



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA
CÁMARA DE DIPUTADOS. EL CASO DE MÉXICO”**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:
NABOR OCHOA LÓPEZ**

DIRECTOR DE TESIS:

**DR. KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES**

CIUDAD UNIVERSITARIA, DICIEMBRE 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	5
I. DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	11
1.1 Concepto de Democracia	11
1.1.1 Democracia Directa	17
1.1.2 Democracia Representativa	19
1.2 Estado de Derecho	22
1.3 Concepto de Transparencia	25
1.4 Concepto de Rendición de Cuentas	29
II. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	34
2.1 Antecedentes de la Transparencia en México	34
2.2 Antecedentes de la Rendición de Cuentas en México	44
2.3 Marco Jurídico	46
III. LA TRANSPARENCIA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS	54
3.1 El Poder Legislativo Federal en México	54
3.1.1 La Cámara de Senadores	55
3.1.2 La Cámara de Diputados	56
3.2 Órganos de Transparencia de la Cámara de Diputados	58
3.2.1 Unidad de Enlace	58

3.2.2 Órgano Rector	59
3.2.3 Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	61
3.3 El Ejercicio de la Transparencia en la Cámara de Diputados	62
3.3.1 Reglamento de Transparencia de la Cámara de Diputados (2003)	62
3.3.2 Reforma al artículo 6°. Constitucional (2007)	64
3.3.3 Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2009)	68
3.3.4 Evaluación del Reglamento de Transparencia (2009) como instrumento de Implementación de los Principios de la Reforma Constitucional 2007	72
3.3.5 La Nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	86
IV. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS	95
4.1 Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (2007-2013). Resultados y Recomendaciones Relevantes	97
4.2 Subvenciones a Grupos Parlamentarios	109
4.3 Etiquetación de Recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación	112
4.4 Comisiones Legislativas e Informes Anuales	115
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFÍA	135

“EL PODER NECESITA QUE NUNCA SE SEPA LA VERDAD”.

S. ALEXIEVICH

INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, la democracia tiene como una de sus grandes características el garantizar a la ciudadanía el ejercicio de libertades políticas y civiles. Sin embargo, ésta no es la única de ellas.

Implica, además, otro elemento fundamental: acreditar, en los hechos, la existencia de un sistema de transparencia y rendición de cuentas en todo el ejercicio de facultades, responsabilidades, obligaciones y recursos de las instituciones y órganos del Estado mexicano; entendido todo esto no sólo como la posibilidad amplia y plena de cualquier individuo de acceso a la información pública, sino también la justificación de las acciones y decisiones, y la posibilidad de la aplicación castigos y sanciones, en el caso de incumplimiento de aquéllas.

Lo anterior, es de tal importancia que la transparencia y rendición de cuentas son condiciones sin las cuales no es posible hablar de un régimen verdaderamente democrático; de tal manera que democracia también es rendición de cuentas.

En este aspecto, y con el transcurso del tiempo, nuestro País ha cambiado y evolucionado, pues hemos transitado de un sistema político autoritario, con un partido único y dominante, omiso en el respeto de libertades, y una sociedad acrítica y desinformada, a una nación con más libertades y exigencias sociales; donde la alternancia política a partir de 1997 en el Congreso de la Unión, y a partir del año 2000 en el Poder Ejecutivo Federal, creó condiciones favorables para impulsar la transición y consolidación democrática.

En este sentido, temas esenciales para la “salud” de nuestra vida democrática y que habían permanecido en el “baúl de los recuerdos”, han ido avanzando en la medida que la propia sociedad mexicana ha impulsado transformaciones políticas. Precisamente, uno de estos temas tiene que ver con la transparencia y rendición de cuentas.

Referirnos a estos aspectos nos lleva, en primer término, al derecho de todo mexicano a obtener la información de aquello relacionado con el ámbito público.

Un primer avance en la materia se inicia con la reforma política de 1977, cuyos objetivos eran eminentemente electorales, pero que impactó favorablemente en lo relativo al derecho de acceso a la información.

Es decir, generó las condiciones para que los partidos políticos tuviesen acceso a los medios de comunicación, y de esta manera, la sociedad mexicana contara con información plural, evitando la manipulación o desinformación.

Dicha reforma constituyó un parteaguas en el desarrollo democrático de la nación y se convirtió en un impulso para la consecución de este derecho. Sin embargo, es obvio que mientras en el ámbito democrático se registraban avances importantes, en materia de acceso a la información éstos fueron limitados.

En 1997, con la pérdida de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados se abre la puerta para que en el año 2000 se logre la alternancia política en la Presidencia de la República, con el triunfo de un partido distinto (PAN) al que lo había detentado durante más de 70 años (PRI); generándose las condiciones para dar un paso trascendental en materia de transparencia y rendición de cuentas: en el año 2002 se aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con un conjunto de objetivos ambiciosos:

- Garantizar el acceso a la información pública;
- Transparentar las acciones del poder público;
- Impulsar la rendición de cuentas; y
- Apoyar el proceso de democratización del país y fortalecer el Estado de derecho.

Podemos afirmar que esta ley construyó los cimientos de una cultura de la transparencia y del inicio de un incipiente sistema de rendición de cuentas; que obligaba, sobre todo al Poder Ejecutivo Federal, dejando de lado a otros poderes como el Legislativo, así como a estados y municipios.

En los años 2007 y 2014 se reforma el artículo 6º. Constitucional, fortaleciendo este derecho; y por último, en abril de 2015 se aprueba la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual amplía la cantidad de sujetos obligados que

deben transparentar y permitir el acceso a su información, como partidos políticos, sindicatos y personas físicas y morales que reciban o ejerzan recursos públicos.

En cuanto a la rendición de cuentas, hay dos momentos claves:

- En julio de 1999 se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución y se establece la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación ; y
- El 20 de diciembre de 2000 se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, creándose la Auditoría Superior de la Federación como órgano dependiente de la Cámara de Diputados, responsable de la fiscalización de la Cuenta Pública.

En todo este proceso es necesario destacar la participación importante de la sociedad, principalmente a través de grupos organizados, en estos avances. Sin la exigencia y presión social hubiese sido muy difícil lograrlo, sobre todo en aquellos entes que hasta hace pocos años se consideraba prácticamente imposible que rindieran cuentas, como los partidos políticos y sindicatos.

Otro factor fundamental ha sido el trabajo de investigación y denuncia de algunos (pocos) medios de comunicación nacionales, que han documentado escándalos de corrupción , dispendios y excesos en el ejercicio del poder público, producto en buena medida por la opacidad con que se maneja su información y toma de decisiones, y el ejercicio discrecional, y en ocasiones, irresponsable e ilegal, de los recursos asignados, lo que ha sido un poderoso detonante de reclamos, exigencias y profunda indignación social.

Es muy claro que en nuestro país, los logros alcanzados en materia de transparencia y rendición de cuentas no son concesiones gratuitas desde el poder político, sino se deben, sobre todo, a la participación y aportaciones desde el ámbito de la sociedad.

Por otro lado, constitucionalmente el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, conformado por dos Cámaras: de Diputados y de Senadores. Precisamente, el tema central de nuestro trabajo de

investigación se refiere al ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas en la Cámara de Diputados.

Como sabemos, una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados es la revisión de la Cuenta Pública anual, a través de su órgano técnico, la Auditoría Superior de la Federación, la cual posee autonomía técnica y de gestión.

Pero si bien es cierto que constitucionalmente a la Cámara de Diputados le corresponde de manera exclusiva la tarea de fiscalización de otros Poderes y órganos públicos, esto no la exceptúa que cumpla con las leyes en la materia, que también la señalan como ente fiscalizable, es decir, a la Cámara de Diputados “le rinden cuentas”, pero también “debe rendir cuentas”.

Hoy en día, la transparencia y rendición de cuentas de los órganos públicos en México, se han convertido en instrumentos indispensables para la consolidación democrática, la legitimidad de las instituciones y para poner un freno a la impunidad en el ejercicio del poder.

Desafortunada y lamentablemente para la vida democrática de la Nación, y como lo habremos de acreditar en la presente investigación, la Cámara de Diputados (y de Senadores, también) no ha asumido un compromiso pleno, serio y verdadero en la materia, sino que persiste la opacidad e irresponsabilidad en su actuar, evitando cumplir sus obligaciones y buscando, desde 2002 a la fecha, la manera de evadir sus responsabilidades de transparencia y rendición de cuentas.

Si bien es cierto que hace falta una actualización del marco jurídico y el establecimiento de sanciones, lo que se comprueba a diario es la falta de respeto a la ley y la ausencia de voluntad política de los integrantes de la Cámara de Diputados, que ha impedido que éstos transparenten su desempeño y rindan cuentas a la sociedad mexicana.

El objetivo de nuestra investigación es el de analizar y evaluar la forma en que uno de los poderes de la Unión, el Legislativo, y dentro de éste una de sus Cámaras, la de Diputados (que en virtud de lo observado, las conclusiones también se aplican al pie de la letra a la Cámara de Senadores), interpreta y lleva a cabo sus obligaciones y responsabilidades de

transparencia y rendición de cuentas, ejercicio fundamental para el proceso de consolidación democrática del país; y sin duda alguna, un instrumento que, aplicado eficientemente, pudiera atenuar el desprestigio cada vez mayor de la propia clase política de México.

Asimismo, otro objetivo planteado es el de aprovechar la experiencia personal del autor como legislador federal (en dos ocasiones), para realizar una serie de reflexiones sobre el tema, así como propuestas de solución que logren incidir positivamente en una mayor transparencia y rendición de cuentas en la Cámara de Diputados.

El trabajo de investigación se compone de cuatro capítulos. En el primero de ellos abordamos aspectos que de muchas maneras se encuentran interrelacionados y se complementan: democracia, Estado de derecho, transparencia y rendición de cuentas.

Partimos de la conceptualización de la democracia en su devenir histórico (con su aparición primaria en la antigua Grecia); y de la importancia y trascendencia del Estado de derecho, la transparencia y rendición de cuentas, en la consolidación democrática de toda Nación.

En el capítulo segundo exponemos los antecedentes de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el marco normativo en la materia, destacando momentos claves en sus avances y fortalecimiento como elementos fundamentales para nuestra vida democrática.

El capítulo tercero aporta los elementos principales de uno de los dos aspectos centrales de nuestro trabajo de investigación: la transparencia en la Cámara de Diputados, ubicando primeramente a nuestro objeto de estudio en el esquema de división de poderes, sus facultades y los órganos de transparencia ; y, posteriormente, describiendo el ejercicio actual de la transparencia en ese órgano legislativo.

Finalmente, en el capítulo cuarto desarrollamos el segundo elemento central de nuestro trabajo: la rendición de cuentas en la Cámara de Diputados, exponiendo y analizando los informes de resultados y recomendaciones relevantes de la Auditoría Superior de la Federación en el periodo 2007-2013; así como el manejo y desempeño de los diputados en tres aspectos fundamentales:

- Subvenciones económicas asignadas a los grupos parlamentarios;
- Etiquetación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y
- Comisiones legislativas e Informes anuales.

Por último, presentamos una serie de conclusiones que contienen nuestras opiniones, derivadas de los análisis correspondientes, sobre la forma como la Cámara de Diputados interpreta y asume sus compromisos y obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

I. DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Es importante para nuestra investigación el aportar los elementos que nos permitan clarificar de manera amplia nuestro objeto de estudio y los factores relacionados con el mismo, lo cual es esencial también para las reflexiones y conclusiones finales.

Por ello, iniciamos este capítulo estableciendo el marco teórico-conceptual en sus partes fundamentales como son los conceptos de democracia, Estado de derecho, transparencia y rendición de cuentas, pero además los aspectos constitutivos de éstos, y los retos que implica el pleno ejercicio de los mismos, así como sus alcances e importancia para cualquier régimen que se precie de ser realmente democrático.

De la misma manera, aportamos un conjunto de definiciones y la descripción de su evolución y desarrollo a través de la historia, que nos permita alcanzar una mayor comprensión de estos términos.

Por eso no es casualidad iniciar con la definición de democracia, por su raíz histórica y su aparición en los tiempos de la antigüedad griega, así como su evolución desde la democracia directa hasta nuestra actual democracia representativa. De la misma forma destacamos otro elemento fundamental de cualquier democracia, como es el Estado de derecho, sin dejar de lado el señalar las diferencias entre la transparencia y la rendición de cuentas, como conceptos distintos entre sí aunque íntimamente vinculados.

1.1 Concepto de Democracia

La definición del concepto de *democracia* en las sociedades modernas, no sólo obedece a su búsqueda etimológica, sino también a la definición de una forma de organización política y social bajo determinados valores, principios, reglas y normas que comúnmente buscan fortalecer la pluralidad y la diversidad de la sociedad, como lo son: la participación, representación, deliberación, diálogo y el consenso.

Los conceptos sobre democracia suelen tener una connotación dependiendo del tiempo y espacio en que se desarrolla una u otra sociedad; en este sentido se explica la razón por la cual “democracia” en la Antigua Grecia y Roma, donde hubo por primera vez sistemas de gobierno que hicieron posible la participación ciudadana, posee características muy específicas, lo que hace que se entienda conceptual, política y socialmente diferente, y por ende, defina una sociedad peculiar, muy distinta de cualquier otra.

Las sociedades contemporáneas que adoptaron la democracia como forma de gobierno tienen retos muy considerables que les plantean el mercado, la globalización o la disminución del Estado durante finales del siglo XIX y principios del XX. En este aspecto, esta forma de gobierno en distintos países del mundo contemporáneo, tiene la tarea de compensar las distorsiones que genera el mercado en la sociedad, a través de mecanismos como el reconocimiento de una igualdad política entre los individuos y ante la ley.

Lo anterior es señalado por Robert Dahl al argumentar que “...la relación entre la democracia moderna y las economías de mercado tiene ventajas para ambas, no podemos ignorar un coste importante que la economía de mercado impone a la democracia. Al crear desigualdades, la economía de mercado puede disminuir también las posibilidades de alcanzar una igualdad política plena entre los ciudadanos de un país democrático.”¹.

La discusión sobre el modelo democrático en un país, su significado, importancia y compromiso es crucial debido a que socialmente determinará la organización y función de toda la sociedad.

Giovanni Sartori ubica la complejidad del referente de democracia al reconocer que “definir la democracia es importante porque establece qué esperamos de la democracia”². La definición etimológica del concepto en México, es sólo el principio de la búsqueda de los elementos y actores del sistema político mexicano que participarán, incidirán e influirán en las decisiones públicas, todo lo anterior dentro de un gran marco legal, que en el caso de nuestro país, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La importancia del marco legal, hace alusión a una democracia constitucional que “designa a un objeto

¹ Dahl, Robert, *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Ediciones Santillana, 2005, p. 71.

² Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2006, p. 21

complejo: un entero sistema jurídico-político.... se refiere a una forma de Estado y una forma de gobierno: justamente el Estado constitucional y la forma de gobierno democrática”³.

En el caso de México el Artículo 40 constitucional determina que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”⁴. De esta forma una de las características de la organización política y social en México es la forma democrática depositada en un pacto federal (República).

Los diversos conceptos sobre democracia, como forma de gobierno que adopta para sí una sociedad, dan cuenta de los valores y principios centrales donde coexistirán los diversos actores políticos, sociales y económicos, dando así paso al reconocimiento de las diferencias, reconociendo el diálogo, para que de esta forma en igualdad política y jurídica todos estos actores sean partícipes de la discusión de los asuntos públicos ya sea de manera individual u organizada.

La forma democrática de un gobierno, también tiene de fondo un control de poder, es decir, la democracia conforma un medio para manejar las relaciones de poder con el fin de minimizar la dominación y los posibles abusos que traería consigo una concentración del mismo, por lo que la democracia conduce a disgregar el poder en varios entes o individuos (representantes, ciudadanos, organizaciones, etc.), a fin de que ninguno se imponga ante los demás.

El respeto a las libertades y a la diversidad, entre los individuos que conforman la sociedad, debe ser garantizado por una democracia; y dicho respeto tiene de fondo vigilar que todos los individuos a través de “la pluralidad política combinada con una ciudadanía activa e

³ Salazar Ugarte, Pedro, *La Democracia Constitucional. Una radiografía teórica*, México, IJ-UNAM, 2006, p. 14.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 40.

incluso combativa e irreverente....”⁵ construyan y fortalezcan un estado democrático de derecho.

La democracia suele ser definida desde distintas posturas y aunque cada una de ellas busca explicar a partir de un sólo enfoque su significado, la conjunción de todas estas definiciones logran explicar qué se entiende por democracia; veamos.

Etimológicamente democracia significa poder (Kratos) del pueblo (demos), siendo la acepción más popular y utilizada cuando nos referimos a este concepto; sin embargo, por la complejidad de su significado y en aras de una mejor comprensión, y partiendo de la base que “ El término democracia ... siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, ... ”⁶, Sartori plantea tres grandes ámbitos o campos de acción: la democracia política, que se basa en la igualdad jurídico-política; la democracia social, que se apoya en la igualdad de estatus; y la democracia económica, que busca la igualdad económica y el bienestar generalizado.

Visto desde otro enfoque, la democracia “específicamente, designa la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo.”⁷ Este enfoque pretende explicar a partir de la concepción sociológica, el ejercicio del poder a través de representantes de la sociedad, hace a la vez alusión a la idea de soberanía, como el origen del poder político.

A partir de lo anterior concebir la democracia como una necesidad social, hace referencia a la existencia de algunas características obligatorias que pretendan dar cabida a cualquier individuo que forme parte de dicha sociedad, con miras a ser democrática, para participar en la toma de decisiones. Para Robert Dahl, la condición para la consecución de un gobierno democrático implica el cumplimiento de cinco criterios: participación efectiva (que los miembros tengan la oportunidad de exponer sus opiniones y puntos de vista); igualdad de voto (oportunidad de votar para la toma de decisiones); comprensión ilustrada (tener acceso y conocimiento de los asuntos); control de la agenda (oportunidad de decidir

⁵ Ackerman, John M. “Introducción: Más allá del Acceso a la Información”, en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI editores, 2008, p. 24.

⁶ Sartori, Giovanni, op.cit., p.23.

⁷ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1989, p. 188.

los asuntos y temas de la agenda); y la inclusión de los adultos (ejercicio pleno del derecho de ciudadanía). Todo lo anterior coloca a los individuos en igualdad política y jurídica, lo cual permitirá no a uno, sino a todos, participar en la deliberación pública y en la toma de decisiones. De acuerdo con Robert Dahl, la democracia evita la tiranía, protege derechos esenciales, vela por una libertad general, busca la protección de los intereses personales esenciales y otorga a los individuos igualdad política; además, busca la paz e induce a la prosperidad.

Hasta el momento, el referente democracia hace alusión a las bondades de elegir ésta forma de organización política y social, sin embargo, “ningún ser humano normal puede gozar de una vida satisfactoria si no es viviendo en comunidad con otras personas. Pero vivir en asociación con otros tiene un precio: no siempre se puede hacer lo que se desea.”⁸; es decir, el costo de vivir en democracia es el acotamiento de las libertades de los individuos, a cambio del aseguramiento de sus derechos.

Democracia, entendida como una construcción social que se materializa a través de instituciones y organizaciones, deja observar la conformación de un gobierno, en este sentido: “...una democracia requiere de un funcionamiento transparente y responsable por parte de los poderes públicos; esto significa que los ciudadanos deben tener la capacidad jurídica de conocer en todo momento la conducta de sus gobernantes. De otra manera, es imposible asignar responsabilidades a los malos funcionarios y recompensar a los buenos.”⁹.

El origen de un monitoreo ciudadano hacia los poderes públicos, obedece como se ha explicado, a la conformación social: democracia materializada en un gobierno democrático conformado por representantes electos popularmente, que en su faceta de gobernantes tienen el mandato implícito de informar, explicar y justificar sus decisiones; este mandato en la actualidad recae en lo que se llama transparencia y rendición de cuentas.

⁸Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 64.

⁹ Carbonell, Miguel “El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, 2006 p. 8.

Ante este mandato, y el realce que ha tenido en la actualidad, es que se afirma que “La democracia contemporánea supone un entramado institucional que propicie la rendición de cuentas (accountability). Hoy comprendemos mejor que el acceso a la información constituye una de sus herramientas institucionales más significativas.”¹⁰.

La fórmula democracia entendida como organización política y social que hace énfasis en el mandato social de sus gobernantes, construyendo un gobierno democrático nos induce a concebir que “...cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerada caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*.”¹¹. Sólo bajo lo anterior se explica “...el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público en público.”¹².

De lo anterior podemos explicar la importancia que reconoce R. Dahl en la existencia de: cargos públicos electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, autonomía de las asociaciones y una ciudadanía inclusiva como Instituciones que fomentan el gobierno democrático representativo (moderno)¹³.

En democracia “...la regla fundamental... es la regla de mayoría, o sea la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo de decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión.”¹⁴.

Hasta este punto se puede afirmar que la democracia “es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones e implica el ejercicio de ciudadanía integral...”¹⁵. “Así la democracia es una forma de organización de poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de

¹⁰ López Ayllón, Sergio “La Constitucionalización del Derecho al Acceso a la Información: una propuesta para el debate”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, 2006 p. 239.

¹¹ Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, FCE, 1986, p. 24.

¹² *Ibidem*, pp. 94-95.

¹³ Véase Cuadro 6 ¿Qué Instituciones políticas requiere una democracia a gran escala? En Dahl, Robert, *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Ediciones Santillana, 2005, p. 99.

¹⁴ Bobbio, Norberto, *op.cit.*, p. 25.

¹⁵ “Nuestra democracia”, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, México, FCE, PNUD, OEA, 2010, p. 31.

individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática.”¹⁶.

Los ideales de la democracia son muy ambiciosos y así como se destacan sus bondades, promesas y anhelos, también debe reconocerse, por prudencia, sus limitantes y los problemas que enfrenta en la realidad, ante ello es que se puede argumentar que la magnitud de las promesas, también es equivalente a la magnitud de los obstáculos que enfrenta; por lo que se puede afirmar con plena seguridad que “...en la práctica la democracia nunca ha llegado a alcanzar sus ideales.”¹⁷ (y) “la desigualdad, no la igualdad, parece ser la condición natural de la humanidad.”¹⁸.

Las repercusiones de lo anterior, más que hacer pensar que los esfuerzos nunca serán los suficientes, debe iniciar un proceso de reflexión en todos aquellos individuos que crean en el proyecto democrático, ya que de ello dependerá la convicción y el compromiso de las acciones para ir consolidando dicho proceso, es decir, que enunciar o señalar la condición democrática de una sociedad, hace alusión a un proceso continuo y de permanente construcción.

1.1.1 Democracia Directa

De entre las formas como se ha entendido la democracia, tenemos la de tipo directa, que tiene una connotación antigua, pero que es retomada hasta nuestros días puesto que fue el origen de la concepción moderna de la democracia representativa; de tal manera que la democracia directa “...desde su invención...en la Grecia antigua hace veinticinco siglos, viene extendiéndose gradualmente desde tan minúsculo origen hasta el día actual,...”¹⁹.

¹⁶ *Ibíd*em, p. 33.

¹⁷ Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 72.

¹⁸ *Ibíd*em, p. 75.

¹⁹ *Ibíd*em, p. 13.

El funcionamiento de la democracia directa, a la vez nos dice algunas de sus características y sus diferencias con la democracia representativa, es decir, "...la democracia de los antiguos era una democracia directa en la que el *demos* adoptaba las decisiones que lo afectaban directamente (en la plaza, en la asamblea), en la democracia moderna las decisiones son adoptadas por los representantes populares."²⁰.

Básicamente la principal característica de la democracia directa estriba en el gobierno de Asamblea, que como se refiere en el párrafo anterior, hace alusión a la participación directa en la asamblea sobre asuntos públicos.

A manera de distinción, "La democracia moderna, nacida como democracia representativa, en contraposición a la democracia de los antiguos,..."²¹ posee elementos muy distintos y en ocasiones totalmente opuestos, pero a la vez también la democracia representativa nace con elementos críticos hacia aquélla, en el sentido de que "si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es insensata. Es materialmente imposible que todos incidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas..."²²; lo anterior justifica el cambio de paradigma en cuanto a la concepción de democracia contemporánea.

A pesar ello, la democracia representativa también tiene distorsiones que le generan crítica, que en un análisis pueden justificarse debido a su origen: la democracia directa. Veamos, "Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es —en cuanto presupone representantes— una democracia representativa, pero por cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa."²³. Esta idea evidencia que el carácter revocable de los representantes, funciona con regularidad bajo el principio de decisión directa, y que por lo tanto la democracia representativa tiende a oscilar entre sus principios y los principios de la democracia directa, en ocasiones apoyándose, en otras más justificándose y en algunas más contradiciéndose.

²⁰ Salazar Ugarte, Pedro, *op cit.*, p. 108.

²¹ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 30.

²² *Ibíd.*, p. 50.

²³ *Ibíd.*, p. 60.

Ello no sólo ocurre en este caso, sino que “por lo que respecta al *referéndum*, que es la única institución de la democracia directa que se aplica concreta y efectivamente en la mayor parte de los Estados de democracias de avanzada...”²⁴, se vuelve a evidenciar las características de la democracia antigua (directa), en el modelo de democracia representativa.

Ambos tipos de democracia, ante estos dilemas, nos muestran que son complementarios, dependiendo de las circunstancias, sin embargo “la experiencia histórica ha producido y puesto a prueba dos tipos de democracia: 1. la democracia directa o ... democracia como participación; 2. la democracia indirecta o democracia representativa. La primera es un ejercicio en persona y, en este sentido, *directo* del poder; mientras que la segunda es un sistema de *control* y de limitación del poder.”²⁵

1.1.2 Democracia Representativa

Así como el gobierno de asamblea identifica a la democracia directa, “la democracia moderna es, inevitablemente, representativa. Ciertamente existen algunos mecanismos de compleja y polémica valoración para que las decisiones colectivas puedan acercarse a la democracia directa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular), pero la mayoría de las decisiones se adoptan a través de representantes.”²⁶ La justificación de este tipo de democracia es por las características complejas que permean a las sociedades modernas contemporáneas.

El argumento más crítico de la democracia representativa, recae en uno de sus pilares y refiere la imposibilidad de representación que puede tener una mínima parte de los individuos que conforman la sociedad, como aquellos que ocupan cargos de elección popular, con respecto al resto de la sociedad. Como bien se puede observar, la representatividad presenta una dualidad en cuanto a elementos a favor y en contra, que hasta nuestros días son tema de discusión

²⁴ *Ibídem*, p. 62.

²⁵ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 201.

²⁶ Salazar Ugarte, Pedro, *op cit.*, p. 129.

La instauración de la democracia representativa tiene también como característica su concepción histórica, que le da su debida distinción. Dicha concepción la sustenta Norberto Bobbio a través del siguiente fragmento:

“En el siglo que corre, entre la época de la restauración y la primera Guerra Mundial, la historia de la democracia coincide con la afirmación de los estados representativos en los principales países europeos y con su desarrollo interno, tanto así que la compleja tipología de las tradicionales formas de gobierno paulatinamente será reducida y simplificada en la contraposición entre los dos campos opuestos de las democracias y de las autocracias. Tomando en cuenta las dos características fundamentales subrayadas por Tocqueville en la democracia americana, el principio de la soberanía del pueblo y el fenómeno del asociacionismo, el Estado representativo, como se fue consolidando progresivamente en Inglaterra y difundiéndose a través de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX en la mayor parte de los estados europeos, conoció un proceso de democratización que se desarrolló en dos líneas: la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal masculino y femenino y el avance del asociacionismo político hasta llegar a la formación de los partidos en masas y al reconocimiento de su función pública.”²⁷.

“Más que cualquier otro rasgo individual, el sufragio universal distingue a la democracia representativa moderna de todas las demás formas anteriores de democracia.”²⁸.

Como expone N. Bobbio, la democracia representativa es una construcción histórica que pretende bajo principios consolidar una idea distinta de la democracia antigua (directa); en este sentido, fenómenos traumáticos como lo fueron la Primera y la Segunda Guerra Mundial, llamaron al replanteamiento de los principios que guían y guiarían a las sociedades en adelante, obligaron ya no sólo a una seria reflexión sino al cambio en la forma en cómo se entendían las sociedades sus relaciones internas y externas (entre países).

²⁷ Bobbio, Norberto, op. cit., p. 215.

²⁸ Dahl, Robert, op. cit., p. 101.

Hecho este planteamiento, puede realizarse un balance de lo sucedido y afirmarse que los paradigmas han cambiado; hoy se entienden las sociedades de manera diferente, sin embargo “la consolidación de la democracia representativa no ha obstaculizado el regreso, si bien de manera secundaria, de la democracia directa. Más aún: el ideal de la democracia directa como la única democracia verdadera jamás ha venido a menos, y ha sido mantenido con vida por grupos políticos radicales, que siempre han tenido la tendencia a considerar la democracia representativa no como una adaptación inevitable del principio de soberanía popular a las necesidades de los grandes estados, sino como una culpable o errónea desviación de la idea original del gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo.”²⁹.

Como se ha comprobado, el reconocimiento de la democracia representativa no se entiende sin el conocimiento y el aprendizaje de la democracia directa, es decir, sus principios y la utilidad que pueden llegar en determinadas ocasiones a recordar que el origen de toda construcción social nace en la comunidad.

Por último, partiendo de la base que resultaría imposible que la democracia nos asegurara la felicidad y prosperidad eterna de los ciudadanos, sí podemos enunciar una serie de ventajas que la hacen la mejor alternativa posible:

- a) Ayuda a evitar gobiernos autocráticos;
- b) Los ciudadanos tienen garantizados derechos fundamentales;
- c) La ciudadanía tiene un ámbito de libertad personal mayor;
- d) Fomenta un alto grado de igualdad política;
- e) Apoya la protección de los intereses principales de las personas.

Independientemente de todos sus defectos y distorsiones, la democracia es y sigue siendo la mejor opción para vivir, convivir y participar en sociedad.

²⁹ Bobbio, Norberto, op. cit., p. 216.

1.2 Estado de Derecho

La transformación de la democracia como concepto social y político, se ha desarrollado en paralelo al de Estado, sólo que en términos de antigüedad el concepto o idea que sostiene la democracia es mucho más antigua que el de Estado (S. XVI). Hoy en día se complementan y uno (Estado) ha encontrado en el otro (democracia) una base organizacional social y política; y la democracia ha encontrado en el Estado la seguridad de una base jurídica que tiene la pretensión de marcar sus límites a través de la delimitación de un territorio, el reconocimiento de una población y la materialización del propio Estado a través de un gobierno.

En el caso de México, el advenimiento del Estado se concibió a través del Acta de Independencia, y el carácter democrático, como se mencionó, es una construcción permanente y constante hasta nuestros días, conjuntamente el resultado es la existencia de un Estado de Derecho de tipo Democrático, pues “desde sus orígenes el concepto de Estado de Derecho se basa en una idea de igualdad formal, por lo menos ante ciertos aspectos de vida social. Nos dice que somos todos iguales ante la ley...”³⁰.

“El Estado Democrático de Derecho ... es un tipo de Estado que ... sanciona y garantiza los derechos políticos básicos auspiciados por la democracia. Es decir, defiende los derechos a participar libremente y sin coacciones en elecciones razonablemente limpias y competitivas. También sanciona y garantiza derechos de asociación, de opinión, de expresión, de movimiento, y otros sin los cuales esas elecciones no serían limpias ni competitivas”³¹.

Ante esta relación complementaria entre Estado de Derecho (que vela y vigila los derechos de los individuos) y democracia, “El Estado de Derecho es una solución para el

³⁰ O'Donnel, Guillermo, “Democracia y Estado de Derecho”, en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI editores, 2008, p. 93.

³¹ *Ibidem*, pp. 93-94.

fortalecimiento del poder público, ello bajo el entendido de que sólo a partir de ahí ... (es) posible llevar a cabo las acciones necesarias para lograr un cierto fin”³².

De esta forma al asegurar los derechos, el Estado de Derecho garantiza las libertades de los individuos, pero a la vez acota sus libertades; ello no sólo es ideal, sino tiene su explicación y justificación, que recae en el argumento de reconocer la participación y la incidencia de todos los individuos que viven en la democracia para individualmente o de manera organizada vigilar dentro del marco de la ley a los entes públicos. Esta relación se expone de la siguiente manera: “En tanto el concepto Estado de Derecho tiene la función de, final y simultáneamente, dirigir y calificar las ‘actuaciones públicas’ de los órganos de Estado y, de ese modo, dirigir y calificar las prácticas institucionalizadas del Estado en su conjunto...”³³.

En síntesis, “un Estado Democrático de Derecho defiende y fomenta los derechos de los ciudadanos a la información, la participación y la justicia social”³⁴. La justificación del Estado de Derecho se da a través del aseguramiento de derechos y libertades que, ejercidas por el ciudadano, pueden llegar a incidir desde el diseño institucional del gobierno, hasta el grado de suprimir determinada institución u organización.

Algo determinante es que un Estado Democrático de Derecho debe establecer redes de rendición de cuentas, con el fin de que la información no sea escasa y se genere opacidad; el mensaje implícito es que esto, tarde o temprano, terminará por hacer entender a todo representante que a pesar de su mandato, no puede estar fuera de la legalidad. Ello deja ver muy claro que “Tanto el Estado de Derecho a secas como el acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas son medios únicamente. Sería un grave error deificar estas prácticas como si fueran fines en sí mismos”³⁵. Advertencia que conviene mantener presente, pues al menos en México, por algunos momentos se ha preconcebido que el hecho de crear instituciones que velen por estos valores da por sentado su efectividad, su objetivo y su meta. En este sentido, ambos principios (rendición

³² Cossío, José Ramón, “Transparencia y Estado de Derecho”, en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI editores, 2008, p. 103.

³³ *Ibidem*, p.105.

³⁴ Ackerman, John M., *op cit.*, p. 19.

³⁵ *Idem*.

de cuentas y transparencia) acompañan ya desde hace algunos años el proceso de consolidación democrática en México.

La teoría explica que “el acceso a la información pública facilita la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente”³⁶, pero mucho de lo anterior depende si el proceso se entiende de manera estática; si así fuese no se avanzará pues se da por sentado el objetivo; más si no fuese así y se entiende dicho proceso como continuo y/o permanente, se construirá este Estado eficaz, eficiente y honesto, aunque este último elemento, en materia presupuestaria (ejercicio del gasto) debe perfeccionarse.

Determinado lo anterior se puede afirmar que: “El acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho se retroalimentan entre sí de forma integral y se dirigen hacia un solo fin: la construcción de un sistema político más justo y eficaz”³⁷, es decir, más democrático. De esta manera, tras este largo y continuo proceso es que “el acceso a la información se reflejaría en una mayor rendición de cuentas, robustecería al Estado de Derecho y desembocaría en un mejor desempeño gubernamental.”³⁸

La racionalidad con que se entiende esta etapa del Estado mexicano, como se ha expuesto, recae en gran medida en estar convencidos que “en materia de transparencia no hay lugar para las autocomplacencias. A medida que pasa el tiempo debemos actuar sin descanso y con mayor contundencia no sólo para avanzar sino también para al menos consolidar el lugar alcanzado.”³⁹

El debate hoy en día no es solo si la rendición de cuentas y transparencia mejorarán la gestión gubernamental, señalando abusos, discrecionalidades, negocios, desviaciones de recursos, etc., sino en qué medida ello puede ayudar a construir un país más justo y una mejor sociedad, pues “el acceso a la información pública es sin duda uno de los aspectos críticos del desarrollo democrático. Las sociedades requieren saber qué se hace en sus

³⁶ *Ibíd*em, p. 11.

³⁷ *Ibíd*em, p. 14.

³⁸ *Ibíd*em, p. 11.

³⁹ *Ibíd*em, p. 13.

gobiernos, cómo se toman decisiones, con qué criterios legales, administrativos, formales se llevan a cabo las políticas públicas.”⁴⁰.

Pero así como es un error pensar que el hecho de que existan estas herramientas mejorarán por *default* la gestión gubernamental, es también un error suponer que estos medios sean la panacea de la consolidación democrática de México; debe mantenerse cierta cautela convenciéndonos de que esto no es la solución a los problemas económicos y sociales en el país, sino sólo un par de instrumentos para reinterpretar la relación gobierno-sociedad, en búsqueda de mejores fórmulas para obtener resultados distintos a los que se tienen.

1.3 Concepto de Transparencia

Hablar de democracia necesariamente nos lleva a pensar en Transparencia, por el vínculo indisoluble entre ambas, así como por su estrecha relación que es característica de nuestra vida moderna.

Además, en México comparten un mismo origen: el derecho de acceso a la información pública adquiere rango constitucional derivado de la reforma política de 1977, aunque es justo reconocer que, en el caso de la transparencia, ha llevado un tiempo muy prolongado su aplicación y fortalecimiento, que adquiere un gran impulso con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (abril 2002), y la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (abril 2015), sin dejar de lado las importantes reformas de los años 2007 y 2014.

Es muy común escuchar referirse a la transparencia como sinónimo de acceso a la información, pero entre ambos existen importantes diferencias. La transparencia “ es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones; mientras que el derecho de acceso a la información “ consiste en ‘ un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado ‘ ... , es un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al

⁴⁰ Arellano Gault, David, “Transparencia y Organizaciones Gubernamentales”, en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI editores, 2008, p. 263.

gobierno “;”⁴¹ es decir, “ abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público ... ,(es) la práctica de colocar la información en la ‘ vitrina pública ‘ para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar ... (cuando) haya anomalías ... “⁴²

En cuanto al papel de la transparencia como impulso al gobierno democrático, podemos señalar cinco funciones específicas:

- a) Evaluación de los gobernantes;
- b) Rendición de cuentas;
- c) Control del poder político;
- d) Fortalecer a la autoridad política; y
- e) Detección y corrección de errores.

En términos prácticos, la transparencia en México es condición del Estado de Derecho democrático, pues implícitamente este concepto reconoce la importancia del mandato que otorga la sociedad a sus representantes y legítimamente les exige la información que genera el ejercicio de los recursos públicos. La importancia de esta corriente se ha ido incrementando con el tiempo, al grado de consolidarse como un derecho (artículo 6 constitucional); sin embargo, el avance en cuanto al respeto a este derecho ha encontrado resistencias, por lo que en algunos momentos puede llegar a determinarse que “al final de cuentas lo que determina el alcance de la transparencia es siempre la voluntad política de los funcionarios públicos”⁴³.

A pesar de lo anterior, este derecho forma parte del sistema democrático y su regresión está lejos de pensarse, ello debido a que el ímpetu que diversos gobiernos han puesto en él, lo ha consolidado como un medio obligado de cualquier gobierno que desee legitimidad, pero también a la vez porque “... la transparencia es una condición general del funcionamiento del Estado...”, pues está inserta en los orígenes (sociales) del mismo.

⁴¹ Aguilar Rivera, José A., *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, IFAI, México, 2007, cuadernos de Transparencia no. 10, p.11.

⁴² Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*. IFE, México, 2002, p.17.

⁴³ Ackerman John M., op cit., p. 27.

Jurídicamente podríamos decir que los apoyos a este medio de consolidación democrática es que el “...Estado de Derecho aporta a la transparencia.....la estructura de un orden jurídico debidamente racionalizado y en operación, lo cual le permite realizarse a partir de las condiciones generales de funcionamiento de éste.... aporta legitimidad propia del ‘Estado de Derecho’ , lo cual propicia que se vean como legítimas las exigencias normativas de la transparencia, sencillamente porque son una forma de alcanzar los fines generales de aquél”⁴⁴.

El manejo de información por parte de los ciudadanos (es decir, la capacidad para aprovecharla de manera adecuada) es un gran vacío en la transparencia, tanto normativa como empíricamente, y hasta que esto no se corrija, la generación de información por parte del sector público será emitida al por mayor, lo cual disminuye la efectividad de dicha herramienta ciudadana de control gubernamental; aún así “la información generalizada posibilita que la ciudadanía llegue a contrastar las decisiones de los gobernantes con los fines u objetivos que los mismos hubieren pretendido alcanzar ... (y) puede determinarse la necesidad de las decisiones, la adecuación entre medio y fines, la razonabilidad de las medidas adoptadas, etc., siempre que resulte posible satisfacer las condiciones operativas...”⁴⁵ lo cual es un buen inicio, pero como realidad aún es muy ambicioso lo que pretende.

El ejercicio de la transparencia (como derecho ciudadano) en términos de control gubernamental expone que “habrá una mayor aptitud para controlar materialmente a los poderes públicos, tanto en su funcionamiento ordinario como en el modo como hayan de relacionarse con los ciudadanos”⁴⁶.

Los retos, como en todos los fenómenos del sistema político no son menores para la transparencia, es decir, “... lo que con la transparencia puede lograrse es el rompimiento de la secrecía formal o documental, pero no así, necesariamente, el rompimiento de la secrecía derivada de las condiciones burocráticas de operación”⁴⁷. Por ello es que puede empezar a

⁴⁴ Cossío, José Ramón, *op. cit.*, p. 112.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 113.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 114.

⁴⁷ Cossío, José Ramón, *op. Cit.*, p. 115.

entenderse a la transparencia con respecto a la burocracia, y el poder que desde su nacimiento ha ostentado, "...como instrumento contra el abuso de poder concentrado..."⁴⁸.

La introducción paralela de la transparencia y la rendición de cuentas en México obedece a que "resulta que la transparencia es necesaria pero lejos de suficiente para construir la rendición de cuentas"⁴⁹, ello porque "tanto el concepto de transparencia como el de rendición de cuentas incluyen una amplia gama de procesos, actores y relaciones de poder"⁵⁰. Bajo el anterior argumento es que se describe la complementariedad de ambos medios, las carencias que pueden tener individualmente y la fortaleza que toman si se construyen, aplican, ejercen y exigen de manera conjunta. En palabras de Fox:

"Cuando se hace referencia al acceso público a la información acerca del desempeño del Estado, los instrumentos generalmente siguen dos caminos principales: la difusión proactiva y la divulgación responsiva. La difusión proactiva se refiere al acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial. La divulgación responsiva se refiere a un compromiso institucional que responde a demandas ciudadanas específicas que solicitan cierta documentación que, por otra parte, generalmente no se difunde"⁵¹.

"La transparencia opaca (o difusa) se refiere a formas de difusión de la 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 transparencia opaca también se refiere a la información que sólo se divulga nominalmente, o la que se divulga pero no resulta confiable"⁵².

"La transparencia clara, en cambio se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional,

⁴⁸ Fox, Jonathan, "Transparencia y Rendición de Cuentas", en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI editores, 2008, p. 174.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 175.

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ Fox, Jonathan, *op. cit.*, p. 177.

⁵² *Ibidem*, p. 191.

precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos”⁵³.

Las formas de ejercer la transparencia como se observa dependen de: 1) la información disponible y del cumplimiento de la institución (con el art. 6 Constitucional) de proveerla de manera clara y comprensible; y 2) Del tipo de información y los costes que le generará a determinada institución su emisión y/o conocimiento.

Tomando en consideración las anteriores premisas se puede afirmar que “...la transparencia no necesariamente genera rendición de cuentas.”⁵⁴.

La transparencia como política pública “...asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilidad social de la función de desarrollo de las organizaciones que componen el sector público”⁵⁵; pero en México aún no quedan claros los medios para que esto se realice con mayor credibilidad por parte de los ciudadanos, que ven y viven distorsiones en la gestión gubernamental a diario.

En este sentido los valores, las reglas, los códigos de conducta de las organizaciones participan de manera activa en este proceso; entender lo anterior nos colocará bajo la concepción de que “...la transparencia deja de ser un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, para convertirse en un valor organizacional y en un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico”⁵⁶.

1.4 Concepto de Rendición de Cuentas

De acuerdo con Andreas Schedler, el concepto clave es la palabra anglosajona

“accountability”, que aún sin tener un equivalente en el idioma español, existe una gran cercanía con el término “rendición de cuentas”.

⁵³ Ibídem, p. 192.

⁵⁴ Ibídem, p. 198.

⁵⁵ Merino, Mauricio, “La Transparencia como Política Pública”, en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI editores, 2008, p. 242.

⁵⁶ Ídem.

En este sentido, podemos definir a la rendición de cuentas como “la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público ... (y) la capacidad de sancionar (los) ... en caso de que hayan violado sus deberes públicos,”⁵⁷ así como establecer cinco características:

- a) Delegación, que es la transferencia de autoridad y responsabilidad de un sujeto (mandante o principal) a otro (mandatario o agente);
- b) Representación, como uno representa al otro, debe rendir cuentas de sus actos;
- c) Responsabilidad mutua, es decir, la rendición de cuentas es una responsabilidad compartida;
- d) Sanciones, la capacidad para que en caso de incumplimiento de responsabilidades, existan mecanismos para el castigo;
- e) Contrato, la transferencia de autoridad implica el tener algún tipo de contrato, sea formal o informal.

Partiendo de lo anterior, la rendición de cuentas significa “ ... la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandante 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. “⁵⁸

La rendición de cuentas se clasifica en dos tipos: horizontal y vertical. Siguiendo el planteamiento conceptual de Casar, Marvan y Puente, la rendición de cuentas horizontal “... se refiere a la ‘existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales..., en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser

⁵⁷ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México, 2007, cuadernos de Transparencia no.03, p.12.

⁵⁸ Ugalde, Luis Carlos, op. cit., p.14.

calificadas como ilícitas.’ Para que sea efectivo es necesario... una autoridad legal y que ésta tenga autonomía respecto de la entidad fiscalizada...”⁵⁹

Este tipo de rendición de cuentas implica la vigilancia de órganos del estado por parte de otras instituciones con autonomía para realizar sus tareas de revisión. En el caso de México, significa que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se rindan cuentas entre ellos y ante otras instituciones (autónomas), es decir, entre órganos con la misma jerarquía, pero con independencia entre ellos.

La rendición de cuentas horizontal es de dos tipos: de balance o asignada. “La primera permite que las instituciones balanceen el poder y que alguna de ellas no lo concentre, sea el Legislativo o el Ejecutivo, mientras que la segunda es la que crea nuevas instituciones para ‘supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales’ que no han sido creadas para balancear el poder sino para ‘enfrentar riesgos específicos de transgresión o corrupción.’ ”⁶⁰

Por su parte, la rendición de cuentas vertical representa “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).”⁶¹

A su vez, la rendición de cuentas vertical se subdivide en dos: la electoral y la social. La primera, como su nombre lo indica, se refiere al proceso electoral como instrumento para motivar la responsabilidad de los representantes populares. En este aspecto es obvio que ésta sólo puede ser ejercida por el elector siempre y cuando posea información mínima que le permita evaluar el trabajo y desempeño de sus representantes.

⁵⁹ Casar, Maria A., Marván, Ignacio, Puente, Khemvirg, ¿"A quien rinde cuentas el Poder Legislativo en México"?, en *La estructura de la Rendición de cuentas en México*, CIDE, México, p.79.

⁶⁰ *Ibíd*em, pp. 8-9.

⁶¹ Ugalde, Luis Carlos, op. cit., p.31.

La social, la conforman organizaciones ciudadanas y medios de comunicación, y se basa en exhibir públicamente aspectos que pueden considerarse irregulares, e incluso, ilícitos.

En resumen, la rendición de cuentas consiste en “... 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”⁶², y “debe ser entendida como un proceso dinámico y no como un momento estático.”⁶³

Como todo concepto, la polivalencia es un elemento característico de lo que se entiende por rendición de cuentas, por lo que “...distintas definiciones de rendición de cuentas concuerdan en que el derecho a exigir respuestas es fundamental”⁶⁴, es decir, no sólo es una característica del Estado Mexicano, ni tampoco solo se respalda en Instituciones vigentes, sino que es una obligación, sin la cual el Estado Democrático, no le reconocería a los ciudadanos mexicanos su derecho a saber que hacen sus gobernantes y la capacidad de sanción o recompensa, según sea el caso.

La rendición de cuentas llevada a la práctica implica una reinterpretación de la relación gobernante-ciudadano; pero el problema que permea también a la transparencia bajo la falta de políticas de uso de la información por parte de los ciudadanos mexicanos, sucede también a la vez en el caso de la rendición de cuentas con las organizaciones gubernamentales, es decir, que a pesar de que existe legislación, se reconoce el derecho y hay instituciones que se encargan de materializar estos derechos, la falta de políticas de organización en la información gubernamental en muchos casos puede llegar a anular el ejercicio de rendición de cuentas.

A pesar de la obligatoriedad que tienen los servidores públicos en México de aplicar en la gestión gubernamental esta práctica, en los hechos se observa que “...siempre estará en su interés esconder la información, ser opacos, por ello es necesario crear incentivos (positivos, pero sobre todo negativos, es decir, castigos y amenazas) para hacer ‘racional’ por parte del servidor público o político el no resistirse a la ‘luz,’”⁶⁵ este argumento deja

⁶² Ackerman, John M., op cit., p. 16.

⁶³ Ídem.

⁶⁴ Fox, Jonathan, op.cit., p.197.

⁶⁵ Arellano Gault, David, op. cit., p.264.

ver la necesidad de incorporar medidas correctivas, con incentivos positivos y negativos, para fortalecer en la gestión pública la rendición de cuentas como una obligación inherente al ejercicio del servicio público.

De fondo se puede argumentar que la existencia de la rendición de cuentas reafirma que gobernar hoy en día no quiere decir ejercer el poder político bajo la discrecionalidad, sino bajo el apego a normas, principios, códigos y conductas que no vulneren los objetivos de todo gobierno.

Asimismo, para lograr tener avances en este aspecto, debemos considerar a la rendición de cuentas como un proceso formado por una serie de elementos que necesitan funcionar como un sistema integrado y plenamente articulado, para alcanzar los objetivos y metas definidos.

La democracia, el Estado de derecho, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, además de ser complementarios.

Nos queda claro que al referirnos a la democracia no solo implica el respeto a la voluntad popular a través del sufragio, sino que hay otra condición *sine qua non*: la existencia y consolidación de todo un sistema que asegure la transparencia en los actos de los poderes públicos, así como la capacidad institucional para responsabilizarlos de sus acciones y decisiones, es decir, un estricta rendición de cuentas que haga también posible las sanciones y castigos en el caso de incumplimiento de sus obligaciones, todo ello en un marco de un Estado de derecho que nos acredite el funcionamiento eficiente de las instituciones así que como la plena vigencia de la legalidad.

De tal manera que para hablar de una democracia de calidad, debemos garantizar ampliamente en los hechos el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas, y el respeto al Estado de derecho, como requisitos indispensables de cualquier régimen que se ostente como democrático.

II. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Como ya lo hemos señalado, transparencia y rendición de cuentas debemos considerarlas como un binomio indisoluble, pero es justo precisar también que son conceptos distintos entre sí, como lo habremos de acreditar en este y otros capítulos.

Asimismo, su evolución histórica en nuestro país refleja cómo desde hace décadas y dentro del avance democrático, se priorizó el impulso a aquellos aspectos que tenían que ver con las cuestiones político-electorales, dejando relegado todo lo vinculado con el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes públicos.

Es por eso que resulta importante explicar los antecedentes, partiendo de sus orígenes, así como el desarrollo e impulso de dichos elementos trascendentales en el proceso de consolidación democrática del país; y de igual manera, la evolución y avances de su marco jurídico, resaltando en este aspecto tres momentos (y años) claves: en 1977, con la reforma del art. 6° constitucional (incorporando el derecho a la información); en 2002, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y en 2015, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con todo esto pretendemos, por un lado, aportar aquellos elementos que nos conduzcan a identificar claramente los antecedentes de la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país; y por el otro describir y analizar el marco jurídico en la materia, tanto aquellos ordenamientos jurídicos que contempla la propia Cámara de Diputados, como también la legislación que, a nuestro juicio, se omite.

2.1 ANTECEDENTES DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

En 1977, en el marco de la denominada reforma política, se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir dentro del catálogo de las “garantías individuales” el derecho a la información.

No obstante, este derecho fundamental se mantuvo sin tener mayor vigencia durante casi 25 años, pues más allá de la celebración de diversos foros de consulta pública organizados, en distintos momentos, por los poderes Ejecutivo y Legislativo, la respuesta del Estado mexicano fue nula para dotar de contenido y, fundamentalmente, de instrumentos de accesibilidad a este derecho.

A pesar de que la incorporación al texto constitucional del derecho a la información haya rendido frutos escasos durante un periodo tan largo de tiempo, vale la pena destacar que su primer impulso provenga de la Reforma Política de 1977, pues ello nos permite apreciar claramente que el derecho a la información en México está íntimamente vinculado con el cambio democrático, es decir, con la transformación de nuestro país hacia un Estado Democrático de Derecho.

Es evidente que el reconocimiento pleno de este derecho y su ejercicio efectivo tenían que recorrer una larga ruta de transformación política y social para cristalizar en derechos subjetivos individuales que pudieran ser ejercidos por los ciudadanos.

La Reforma Política de 1977 es una reacción del régimen a una situación generalizada de pérdida de confianza en el sistema que, más que significar una auténtica convicción en los valores democráticos, era una especie de mecanismo de control de daños.

El entorno económico, político y social del país era caótico, la inflación, con aumentos de precios que para 1975 alcanzaban porcentajes del 91.8 y la devaluación del peso mexicano que en 1976 produjo incrementos en el costo de la vida que se acercaban al 50%, impulsaba gravemente el descontento social, descontento que la incapacidad institucional para que la oposición política participara en la construcción de las decisiones públicas, provocaba una creciente presión social expresada en organizaciones ajenas al control estatal, que apostaban por métodos cada vez más radicales y violentos, con movimientos armados en el campo y la ciudad, que fue la respuesta de una parte de la sociedad (sobre todo, jóvenes) inconforme con el ejercicio autoritario del poder .

Este entorno fue el gran incentivo para que el régimen optara por promover modificaciones constitucionales que, en palabras de Jesús Reyes Heróles, intentaron que “el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar

en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación. La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho... Rechazamos actitudes que, a título de un modo de pensar, condenan a otros e invocan el derecho a la intolerancia. Cuando no se tolera se incita a no ser tolerado y se abona al campo de la fratricida intolerancia absoluta, de todos contra todos.”⁶⁶

En materia de Derecho a la Información, la adición al Artículo 6º de la constitución supuso distinguir entre la Libertad de Expresión, como una Garantía Individual, y el Derecho a la Información como una Garantía Social. Los debates en las Cámaras del Congreso de la Unión insisten en que la reforma genera condiciones para que la opinión pública no sea manipulada con información incompleta o condicionada.

En suma, el propósito de la reforma se circunscribe a generar condiciones que permitieran la participación en el juego democrático, sin que los medios de comunicación deformaran la voluntad popular.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una Tesis de la Segunda Sala, explica detalladamente los alcances que el Estado mexicano le dio a la reforma del artículo 6º en los siguientes términos:

“INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada ‘Reforma Política’, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la

⁶⁶ Carpizo, Jorge, *La Reforma Política Mexicana de 1977*, biblio.juridicas.unam.mx, p.46.

diversidad de opiniones de los partidos políticos; b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.”⁶⁷

Consideramos que este análisis deja claro que el reconocimiento del derecho a la información supuso un esfuerzo limitado que se constreñía a la participación de los partidos políticos con registro en el juego democrático, expresado en el aspecto electoral, generar condiciones para que los partidos políticos pudieran tener acceso a los medios de comunicación y, con ello, garantizarle a la sociedad acceso a información plural.

Es obvio que este derecho, entendido como garantía social, dista mucho de tener los alcances y contenidos del derecho de acceso a la información que se contiene en el actual concepto de transparencia gubernamental.

Un acontecimiento de grave violencia en contra de ciudadanos, acontecido a mediados de la década de los noventa, produjo un giro espectacular en la visión que el Estado mexicano tenía de los alcances y contenidos del derecho a la información previsto en el artículo 6º constitucional.

La matanza de 17 personas y las lesiones provocadas a otras 20 por parte de elementos de la Seguridad Pública del Estado de Guerrero, sin que mediara provocación o ataque, y de manera totalmente desproporcionada frente a civiles desarmados, provocó graves niveles de indignación pública.

⁶⁷ *Semanario Judicial de la Federación*. Segunda Sala. Tesis I/92. Tomo X, agosto de 1992, p.44.

Frente a una severa crisis de credibilidad, la indignación de la sociedad civil provocó que el Ejecutivo Federal tomara una decisión extraordinaria en el contexto del funcionamiento institucional del Estado y que excitara a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ejerciera la atribución que, entonces, le confería el artículo 97 de la Carta Magna.

Mediante un escrito presentado el 4 de marzo de 1996 ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el entonces Secretario de Gobernación, Emilio Chuayfet Chemor, por instrucciones del Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, solicitó al Pleno de la Suprema Corte que se ejerciera la facultad de investigación sobre violaciones graves a garantías individuales en relación con los hechos ocurridos el 28 de junio de 1995 en el lugar conocido como “El Vado” de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero.

Llama poderosamente la atención la motivación que esgrimió el Gobierno de la República para solicitar la intervención de la Corte: “A pesar de la intervención de diversas autoridades competentes para conocer del asunto en el ámbito de sus atribuciones y de los resultados a los que se ha arribado hasta la fecha, subsiste en la comunidad nacional un sentimiento de preocupación por el cabal esclarecimiento de los hechos y la determinación de sus consecuencias conforme a la ley.”

Lo anterior significa que para la Presidencia de la República, el hecho de que las instancias de procuración y administración de justicia del Estado de Guerrero hubieran ejercido sus facultades y sometido a proceso a diversos funcionarios públicos, y que, además, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hubiese emitido una recomendación que, en general, fue aceptada y cumplida por el Gobierno del Estado, no permitía que la sociedad mexicana tuviera confianza en los resultados de la actuación gubernamental y que creyera que la información que se le proporcionaba fuera cierta.

Se hizo necesario recurrir a la intervención del máximo Tribunal de Justicia del País, apostando por su imparcialidad, profesionalismo y credibilidad, para intentar dotar de legitimidad al conjunto del poder público nacional.

La Corte aceptó el reto porque, sin duda, entraron en juego valores fundamentales para la viabilidad de la transición plena de México hacia la democracia.

Más allá de analizar las consideraciones jurídicas en los que la Corte sustentó su intervención y las valoraciones constitucionales sobre el alcance de las misma y de su informe⁶⁸, queremos resaltar cómo, más allá del derecho de los partidos políticos de tener acceso a los medios de comunicación masiva para garantizar a la sociedad información plural, empieza a gestarse una visión que, por lo menos, exige que las autoridades se conduzcan con verdad frente a los gobernados.

El informe de la Comisión Investigadora, integrada por los Ministros Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios llega a la siguiente conclusión:

“Tan importante como los acontecimientos concretos y lesionantes de ‘El Vado’ de Aguas Blancas, resulta el manejo público oficializado de los mismos. Es ahí donde aparece como sumamente preocupante para la sociedad mexicana la persistencia en incurrir en una política falta de ética, de ocultamiento, de engaño y de desprecio a la propia sociedad, por parte de quienes son elegidos o designados precisamente para defenderla y servirla”.

“Lo anterior se encuentra respaldado por el artículo 60. de la Constitución, en cuanto dispone que ‘el derecho a la información será garantizado por el Estado’, garantía social que a través de los diferentes elementos que formalmente se manejaron con motivo de la aprobación de ese texto, se debe interpretar como un ‘derecho básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y que contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad’. (Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional). También deben destacarse las siguientes ideas que contribuyen a fijar el alcance de la garantía de que se trata: ‘...la información propiamente dicha, producto de la sociedad moderna, ha venido a convertirse en factor de primera importancia en la modelación de la opinión pública’. Si no se disfruta de un grado aceptable de cultura en general a la vez que de educación política, y de posibilidades de consulta y comprobación en las fuentes emisoras, la información cae en el ámbito de la deformación. Como las condiciones apuntadas están muy lejos de pertenecer al común, surge la necesidad de instituir el derecho a la información como una garantía social’. (Dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados). ‘Entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar (sic) libremente en la formación de la voluntad general, es característica de los regímenes dictatoriales. El Estado mexicano, mediante la reforma propuesta, eleva a rango constitucional el derecho a la información, que es una de las bases de sustentación de la democracia como sistema de

⁶⁸ Para conocer los detalles: *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. Pleno. Ejecutorias, tomo III, junio de 1996

vida'. (Dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección del Senado de la República).

“El artículo 6o., en su última parte, se vio gravemente vulnerado por el entonces gobernador del Estado de Guerrero y demás funcionarios a quienes se ha hecho referencia a lo largo de este dictamen, y que contribuyeron al ocultamiento de la verdad, debiendo añadirse que la disposición anterior se encuentra formalmente comprendida en el Título Primero de la Constitución `De las Garantías Individuales' lo que es suficiente para interpretar que queda comprendido en la expresión `grave violación de alguna garantía individual' usado por el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución, que sustenta esta investigación”.⁶⁹

El informe de los Ministros comisionados, acogido por la Corte, concluye que el ocultamiento de la verdad o la manipulación de la información, constituye una violación grave de la garantía constitucional (hoy, Derecho Humano) consagrada en el entonces vigente Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El tramo por recorrer aun es largo, pero, sin duda, el caso Aguas Blancas perfila uno de los contenidos fundamentales de ese derecho, a saber, el que la información debe ser veraz, con lo que empieza a ampliarse el reducido concepto del derecho a la información que predominó hasta antes de la alternancia en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal.

La elección federal del año 2000, con la victoria del candidato del PAN a la Presidencia de la República, Vicente Fox, produjo la alternancia partidista en el ejercicio del Ejecutivo Federal y, con ello, se generaron las condiciones necesarias para la adopción de diversas medidas de política pública, propias de la transición a la democracia.

Una de ellas, que no es particularmente visible en los periodos de transición sino de las etapas de consolidación, fue el impulso y la final emisión de una Ley de Transparencia Gubernamental.

Con iniciativas que provinieron tanto del Ejecutivo Federal (que en esencia eran los planteamientos del llamado “Grupo Oaxaca,“ donde con anterioridad había participado de forma activa el propio Vicente Fox), como de legisladores integrados en todos los otros grupos parlamentarios distintos al del que emanó el Presidente de la República, la Cámara

⁶⁹ op. cit.

de Diputados se encontró frente a la oportunidad histórica de dotar de contenido preciso, más allá de las resoluciones jurisdiccionales emitidas hasta entonces, al Derecho a la Información, así como de diseñar los instrumentos procedimentales necesarios para aterrizar su efectividad.

Sin necesidad de reformas constitucionales, sino fundamentándose en el propio Artículo 6° y en la facultad genérica contenida en la fracción XXX del artículo 73, el Congreso de la Unión se dispuso a instrumentar ese Derecho y a echar a andar los procesos organizacionales que concretaran la política pública de transparencia gubernamental y le dieran vida a una demanda ciudadana largamente anhelada.

Las iniciativas consideraban grandes beneficios derivados de la posible aplicación de esa Ley. El acceso a la información se consideró componente central de la agenda democrática, que demandaba contar con un derecho de acceso a la información efectivo, garantizado por la ley, sobre los asuntos del Estado y que facilitara el tránsito de un sistema cerrado, a uno plenamente democrático, en el que la rendición de cuentas significara la regla y no la excepción. Asimismo, La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (junio 2002) se planteaba como un instrumento de combate a la corrupción.

La gran definición, el punto de quiebre de los proyectos, es la premisa fundamental del nuevo Derecho de Acceso a la Información Gubernamental y que es el que se contempla en el artículo 2° de la Ley: “ Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala. “⁷⁰

Como puede apreciarse, en el periodo comprendido entre 1977 y 2002, el tránsito del derecho a la información ha evolucionado de una garantía social, cuyo contenido es asegurar que el Estado permita que la sociedad conozca abiertamente todas las ofertas políticas institucionales disponibles, abriendo a los partidos políticos espacios regulares en los medios de comunicación masiva, a una garantía individual que asegure, primero, que las autoridades ofrezcan información veraz y oportuna, como antítesis del manejo manipulado de la información; después, al reconocimiento pleno de que se trataba de una garantía

⁷⁰ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 2°

individual que permitía a los gobernados acudir al amparo en el caso de que una autoridad se negara a otorgar información debidamente solicitada si mediaba interés jurídico.

Con la nueva Ley, finalmente se logró el anhelo, largamente aplazado, de concretar una transformación mucho más profunda que implicaba dejar de lado la práctica secular del secreto administrativo y la más absoluta discrecionalidad en el manejo de la información gubernamental, por una nueva visión según la cual ésta constituye un bien público que debe estar al alcance de cualquier persona.

El diseño de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México tiene características peculiares en relación a la mayoría de este tipo de cuerpos normativos en el mundo. La más llamativa de ellas fue, sin duda, la de sus alcances ya que aún cuando el proyecto original limitaba su aplicación al conjunto de la administración pública federal, durante el proceso de discusión y negociación de la ley, se determinó ampliar su ámbito de aplicación también a los Poderes Legislativo, Judicial, a los organismos constitucionales autónomos, a los tribunales administrativos federales y a cualquier otro órgano federal.

Por lo tanto, la Ley incluyó entre sus sujetos obligados al Poder Legislativo Federal; sin embargo, bajo el argumento de que los obligados diversos a la Administración Pública Federal tienen características peculiares de objetivos, organización y finalidades, el Legislativo recurrió a una solución (o argucia) mediante la cual se permitió que este Poder implementara, a través de reglamentos o acuerdos generales, los procedimientos adecuados a sus propias características, siempre y cuando se respetasen los mínimos establecidos en la Ley.

Con respecto a esta Ley, podemos destacar varios aspectos: tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores son sujetos obligados; los Legisladores Federales tienen la categoría de Servidores Públicos, de acuerdo con el art. 108 constitucional (párrafo primero), y por lo tanto, son sujetos de responsabilidades; al menos en teoría, se reconoce que la transparencia y rendición de cuentas son elementos indispensables para la consolidación democrática y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

“El tema de la transparencia toma un segundo y más poderoso aire a partir de la reforma constitucional de 2007. Dicha reforma, a la par de establecer nuevas reglas del juego, preveía que todas las leyes en materia de transparencia fueran renovadas.”⁷¹

La importancia de esta reforma radica en el hecho de que garantiza un “piso mínimo” compartido para que el derecho de acceso a la información pública se pueda ejercer bajo condiciones similares en todo el País.

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Artículo 6º constitucional que crea el Sistema Nacional de Transparencia. Por lo que respecta a la Cámara de Diputados y a los Otros Sujetos Obligados, el impacto fundamental de la reforma es que dichos entes quedan sometidos a la jurisdicción del IFAI.

A partir de esa reforma y de la adecuación de las leyes secundarias, la Cámara de Diputados será revisada, incluso en las cuestiones de inconformidad con las resoluciones de la Unidad de Enlace, por el nuevo Instituto creado a partir de la reforma.

Esto implica una profunda transformación institucional pues, en adelante, las decisiones de permitir el acceso a la información pública de la Cámara de Diputados serán revisadas por un órgano que goza de amplia autonomía y capacidad para hacer cumplir sus resoluciones. Por otra parte, la Cámara deberá ajustarse a los lineamientos que dicte el Órgano Garante en materia de políticas de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

Los espacios de oportunidad que se abrieron a partir de la reforma son inmensos; así, por ejemplo, además de que la Cámara será regulada y revisada por el IFAI, el Poder Legislativo Federal estaría obligado a proporcionar información específica sobre todos los ámbitos de su actividad, incluyendo los que generan mayor inconformidad y molestia ciudadana como, por ejemplo, el inventario de los bienes muebles e inmuebles asignados a los grupos parlamentarios y el listado del personal que labora para ellos, especificando cargo o puesto, remuneración, independientemente de la modalidad de pago, contratación o servicios contratados; todo apoyo económico, logístico o material que se le brinde a los

⁷¹ Carbonell, Miguel, “El doble Discurso”, Enfoque (suplemento dominical periódico Reforma), febrero 20 de 2012

grupos parlamentarios; el domicilio del módulo de orientación, quejas o vinculación ciudadana de los legisladores, el tipo y número de gestiones y los recursos asignados para ese propósito; el monto ejercido y detallado de recursos públicos que se destinen para los informes de actividades de cada uno de los legisladores; las partidas presupuestales y montos asignados a los grupos parlamentarios, las comisiones o comités, la mesa directiva, la junta de coordinación y los demás órganos del Congreso, y los responsables de ejercerlas, así como un informe sobre su ejecución, entre otros.

Finalmente, el 16 de abril de 2015 fue aprobada por la Cámara de Diputados la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con el objeto de “ ... establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios . “⁷²

2.2 ANTECEDENTES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO.

La demanda de rendición de cuentas a los servidores públicos no es un hecho reciente, pues tiene mucho camino recorrido. Desde los antepasados aztecas, ya se tenían algunos elementos que servían para contabilizar los bienes que generaban los tributos de aquella época, Posteriormente, con la llegada de los españoles en 1524 se crea el Tribunal Mayor de Cuentas

Para algunos autores, la rendición de cuentas nace con la democracia representativa, e incluso, ubican sus antecedentes en la antigua democracia griega, por la existencia de algunos mecanismos de control del poder.

⁷² Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art. 1°

En este sentido, “el gobierno representativo introdujo dos ideas novedosas: la soberanía popular y la representación . Dado que la soberanía residía en el pueblo, éste contaba con la facultad para delegar autoridad al gobierno para legislar y promover el interés general ..., (y) contaba con el derecho para exigir cuentas a sus representantes.”⁷³

En el caso de México, desde el Congreso Constituyente de 1824 surgió la necesidad de limitar y controlar el poder público, lo que dio lugar a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda.

“La adopción de una forma de gobierno con separación de poderes, gobiernos locales soberanos y una Federación a la cual se adherían, abrió por primera vez ... el debate ... sobre la rendición de cuentas.”⁷⁴

“Aunque incipiente y muy imperfecto, el sistema de pesos y contrapesos y de control y vigilancia del poder tuvieron sus inicios en el Constituyente de 1824.”⁷⁵

De hecho, la Constitución de 1824 creó la obligación del Poder Ejecutivo de rendir cuentas del uso de los recursos públicos, y la fiscalización de éstos por otro Poder, el Legislativo, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano técnico de fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados. Además, la facultad exclusiva para determinar los gastos de la nación, determinar las contribuciones necesarias y disponer de ellas, así como la revisión anual de las cuentas del gobierno.

Años más tarde, en la Constitución de 1857 se consideraron, por primera vez, libertades y derechos ciudadanos, para garantizar a estos últimos su protección frente al poder político; y sus primeros artículos “fueron dedicados a asegurar una justa distribución del trabajo y las libertades de prensa, de tránsito y de propiedad, así como a fijar las obligaciones políticas de la ciudadanía.”⁷⁶

Por ello es que tanto la Constitución de 1824 como la de 1857, tuvieron un papel muy importante en los inicios y la evolución histórica de la rendición de cuentas en nuestro

⁷³ Ugalde, Luis Carlos, op. cit., p.41.

⁷⁴ *Ibíd.*, p.47.

⁷⁵ *Ibíd.*, p.48.

⁷⁶ *Ibíd.*, p.48.

País, pues visualizaron la necesidad no solo de organizar, sino también de controlar el poder, incorporando instrumentos novedosos para la realidad política de una Nación independiente que aspiraba a construir su historia y su destino.

“La primera separó el poder y adoptó mecanismos de pesos y contrapesos, como el veto presidencial o el llamamiento a cuentas que podía hacer el Congreso al Poder Ejecutivo. La de 1857 otorgó grandes poderes al Congreso para exigir cuentas al Ejecutivo (lo que resultó un obstáculo para la gobernabilidad del país) y dispuso, por primera vez, la existencia constitucional de garantías individuales. Los principios de lo que hoy se conoce como la rendición de cuentas horizontal eran incorporados a la vida institucional del país.”⁷⁷

En 1978 se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, asignándole el papel de órgano de control y fiscalización de la Cámara de Diputados, responsable de la revisión de las cuentas y fondos públicos federales.

En julio de 1999 se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución y se establece la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Finalmente, el 20 de diciembre de 2000 se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, creándose la Auditoría Superior de la Federación, como el órgano responsable de la fiscalización de la Cuenta Pública.

En nuestros tiempos, la rendición de cuentas se ha constituido en un factor fundamental en el proceso de consolidación democrático, pues su ejercicio real hace posible controlar los excesos del poder y asegurar que los gobernantes ejerzan su cargo con honestidad, transparencia y eficiencia.

2.3 MARCO JURÍDICO

Sin duda alguna, el conjunto de disposiciones normativas y jurídicas al que deben ceñirse las instituciones y organizaciones en la ejecución de sus encomiendas o encargos, es la base principal que debe guiar su actuación.

⁷⁷ *Ibíd.*, p.49.

Por ello, es muy revelador lo que la propia Cámara de Diputados considera como su marco jurídico y normatividad interna, mismo que aparece en su página electrónica; pues esto es un reflejo muy claro de lo que dicha Cámara interpreta como sus responsabilidades en materia de transparencia y rendición de cuentas.

El marco jurídico contempla los siguientes ordenamientos:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Reglamento de la Cámara de Diputados;
- d) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- e) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas;
- f) Estatutos, Manuales, Normas y Reglamentos Internos de la Cámara de Diputados;
- g) Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados;
- h) Acuerdos de los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados;
- i) Otras Disposiciones de la Cámara de Diputados; y
- j) Otras Disposiciones de la Auditoría Superior de la Federación.

Con respecto al ámbito constitucional, el artículo 74 establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, dentro de las que destacan: la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; Revisar la Cuenta Pública Anual, a través de la Auditoría Superior de la Federación, así como evaluar su desempeño.

Para efectos de responsabilidades el artículo 108 considera como “servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los

que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”⁷⁸

Finalmente, el artículo 134 ordena que “... los recursos económicos de que dispone la Federación , ..., se administrarán con eficiencia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”⁷⁹

La Ley Orgánica del Congreso General define la organización y funcionamiento de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, Órganos de Gobierno, Grupos Parlamentarios, Comisiones, así como de las áreas técnicas y administrativas

El Reglamento de la Cámara tiene por objeto normar la función parlamentaria y definir los procedimientos internos que efficienten el trabajo cameral.

El Reglamento para el Gobierno Interior norma aspectos como la instalación de las Cámaras, obligaciones de su Mesa Directiva, las sesiones y el trabajo legislativo.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas señala los aspectos centrales de la revisión de la Cuenta Pública de la Federación y la evaluación de los resultados de la gestión financiera.

En cuanto a la normatividad interna destaca el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales en la materia; y las normas financieras, presupuestales y de adquisiciones, entre otras.

Lo que llama la atención es que dentro de todo este marco jurídico de la Cámara de Diputados no se consideren cuatro ordenamientos esenciales:

- a) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- b) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- c) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y
- d) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.108

⁷⁹ *Ibíd*em, art. 134

Lo anterior, porque el marco jurídico es el punto de partida para el cumplimiento de las tareas asignadas a una institución; y estos cuatro ordenamientos contienen un conjunto de obligaciones y responsabilidades para la Cámara de Diputados (que al no ser consideradas, son ignoradas), mismas que a continuación señalaremos:

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Al analizar la finalidad de esta Ley, lo primero que se observa es que garantiza el acceso de toda persona a la información generada por el Poder Legislativo.

Además, es evidente que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores son considerados sujetos obligados, es decir, que deben cumplir con las obligaciones de transparencia, así como también por su calidad de servidores públicos son sujetos de responsabilidad administrativa y penal, según sea el caso.

Dentro de los objetivos de la Ley vale la pena resaltar tres aspectos:

- Se pretende lograr transparentar la gestión pública a través de la publicidad de la información generada;
- Favorecer el proceso de rendición de cuentas a los ciudadanos, y que ésta sea un instrumento que permita evaluar el desempeño gubernamental; y
- Que la transparencia y rendición de cuentas contribuyan al proceso de democratización del país y la vigencia del Estado de derecho, definición de suma trascendencia una vez que todo esto llegara a materializarse.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Esta Ley ordena entre otros aspectos, que los sujetos obligados cumplan con la administración de los recursos públicos basándose en criterios de legalidad, honestidad, transparencia y rendición de cuentas; estableciendo que el Poder Legislativo, como ejecutor del gasto, también debe rendir cuentas por el ejercicio de dichos recursos, prohibiendo una serie de erogaciones que, al observar los resultados de las auditorías de la Auditoría Superior de la Federación, queda muy claro que no son respetadas algunas de estas disposiciones.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Este ordenamiento recalca el hecho que los sujetos obligados, además de los señalados tanto en el art. 108 constitucional como en otras leyes, lo son también todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, obligándolos a utilizar dichos recursos exclusivamente para los fines establecidos, así como a la rendición de cuentas sobre el ejercicio de sus funciones, debiendo proporcionar toda la documentación e información que se le requiera.

Precisamente las resistencias del Poder Legislativo son a la entrega de toda aquella información relacionada con las subvenciones a Grupos Parlamentarios.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Sin duda alguna, la Ley General de Transparencia representa un elemento fundamental en el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas en nuestro país.

En estricto sentido, además de que esta Ley considera gran parte de lo establecido en las anteriores leyes mencionadas, es pertinente reconocer una serie de avances en la materia (también algunos retrocesos), que expondremos a detalle en el capítulo siguiente, por lo cual y para no ser repetitivos, no los incluimos en este apartado.

Por último, y para una mejor comprensión del tema, es conveniente detenernos a explicar detalles relacionados con los dos momentos de mayor impulso recientes en cuanto a la transparencia: Ley Federal de Transparencia (2002) y Ley General de Transparencia (2015).

Es importante señalar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), tuvo como antecedentes tres iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados:

- El 11 de Julio de 2001 el PRD presentó la iniciativa de “Ley de Acceso a la Información relacionada con los actos administrativos y de gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión” ,

en cuya propuesta (y como su título lo indicaba) el sujeto obligado era básicamente el Poder Ejecutivo Federal, es decir, la administración pública centralizada y descentralizada; establecía el principio de publicidad de los actos de gobierno, interpretado éste como el derecho de todo individuo a solicitar y recibir información sin estar obligado a manifestar ningún interés en particular; y le asignaba a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la encomienda de vigilar el cumplimiento de derecho a la información, en su carácter de organismo responsable de la protección de las garantías individuales.

- El Poder Ejecutivo Federal envió el 30 de noviembre de 2001 la iniciativa de “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información”, considerándola un mecanismo de combate a la corrupción y fundamentada en los principios siguientes: máxima publicidad de la información; de legalidad, al especificar la obligatoriedad para los servidores públicos de observar sus disposiciones; y la delimitación de la información reservado o confidencial y la protección de datos personales.

Dentro de los sujetos obligados consideraba a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los tribunales administrativos y los organismos constitucionales autónomos; y para resolver los recursos que presentasen los particulares proponía crear una comisión de garantías de información, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, dependiente del Ejecutivo integrada por tres comisionados.

- El 6 de diciembre de 2001, Diputados del PRI, PRD y Convergencia, presentaron la iniciativa de “Ley de Federal de Acceso a la Información Pública”, considerando como órganos obligados a los tres poderes de la Unión y los organismos constitucionales autónomos; y la novedad es que proponía la creación de un Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, como órgano autónomo que fuese la autoridad en materia de derecho de acceso a la información, integrado por cinco comisionados nombrados por la Cámara de Diputados, a propuesta del Ejecutivo.

Como se observa, estas iniciativas dejan claras las dos visiones que se tenían en esos momentos sobre los sujetos obligados en la materia: por un lado, e incluso desde el propio Poder Legislativo, había quienes estaban de acuerdo en considerar sujeto de la transparencia solo al Poder Ejecutivo Federal, excluyendo a los otros poderes, es decir,

únicamente a la Administración Pública Federal; y por el otro, una postura de avanzada, impulsada por organizaciones civiles (principalmente el llamado “Grupo Oaxaca”) y que fue la que finalmente se impuso y aprobó, en el sentido de incluir como sujetos obligados a todos los poderes públicos (ya no solo el Ejecutivo); garantizando el acceso de toda persona a la información en posesión de los órganos antes señalados.

Pero aun cuando esta fue la decisión prácticamente unánime de la Cámara de Diputados, intereses políticos “dieron al traste” con todo lo anterior, esgrimiendo un pretexto (más que justificación) totalmente fuera de lugar: a través de la inclusión del art. 61, se facultó a los poderes Legislativo, Judicial y órganos constitucionales autónomos, para definir sus propios procedimientos, con el argumento que había diferencias entre la organización y funcionamiento de éstos, por lo que requerían “flexibilidad” para determinar los procedimientos que mejor se ajustaran a su organización y funcionamiento internos, lo que en los hechos equivalió a que dichos poderes, en aspectos fundamentales para la transparencia y rendición de cuentas, siguieran siendo omisos, pese a lo establecido en la propia Ley Federal.

En muchos sentidos, trece años después se repitió la misma historia: el 16 de abril de 2015 la Cámara de Diputados aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo que en ese momento fue celebrado por sus integrantes como el inicio definitivo de una nueva etapa en materia de transparencia y rendición de cuentas; pues entre otras cosas, agregaba mayores responsabilidades, así como nuevos sujetos obligados que siempre habían mostrado resistencias (partidos políticos y sindicatos).

Pero en los hechos, la inclusión en esta Ley de un transitorio décimo tercero, nuevamente permitió al Poder Legislativo evadir sus responsabilidades, ya que en éste se establecieron dos “candados”:

- a) Que para el cumplimiento de sus obligaciones generales y específicas, ambas Cámaras del poder Legislativo tenían que aprobar (a más tardar el 30 de agosto de 2015) un “programa de reorganización administrativa”; y
- b) Se puso mucho énfasis en que dichas obligaciones de transparencia solo se harían efectivas siempre y cuando se implementaran los mencionados programas.

La realidad lamentable es que llegamos al mes de febrero de 2016 sin que el Poder Legislativo muestre indicios de pretender cumplir con sus responsabilidades.

Por lo tanto, podemos señalar que en los dos momentos decisivos en el ámbito de la transparencia y rendición de cuentas, el Poder Legislativo se ha “protegido” y procurado evitar, por todos los medios a su alcance, asumir un compromiso serio y efectivo en la materia.

III. LA TRANSPARENCIA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En el presente capítulo abordamos de manera directa, tratando de ser lo más objetivo posible (por haber sido legislador federal), la realidad actual de la manera en que la Cámara de Diputados se conduce en materia de transparencia.

Con el propósito de ubicar el objeto de análisis, iniciamos el capítulo con la descripción del Poder Legislativo, como uno de los tres poderes de la federación; para posteriormente abordar nuestro tema principal: el ejercicio de la transparencia en la Cámara de Diputados, señalando, primero, sus órganos de transparencia y el camino que ha recorrido ésta al correr de los años, su desarrollo y resultados; llevando a cabo, también, una evaluación de dicho ejercicio de transparencia que nos permita conocer con exactitud la manera como se asumen y materializan, en los hechos, las obligaciones y responsabilidades en la materia, por parte de la Cámara de Diputados; así como aportar elementos esenciales para las conclusiones finales.

Finalmente, exponemos una serie de acciones y medidas a realizar que pueden coadyuvar para lograr una mayor transparencia en el desempeño cotidiano de la Cámara de Diputados.

3.1 EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN MÉXICO

De acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”⁸⁰

Cada uno de los poderes de la Unión desempeña una serie de funciones específicas, las cuales se contemplan en la propia Constitución: el Ejecutivo, se hace cargo de las actividades administrativas; el Legislativo tiene entre sus principales funciones emitir leyes y decretos; en tanto que el Judicial es el responsable de la aplicación del derecho.⁸¹

⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, 2014

⁸¹ Camacho Vargas, José Luis, El Congreso Mexicano, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2013, p. 115.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras: una de Diputados, considerados como representantes de la Nación; y otra de Senadores, en representación de los estados de la República.⁸²

Dichas Cámaras poseen facultades de supervisión y control sobre los órganos de la Administración Pública Federal, de manera particular en cuanto al control presupuestal, revisión de la Cuenta Pública, y de la política exterior. Por tanto, podemos afirmar que son tres las funciones principales del Congreso Mexicano: representar a la nación y a los estados; controlar política y fiscalmente la conducción de la Administración Pública Federal; y crear leyes, decretos e instituciones.

3.1.1 LA CÁMARA DE SENADORES

Desde sus orígenes, el Senado mexicano se fundó bajo el principio de la representación paritaria de las entidades integrantes del Pacto Federal. De hecho, desde la primera Constitución Federal de 1824, el Poder Legislativo adoptó un sistema bicameral, donde, como ya se dijo, los Diputados representaban a la población y los Senadores a la Federación. De esta forma, con la Cámara de Senadores se hizo posible que los estados que formaban parte del Pacto Federal, a través de sus representantes (Senadores), participaran en la toma de decisiones y defendieran los intereses de sus propios estados frente a otros estados, y a la propia Federación. El término *senador* proviene del latín SENATOR, ONIS, y SENEX; cuyo significado es viejo o senil.

La Cámara de Senadores se integra por 128 legisladores, “de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal , dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate .

⁸² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 50

“Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional...”⁸³

En cuanto a las facultades del Senado, destacan las siguientes:

- Analizar la política exterior llevada a cabo por el Ejecutivo Federal;
- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas;
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;
- Nombrar a los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- Nombrar al Fiscal General de la República;
- Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado.⁸⁴

Derivado de la última reforma constitucional en materia político-electoral, “los Senadores podrán ser electos por dos periodos consecutivos... La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”⁸⁵

3.1.2 LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados es la instancia que expresa el poder del pueblo y su soberanía. Se puede afirmar que es el órgano parlamentario constituido para representar los intereses de la población. Está “ 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, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (sic) plurinominales.”⁸⁶

⁸³ *Ibíd*em, art. 56

⁸⁴ *Ibíd*em, art. 76

⁸⁵ *Ibíd*em, art. 59

⁸⁶ *Ibíd*em, art. 52

“Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.”⁸⁷

Por lo tanto, los Diputados son los representantes de la Nación elegidos por la ciudadanía a través de dos principios: a) por medio del voto directo (de mayoría); y b) de manera indirecta, electos en las circunscripciones electorales (plurinominales); y pueden ser reelegidos hasta por cuatro periodos consecutivos (12 años).

La palabra *diputado* proviene del latín DEPUTARE, cuyo significado es ASIGNAR, DESTINAR; y del participio pasivo DIPUTAR, igual a NOMBRAR, ELEGIR.

Entre los requisitos para ser Diputado, figuran los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- Tener veintiún años cumplidos al día de la elección;
- Ser originario o vecino del Estado en que se realice la elección;
- No estar en servicio activo en el ejército;
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Ministro de la Corte, o ministro de algún culto religioso.⁸⁸

Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se encuentran:

- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaratoria de Presidente Electo;
- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Ratificar el nombramiento del Secretario de Hacienda, a propuesta del Presidente de la República;
- Revisar la Cuenta Pública anual;
- Coordinar y evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación;
- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo;
- Declarar la procedencia penal contra los servidores públicos por delitos considerados en el art. 111 constitucional.⁸⁹

⁸⁷ *Ibíd*em, art. 53

⁸⁸ *Ibíd*em, art. 55

3.2 ÓRGANOS DE TRANSPARENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

3.2.1 UNIDAD DE ENLACE

La Unidad de Enlace es el órgano operativo de la Cámara de Diputados responsable de garantizar a toda persona el acceso a la información que genera y posee dicha Cámara.

Por mandato constitucional, el ejercicio de este derecho se rige por un principio básico: “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos público o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, ...”⁹⁰

Por otro lado, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (junio 2002) contempló entre sus objetivos “ Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; (...) Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los sujetos obligados; (...) Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; (...) Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.”⁹¹

Por último, la Cámara de Diputados está obligada a establecer los órganos, criterios y procedimientos para que cualquier particular pueda tener acceso a la información, de acuerdo con los principios y plazos establecidos.⁹²

La Unidad de Enlace tiene las siguientes responsabilidades:

- Establecer el vínculo con los órganos obligados a presentar la información;
- Atender las solicitudes y trámites de información;
- Informar del resultado de los recursos de revisión interpuestos;

⁸⁹ Ibídem, art. 74

⁹⁰ Ibídem, art. 6°

⁹¹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 4º

⁹² Ibíd., art. 61

- Informar de los amparos presentados en contra de las resoluciones de la Cámara de Diputados;
- Dar a conocer las estadísticas sobre las solicitudes de información, tipo de respuesta y tema de las solicitudes.⁹³

La Unidad de Enlace depende de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, su Titular es designado por el Presidente de la Mesa Directiva, durando en su encargo el mismo periodo del Presidente que lo haya designado; y los requisitos para ser Titular son:

- Título en licenciatura afín;
- Tres años de experiencia en la materia;
- Tener cuando menos treinta años de edad al día de su designación.⁹⁴

Asimismo, esta Unidad debe tener un espacio físico adecuado y personal capacitado para la atención y orientación de los particulares en materia de acceso a la información, datos personales y transparencia, con los medios necesarios para que se consulte la información pública y se puedan formular las solicitudes de acceso a la información.

3.2.2 ÓRGANO RECTOR

El Órgano Rector es el responsable de fijar las políticas institucionales de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales de la Cámara de Diputados, para lo cual la Junta de Coordinación Política de la Cámara (constituida por todos los coordinadores parlamentarios) desempeña el papel de Órgano Rector. Se integra por un Presidente (que es el Presidente de la Junta de Coordinación Política), y el número de vocales como coordinadores de grupos parlamentarios haya; además de cuatro consultores: el Secretario General de la Cámara, el Contralor Interno, el Director General de Asuntos Jurídicos y el Titular de la Unidad de Enlace.⁹⁵

⁹³ Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, art. 5°

⁹⁴ *Ibíd.*, art. 8

⁹⁵ *Ibíd.*, art. 10

Este órgano debe sesionar una vez al mes de manera ordinaria, y extraordinaria cuantas veces sea necesario, debiendo ser públicas todas las sesiones.

Dentro de sus facultades, se encuentran las siguientes:

- Establecer los lineamientos y programas de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales; así como dar seguimiento a su ejecución;
- Establecer lineamientos y programas para la preservación de documentos en archivos organizados y actualizados;
- Establecer el programa de capacitación en materia de transparencia para la Cámara;
- Coordinar y supervisar las acciones de la Cámara en lo relativo a transparencia, acceso a la información y protección de datos personales;
- Presentar al Pleno de la Cámara los informes semestrales en la materia;
- Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información proporcionada por los órganos obligados;
- Declarar, en su caso, la inexistencia de información que se solicite;
- Elaborar el programa anual de actividades, estableciendo calendario de sesiones y proyectos y programas de acciones en la materia;
- Dar vista a la autoridad cuando se encuentren irregularidades u omisiones a la normatividad en la materia;
- Conocer, sustanciar y resolver los recurso de revisión;
- Interpretar el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales;
- Diseñar y aplicar indicadores de evaluación del desempeño en la materia.⁹⁶

El Órgano Rector tiene la obligación de enviar al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y al Pleno de la Cámara en el mes de enero y julio, un informe semestral que contenga el número y tipo de solicitudes de información y resultados; tiempos de respuesta a las solicitudes; la situación que guarden

⁹⁶ *Ibíd.*, art. 15

las denuncias que presente el Consejo ante la Contraloría Interna; y las dificultades que se observan para el cumplimiento de la normatividad en la materia.⁹⁷

3.2.3 CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Es el Órgano especializado e imparcial de la Cámara y cuenta con autonomía de operación, gestión y decisión; se integra por tres especialistas en la materia y su Presidente es electo por el voto de los consejeros, permaneciendo en su cargo cinco años, sin posibilidades de reelección.

“El ejercicio del cargo de consejero podrá ser retribuido con una compensación, de acuerdo a los casos atendidos. Para ello, el Comité de Administración deberá establecer los criterios correspondientes y, en su caso, los apoyos administrativos necesarios para el cumplimiento de las funciones de los consejeros.”⁹⁸

Para la elección de los integrantes del Consejo, la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de la Función Pública, debe emitir una convocatoria pública abierta a especialistas e investigadores en la materia, difundida en medios impresos de circulación nacional, gaceta parlamentaria y el portal de internet de la Cámara.

La Comisión de la Función Pública presenta la terna de consejeros a la Junta de Coordinación Política y ésta al Pleno de la Cámara, para su aprobación. Dentro de los requisitos establecidos se encuentran:

- Edad mínima de 30 años;
- Licenciatura en el área de ciencias sociales;
- Experiencia de cinco años en la docencia e investigación;

⁹⁷ *Ibíd.*, art. 22

⁹⁸ *Ibíd.*, art. 23

- Prestigio en el ámbito relacionado con la transparencia y acceso a la información.

Las principales atribuciones del Consejo son:

- Participar en el diseño de la política institucional de la Cámara en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, por medio de análisis, estudios, evaluaciones y recomendaciones,
- Conocer, substanciar y resolver los recursos de reconsideración en la materia;
- Nombrar a su personal directivo y administrativo;
- Proponer a la Junta de Coordinación Política su proyecto de Presupuesto de Egresos,
- Establecer los lineamientos para la presentación de los informes y la evaluación de las acciones, planes y programas del Órgano Rector y la Unidad de Enlace;
- Evaluar el informe anual de la Cámara en lo relativo al ejercicio del derecho de acceso a la información;
- Diseñar y aplicar indicadores de evaluación del desempeño de la Cámara en la materia;
- Tener acceso a los documentos e informes de la Cámara de Diputados, con el fin de resolver los recursos de reconsideración.⁹⁹

3.3 EL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA EN LA CAMARA DE DIPUTADOS

3.3.1 REGLAMENTO DE TRANSPARENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2003)

Respondiendo a la decisión legislativa de ampliar el espectro de sujetos obligados a otros órganos federales diversos de los de la Administración Pública Federal, y conforme a la solución propuesta de permitir que tales órganos establecieran sus propios sistemas normativos para la instrumentación de derecho de acceso a la información pública gubernamental, la Ley Federal de Transparencia dispuso: “El

⁹⁹ *Ibíd.*, art. 24

Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.”¹⁰⁰

Asimismo, el artículo Cuarto Transitorio de la Ley ordenó que los sujetos obligados deberían emitir las disposiciones correspondientes a más tardar un año después de la entrada en vigor de la ley, es decir, el 12 de junio de 2003 como fecha límite.

El 29 de abril de 2003, dentro del plazo previsto en el Cuarto Transitorio de la Ley, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la Cámara de Diputados.

A partir de su entrada en vigor, el 13 de mayo de 2003, la Cámara de Diputados debía iniciar la ruta de institucionalización e implementación de las obligaciones de Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la política de Transparencia en la que se comprometió el Estado Mexicano.

El primer esfuerzo de análisis e interpretación sobre los procesos de implementación de la Ley de Transparencia en los órganos obligados distintos de la Administración Pública Federal es el estudio de 2006, encabezado por los investigadores del CIDE, Sergio López Ayllón y David Arellano Gault, titulado “Estudio en materia de Transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.

Dicho trabajo se basa en el primer reglamento vigente en esa materia así como en los primeros pasos de instrumentación del derecho y de la política en cuestión. El estudio

¹⁰⁰ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 61

desarrolla una serie de indicadores y un índice que los analiza de manera relacionada y sirvió como punto de partida para establecer metodologías que, más adelante, se han usado para evaluar la evolución organizacional del derecho de acceso a la información y de las políticas de transparencia.¹⁰¹

Los resultados y las interpretaciones del estudio no fueron halagadores para la Cámara de Diputados. Los investigadores concluyen que este órgano legislativo no sólo había sido incapaz de cumplir con la publicación de datos formales de la organización, sino que tampoco pudo incorporar la transparencia en el diseño de sus unidades, ni en los esfuerzos institucionales en la materia, a pesar de que en la evaluación normativa y de atención al usuario se lograron calificaciones promedio en relación a los otros órganos obligados.

3.3.2 REFORMA AL ART. 6º CONSTITUCIONAL (2007)

Tras la promulgación de la Ley Federal de Transparencia en el año 2002 podemos afirmar que este tema provocó un fuerte consenso hacia un auténtico acuerdo nacional¹⁰², tan profundo que motivó que todas las entidades federativas del país, sin un mandato constitucional específico, expidieran sus propias leyes de transparencia.

Como lo reconocen los gobernadores que suscribieron lo que se denominó la “Declaración de Guadalajara”, el impulso fundamental para que los niveles de gobierno, distintos al federal, incluyeran en sus agendas y establecieran como de alta prioridad el tema de la transparencia, pasa por el reacomodo de las responsabilidades y competencias de esos órganos gubernamentales que, tras la ruptura del sistema que permitía el ejercicio de facultades metaconstitucionales, significó que los Estados y los municipios de la República ganaron nuevas responsabilidades y obligaciones que debían corresponderse con mayores recursos.

Para los gobernadores que respaldaron la declaración, el mayor ejercicio presupuestal debía corresponderse con mecanismos que aseguraran la plena rendición de cuentas, es

¹⁰¹ Para profundizar en este tema ver: *Estudio en materia de Transparencia de otros sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) e Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)

¹⁰² La Transparencia y el futuro de la democracia en México (Declaración de Guadalajara)

decir, mediante la instrumentación efectiva del derecho de acceso a la información pública gubernamental y de la política de transparencia.

El detonante de 2002, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia, nos permite asistir al proceso de construcción de una estructura social que implica la conciencia compartida de que la transparencia es un valor que merece la creación de instituciones de las que se desprendan normas y comportamientos sociales legítimos y posibles.

Por eso, hasta la reforma constitucional de 2007 en materia de transparencia, somos testigos de la construcción colectiva de discursos que fundamentan y legitiman la consolidación de esta política pública desde el punto de vista argumentativo y persuasivo (que lo conecten con la realidad y con la percepción de otros actores) y de poder (que lo sostengan frente a discursos alternativos), discurso que, durante esos años, genera el consenso de que en la primera etapa del derecho de acceso a la información y la transparencia en México, las leyes que aprueban los Congresos locales tienen un rasgo común: la heterogeneidad de procedimientos para su ejercicio. Como si se tratara de administrar la opacidad o dosificar la transparencia.¹⁰³

El consenso se construye en torno a la necesidad de establecer a nivel constitucional obligaciones básicas e iguales en materia de transparencia y acceso a la información, tal como lo expresa el acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del 6 de noviembre de 2006, aprobado por el Pleno el día 28 siguiente, en el que se destaca que “ Los distintos grupos parlamentarios manifestamos que es de considerarse la iniciativa plural en materia de transparencia y acceso a la información que han presentado a la opinión pública en días pasados en la ciudad de Chihuahua, distintos Gobernadores de varias fuerzas políticas para impulsar los entendimientos necesarios que logren el establecimiento en nuestra Norma Suprema de principios mínimos y uniformes observables en todo el territorio nacional.”¹⁰⁴

¹⁰³ López Aceves, Juan Carlos. Transparencia en México, Documentos, actores y Fechas clave (2001-2013), ITAIT, Tamaulipas, 2013

¹⁰⁴ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2204-II. Martes 1 de Marzo de 2007

En estas condiciones, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública de la Cámara de Diputados se abocaron a dictaminar la Iniciativa Chihuahua para elevar a rango constitucional las condiciones mínimas del derecho de acceso a la información como principal herramienta de instrumentación de la política de transparencia.

Para nuestro interés en el tema del proceso de instrumentación de ese derecho en la Cámara de Diputados, queremos destacar los razonamientos de las comisiones en torno al mecanismo de garantía de efectividad del acceso a la información. Sobre este particular, las dictaminadoras enfocaron sus baterías hacia la consolidación de órganos garantes con facultades suficientes para garantizar que toda persona, en cualquier parte del territorio nacional, contara con un procedimiento expedito y eficaz, procesado ante organismos ad hoc para hacer valer su derecho.

Las Comisiones Unidas destacan la importancia de la fracción IV del nuevo Artículo 6° de la Constitución, que dispone el establecimiento de procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Frente a la evidente resistencia de hacer pública y entregar la información por parte de los sujetos obligados, se hace necesaria la implementación de procedimientos ágiles de revisión de las decisiones desahogados ante organismos especializados en la materia y cuyas resoluciones sean vinculantes.

El diseño normativo a nivel constitucional de estos órganos exigía, primero, la característica de la especialización, que garantiza valorar adecuadamente los casos que se presenten; por otra parte, la imparcialidad, que garantice que los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

Sostienen las dictaminadoras que, para lograr este objetivo, "... la reforma establece que los órganos gozarán de tres autonomías, orientadas a garantizar estas cualidades: operativa que consiste en la administración responsable con criterios propios; de gestión presupuestaria que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto, ejercer su

presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencia conforme a la Ley, y finalmente la de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.”¹⁰⁵

Un dato más que resalta de manera importante para nuestro objeto de análisis, es la atención de las dictaminadoras en torno a la imparcialidad de los órganos garantes, requisito indispensable para generar dos inercias que se consideran centrales para la efectividad del derecho de acceso a la información: primero, que se integren a través de un procedimiento abierto y transparente que garantice su independencia y, segundo, que sean imparciales en su funcionamiento, es decir, que adquieran un profundo compromiso con el principio de máxima publicidad.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

3.3.3. REGLAMENTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (2009)

Tras la reforma constitucional y ante la ausencia de la reforma legal que adecuara la normatividad secundaria a los estándares mínimos exigidos por la Carta Magna, la Cámara de Diputados enfrentó el reto de adecuar su normatividad interna en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 61 de la Ley de Transparencia.

Esto generó discusiones entre los legisladores sobre la constitucionalidad del acto legislativo, sobre todo porque se puso en duda la posibilidad de que la Cámara reglamentara directamente el texto constitucional sin el asidero de ley secundaria.

En nuestra opinión, el acto legislativo de la Cámara de Diputados es constitucionalmente correcto, en virtud de que la reforma de 2007 no modificó en forma alguna el trato que desde la aprobación de la Ley Federal de Transparencia se había dado al Poder Legislativo Federal y a los otros sujetos obligados (OSOS), en virtud del cual se les facultaba para diseñar su propio sistema de acceso a la información, así como los órganos responsables de garantizar la efectividad de ese derecho.

En estas condiciones, el esfuerzo de la Cámara de Diputados se dirigió a apuntalar su sistema de Transparencia y Acceso a la Información Pública para adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales.

Desde el punto de vista de la comisión dictaminadora, el propósito de la reforma constitucional, y en consecuencia, el objetivo normativo del nuevo reglamento, era establecer las bases y lineamientos que cubrieran aspectos que el marco legal no contemplaba, tales como el principio de máxima publicidad; la protección de la vida privada y los datos personales; la accesibilidad gratuita de las personas a la información pública y a sus datos personales; el establecimiento de órganos especializados imparciales y autónomos que sustanciaran de manera expedita los procedimientos de revisión; la preservación de documentos, la transparencia de los recursos destinados por

las instituciones públicas a los particulares y la sanción por el incumplimiento de estos elementos rectores.¹⁰⁶

Es importante insistir en que la reforma constitucional de 2007 no modificó el status de los Otros Sujetos Obligados –entre ellos, la Cámara de Diputados–, por lo que no quedaron sometidos a la jurisdicción del Órgano Garante Federal (IFAI) y mantuvieron la potestad de diseñar sus propios mecanismos de acceso a la información, y sus propios órganos de garantía.

En ese sentido, las principales adecuaciones reglamentarias de la Cámara de Diputados consisten en la creación de los órganos garantes que habrían de resolver las inconformidades ciudadanas ante las respuestas, o la falta de ellas. Evidentemente, estos órganos debían satisfacer los requisitos exigidos por la reforma constitucional y que, como apuntamos arriba, tienen que ver con su imparcialidad y autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

En el cumplimiento de esa meta, el dictamen puesto a la consideración del Pleno, destaca “...la creación de el Órgano Rector, integrado por los coordinadores parlamentarios encargado de sustanciar el recurso de revisión. Asimismo se crea el Consejo, como ente imparcial, autónomo y especializado el cual implementa y evalúa las políticas de transparencia y acceso a la información pública así como las políticas de protección de datos personales, construye y evalúa los indicadores de gestión, sugiere las adecuaciones para el cabal cumplimiento de la garantía de acceso y disposición de la información y finalmente resuelve en definitiva el recurso de reconsideración”. Según los dictaminadores, el Consejo es un “... órgano que fortalece su estructura interna, al que se le encargan tareas específicas en materia de transparencia, acceso a información y datos personales. ... Para cumplir integralmente con las disposiciones constitucionales, se dota a este órgano con las características que expresa el texto constitucional tales como especialización, imparcialidad, autonomía operativa, de gestión, presupuestal y de decisión.”¹⁰⁷

¹⁰⁶ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2728-V. Martes 31 de Marzo de 2009.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

En esta materia, las modificaciones más relevantes derivadas del Reglamento de 2009 se observan en la transferencia de facultades de la Mesa Directiva de la Cámara a un ente denominado Órgano Rector y a un Consejo de Transparencia.

En el Reglamento derogado se otorgaba a la Mesa Directiva la facultad de resolver los recursos de revisión (art. 7. c) y de reconsideración (art. 7. d). Estas potestades se otorgan, en el reglamento de 2009, al Órgano Rector (art. 98. 1) y al Consejo (art. 24.1.II). Según la intención del legislador, esta reestructuración de los órganos garantes de la Cámara de Diputados pretendía lograr la imparcialidad y autonomía de las entidades responsables de garantizar la efectividad del derecho de acceso a la información pública.

Resulta muy interesante exponer, aún con el riesgo de parecer excesivo, la manera como fue aprobado el dictamen correspondiente, destacando las intervenciones de algunos legisladores en la discusión de dicho dictamen, pues al final de cuentas con sus propias palabras y decisiones se comprueba la falta de compromiso del Legislativo con la transparencia y rendición de cuentas.

En esa sesión celebrada el 31 de marzo de 2009, el Dip. Javier González Garza, entonces coordinador del PRD en la Cámara de Diputados, señaló tener “ información en donde en la propuesta de modificación se elimina la obligación de transparentar el uso de recursos públicos por parte de los grupos parlamentarios, utilizando un argumento por demás falaz.

“ Se dice que cómo (**sic**) los grupos parlamentarios están integrados por los diputados, según su partido, los partidos políticos están regulados por el IFE y no son órganos administrativos de la Cámara.

“ En ese argumento se elimina la obligación para los grupos parlamentarios ...Si se acepta esta omisión, prácticamente no tiene sentido expedir un nuevo Reglamento de Transparencia ... , si de verdad no va la transparencia de los grupos parlamentarios, mi grupo parlamentario no puede ir en esto.”¹⁰⁸

¹⁰⁸ Diario de los Debates, Cámara de Diputados. volumen II, martes 31 de marzo de 2009.

La respuesta del Dip. Jorge Mario Lescieur Talavera, quien fundamentó el dictamen por parte de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, fue de antología:

“ ... el proyecto (de dictamen) fue ganando diversas modificaciones previas en las consultas de diferentes partidos y sus diputados.

“ El 26 de marzo finalmente logramos conjuntar la voluntad de los miembros de la comisión para prescindir (**sic**) precisamente ... del documento o de los conceptos a que ha hecho alusión el Diputado González ... La discusión que se formuló ... generó mucha polémica, se llegó a discutir inclusive que cómo era posible que los grupos parlamentarios no fueran sujetos de transparencia, aunque en la iniciativa, originalmente de modificaciones, se había hablado de un término de transparencia indirecta (subrayados míos), pero ... esa discusión ya ha sido superada; “ y abundó que para atender inquietudes de algunos grupos parlamentarios “ ... la mesa directiva de esta comisión propone dejar sin efecto la adenda de fecha 18 de marzo de 2009 y en su lugar proponemos las siguientes modificaciones: ... al artículo 19, al artículo 29, al sexto transitorio y la incorporación del artículo décimo primero transitorio ... El Partido Revolucionario Institucional, al cual pertenece nuestro grupo parlamentario, ... nos demostró estar a favor de la transparencia en lo que a rendición de cuentas se refiere, ... ”¹⁰⁹

Cabe hacer mención que todo lo señalado por el Dip. Lescieur, a manera de explicación y justificación, no tenía nada que ver ni daba respuesta a lo exigido por el Dip. González Garza: que dentro del Reglamento no se contemplaba la obligación de los grupos parlamentarios por transparentar el ejercicio de sus recursos económicos, y por lo tanto, no habría una efectiva rendición de cuentas por parte de la Cámara de Diputados.

En apoyo a la propuesta del PRI, el Dip. Adrián Fernández (PAN) señaló: “ no se está excluyendo a los grupos parlamentarios, que es el consenso que hemos construido y que

¹⁰⁹ Ibídem.

todos queremos: que seamos transparentes y podamos tener acceso a la información en ese rubro.”¹¹⁰

Lo más grave e increíble de esta historia de enredos y falsedades, fue la postura final de quien había señalado la principal omisión de este Reglamento, el Dip. Javier González Garza, quien después de una plática sostenida entre él y los coordinadores del PRI y PAN, manifestó lo siguiente: “ Muchísimas gracias, Señor Presidente. En primer lugar debo ofrecer una disculpa. ...

“ Estoy absolutamente de acuerdo con la redacción que se acaba de leer y por tanto les pido, una disculpa. “ El Presidente de la Mesa Directiva, Dip. César Duarte Jáquez , remató: “ No tiene por qué ofrecer disculpas. Es su derecho, y además qué bueno que se pudo aclarar de manera amplia. Estamos hablando de transparencia.”¹¹¹

El dictamen de Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales fue aprobado en lo general y en lo particular por 292 votos a favor, cero en contra, y una abstención.

3.3.4 EVALUACIÓN DEL REGLAMENTO DE TRANSPARENCIA 2009 COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007.

Autonomía e Imparcialidad del Órgano Garante

Sin duda alguna, la medición de la calidad de cualquier legislación enfrenta serias dificultades teóricas y prácticas. En general se acepta que una evaluación de estas características requiere la utilización de un modelo de comparación al que se considera “ideal”.

Siguiendo el modelo propuesto por Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos, nuestra evaluación de la conformidad del Reglamento de 2009 de la Cámara de Diputados con

¹¹⁰ Ibíd.

¹¹¹ Ibíd.

los fines de la reforma constitucional de 2007 se centrarán en las características que definen los procedimientos de revisión expeditos a cargo de órganos u organismos especializados e imparciales.

Es un hecho incontrovertible que la autonomía de un Órgano Garante del derecho de acceso a la información depende necesariamente de que éste opere libre de toda interferencia política y sea capaz de resistir la influencia de intereses creados. Por ello, la mayor o menor autonomía de los órganos responsables de garantizar este derecho depende del nivel de solidez que se tenga en los siguientes criterios:

- a) el mecanismo de nombramiento de los integrantes del órgano;
- b) los criterios para su remoción;
- c) un periodo establecido de mandato;
- d) la garantía formal de autonomía operativa, de gestión y presupuestal; y
- e) la posibilidad de que sus resoluciones tengan efectiva incidencia en los sujetos obligados.¹¹²

a) Mecanismo de nombramiento.

En relación a los mecanismos de nombramiento de los integrantes de los Órganos Garantes de la Cámara de Diputados, el Reglamento de Transparencia 2009 prevé que el Órgano Rector, responsable de la resolución del recurso de revisión (art. 98), se integra por los miembros de la Junta de Coordinación Política (art. 10) y es presidido por quien ostente la presidencia de ese órgano de gobierno de la Cámara de Diputados.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Junta de Coordinación Política se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario (art. 31.1) los que, por su parte, son designados conforme a la normatividad interna de cada partido político con representación en la Cámara de Diputados.

¹¹² Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, "Capacidades Institucionales de los Órganos Garantes", en *La Política de Transparencia en México*, CIDE, México, 2012 p. 142.

De lo anterior, puede concluirse que el Órgano Rector, en tanto que primera instancia responsable de velar por la eficacia del derecho de acceso a la información, está diseñado con un alto déficit de autonomía pues, por lo que se refiere al procedimiento de designación de sus integrantes, no se observa diferenciación de intereses entre el órgano regulador y los entes regulados pues, en última instancia, podemos afirmar que son los propios entes regulados quienes se encargan de designar a los integrantes del órgano regulador.

Veamos si este déficit se resuelve con el diseño de la otra instancia de garantía implementada por la Cámara de Diputados con el Reglamento de 2009, a saber, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

El diseño propuesto para el nombramiento de los integrantes del Consejo, tiene características que permiten considerar que ese órgano puede gozar de autonomía respecto de los entes regulados. En primer lugar, se exige que los aspirantes a consejeros sean propuestas de instituciones de educación superior, públicas o privadas, con lo que los entes regulados pierden injerencia en la designación de aspirantes (art. 25); por otra parte, se designa como responsable de la conducción del proceso de definición de aspirantes calificados a la Comisión de la Función Pública, a quien se impone la responsabilidad de seguir un procedimiento de tres etapas, dos de las cuales, la primera y la segunda, aspiran a seleccionar a los candidatos que reúnan condiciones de idoneidad y capacidad profesional (arts. 25, 26 y 27). La tercera etapa exige la puesta en operación del proceso parlamentario ordinario para que la Comisión de la Función Pública emita un dictamen en el que se proponga al Pleno de la Cámara de Diputados una terna para designar a los tres integrantes del Consejo (art. 29). Ese dictamen deberá ser aprobado por el voto calificado del Pleno de la Cámara.

A primera vista, el proceso de designación de los integrantes del Consejo permite considerar que ese órgano contaría con un aceptable nivel de autonomía, pues se establece que las propuestas de aspirantes deben provenir de instituciones de educación superior ajenas a la Cámara y que su designación exigiría el voto de las dos terceras partes del Pleno.

Sin embargo, el Artículo Sexto Transitorio del Decreto que expide el Reglamento de 2009 facultó a la Comisión de la Función Pública para que la primera designación de consejeros, por el primer periodo de cinco años de funcionamiento de ese órgano, se realizara mediante un solo acto. Lo anterior significa que la designación del Consejo que funcionaría durante el periodo 2009 – 2014 no tendría que agotar todas las etapas del procedimiento analizado y, sobre todo, significa que para esa primera designación se eliminaba la condición de que los aspirantes fueran propuestas de instituciones de educación superior, es decir, se eliminó la posibilidad de que los aspirantes provinieran de instancias ajenas a la Cámara con lo que, para los primeros cinco años de funcionamiento del Consejo, se redujo considerablemente su nivel de autonomía, por lo menos en el diseño.

Lo cierto es que la Cámara de Diputados no fue capaz de integrar el Consejo ni siquiera evitando la participación de instancias ajenas a la Cámara.

Durante los meses restantes de 2009, y durante todo 2010 y 2011, la Cámara de Diputados no realizó la integración del Consejo.

Fue necesaria la intervención del Poder Judicial Federal, derivada de un amparo promovido por ScotiaBank, Inverlat, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero ScotiaBank Inverlat, mediante el incidente de inejecución II-81/2011, promovido ante el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para que la Cámara de Diputados se viera constreñida a instalar el Consejo de Transparencia.

Por revestir especial interés este asunto, su desarrollo y resolución, considero que vale la pena exponer los elementos principales del mismo, pues tiene que ver con la actuación de la Unidad de Enlace y el Órgano Rector de Transparencia de la Cámara de Diputados, en la materia.

Todo inició con una solicitud de información del banco SCOTIABANK a la Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados, con fecha 13 de julio de 2009, consistente en “ ‘ Copia certificada del documento denominado ‘Informe de Michael W. Mackey en la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fondo Bancario de Protección al

Ahorro (Fobaproa) y la calidad de supervisión de los programas de Fobaproa de 1995 a 1998, ... así como del anexo conocido como ‘ Bank Report’ relativo a Banco Inverlat, S.A., (sic) documentos que fueron elaborados en el mes de julio de 1999 y hechos del conocimiento del Pleno de la Cámara de Diputados ... mediante petición de fecha 31 de agosto de 1999, del Comité Técnico de seguimiento a las auditorías al Fobaproa ...’ ”¹¹³

El 15 julio de 2009 la Unidad de Enlace turna dicha solicitud al área correspondiente, enviando ésta la información solicitada destacando: “ ... sin embargo, no se localizó antecedente alguno respecto del anexo denominado ‘Bank Report’ .”¹¹⁴

El 28 de julio de 2009 SCOTIABANK interpone recurso de revisión por la falta del anexo requerido. Un mes después el, Órgano Rector resuelve el recurso de revisión declarando la inexistencia de la información solicitada.

El 25 de enero de 2010 SCOTIABANK interpone un recurso de reconsideración, y al no recibir respuesta, el 11 de marzo de 2010 se ampara contra actos de la Cámara de Diputados, obteniendo el amparo de la justicia federal el 9 de noviembre de 2010.

El 27 de marzo de 2012 el Pleno de la Cámara de Diputados aprueba la terna propuesta por la Junta de Coordinación Política, para integrar el Consejo de Transparencia, por un período de 5 años, siendo designadas las siguientes personas:

OSCAR RODRIGUEZ OLVERA

JORGE ALEJANDRO ORTIZ RAMIREZ

GUILLERMO ANTONIO TENORIO CUETO.

Por cierto, resulta muy interesante explicar este proceso de integración del Consejo, pues reflejó nítidamente una problemática que se presenta cuando un asunto requiere mayoría calificada: que los tres partidos principales (en este caso PRI, PAN Y PRD) a través del reparto por cuotas construyen los acuerdos y las mayorías.

¹¹³ Resolución No. 1 del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de fecha 1º de octubre 2012 (documento impreso), p. 1.

¹¹⁴ Ibídem

El 13 de febrero de 2012 la Junta de Coordinación Política inició el análisis de este tema, en cuanto a sus obligaciones producto de las reformas al Reglamento de Transparencia de la Cámara de Diputados, para proponer al pleno una terna e integrar dicho Consejo.

El 20 de Febrero el grupo parlamentario del PT presentó tres propuestas:

- a) Dr. Ernesto Villanueva Villanueva
- b) Dra. Perla Gómez Gallardo
- c) Mtro. Rodrigo Santiesteban Maza

Mientras que el coordinador del grupo parlamentario del PRD, Dip. Armando Ríos Piter, propuso al Mtro. Jorge Alejandro Ortiz Ramírez.

Asimismo, en sesión de la Junta de Coordinación Política del 21 de marzo de 2012 se presentó una propuesta por parte de los grupos parlamentarios misma que fue aprobada, con el voto en contra del PT, integrada por:

Dr. Oscar Rodríguez Olvera

Dr. Jorge Alejandro Ortiz Ramírez

Dr. Guillermo Antonio Tenorio Cueto

Y se determinó que esta propuesta se presentara al pleno de la Cámara el 27 de marzo de 2012.

En dicha sesión, el Dip. Jaime Cárdenas Gracia (PT) habló en contra del dictamen en los siguientes términos:

“Tal como lo preveíamos cuando se aprobó la modificación al reglamento (de transparencia) para establecer este Consejo ..., advertíamos en aquella discusión ... que se iba integrar este...por el reparto de cuotas entre los partidos y que los partidos más grandes iban a tener su representante en este Consejo.

“Así ocurrió, las tres personas propuestas... corresponden al esquema de cuota entre el PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática.”.¹¹⁵

El Dip. Cárdenas Gracia se refería a un hecho muy obvio: al PRD le respetaron su propuesta (Jorge Alejandro Ortiz Ramírez); y las otras dos se las repartieron entre el PRI y el PAN (Oscar Rodríguez Olvera y Guillermo Antonio Tenorio Cueto).

Finalmente, la integración del Consejo de Transparencia fue aprobada por 287 votos a favor , 20 en contra y 5 abstenciones.

El 30 de abril de 2012 un Juez de Distrito requiere a la Cámara de Diputados, por conducto de la Junta de Coordinación Política, para que en un plazo de veinticuatro horas se integre el Consejo de Transparencia y emita las resoluciones relacionadas con la solicitud de información ya señalada.

El 22 de agosto de 2012 la justicia federal aperece a la Cámara de Diputados por el incumplimiento de su ejecutoria.

Finalmente, el primero de octubre de 2012, el Consejo de Transparencia emite su primera y única resolución, hasta la fecha (febrero 2016), en el sentido siguiente:

“Se ordena la reconsideración de las resoluciones del Órgano Rector por resultar fundado el agravio señalado en los recursos de revisión interpuestos por ... SOCTIABANK ...”¹¹⁶

Es muy obvio el camino tortuoso que tuvo que recorrer una solicitud de información hecha en julio de 2009 y resuelta en octubre de 2012; es decir, tuvieron que transcurrir más de tres años y la intervención de otro Poder, el Judicial, para que se atendiera y resolviera, mediante el Consejo de Transparencia que fue integrado por orden judicial y exclusivamente para atender el aperebimiento.

¹¹⁵ Diario de los debates, año III, segundo periodo, vol.1, 27 de marzo de 2012

¹¹⁶ Resolución No. 1 del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de fecha 1º de octubre 2012 (documento impreso), p. 14.

Como consecuencia del juicio de amparo interpuesto por SCOTIABANK debido a la omisión de constituir el Consejo de Transparencia, la Cámara decidió reformar el Reglamento de 2009, mediante la aprobación de un dictamen que fue sometido al Pleno en sesión del 7 de febrero de 2012.

Dicha reforma tiene, desde nuestro punto de vista, dos ingredientes que afectan el nivel de autonomía del Consejo, a saber, se elimina la intervención de las instituciones de educación superior para generar las propuestas de aspirantes; y se faculta a la Junta de Coordinación Política para generar, en un solo acto, la terna de la que resultará el primer Consejo.

Estos dos ingredientes atentan contra la autonomía del Órgano Garante porque facilitan el proceso por el cual los aspirantes pueden ser, en realidad, propuestas de los grupos parlamentarios, es decir, propuestas de los entes regulados y porque la designación del primer consejo depende íntegramente de la decisión discrecional de la terna que proponga la Junta de Coordinación Política que, como sabemos, es la instancia en la que radican las facultades del Órgano Rector y, sobre todo, es el ente vigilado mediante el recurso de reconsideración, diseñado para desechar, sobreseer o confirmar la resolución recaída en un recurso de revisión.

Podemos afirmar pues, que el diseño de los órganos garantes en materia de transparencia de la Cámara de Diputados no permite un aceptable nivel de autonomía por las siguientes consideraciones:

1. El Órgano Rector está integrado por los representantes de los entes regulados;
2. La designación de la terna de aspirantes para el Consejo, por lo menos para el periodo 2012 – 2017, quedó reducido a la decisión discrecional de un ente regulado, en este caso, de la Junta de Coordinación Política cuyos integrantes son, precisamente, los que forman parte del Órgano Rector, es decir, el principal órgano vigilado mediante el recurso de reconsideración que desahoga el Consejo;
3. La reforma al Reglamento de 2012, al modificar el sistema de propuestas que se dejaba en manos de instituciones de educación superior y abrirlo a la sociedad, facilita

la ruta por el que las propuestas de aspirantes al Consejo sean gestionadas por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, incentivando a que los aspirantes respondan a intereses de los entes regulados.

b) Criterios de remoción.

El Reglamento de 2009 establece que los Consejeros son sujetos de responsabilidad en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por lo que puede afirmarse que, respecto de este órgano, existen criterios claros para la remoción de sus integrantes;¹¹⁷ lo cual permite, por lo menos en el diseño, que los consejeros tengan certeza en cuanto a las condiciones para el desempeño de sus funciones y que se evite que su permanencia en el cargo dependa de relaciones de afinidad o cercanía política con los entes regulados.

Esta característica no se aprecia en relación al Órgano Rector pues, como hemos dicho, sus integrantes con derecho a voto en la toma de decisiones, son los coordinadores de cada grupo parlamentario representado en la Cámara, los cuales son definidos en la Ley Orgánica del Congreso General como los responsables de expresar la voluntad del grupo, es decir, como la voz de cada partido político en el seno de ese órgano de gobierno.

Evidentemente, la naturaleza intrínseca del cargo de coordinador implica parcialidad que defiende los intereses y los puntos de vista de cada partido representado en la Cámara.

Por lo que respecta a la remoción de los coordinadores, es evidente que cada partido político tiene sus reglas para ese fin y que, en principio, la permanencia o el relevo de éstos depende mucho más de cuestiones de equilibrio político en el seno del partido que de evaluaciones de desempeño.

¹¹⁷ Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, art. 42.

Para nuestros fines creemos que es evidente que el desempeño en el tratamiento de temas de transparencia no incide en absoluto en la permanencia o en la remoción de un coordinador de grupo parlamentario.

c) Periodo establecido de mandato.

El Reglamento de 2009 establecía que los integrantes del Consejo durarían en su encargo cinco años con posibilidad de reelección por una sola vez. Con la reforma de 2012 se eliminó la posibilidad de reelección pero se mantuvo la duración del mandato por cinco años.

Para el órgano Rector el periodo de mandato no está expresamente regulado por lo que es evidente que el periodo de mandato, en principio, es el periodo de la Legislatura para el que han sido electos y designados a menos que sean removidos del cargo de coordinador que, como hemos visto, no es una circunstancia que esté vinculada con criterios de desempeño en temas de transparencia.

d) Garantía formal de autonomía operativa.

Este aspecto de la autonomía de los órganos garantes se refiere a la posibilidad efectiva de contar con recursos para la operación. En el Reglamento de 2009 se establecieron condiciones que permitían suponer que los Órganos Garantes de transparencia en la Cámara de Diputados gozarían de estos atributos.

Por lo que respecta al Consejo de Transparencia, el Reglamento de 2009 garantizaba que los consejeros tuvieran el nivel de Director General (art. 23.5), que propusieran la estructura administrativa del Consejo (art. 24.1.V), que designaran a los directivos y al personal administrativo del Consejo (art. 24.1.VI) y que propusieran a la Junta de Coordinación Política su presupuesto de egresos (art. 24.1.VIII), con lo que se puede hablar de un aceptable nivel de autonomía operativa desde el punto de vista de la disponibilidad de recursos.

El tema de la disponibilidad de recursos es importante pues en los órganos garantes descansa la responsabilidad de resolver las controversias que surjan entre los ciudadanos y las autoridades en lo concerniente al ejercicio del derecho de acceso a la

información, por lo que carecer de recursos para el cumplimiento de las funciones es sinónimo de derogar ese derecho y privar a los ciudadanos de la posibilidad de acceder de manera real y efectiva a la información del quehacer de la Cámara de Diputados.

Por esto, llama poderosamente la atención la decisión de la reforma al Reglamento de Transparencia procesada por la Cámara en febrero de 2012. Con esa reforma se elimina el nivel salarial previsto para los consejeros y, aunque se mantienen las facultades del Consejo para proponer su presupuesto y su estructura administrativa, el dictamen que la sustenta es muy claro al precisar que el objetivo que se persigue es evitar la creación y puesta en marcha de una estructura burocrática como la diseñada en 2009.¹¹⁸

En este orden de ideas podemos afirmar que el nivel de autonomía operativa del Órgano Garante que resuelve en última instancia las controversias que puedan surgir entre los ciudadanos y la Cámara de Diputados en materia de acceso a la información pública es nulo en lo que se refiere a la autonomía presupuestaria, ya que la intención legislativa de evitar la creación de una estructura burocrática impactó desfavorablemente en la generación de incentivos, en su eficacia y operatividad funcional; lo que parece más un nuevo pretexto del Legislativo para incumplir sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, que una política de ahorro y racionalización del gasto.

Analizar los impactos de esta decisión es relevante porque, según la opinión de los expertos, los recursos que se destinan a los Órganos Garantes pueden leerse como un indicador aproximado del compromiso con la transparencia.

e) Posibilidad de que las resoluciones tengan efectiva incidencia en los sujetos obligados.

Para evaluar la efectividad de las resoluciones de los Órganos Garantes de la Cámara de Diputados nos concentraremos en el aspecto más sensible del derecho de acceso a la información pública, es decir, en el mecanismo de garantía para que el ciudadano pueda inconformarse en contra de una respuesta de la Cámara o ante la falta de respuesta, es

¹¹⁸ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Año XV, número 3445-III, martes 7 de febrero de 2012.

decir, los medios de defensa disponibles que, para el caso de este órgano legislativo, son los recursos de revisión y reconsideración.

El primero de ellos es competencia del Órgano Rector y está diseñado para que el ciudadano pueda inconformarse en contra de las respuestas, o la falta de ellas, atribuibles a la Unidad de Enlace. El recurso de reconsideración es competencia del Consejo y está diseñado para inconformarse en contra de las resoluciones que recaigan al recurso de revisión.

Según el Informe Anual de Transparencia de la Cámara de Diputados, durante el año 2009 del total de 2297 solicitudes de información recibidas por la Unidad de Enlace se presentaron 14 recursos de revisión, es decir que el 0.60% de los solicitantes se inconformaron ante la respuesta recibida por la Unidad de Enlace.

Por otro lado, es importante señalar que la lectura del informe no nos permite saber si los recursos fueron resueltos en el periodo reportado o si quedaron pendientes de resolución. Por otra parte, no se reportan recursos de reconsideración interpuestos en ese periodo.

El Informe Anual 2010 reporta un total de 2028 solicitudes, de las cuales 8 fueron motivo de interposición de recurso de revisión por parte de los usuarios. No se informa si esos recursos fueron resueltos por el Órgano Rector y cuál fue el sentido de la resolución, aunque se informa que se encuentran en proceso dos amparos sin que se determine cuál es el acto reclamado, es decir, sin poder definir si el medio jurisdiccional de defensa se interpone por inconformidad con la resolución o por falta de ella.

Para nuestros fines es de destacarse que el porcentaje de inconformidades de los usuarios hechas valer por la vía del recurso de revisión fue del 0.4% para el año 2010 y que no se reporta la interposición de recursos de reconsideración en ese periodo.

En 2011 se recibieron un total de 1715 solicitudes y ningún recurso de revisión interpuesto ante el Órgano Rector. Obviamente, tampoco se reportan recursos de reconsideración interpuestos.

En el año 2012 se reportan un total de 1813 solicitudes. Igualmente se reporta que se interpusieron 9 recursos de revisión ante el Órgano rector, es decir, el 0.49% y 2 recursos de reconsideración ante el Consejo, lo que significa que el 22% de las resoluciones del Órgano Rector fueron impugnadas en ese periodo. No se informa del número de recursos resueltos ni del sentido de las resoluciones.

Como recordamos, 2012 fue el año en el que finalmente se instaló el Consejo de Transparencia de la Cámara y, como podemos observar en el informe de ese año, fue la primera vez que los ciudadanos utilizaron esa vía procesal como medio para hacer efectivo su derecho. Lamentablemente no se cuenta con información sobre el funcionamiento del Consejo ni de sus resoluciones (por lo menos no públicamente).

Durante el año 2013 la Cámara de Diputados recibió un total de 1574 solicitudes, de las cuales, según el informe analizado, durante el primer semestre de ese año se interpusieron 3 recursos de revisión. En esta oportunidad se informa que fueron desahogados por el Órgano Rector.

Por otra parte, el informe rendido por el Órgano Rector de la Cámara de Diputados correspondiente al primer año de ejercicio de la LXII Legislatura, es decir, de septiembre de 2012 a agosto de 2013 indica que se recibieron un total de 16 recursos de revisión correspondientes a 793 solicitudes recibidas por la Unidad de Enlace. Podemos observar que la información de la Unidad de Enlace y la del Órgano Rector comprenden temporalidades distintas y, por lo tanto, no existe coincidencia en los datos pero, sin embargo, es de destacar que, por lo menos, durante el primer año de la LXII Legislatura, el Órgano Rector cumplió con sus obligación de informar sobre sus actividades, especialmente en lo que se refiere al desahogo del recurso.

En ese año, tampoco se cuenta con información del desahogo de recursos de reconsideración.

De lo hasta aquí expuesto podemos observar tendencias en torno a la garantía del derecho de acceso a la información en la Cámara de Diputados:

1. Se observa una disminución constante en el número de solicitudes recibidas por la Unidad de Enlace.

2. Se observa un bajo nivel de inconformidad con las respuestas de la Unidad de Enlace.

3. Se observa un alto nivel de inoperancia del Consejo de Transparencia.

De estas tendencias difícilmente podríamos extraer la conclusión de que el nivel de satisfacción de los usuarios en el tema de transparencia en la Cámara de Diputados es alto. Creemos que el entramado institucional, lejos de fomentar la transparencia, está generando desánimo y desinterés en los usuarios, lo cual no nos parece descabellado si observamos que los Órganos Garantes no están generando condiciones que permitan la normalización de prácticas y actitudes que favorezcan a la transparencia.

La Cámara de Diputados no cuenta con lineamientos en materia de transparencia, ni con políticas y programas de manejo de información pública o de documentos. En resumen, la Cámara de Diputados no transmite un compromiso visible con la transparencia y el acceso a la información pública que produce.

3.3.5 LA NUEVA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Como ya se ha señalado, el 16 de abril de 2015 fue aprobada por la Cámara de Diputados la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La presentación del dictamen correspondiente generó una cascada de aplausos en el recinto legislativo, y el apoyo casi unánime de los presentes; Sin embargo, hubo dos intervenciones que fueron al meollo del asunto.

La diputada de Movimiento Ciudadano, Zuleyma Huidobro González, en su intervención en tribuna señaló: “ ... pero lo peor de esta ley es, sin duda, un solo artículo, el transitorio ... último, donde se reconoce que el Congreso de la Unión ha manejado los recursos públicos de manera discrecional y en total opacidad.

“ ¿ Qué significa en realidad que la Cámara de Diputados disponga de cuatro meses para crear una reorganización administrativa ? Es sencillo, ahora se podrá postergar indefinidamente la obligación de transparencia y se seguirá con la opacidad en el uso y destino del dinero público otorgado a los grupos parlamentarios, comisiones o cualquier recurso que reciban los legisladores.”¹¹⁹

Por su parte, el diputado del PRD, Fernando Belaunzarán, advirtió que “ ... otro punto donde tenemos que avanzar, lo que yo le llamo (el) transitorio de la confesión de parte, es el décimo tercero, en este transitorio de la confesión de parte dicen: saben qué, denos tanto tiempo para aclarar en el Congreso de la Unión nuestras cosas para que todo esté bien, y luego nos preguntan, pero borrón y cuenta nueva. Pues las preguntas que van a hacer todos: ¿ y qué esconden ? ¿ Por qué ahorita no pueden ser públicos ? ¿ Por qué ahorita no pueden ser transparentes ? Ese transitorio de la confesión de parte a mí me parece vergonzoso y creo que lo deberíamos de quitar.”¹²⁰

Ambas intervenciones se referían al transitorio décimo tercero de la Ley, que establecía lo siguiente: “ Para el efecto del cumplimiento de las obligaciones genéricas y

¹¹⁹ Diario de los Debates, Cámara de Diputados, volumen II, jueves 16 de abril de 2015

¹²⁰ *Ibidem*.

específicas a las que se refiere la presente Ley, cada Cámara del Congreso de la Unión aprobará, a más tardar el 30 de agosto de 2015, un programa de reorganización administrativa que deberá, (sic) comprender, al menos, las normas y criterios para la homologación programática, presupuestal, contable y organizacional de los grupos parlamentarios; las obligaciones de las Cámaras y de los grupos parlamentarios en cuanto sujetos obligados respecto a los recursos que a través de éstos se asigna a los legisladores; el tratamiento fiscal y presupuestal de los ingresos, prestaciones, apoyos y recursos, en dinero o especie, que reciban los legisladores para realizar la función legislativa y de gestión; el régimen laboral del personal adscrito a los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores, así como las reglas relativas al uso, custodia, administración y disposición de los recursos públicos que no tengan la condición de dietas o contraprestaciones laborales, incluidas las relativas a las modalidades de acceso. Las obligaciones genéricas y específicas que corresponden a las Cámaras del Congreso de la Unión se harán efectivas conforme se implementen los programas de reorganización administrativa. “ (subrayados míos)

Sin duda alguna, tenían toda la razón del mundo los dos legisladores. A estas fechas, febrero 2016, las Cámaras del Congreso de la Unión no han presentado el “famoso” programa de reorganización administrativa y, por lo tanto, están exentos de cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia; sin que el máximo Órgano Garante nacional (INAI) tenga la posibilidad de requerirlos o atraer alguna inconformidad.

Dentro de los avances destacables de la nueva Ley de Transparencia, podemos señalar los siguientes:

- a) Se amplía el número de sujetos obligados que deben transparentar y permitir el acceso a su información: Poderes Legislativo y Judicial, Órganos autónomos, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos, así como toda persona física o moral que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, estatal o municipal;
- b) Se preveen 13 causales de reserva de información, y la aplicación de la “ prueba de daño “ (justificar que la divulgación de la información puede afectar el interés público o la seguridad nacional);

- c) Los Organismos Garantes (nacional y estatales) son autónomos, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios; con plena autonomía técnica y de gestión; y con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna;
- d) Las resoluciones de los Órganos Garantes son vinculatorias, definitivas e inatacables para los Sujetos Obligados;
- e) Incorpora nuevas obligaciones de transparencia para los Sujetos Obligados (información que debe publicarse);
- f) Se le otorgan al INAI nuevas atribuciones para transparentar el desempeño de los tres Poderes de la Unión.

Entre los cuestionamientos principales a esta Ley, podemos señalar los siguientes:

- 1) Al introducir el transitorio décimo tercero, las Cámaras del Congreso de la Unión evaden y, por consiguiente, omiten por tiempo indefinido el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, pues éstas se harán efectivas hasta que se implemente un programa de reorganización administrativa (que por cierto, tenían de plazo para presentarlo hasta el 30 de agosto de 2015);
- 2) Con la llamada “ prueba de daño , “ se otorga a los Sujetos Obligados la posibilidad para ocultar información sensible o perjudicial para ellos;
- 3) En la medida que la integración de los Órganos Garantes sea decisión de los Congresos, Federal o Estatales, aquéllos se convierten en el campo propicio para la distribución de cuotas partidistas;
- 4) La versión pública de la Declaración Patrimonial de los Legisladores es a voluntad y autorización de los mismos.

Por último, cabe señalar que esta nueva Ley General de Transparencia formó parte de la legislación secundaria de la reforma constitucional en materia de transparencia, aprobada en febrero de 2014, y la fecha límite para su aprobación era el 7 de febrero de 2015 (en el Senado fue aprobada con mes y medio de retraso; y en la Cámara de Diputados con dos meses y medio de retraso).

Después de analizar y evaluar el ejercicio de transparencia en la Cámara de Diputados, una serie de reflexiones se generan con respecto a este tema, destacándose lo siguiente:

- a) Es una realidad evidente que, mientras el proceso de democratización política en nuestro país se inició, primero en los municipios, luego en los estados, y por el último alcanzó el ámbito federal, en materia de transparencia ha ocurrido lo inverso: es un proceso iniciado en el orden federal (aunque principalmente en un poder, el Ejecutivo), impulsados por grupos de la sociedad civil (“Grupo Oaxaca”), pero que no ha podido incorporar de manera definitiva a otros poderes como el Legislativo, mucho menos estados y municipios, donde en algunos casos, los gobernadores, presidentes municipales y legisladores locales, son sus principales obstáculos.
- b) Si bien es cierto que en nuestro país la democracia y la transparencia comparten un mismo origen, ya que el derecho a la información adquiere su carácter constitucional con la reforma política de 1977, el proceso de democracia política tuvo su desarrollo y consolidación en los siguientes años, mientras que la transparencia tardó más de dos décadas en abrirse camino, hasta el año 2002, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia, lo que explica por qué este aspecto esencial en todo régimen democrático se fuera rezagando.
- c) México es un país donde existen demasiadas leyes, pero donde también en múltiples ocasiones no se cumplen. En resumidas cuentas, somos un país con severas deficiencias en cuanto al respeto del Estado de derecho.

Es decir, tenemos innumerables leyes pero nos hemos acostumbrado a no cumplirlas, lo que se traduce en una de las principales fuentes de nuestros problemas: la impunidad en muchos ámbitos de la vida pública.

En el caso de la transparencia del Poder Legislativo contamos con un marco jurídico que, por un lado, no se respeta en aspectos relevantes; y por el otro, ya que el Legislativo aprueba dicho marco jurídico, en todas las ocasiones y momentos definitorios el Legislativo incluye artículos que son verdaderos “candados” para evadir su responsabilidad, así como omite establecer sanciones específicas para sus integrantes en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

Por ello, no es exagerado afirmar que se han creado las condiciones para que este marco jurídico se vuelva inoperante, o sea, ineficiente para obtener los resultados que se pretenden con su aplicación.

Y como ejemplo de lo anterior podemos referirnos a algunos elementos que confirman lo anterior:

1) Órganos de Transparencia:

Como sabemos, son tres los órganos de transparencia que existen en la Cámara de Diputados: la Unidad de Enlace; el Órgano Rector; y el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En el caso de la Unidad Enlace, que es el órgano operativo responsable de garantizar el acceso a la información, una parte del problema en cuanto a su eficiencia radica en la forma y periodo del nombramiento de su titular: es designado por el presidente de la mesa directiva de la Cámara y permanece en su cargo el mismo periodo de quien lo designó, es decir, máximo un año, pero incluso ha habido presidencias de 6 meses.

Aunque se establece como uno de los requisitos que el titular de la Unidad tenga tres años de experiencia en la materia, esto es discrecional y a juicio del presidente de la mesa directiva en funciones, pues en ocasiones no se toma en cuenta este requisito. La dependencia del nombramiento del presidente de la mesa directiva y el tiempo limitado en el cargo, vuelve prácticamente imposible que haya continuidad (cuando menos en los tres años de la Legislatura) y que pudieran establecerse programas y acciones a mediano y largo plazo.

En este sentido sería importante incluir dentro del servicio civil de carrera a los integrantes de la Unidad de enlace, desde su titular, pues es el primer eslabón en la cadena del cumplimiento del derecho a la información, y de esta manera profesionalizarla para obtener mejores resultados.

Otro aspecto a considerar sería el de analizar la viabilidad y conveniencia que, en el caso del poder Legislativo, y por lo que hemos observado en cuanto a resistencias y obstáculos a la transparencia, el nombramiento del titular de la Unidad de Enlace dependiera del propio INAI, lo que conduciría a alcanzar una verdadera imparcialidad y objetividad en sus tareas.

El Órgano Rector, encargado de establecer las políticas y lineamientos institucionales de transparencia, y responsable de resolver los recursos de revisión, es el caso extremo de lo que no se debe hacer en la materia, pues es juez y parte en este proceso.

Al estar constituido por todos los Coordinadores Parlamentarios (lo preside el presidente de la Junta de Coordinación Política, y los Coordinadores Parlamentarios son vocales, así como cuatro consultores que son funcionarios de la propia Cámara), ello conduce a que este órgano exhiba una total falta de autonomía e imparcialidad, elementos necesarios a la hora de sus resoluciones. Sería absurdo suponer y esperar imparcialidad en sus decisiones, siendo un órgano regulador integrado exclusivamente por aquellos a los que pretende regular.

Por último, el Consejo de Transparencia es el órgano imparcial y especializado de la Cámara, responsable de atender los recursos de reconsideración con autonomía de operación, gestión y decisión.

El procedimiento para su integración es positivo: los aspirantes a consejeros deben ser propuestas de instituciones de educación superior con investigadores y estudiosos del tema (con lo cual los entes regulados no tendrían injerencia en la designación), y la Comisión de la Función Pública de la Cámara tiene la responsabilidad de conducir el proceso de selección de aspirantes y su presentación al pleno, el que debe aprobar por mayoría calificada los nombramientos de consejeros.

Sin embargo y como ha ocurrido en todos los casos cuando se debe dar un paso significativo de avance en materia de transparencia, la Cámara aprobó un artículo sexto transitorio en el decreto de reglamento de 2009 facultando a la Comisión de la Función Pública presentar la propuesta de consejeros.

Todo lo positivo que había en el proceso de selección de aspirantes y definición de consejeros a través de un mecanismo abierto y transparente, en los hechos se anuló.

2) **Marco Jurídico:**

En este aspecto lo primero que salta a la vista son dos hechos contundentes:

Por un lado, lo que la propia Cámara de Diputados considera como su marco normativo; y por el otro, los ordenamientos jurídicos vigentes que no toma en cuenta.

En cuanto a este último aspecto, cuatro son las leyes que no contempla dentro de su marco jurídico: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esto es de destacarse pues revela hasta qué punto existe una cierta omisión de la Cámara hacía de una serie de disposiciones jurídicas en vigor en la materia, lo que refleja de alguna manera también su falta de compromiso con la rendición de cuentas, y conduce a generar malos resultados.

Asimismo, uno de los problemas principales es que la propia normatividad vigente (aun con sus insuficiencias) no se respeta, ni en sus partes más elementales. Por poner un ejemplo muy reciente, el Presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción de la Cámara de Diputados, Rogerio Castro Vázquez (MORENA), declaró que los pendientes sobre legislación de transparencia y anticorrupción no se habían discutido una sola vez en la Comisión, señalando que hasta el mes de febrero del presente año únicamente se celebraron dos sesiones, señalando que las dos últimas se suspendieron por falta de quórum.

Partiendo del hecho que el trabajo en comisiones es una de las principales tareas del legislador, y que el propio reglamento de la Cámara exige, cuando menos, una sesión mensual, es preocupante que ni tan siquiera en la Comisión que es la responsable del tema de transparencia se tenga la voluntad política para cumplir en lo elemental, como son las sesiones mensuales de la misma;

mucho menos podemos esperar que temas pendientes como la eliminación de los “candados” autoimpuestos por el legislativo para la aplicación plena de sus obligaciones generales y específicas establecidas en la Ley General de Transparencia, podrán materializarse a corto plazo.

Otro asunto digno de tomarse en cuenta es la ausencia de sanciones en caso de incumplimiento o violación a la normatividad vigente. Es muy obvio que en la medida que no haya castigos, las posibilidades de incumplimiento se incrementan.

3) Profesionalización del personal:

Desde el mes de abril del año 2000 fue aprobado el estatuto del Servicio Civil de Carrera, el cual entró en vigor en junio del mismo año, para aplicarse a las áreas administrativa y legislativa de la Cámara, sin que a la fecha haya sido posible su cumplimiento.

Por ello, en el Informe de Resultados de la Auditoría Superior de la Federación del año 2008 ya se señalaba el incumplimiento de esta obligación y se recomendaba el agilizar su proceso de implementación, misma que también fue observada en la Cuenta Pública de 2012.

El Servicio Civil conduciría a resolver problemas de la cooptación del personal por los partidos; la falta de memorias institucionales y la ausencia de expedientes para dar seguimiento a los trabajos de las comisiones; la pérdida del capital intelectual en cada Legislatura, entre otros; y permitiría la formación de funcionarios de calidad, garantizar que el desempeño de éstos se realice bajo criterios de legalidad, e imparcialidad, así como asegurar a dichos funcionarios su permanencia, promoción y ascenso.

Por la trascendencia de la transparencia y rendición de cuentas es importante que la profesionalización del personal de la Cámara no solo considere los ámbitos administrativo y parlamentario, sino otras áreas como la Unidad de Enlace, como antes lo señalamos.

4) **Resistencias y obstáculos:**

La oposición del Poder Legislativo a “abrirse” a la sociedad y su tendencia a posponer la publicidad de información relevante para una estricta rendición de cuentas hacia la ciudadanía, tiene que ver con el hecho que, permitiendo el acceso público a toda la información que genera, traería como consecuencias la imposibilidad de explicar una serie de actos discrecionales y gastos injustificables, y que en la situación actual permite un amplio margen de maniobra política de los Coordinadores Parlamentarios, quienes a través de los recursos económicos que tienen a su disposición sin necesidad de justificar, ejercen un mayor control sobre los Diputados.

Por ello, el diseño institucional de la transparencia en la Cámara parece estar hecho para impedir que se escudriñe hacia el interior de aquellas partidas que les representa poder y control a los Coordinadores Parlamentarios, fuente de privilegios o castigos, según sea el caso.

Para concluir el presente capítulo, mencionaremos un ejemplo, de muchos, en cuanto a erogaciones que no se justifican.

Como es del dominio público, cada inicio de legislatura son remodeladas las oficinas de los Grupos Parlamentarios, en una práctica a todas luces inexplicable y absurda por los gastos que genera, pero por la fuerza de la costumbre ya se considera “normal”.

Recientemente se dio a conocer que en la presente Legislatura se gastaron 155 millones de pesos, es decir, son cientos de millones de pesos erogados periódicamente (cada tres años) por una total falta de planeación.

IV. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En este capítulo abordamos de manera directa la forma como la Cámara de Diputados interpreta y ejecuta la rendición de cuentas a la que se encuentra obligada, partiendo de un elemento fundamental para ello, como lo es la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación a las Cuentas Públicas de dicha Cámara en el periodo 2007- 2013, destacando sus observaciones y recomendaciones más relevantes; así como el análisis de la rendición de cuentas en tres aspectos fundamentales:

- a) Subvenciones económicas a los Grupos Parlamentarios;
- b) Etiquetación de recursos, por legislador, en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- c) Comisiones legislativas e Informes Anuales.

Para ello debemos partir de un principio esencial: una verdadera democracia es aquella donde, en efecto, se celebran elecciones libres y competidas, y se garantizan las libertades políticas y civiles ; pero también “ existen mecanismos institucionales para la rendición de cuenta;”¹²¹ es decir, “ ... una condición fundamental para el funcionamiento de un régimen democrático (es) la existencia de un sistema de rendición de cuentas que permita el escrutinio del ejercicio público de las autoridades (y) su eventual sanción y remoción.”¹²²

Si bien es cierto que una de las principales facultades de la Cámara de Diputados es precisamente la fiscalización, este hecho no la exime que también deba ser fiscalizable en su desempeño y rinda cuentas a la sociedad.

Su propio diseño institucional obliga a que otros Poderes y Órganos Autónomos le rindan cuentas en virtud de que tiene el carácter de depositario de la soberanía popular, pero “En una democracia constitucional de separación de poderes, todos los órganos

¹²¹ Casar, María A., Marván, Ignacio, Puente, Khemvirg, “¿A quién rinde cuentas el Poder Legislativo en México?”, en *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, CIDE, México, p.2.

¹²² *Ibidem*, p.3.

del poder deben estar sujetos a controles y contrapesos que prevengan el ejercicio autoritario del poder.”¹²³

En resumidas cuentas, el Legislativo “es sujeto de rendición de cuentas y a su vez rinde cuentas.”¹²⁴

Por ello, la rendición de cuentas debe ser interpretada en dos sentidos: “como sujeto que controla las acciones de otros órganos a través de los contrapesos, pero también controlado por sus acciones (por medio) de los instrumentos con que cuenta el ciudadano para someter a escrutinio el comportamiento de sus representantes. En cualquier democracia que se respete, es indispensable realizar el ejercicio permanente de profundizar las prácticas de rendición de cuentas en ambos sentidos.”¹²⁵

La Cámara de Diputados, por mandato constitucional y para el cumplimiento de su tarea de fiscalización, cuenta con la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico responsable directo de la revisión de la Cuenta Pública Federal, a través de la cual se verifica el cumplimiento de los programas y acciones gubernamentales; el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas y el correcto ejercicio de los recursos públicos.

Cuenta con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; su Titular es designado por el voto de las dos terceras partes de los diputados (mayoría calificada), permaneciendo en su encargo ocho años y solo puede ser removido por causas graves , con la misma votación calificada con que se dio su nombramiento.¹²⁶

¹²³ *Ibíd*, p.12.

¹²⁴ *Ibíd*, p.10.

¹²⁵ Puente, Khemvirg, *Legislar en la obscuridad. La Rendición de Cuentas en la Asamblea Legislativa del D.F.*, INFODF, p.7.

¹²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.79.

4.1 FISCALIZACION DE LA CUENTA PÚBLICA (2007-2013). RESULTADOS Y RECOMENDACIONES RELEVANTES.

En un análisis de los informes de resultados de la fiscalización realizada a la Cámara de Diputados por la Auditoría Superior de la Federación en el periodo 2007-2013,¹²⁷ se encuentran una serie de observaciones muy interesantes que nos permiten explicarnos el desempeño inadecuado, e incluso, ilegal, de dicha Cámara en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Como la propia Auditoría Superior lo señala en sus informes, desde el ejercicio 2006 en las revisiones efectuadas se detectaron áreas de opacidad en la aplicación de los recursos presupuestales de la Cámara de Diputados. Lo más interesante es que desde entonces y hasta la fecha, se han señalado una serie de graves irregularidades en el ejercicio de los recursos asignados, omisiones y negligencia para el cumplimiento de las recomendaciones hechas por la propia ASF a la Cámara de Diputados, sin que se le dé solución definitiva a la problemática expuesta.

En la revisión de la Cuenta Pública de 2007, que tuvo como objetivo “fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables,”¹²⁸ la Cámara de Diputados ejerció un presupuesto de \$ 4, 680, 677, 600 (CUATRO MIL SEISCIENTOS OCHENTA MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS PESOS), auditándose el 44.2 % del mismo.

De este presupuesto se destinaron a la partida “Asignaciones a Grupos Parlamentarios” la cantidad de \$ 1, 135, 427, 500 (MIL CIENTO TREINTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS VEINTISIETE MIL QUINIENTOS PESOS), revisándose el 58.6 % del total ejercido en dicha partida. Es conveniente precisar estas cifras pues constituyen un buen punto de partida que nos permitirá apreciar los incrementos anuales en el gasto presupuestado y ejercido, sin ninguna justificación.

¹²⁷ Informes de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (2007-2013), Auditoría Superior de la Federación, documento impreso.

¹²⁸ Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007, documento impreso.

Dentro de los resultados contenidos en esta auditoría, destacan de manera particular una serie de aspectos interesantes: “ se transfirieron recursos a la subpartida ... ‘ Subvención Ordinaria Variable’ por 78, 886. 2 miles de pesos, (subrayados míos) no obstante que la normativa lo prohíbe; se observó la transferencia de recursos por 87, 326. 0 miles de pesos, ((subrayados míos) a dos partidas de gasto, los cuales se destinaron para la compra vales de despensa sin que se utilizaran dentro del citado ejercicio, por lo que se presume que mediante este mecanismo se evita la concentración de recursos en la TESOFE; se observó la falta de normatividad y deficiencias que impiden opinar sobre la justificación y razonabilidad del gasto relacionado con viáticos y pasajes.

“En lo que respecta al capítulo ... ‘Obras Públicas’ ...No existió un control y seguimiento de las garantías al no hacer efectiva la de cumplimiento y aceptar garantías fuera de tiempo sin aplicar sanciones.”¹²⁹ La cuantificación monetaria de estas observaciones fue por \$ 119, 653.1 miles de pesos, de los cuales \$ 32, 153. 3 miles de pesos correspondieron a recuperaciones probables.

Derivado de lo anterior, se hicieron las siguientes recomendaciones por parte de la Entidad Superior de Fiscalización:

- Fortalecer los mecanismos de control que aseguren el cumplimiento de la Norma para el Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública, en cuanto a la prohibición para el traspaso de recursos de y hacia la partida “Asignaciones a los Grupos Parlamentarios”, a las subpartidas de “Subvención Ordinaria Fija” y de “Subvención Ordinaria Variable”, ajustándose al presupuesto original aprobado; además de eliminar la práctica ilegal de retener y disponer recursos que por sus característica deben ser devueltos a la Tesorería de la Federación;
- Actualizar y modificar la normatividad que regula la autorización, ejercicio, verificación, pago, registro y ahorro presupuestal del gasto que se realiza en la adquisición de boletos de avión para viajes nacionales, sobre todo en lo relacionado

¹²⁹ Ibíd.

con la dotación mensual de cupones entregados a los Legisladores para el traslado a su lugar de residencia;

- El apoyo mensual de boletos de avión y apoyo para pasaje terrestre a Diputados, debe acumularse a su base gravable para efectos del pago de ISR.

En virtud que prácticamente vamos a encontrar las mismas observaciones y recomendaciones en los informes de Resultados de la Auditoría Superior de la Federación, en cuanto al ejercicio de los recursos asignados a Grupos Parlamentarios, y la persistente negativa para entregar la documentación comprobatoria, es conveniente hacer una serie de consideraciones derivadas de la propia experiencia personal y comentarios de otros Diputados Federales.

Contra lo que se afirma de que todos estos recursos son ejercidos discrecionalmente y van a parar a los bolsillos de los Coordinadores Parlamentarios, es necesario precisar que un porcentaje importante de los mismos no se entrega a los Grupos Parlamentarios, sino se depositan directamente a los propios Diputados, como es el caso de los apoyos legislativos, de atención ciudadana, boletos de avión, entre otros; es decir, se haya plenamente acreditada su erogación y aplicación, aunque el problema es que de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación no se proporciona la documentación que la sustenta, por lo que no se cuenta con la información necesaria para evaluar la razonabilidad del gasto.

Además, es práctica común que de las asignaciones a Grupos Parlamentarios se destinen recursos para actividades políticas o gestiones de los Diputados, que en algunas ocasiones no son atendidas en el orden federal, estatal o municipal (como es el caso de apoyos económicos a organizaciones sociales y no gubernamentales, becas a estudiantes, obras, etc.); tareas políticas de los grupos parlamentarios o actividades partidistas; pagos de asesores y nómina del personal y renta de las oficinas de atención ciudadana.

Es válido afirmar que todo esto les genera a los Coordinadores Parlamentarios un amplio margen de maniobra política y control, sobre todo en cuanto a la disciplina a la hora de votaciones de temas importantes para cada fracción parlamentaria.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que una parte de estos recursos asignados son ejercidos con total discrecionalidad y opacidad, lo que abre la puerta para que los Coordinadores Parlamentarios dispongan a su arbitrio de los mismos, es decir, para los fines que cada uno de ellos decida y sin la presentación de la documentación comprobatoria correspondiente.

El meollo del asunto es de sencilla solución: bastaría que, con un poco de voluntad política y en cumplimiento a los ordenamientos de transparencia vigentes, la Cámara de Diputados transparentara el uso de todos estos recursos, nada del otro mundo en cualquier régimen que se considere democrático.

La Cuenta Pública 2008 reportó un presupuesto ejercido de \$ 4, 779, 808, 300 (CUATRO MIL SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS OCHO MIL TRESCIENTOS PESOS), con un 22.7 % auditado.

RESULTADOS RELEVANTES:

- No se tuvo acceso a la documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos de la partida “ Asignaciones a Grupos Parlamentarios “ ;
- La partida “ Asignaciones a Grupos Parlamentarios “ ejerció 1, 236 millones novecientos sesenta y ocho mil pesos;
- La ampliación de recursos a los grupos parlamentarios por la cantidad de \$ 128 millones quinientos mil pesos, que debieron reintegrarse a la Tesorería de la Federación;
- No se ha implementado el Servicio Civil de Carrera para las áreas legislativa y administrativa, pese a que desde abril del año 2000 fue autorizado el Estatuto correspondiente, entrando en vigor el primero de junio del mismo año;
- Falta de controles que impiden garantizar que los cupones de boletos de avión para diputados, sean efectivamente utilizados por ellos y en las tarifas autorizadas;

- Erogaciones realizadas sin contar con suficiencia presupuestal;
- Entrega de subvenciones extraordinarias a grupos parlamentarios por 69 millones trescientos cuarenta y nueve mil pesos, que no están considerados en la normatividad vigente ni se consideran apoyo para actividades legislativas;
- Existe retroceso con la modificación a la norma que regula la partida “Asignaciones a Grupos Parlamentarios”, pues abre la puerta para permitir ampliaciones a su presupuesto original.

RECOMENDACIONES:

- Abstenerse de efectuar erogaciones sin tener suficiencia presupuestal en las partidas de gasto respectivas;
- Establecer mecanismos de control para asegurar que los recursos transferidos a los grupos parlamentarios por concepto de subvenciones, se destinen a los conceptos especificados en la normatividad correspondiente;
- Evaluar la posibilidad de modificar la “Norma para el Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública”, con el fin de restringir el traspaso de recursos a subvenciones;
- Agilizar las acciones necesarias para implementar el Servicio Civil de Carrera, en las áreas legislativa y administrativa;

Llama la atención el hecho que pese a que la ASF destaca la imposibilidad de acceder a verificar la documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos de la partida “Asignaciones a Grupos Parlamentarios”, en las recomendaciones no haga un solo comentario al respecto.

La cuenta Pública 2009 reporta un presupuesto ejercido de \$ 5, 271, 949, 800 (CINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL OCHOSCIENTOS PESOS), con el 53.5 % auditado.

RESULTADOS RELEVANTES:

- No se le ha permitido a la ASF el acceso a la documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos de la partida “ Asignaciones a Grupos Parlamentarios “ ;
- La partida “ Asignaciones a Grupos Parlamentarios “ ejerció 1,319 millones trescientos trece mil pesos;
- No se reintegraron a la Tesorería de la Federación 105 millones quinientos veinticinco mil pesos, por concepto de economías del ejercicio 2009;
- Existen diferencias en las erogaciones registradas en “ Servicios Personales “ con las cifras reportadas en la Cuenta Pública;
- En los contratos de honorarios no se indican las actividades a realizar, ni existen tabuladores para estas contrataciones;

RECOMENDACIONES:

- **Que se permita a la ASF el acceso a la documentación que respalda la aplicación de los recursos de la partida “ Asignaciones a Grupos Parlamentarios “, para lograr una mayor transparencia en su ejercicio;**
- Fortalecer los controles internos para garantizar que los ingresos no presupuestarios que no sean utilizados para cubrir compromisos del ejercicio fiscal en el que sean obtenidos, se reintegren a la Tesorería de la Federación;
- Reglamentar con mayor precisión las facultades de los Órganos de Gobierno, para evitar la autorización de situaciones de excepción en el cumplimiento de requisitos para el ejercicio del gasto;
- Evaluar la conveniencia de continuar otorgando anticipos de sueldo al personal que implique el cobro de un interés;
- Establecer en los contratos de honorarios las actividades a desarrollar y el tabulador correspondiente.

Con respecto a la Cuenta Pública 2010, se reportó un presupuesto ejercido de \$ 4, 909, 144, 200 (CUATRO MIL NOVECIENTOS NUEVE MILLONES CIENTO CUARENTA Y

CUATYRO MIL DOSCIENTOS PESOS), con un 66.4 % auditado y “ se conoció que no se reportan economías , lo cual, (sic) resulta de interés ya que en anteriores Cuentas Públicas la H. Cámara de Diputados ha venido reportando la existencia de éstas sin cumplir la obligación de reintegrarlas a la Tesorería de la Federación.”¹³⁰

RESULTADOS RELEVANTES:

- No fue posible verificar la adecuada aplicación de los recursos de la partida “Asignaciones a Grupos Parlamentarios” (que representan el 24 % del presupuesto total de la Cámara), ya que la erogación de dichos recursos se comprueba únicamente con los recibos de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, por lo que persiste la limitada rendición de cuentas en esta partida;
- La partida “Asignaciones a Grupos Parlamentarios” tuvo un presupuesto de 1, 179 millones ciento diecinueve mil pesos, representando el 24 % del presupuesto total;
- Ingresos por reintegros de años anteriores por la cantidad de 7 millones ochocientos veinte mil pesos, no fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación;
- Por acuerdo de la Junta de Coordinación Política (13 de abril de 2010), el apoyo a Diputados por concepto de transporte aéreo se entrega en forma directa, de la misma manera que el apoyo para transporte terrestre.

RECOMENDACIONES:

- **Que la Cámara de Diputados lleve a cabo las acciones necesarias para que se entregue a la ASF la documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos de la partida “Asignaciones a Grupos Parlamentarios” , con el fin de transparentar y rendir cuentas del ejercicio de dichos recursos;**
- Eliminar de la normatividad administrativa de la Cámara el manejo y operación libre de subpartidas del gasto adicionales;

¹³⁰ Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010

La Cuenta Pública 2011 indica un presupuesto ejercido de \$ 5, 317, 478, 000 (CINCO MIL TRESCIENTOS DIECISIETE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL PESOS), siendo auditado el 61.6 % de los recursos.

RESULTADOS RELEVANTES:

- No fue posible verificar la documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos ejercidos en la partida “Asignación a Grupos Parlamentarios” , persistiendo la limitada rendición de cuentas;
- La partida “Asignación a Grupos Parlamentarios “ tuvo un presupuesto ejercido de 1, 244 millones doscientos veintiún mil pesos;
- La partida “Asignaciones a Grupos Parlamentarios” y el capítulo “Servicios Personales” tuvieron un incremento en su presupuesto de 65 millones ciento dos mil pesos y 300 millones seiscientos noventa y nueve mil pesos, respectivamente, con respecto al presupuesto del año anterior (2010);
- La partida “Asignación a Grupos Parlamentarios” tuvo ampliaciones presupuestales por 117 millones ochocientos treinta y nueve mil pesos, que representa el 10.46 % del presupuesto originalmente aprobado.

RECOMENDACIONES:

Que se proporcione a la ASF la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos de la partida “Asignaciones a Grupos Parlamentario”, y de esa forma transparentar y rendir cuentas de esos recursos.

La Cuenta Pública 2012 refleja un presupuesto ejercido de \$ 6,261, 100, 300 (SEIS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES CIEN MIL TRESCIENTOS PESOS), con un 39.3 % auditado.

RESULTADOS RELEVANTES:

- No se contó con la documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos de la partida “Asignaciones a Grupos Parlamentarios”, subsiste una limitada rendición de cuentas en el ejercicio de estos recursos;
- La partida “Asignaciones a Grupos Parlamentarios” tuvo un presupuesto ejercido de 1,704 millones setecientos catorce mil pesos;
- La partida “Asignación a Grupos Parlamentarios” tuvo ampliaciones presupuestales por 597 millones setecientos treinta y un mil pesos, lo que representa un 115.5 % adicional al presupuesto originalmente autorizado;
- La subpartida “Subvención Ordinaria Variable” registró recursos de 12 subvenciones adicionales por 514 millones quinientos sesenta y cuatro mil pesos, que representaron 133.3 % del presupuesto original asignado;
- Las subvenciones adicionales no correspondieron a casos de excepción como lo establece la normatividad vigente;
- No se ha implementado el Servicio Civil de Carrera ni establecido la Unidad de Capacitación y Formación.

RECOMENDACIONES:

- **Que se proporcione a la ASF la documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos de la partida “Asignaciones a Grupos Parlamentarios”, y de esa forma transparentar y rendir cuentas de esos recursos;**
- Que la transferencia de recursos por medio de las subvenciones adicionales cumpla con el requisito de corresponder a casos excepcionales;
- Establecer tabuladores para regular las remuneraciones del personal contratado por honorarios;
- Que se evalúe someter a consideración el estudio justificativo para la implementación del Servicio Civil de Carrera.

Por último, la Cuenta Pública 2013 contempla un presupuesto ejercido de \$ 6, 960, 821, 200 (SEIS MIL NOVECIENTOS SESENTA MILLONES OCHOCIENTOS VEINTIUN MIL DOCIENTOS PESOS), auditándose el 69.2 % de los recursos.

RESULTADOS RELEVANTES:

- No se proporcionó a la ASF la documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos entregados por concepto de Subvenciones, persistiendo una limitada rendición de cuentas;
- En la partida “Asignaciones a Grupos Parlamentarios” se ejercieron 1, 992 millones seiscientos sesenta y un mil quinientos pesos, representado el 28.6 % del presupuesto total;
- El concepto de Subvenciones tuvo ampliaciones presupuestales por 308 millones ciento treinta y seis mil pesos, lo que representa un 35.4 % adicional al presupuesto asignado;
- **Se tuvieron economías por 123 millones cuatrocientos veintiocho mil pesos, mismos que fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación;**
- **Se otorgó una Subvención Especial a los Grupos Parlamentarios de 125 millones de pesos, destinado al pago de 250 mil pesos por Diputado;**
- No existe la manera de comprobar el uso adecuado del apoyo para transporte aéreo y terrestre.

RECOMENDACIONES:

- **Que se considere en la Ley Orgánica del Congreso General y la Norma que regula la Transferencia y Control de Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios, la obligación de presentar para su fiscalización la documentación comprobatoria de los recursos otorgados por concepto de Subvenciones;**
- Que las Subvenciones Especiales otorgadas a los Grupos Parlamentarios se autoricen en casos excepcionales, y por única vez, como lo establece la normatividad;
- Instrumentar los controles que aseguren que el apoyo de transporte sea destinado a los fines autorizados, y en caso de no comprobarlo, se acumule a los ingresos de los Diputados y se retengan los impuestos que correspondan.

Sin duda alguna, son muy reveladoras las observaciones y recomendaciones derivadas de los informes de resultados de las auditorías, realizadas por la ASF, al ejercicio presupuestal que ha venido realizando la Cámara de Diputados en los últimos años.

De todo lo anterior, podemos obtener algunas conclusiones importantes:

- **El Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados aumenta considerable y desproporcionadamente, sin justificación alguna:**

En el periodo 2007 a 2013, aumentó 2, 280 millones de pesos; de 2008 a 2009, 492 millones; de 2010 a 2011, 408 millones; de 2011 a 2012, 943 millones; y de 2012 a 2013, 700 millones;

- **Las Asignaciones a Grupos Parlamentarios (Subvenciones) también se incrementan considerablemente y sin justificación alguna:**

En el periodo 2007 a 2013, aumentaron más de 857 millones;

- **Total falta de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de las partidas relacionadas con las asignaciones de recursos a Grupos Parlamentarios;**
- **Es fundamental atender la recomendación de la Auditoría Superior en cuanto a incluir en la Ley Orgánica del Congreso General y la Norma que regula la transferencia y control de recursos financieros asignados a los grupos parlamentarios, la obligación de presentar para su fiscalización la documentación comprobatoria de los recursos otorgados por concepto de subvenciones;**
- **Nula respuesta de la Cámara de Diputados a las recomendaciones más relevantes y recurrentes de la ASF;**
- **La Cámara de Diputados ha sido omisa en la implementación del Servicio Civil de Carrera en las áreas de Servicios Parlamentarios y Administración, aprobado desde el año 2000, lo que ha impedido la profesionalización y mejorar el desempeño;**

- **Los Diputados reciben recursos económicos (Apoyo Aéreo y Terrestre) que tienen el carácter de ingresos gravables, sin que se les efectúe la retención correspondiente;**
- **Modificación de la entrega de algunos apoyos en especie, a depósitos en efectivo (ej: antes, cupones para boletos de avión; desde 2010 a la fecha, depósitos en efectivo a cada Diputado).**

Los dos últimos aspectos señalados, tienen que ver con apoyos que la Cámara entrega a los Diputados para trasladarse a su lugar de residencia (a los que residen a más de 300 kms. del Palacio Legislativo, boletos de avión , y a menos de 300 kms., efectivo) ; pero las modificaciones antes descritas se generaron a raíz de un hecho escandaloso., que vamos a relatar.

Hasta la LX Legislatura (2006-2009), el apoyo de boletos de avión (lo correspondiente a 4 boletos mensuales, viaje redondo) se entregaba a través de cupones que se intercambiaban por boletos de avión en agencias de viaje autorizadas.

Dado que se encuentra especificado en la normatividad administrativa de la Cámara que, para este concepto, se aplica la tarifa más alta, al final de los tres años, y en todos los casos, existía un remanente económico importante, que todas las agencias de viaje reintegraban en efectivo a cada Diputado.

Al final de la Legislatura (17 de agosto de 2009), el Diputado Gerardo Priego Tapia (PAN) exhibió la cuantía de ese apoyo, al devolver una cantidad cercana a los 850 mil pesos por ahorro en el uso de los boletos de avión durante tres años, cantidad que había recibido días antes de la agencia de viajes encargada de sus cupones (además, reintegró 200 mil pesos por concepto de fondo de ahorro).¹³¹

¹³¹ El Universal, "Diputado panista devuelve 1 millón de pesos de ahorro", 18 de agosto de 2009.

4.2 SUBVENCIONES A GRUPOS PARLAMENTARIOS

Desde el mes de abril de 2006 fue aprobada la “Norma para regular la transferencia y control de los recursos financieros asignados a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados,” con el objeto de establecer los lineamientos generales en la materia.

Los recursos financieros que se entregan a los grupos parlamentarios para el apoyo de sus actividades legislativas, complementarias y de gestión, son denominados subvenciones, las cuales se entregan mensualmente y se clasifican en cuatro tipos:

- a) Subvención Ordinaria Fija, es una asignación fija de recursos financieros a todos los grupos parlamentarios, para sus actividades complementarias;
- b) Subvención Ordinaria Variable, que se asigna en función del número de legisladores que integran cada grupo parlamentario, para apoyo de la función legislativa;
- c) Subvención para Apoyos Logísticos, que se calcula en función del número de diputados, destinada a apoyar las labores de gestoría; y
- d) Subvención de Honorarios, también en función del número de legisladores, para apoyos económicos del personal auxiliar.¹³²

Los importes de las Subvenciones Ordinaria Variable, Apoyos Logísticos y Honorarios, se obtiene multiplicando la cantidad que determine la Junta de Coordinación Política por el número de integrantes del grupo parlamentario,¹³³ y la Junta de Coordinación Política puede autorizar, sólo en casos excepcionales, subvenciones especiales por única vez.¹³⁴

Las asignaciones de recursos económicos a los grupos parlamentarios, denominadas Subvenciones, es un tema que desde el año 2006, la propia Entidad Superior de Fiscalización ha observado como un aspecto de total opacidad y falta de rendición de cuentas de la Cámara de Diputados, la cual, y pese a las continuas recomendaciones contenidas en las Cuentas Públicas de los años 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013 en cuanto a resolver esta omisión, no ha permitido a la ASF el revisar y verificar la documentación

¹³² Norma para regular la Transferencia y Control de los Recursos Financieros asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, art.8°

¹³³ *Ibíd.* Art.9°.

¹³⁴ *Ibíd.*, art.11.

comprobatoria que sustente la aplicación adecuada de esos recursos, mismos que son cuantiosos y se han incrementado año con año, sin justificación alguna.

Por dar algunos ejemplos, el presupuesto de Subvenciones de 2007 a 2013 se incrementó en 860 millones de pesos; de 2011 a 2012 en 460 millones; y de 2012 a 2013 en cerca de 300 millones .

Y lo que es más grave: la aplicación y el ejercicio de estos miles de millones de pesos únicamente se comprueban ante la instancia fiscalizadora con los recibos firmados por cada uno de los coordinadores parlamentarios o las fichas de depósito correspondientes.

Recientemente, un medio impreso nacional¹³⁵ exhibió la dimensión presupuestal de dichas asignaciones, al señalar que “Los siete grupos parlamentarios que integraron la 62 Legislatura y que finalizó su periodo en agosto pasado, gastaron en opacidad más de 3 mil 594 millones de pesos durante los tres años que estuvieron al frente del cargo, es decir, de septiembre de 2012 a agosto de 2015. Estos recursos no solamente fueron de depósitos etiquetados como subvenciones ordinarias o extraordinarias, sino también recibieron recursos como vales para personal, asesorías, difusión de Actividades legislativas, eventos, aguinaldos y apoyos logísticos, aunque hay rubros como ‘otros depósitos’ no identificados.”

En este aspecto, para el investigador del CIDE, Guillermo Cejudo, “.. el primer problema es la opacidad en todo el proceso de la asignación del gasto, es decir, no hay reglas ni criterios ni claridad sobre los responsables de tomar la decisión de por qué se otorgan esas cantidades.

“ ‘Hay discrecionalidad tanto en los montos como en los destinos y en los ejecutores, y eso hace la peor combinación de toma de decisiones en materia presupuestal y además hay un problema de rendición de cuentas, porque si no sabemos desde el inicio quien es el responsable del gasto ni el objetivo de ese gasto, no hay forma de saber si ese dinero estuvo

¹³⁵ El Universal, “Subvenciones. Gastaron ex diputados 3 mmdp”, 9 de Octubre de 2015.

bien gastado o no. No es un problema solamente de opacidad, sino que estructuralmente se vuelve imposible seguir el rastro del dinero.’ »¹³⁶

Para el especialista en transparencia de la UNAM, Khemvirg Puentes, es positivo “que el Congreso de la Unión tenga los recursos suficientes para cumplir con sus responsabilidades y trabajo ordinario, ... siempre y cuando los recursos estén destinados estrictamente a la actividad parlamentaria y se rindan cuentas, no sólo en qué se invierten los recursos, sino cómo están impactando positivamente los resultados de su trabajo.

“ ‘ ... cuando la sociedad no conoce en qué fueron utilizados éstos recursos, no nos queda más que suponer que los responsables de ejercerlos no tienen forma de justificar en qué ocuparon esos recursos y nos permite sospechar que han sido empleados para otros fines y no para lo que fueron asignados para el trabajo parlamentario, ... ’ »¹³⁷

Aún siendo, en los últimos años, un tema de escándalo constante en medios de comunicación nacionales e internacionales; y un motivo más de indignación en buena parte de la sociedad mexicana, la Cámara de Diputados no ha dado su “brazo a torcer.”

Si bien es cierto que con la nueva Ley General de Transparencia puede haber optimismo en cuanto a avanzar y lograr la transparencia y efectiva rendición de cuentas por parte de la Cámara de Diputados, se siguen apreciando nubarrones y oscuridad en el horizonte: la inclusión del transitorio décimo tercero en la Ley permite a ambas Cámaras del Poder Legislativo NO cumplir con sus obligaciones en la materia, hasta que implementen “ un programa de reorganización administrativa “, que por cierto, debió haber sido presentado el 30 de agosto de 2015, sin que lo hayan hecho.

Es decir, son dos condiciones que se autoimpusieron ambas Cámaras del Congreso de la Unión para empezar a cumplir con sus obligaciones generales y específicas en materia de transparencia y rendición de cuentas . Pareciera ser un intento deliberado de retrasar, hasta donde sea posible, la aplicación de la nueva Ley General de Transparencia al Poder Legislativo Federal.

¹³⁶ *Ibíd.*

¹³⁷ *Ibid.*

La pregunta que tendríamos que hacernos es: ¿ Y hasta cuando tienen de límite los Legisladores Federales para acatar y cumplir esta la Ley ? Desafortunadamente, la respuesta es que para ellos no hay límites, pues en México el Congreso de la Unión es omnímodo.

4.3 ETIQUETACIÓN DE RECURSOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados es la aprobación del Presupuesto de Egreso de la Federación (PEF) . Hasta antes de 1997, en que el PRI era el partido hegemónico y conservaba la mayoría en el Congreso de la Unión, prácticamente no había mayor discusión legislativa sobre el tema.

A raíz que en ese año el PRI pierde por primera vez en su historia la mayoría, “ ... la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación ... se convirtió en una ardua negociación entre el Poder Ejecutivo, los grupos parlamentarios al interior del Congreso, los gobernadores y diversos grupo de interés.”¹³⁸

“A medida que hay más pluralismo en el Poder Legislativo, se observa un mayor peso de prácticas de gestoría de recursos y más intercambios clientelares en la lógica de negociación del gasto público. Cada año, los legisladores pueden modificar aproximadamente entre el seis y diez por ciento del gasto total – la llamada ‘bolsa negociable.’ ”¹³⁹

Precisamente, otro de los grandes elementos de escándalo y cuestionamientos por parte de la sociedad, lo constituye la reciente facultad de los Diputados para etiquetar recursos en el PEF.

En la actualidad (2015), son tres los fondos en los que Legisladores Federales etiquetan recursos:

¹³⁸ Ugalde, Luis Carlos, *La Negociación Política del Presupuesto en México. 1997-2012*, Senado de la República-Integralia, México, 2014, p.19.

¹³⁹ *Ibíd*em, p.10.

- a) PAVIMENTACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL;
- b) INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA, y
- c) CULTURA.

Es conveniente destacar que en el caso del primero, de ellos, su evolución en cuanto a sus objetivos y presupuesto, ha sido totalmente desproporcionado y fuera de toda lógica presupuestal y normativa:

Aparece por primera vez en el PEF 2007 sólo como PAVIMENTACIÓN, con 150 millones de pesos; en el PEF 2008 y 2009, no se incluye; en el PEF 2010 se denomina FONDO DE PAVIMENTACIÓN A MUNICIPIOS, con 2, 000 millones ; en el PEF 2011, FONDO DE PAVIMENTACIÓN Y ESPACIOS DEPORTIVOS PARA MUNICIPIOS

(es decir, se amplía su aplicación : además de obras de pavimentación, también el rubro deportivo), con 2, 200 millones; en el PEF 2012, FONDO DE PAVIMENTACIÓN, ESPACIOS DEPORTIVOS, ALUMBRADO PÚBLICO Y REHABILITACIÓN DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA (nuevamente se amplía su aplicación: se agrega alumbrado público y escuelas), con 2, 980 millones; en el PEF 2013, con 5, 000 millones; en el PEF 2014, con 5, 000 millones; y en el PEF 2015, ya como FONDO DE PAVIMENTACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL, también con 5, 000 millones.

Decimos que fuera de toda lógica presupuestal, pues se observa que, sin justificación alguna, este Fondo creado en 2007 con 150 millones de pesos, en los últimos tres años (2013, 2014 y 2015) se le asignaron 5, 000 millones anuales, es decir, de 2007 a 2015 se incrementó en 4, 850 millones de pesos, un aumento a todas luces absurdo y ajeno a toda lógica normativa, pues es obvio que los conceptos donde se aplica dicho Fondo, corresponden y son responsabilidad principalmente del ámbito municipal o estatal, como el arreglo de calles, el alumbrado público, etc.

En lo que respecta al Fondo de Deportes, aparece como tal por primera vez en el PEF 2009 como Fondo de Infraestructura Deportiva Municipal , con 650 millones quinientos mil pesos; en el PEF 2010 , con 700 millones; en el PEF 2012 (Espacios Deportivos), con 355 millones; en el PEF 2014 (Infraestructura Deportiva), 3, 211 millones quinientos mil

pesos; y en el PEF 2015 (Infraestructura Deportiva), con 3, 420 millones cuatrocientos mil pesos.

El Fondo de Cultura se incluye por primera vez en el PEF 2014, con 2, 728 millones quinientos mil pesos; y en el PEF 2015, se consideran 2, 237 millones .

La asignación de esos recursos por cada uno de los Legisladores Federales y coordinadores parlamentarios es totalmente libre; es decir, dentro de esos tres Fondos es posible incluir prácticamente cualquier tipo de obra, en el municipio que se les antoje e independientemente si se justifica o no la inversión, se necesita dicha obra, es una prioridad para la comunidad o, incluso, tiene o no el aval de las propias autoridades municipales o estatales.

En pocas palabras, para etiquetar estos recursos no se requiere ningún tipo de justificación técnica, económica o social, solo basta la voluntad y decisión de cada uno de los Legisladores.

El punto culminante de esta manera “libre” de etiquetar recursos, y que provocó un alud de críticas, fue un reportaje del periódico “Reforma” donde señalaba que Diputados Federales pedían comisión (después llamados “moches”) a Alcaldes por asignar recursos o exigían contratar a empresas constructoras designadas por ellos , para la ejecución de las obras.¹⁴⁰

Si bien es cierto que , en estricto sentido, las funciones del Legislador poco tienen que ver con la asignación de recursos en el PEF, también lo es que más que poner su “nombre y apellido” en las obras y programas, se trata de una tarea que bien realizada, abona al trabajo del legislador y lo justifica frente al electorado, pues para la inmensa mayoría de la gente poco les importa el desempeño legislativo de sus representantes, sino que demandan y exigen acciones materiales que tengan que ver directamente con ellos y los beneficien en forma directa.

¹⁴⁰ Reforma, “Piden Legisladores comisión a cambio de presupuesto “, jueves 14 de nov 2013; “ Desvían Diputados adonde hay ‘ moche ‘ “, lunes 18 de nov 2013; “ Llegó ‘ moche ‘ a seguridad. Debían contratar despachos ligados a secretario ejecutivo del área respectiva “, jueves 21 de nov 2013.

Coincidió en que “ ... lo mejor que saben hacer los legisladores ... no es legislar ni controlar al gobierno ... Su mejor actuación radica en la gestión y la representación de intereses a nombre de los ciudadanos, ...”¹⁴¹ por ello, partiendo de las enormes carencias y desigualdades que se presentan en muchas regiones de nuestro país, y que los representantes populares son quienes conocen mejor que nadie las necesidades de sus comunidades, aún reconociendo que lamentablemente en la distribución de estos recursos han imperado la corrupción y el soborno, más que pensar en eliminar estas recientes atribuciones se requiere establecer reglas de operación y evaluación muy claras, así como lineamientos específicos que permitan una correcta y efectiva ejecución de estos Fondos, para de esta manera apoyar el mejoramiento de las condiciones de vida de muchos habitantes de los Estados y Municipios.

4.4 COMISIONES LEGISLATIVAS E INFORMES ANUALES

Para realizar su principal función, la Cámara de Diputados cuenta con las Comisiones, que son los órganos responsables de dictaminar, resolver, informar u opinar sobre los asuntos encomendados, y se clasifican en tres tipos:

- a) Ordinarias, que tienen funciones de dictamen, información y control evaluatorio, deben constituirse en el primer mes del ejercicio legislativo;
- b) Especiales, con la responsabilidad de hacerse cargo de asuntos específicos;
- c) de Investigación, se constituyen de manera transitoria.

La integración de Comisiones las realiza la Junta de Coordinación Política, para su presentación al Pleno y aprobación, a propuesta de cada uno de los Coordinadores Parlamentarios, quienes tienen la facultad de solicitar la sustitución temporal o definitiva de sus integrantes, los cuales tienen la obligación de acudir puntualmente a sus reuniones.

¹⁴¹ Puente, Khemvirg, Legislar en la obscuridad. *La Rendición de Cuentas en la Asamblea Legislativa del DF*. INFODF, p.41.

Entre sus funciones se encuentran las siguientes:

- Elaborar el programa de trabajo anual;
- Presentar el informe semestral de actividades;
- Sesionar una vez al mes por lo menos;
- Dictaminar, atender y resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnados.¹⁴²

La LXII Legislatura de la Cámara de Diputados tuvo 56 Comisiones Ordinarias, 37 Especiales y dos de Investigación. Además, se constituyeron cuatro Comisiones bicamerales: Seguridad Nacional; Concordia y Pacificación, Canal de Televisión del Congreso de la Unión; y Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión.¹⁴³

Un aspecto relevante del tema es que en las últimas legislaturas se han creado nuevas Comisiones, dividiendo las ya existentes y sin ninguna justificación. Por dar algunos ejemplos, en la LIX Legislatura (2003-2006) había la Comisión de Comunicaciones y Transportes, la cual en la siguiente Legislatura (LX 2006-2009) se dividió en dos: una de Comunicaciones y otra de Transportes. Posteriormente, la Comisión de Agricultura y Ganadería se transformó también en dos: una de Agricultura y Sistemas de Riego; y otra de Ganadería.

Todo esto ha conducido que el Poder Legislativo Federal en México se haya sobredimensionado con respecto a sus Comisiones Legislativas: la Cámara de Diputados es la tercera con más Comisiones en el mundo; y la Cámara de Senadores es la primera con más Comisiones en el mundo.

De las 56 Comisiones Ordinarias sólo 36 cumplieron con la entrega de sus planes o programas de trabajo anuales; 10 presentaron dos; y 10 sólo uno. De los informes semestrales, más de la mitad los publicaron; y la Comisión de Población no entregó ningún informe. Dentro de estas Comisiones que no cumplieron cabalmente destacan la de

¹⁴² Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 39-45.

¹⁴³ Reporte Legislativo número 6, Integralia Consultores, 2015, p.26.

Seguridad Pública; Medio Ambiente y Recursos Naturales ; y Transparencia y Anticorrupción.¹⁴⁴

En el caso de las Comisiones Especiales el propio Reglamento de la Cámara establece que éstas “... no podrán exceder en número a la mitad de las comisiones ordinarias.”¹⁴⁵ Con los datos obtenidos el máximo de Comisiones Especiales debió haber sido de 28, con lo cual se comprueba que se violó la propia normatividad vigente (la manera cómo se “salvó” este impedimento fue a través de un acuerdo de la Junta de Coordinación Política del 24 de diciembre de 2012, autorizando la creación de un máximo de 40 comisiones especiales).

Como ya se señaló, la conformación de la junta directiva e integrantes de cada una de las comisiones y su presentación al Pleno, corresponde a la Junta de Coordinación Política; y pese a que la propia Ley Orgánica del Congreso establece que se deben considerar los antecedentes y la experiencia legislativa de los Diputados, la realidad ha sido muy distinta.¹⁴⁶

Y es el caso de la pasada Legislatura (LXII), donde encontramos situaciones verdaderamente absurdas; pues hubo Legisladores que, desconociendo totalmente el tema y habiendo perfiles con amplia experiencia, capacidad y conocimientos, fueron designados para presidir Comisiones, algunas de ellas de vital importancia para el País.

Por poner dos ejemplos: el Dip. Jorge Mendoza Garza, alto funcionario de TV AZTECA, presidió la Comisión de Defensa; el Dip. José Soto Martínez, presidió la Comisión de Marina, ambos con nulo conocimiento del tema; y habiendo en la Cámara un Almirante y un General retirados (Raúl Santos Galván Villanueva y Raúl Macías Sandoval).

Otro aspecto es que en dicha integración no se toman en cuenta posibles conflictos de interés que pudieran suscitarse.

Por dar otro ejemplo, la Comisión de Transportes fue presidida por Juan Carlos Muñoz Márquez (PAN), propietario de la empresa de transportes “Castores”, pese a que el propio Reglamento de la Cámara de Diputados establece como obligaciones de los

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p.28-33.

¹⁴⁵ Reglamento de la Cámara de Diputados, art.205.

¹⁴⁶ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, art.43.

Legisladores “Informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de lo mismos” ; así como “Abstenerse de realizar actos que sean incompatibles con la función que desempeñan, ...(y) ostentarse con el carácter de legislador en toda clase de asuntos o negocios privados ...”¹⁴⁷

En conclusión, la manera como se lleva a cabo la integración de las comisiones legislativas (de su Junta Directiva y miembros), donde la decisión está en manos de la Junta de Coordinación Política, a propuesta de los coordinadores parlamentarios (que ellos mismos la conforman), ha conducido a que el principal Órgano para el trabajo legislativo (las comisiones), se hayan convertido en “botín de reparto de cuotas partidarias,”¹⁴⁸ impidiendo su profesionalización y un mejor desempeño de los propios Legisladores.

Por todo lo antes señalado, consideramos necesario un rediseño del Sistema de Comisiones Legislativas, con los siguientes elementos:

- a) Elección del Presidente de la Junta directiva por los integrantes de cada una de las Comisiones;
- b) Establecer como requisito que los Presidentes de Comisión deben contar con conocimiento y experiencia en el tema;
- c) Obligatoriedad para que los Secretarios Técnicos y Asesores Parlamentarios comprueben contar con el perfil y conocimientos del tema;
- d) Establecer la prohibición expresa de que ningún Legislador podrá participar en la Junta Directiva de Comisión, cuando exista un probable conflicto de interés;
- e) Versión estenográfica y video de las reuniones de Comisión;
- f) Actas de reuniones y ejercicio del presupuesto asignado, a disposición del público.

Otra de las obligaciones que se enmarcan dentro de la rendición de cuenta de los Legisladores lo constituye la presentación de “ un informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberán enviar una

¹⁴⁷ Reglamento de la Cámara de Diputados art. 8°, fracc. VI-VII.

¹⁴⁸ Puente, Khemvirg, *Legislar en la obscuridad. La Rendición de Cuentas en la Asamblea Legislativa del DF*. INFODF, p.78.

copia a la Conferencia, para su publicación en la gaceta,”¹⁴⁹ sin que se indiquen fechas de presentación, contenidos mínimos y sanciones.

Para estos fines, cada Legislador recibe \$ 58 mil pesos anuales, sin que se exija comprobación alguna de la aplicación de los recursos.

De la misma forma, al no existir sanciones por la omisión de esta obligación reglamentaria, una buena parte de Legisladores no solo la incumplen, sino que además disponen de los recursos asignados como un ingreso adicional.

En nuestra opinión, los Informes Legislativos deben considerar:

- Contenido mínimo de los Informes:
 - Iniciativas de ley, puntos de acuerdo y posicionamientos presentados
 - Iniciativas de ley aprobadas
 - Fechas establecidas para su presentación
 - Asistencias
 - Actividades en Comisiones
 - Sentido del voto y justificación
 - Gestiones atendidas y resultados de las mismas
 - Informe financiero con el desglose de los ingresos, percepciones y apoyos económicos recibidos
- Establecer en la Ley Orgánica del Congreso las sanciones por incumplimiento.

Asimismo, cada uno de los Legisladores debe “Mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo.”¹⁵⁰

Para estas oficinas de enlace los Legisladores reciben dos tipos de apoyos económicos:

- Atención Ciudadana, que es la asignación para las actividades de gestión, \$ 28, 772. 00

¹⁴⁹ Reglamento de la Cámara de Diputados, art.8°.

¹⁵⁰ *Ibíd.*

- Asistencia Legislativa, que es la asignación para el desempeño de las funciones legislativas, \$ 45, 786. 00

Estos recursos son depositados mensualmente en las cuentas bancarias de cada uno de ellos, y no son sujetos de comprobación.

También en este caso, hay Legisladores que no instalan su oficina de atención a la ciudadanía, pero si utilizan los recursos recibidos. Otros, cumplen instalando su oficina en los comités municipales de sus partidos políticos, con lo que se ahorran renta, luz, teléfono, etc.

El importe de estos apoyos económicos se determina a través de un acuerdo de la Junta de Coordinación Política y el Comité de Administración de la Cámara.

Una forma de obligar a los Legisladores a cumplir esta obligación, y hacer posible un mayor contacto de éstos con sus representados, es que quien no compruebe contar con la oficina de enlace, no se les otorguen los recursos económicos de Atención Ciudadana y Asistencia Legislativa.

CONCLUSIONES

De acuerdo con la encuesta de Latinobarómetro 2015, México ocupa el último lugar de Latinoamérica en satisfacción ciudadana con la democracia.

La encuesta realizada a 18 países de América Latina y el Caribe arrojó que sólo el 19 % de los mexicanos está satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el País, cuando el promedio a nivel regional es de 37 %, Es decir, nos encontramos prácticamente a la mitad de dicho promedio.

Estos porcentajes de insatisfacción ciudadana reflejan no únicamente el disgusto por la marcha mediocre de la economía en las últimas décadas; por los graves problemas de inseguridad que viven algunas regiones; sino también por los abusos, excesos e irresponsabilidades de quienes detentan el poder político en México, para quienes, en muchos casos, la impunidad es “la marca de la casa.”

Las consecuencias de estos niveles de rechazo a la forma como se ejerce la democracia representativa en nuestro país, debiera obligar a nuestros gobernantes a reflexionar sobre las causas que lo motivan y a realizar acciones que disminuyan el obvio y peligroso distanciamiento entre ciudadanos y representantes; la decepción ciudadana con la clase gobernante; la irritación social que día a día aumenta con las ineptitudes y deshonestidades de quienes debieran ser, por los cargos de representación que ostentan, ejemplos de honradez, integridad y respeto a la ley.

Y ante este escenario surgen dos preguntas: ¿Y cómo recuperar la confianza de la ciudadanía en sus autoridades, si éstas transitan de un escándalo a otro? ¿Cómo logramos, en resumidas cuentas, fortalecer nuestra democracia?

En los tiempos actuales no resulta una tarea sencilla, pero existen instrumentos para lograrlo, pese a una serie de obstáculos y resistencias de aquellas instituciones y órganos que consideran pudiesen afectar sus intereses, acostumbrados durante años a la discrecionalidad, opacidad e impunidad en su toma de decisiones.

Precisamente, dos de esos instrumentos lo constituyen la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio y desempeño de aquellos que, en buena medida, han contribuido a generar esos niveles de rechazo.

Una de esas instituciones generadoras de rechazo ciudadano lo constituye el propio Poder Legislativo Federal, concretamente la Cámara de Diputados (sin dejar de reconocer que la Cámara de Senadores representa el peor ejemplo del exceso y la opacidad en la materia).

Y lo antes señalado nos obliga a reconocer y destacar una preocupante realidad (como se ha acreditado a lo largo del presente trabajo de investigación): la Cámara de Diputados no aprueba “ el examen “ en materia de transparencia y rendición de cuentas; es más, se observa una falta total de compromiso para cumplir con sus responsabilidades y obligaciones en la materia por parte de los órganos de gobierno de la Cámara y de los propios legisladores, que no solo hay omisión, sino incluso ya se acostumbraron a la impunidad en su actuar, pues en la medida que no se sancionan sus irregularidades ni el incumplimiento de la ley, el Legislativo y sus integrantes se asumen como un poder absoluto; y que si bien es cierto que legalmente es la institución que fiscaliza a los demás, eso no lo exime de cumplir con sus obligaciones en la materia, pues también es sujeto de fiscalización, es decir, debe rendir cuentas.

Coincidiendo con estudiosos e investigadores del tema, es cierto que tenemos un marco jurídico insuficiente (desde la Constitución hasta la legislación y normatividad interna) que propicia y estimula esta ausencia de transparencia y rendición de cuentas en la Cámara de Diputados, donde las sanciones no se hallan establecidas para el caso de incumplimiento de responsabilidades, las cuales son elementales para el acatamiento de los ordenamientos jurídicos y normativos.

En los hechos, este marco jurídico es obsoleto y no propicia la transparencia ni la rendición de cuentas; a diferencia de otros poderes, como el Ejecutivo y Judicial, donde la propia legislación impone obligaciones pero también sanciones para responsables específicos.

En el caso de la Constitución, prácticamente las sanciones a los legisladores se reducen a cuatro causas: por desempeñar comisión o empleo de la Federación o de los Estados en el periodo de su encargo (se castiga con la pérdida del cargo de elección); en caso de

ausencia de los propietarios para abrir las sesiones (se llama a los suplentes); por no asistir a una sesión sin justificación (no tienen derecho a la dieta del día que falten); los que falten diez días consecutivos sin justificación (se llama a los suplentes).

Reconociendo de antemano todo esto y con la intención de aportar soluciones a esta problemática que está erosionando nuestro régimen democrático, así como con base en los resultados de la investigación realizada, formularía algunas preguntas: ¿La falta de transparencia y rendición de cuentas en la Cámara de Diputados es un problema de actualización del marco jurídico o, en realidad, de cumplimiento de la ley? ¿O de ambas? ¿O se debe a una absoluta falta de voluntad política de los legisladores y a que se requiere una mayor exigencia y presión social? A continuación intentaré explicar mi postura con respecto a todas estas interrogantes.

¿ACTUALIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO O CUMPLIMIENTO DE LA LEY?

En primer término, debemos precisar lo que la propia Cámara de Diputados considera como su marco jurídico y normatividad interna, indicada en su página electrónica:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Congreso General
- Reglamento de la Cámara de Diputados
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Con respecto a la normatividad interna destacan el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y las normas financieras y presupuestales.

De entrada, llama poderosamente la atención el que la Cámara de Diputados no toma en cuenta disposiciones jurídicas que debieran también regular su manejo, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Pero antes de explicar el porqué considero que estas leyes debieran tomarse en cuenta dentro del marco jurídico (una omisión que, además de deliberada, es grave e impacta negativamente en la transparencia y rendición de cuentas), me voy a referir a aquellas disposiciones jurídicas que la propia Cámara reconoce como tales.

Para ello iniciaré con algunos comentarios y reflexiones relacionados con el marco jurídico “aceptado” por la propia Cámara, y que tienen relación con el tema de la investigación.

La Constitución señala en su artículo 74 las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre ellas, revisar la Cuenta Pública, a través de su órgano especializado, la Auditoría Superior de la Federación, y evaluar el desempeño de ésta; mientras que el artículo 79 señala que la Auditoría Superior cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y resoluciones.

Para efectos de responsabilidades, el artículo 108 considera como servidores públicos a los representantes de elección popular; artículo y definición que retoma la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de igual manera, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Asimismo, el artículo 134 constitucional ordena que los recursos públicos se deben administrar con transparencia y honradez, cumpliendo con los objetivos para los que fueron asignados.

Por otra parte, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece lo siguiente:

- Define a la fiscalización como la revisión de los ingresos, egresos, aplicación de recursos públicos, así como de la información financiera, contable y presupuestaria, comprobando si se cumplió lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos (art. 1°.)
- Los Poderes de la Unión son entidades fiscalizadas; y servidores públicos los señalados tanto en la Constitución como en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (art. 2°.)

- Se aplicarán en forma supletoria, entre otras, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Presupuesto de Egresos (art. 5°.)
- Los servidores públicos que reciban, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales, deben atender los requerimientos de la Auditoría Superior; en caso de que no los atiendan, puede imponerse una multa de 650 a 2000 días de salario mínimo, y la reincidencia se sanciona con una multa hasta del doble (art. 6°.)
- Entre las atribuciones de la Auditoría Superior destacan:
 - Proponer las modificaciones a las normas, procedimientos y sistemas de registro y contabilidad, así como las disposiciones sobre los documentos justificativos y comprobatorios del gasto y de aquellos elementos que hagan posible una efectiva rendición de cuentas; verificar el desempeño de las entidades fiscalizadas y el uso de los recursos públicos conforme a las disposiciones legales; verificar que las operaciones realizadas por las entidades fiscalizadas se realicen con apego al Código Fiscal de la Federación y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, entre otras; formular promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, de responsabilidad administrativa sancionatoria, y denuncias de hechos y de juicio político (art. 15); la Auditoría Superior tendrá acceso a la documentación comprobatoria del gasto público y a toda la información requerida para la revisión y fiscalización (art. 19); incurren en responsabilidad los servidores públicos que por actos u omisiones causen daño o perjuicio económico a la Hacienda Pública Federal (art. 50); las responsabilidades resarcitorias se aplicarán a los servidores públicos que hayan ejecutado los actos o incurrieron en omisiones (art. 52).

De todo lo anterior podemos obtener las siguientes conclusiones:

La Auditoría Superior es autónoma en cuanto a sus resoluciones, los diputados son servidores públicos, el ejercicio de los recursos públicos debe realizarse con transparencia y honradez, el uso de los recursos públicos debe apegarse al Código Fiscal, la Auditoría puede ejercer la facultad de comprobación fiscal, promover responsabilidades

administrativas y denuncias de hechos y de juicio político, partiendo de que incurren en responsabilidad los servidores públicos que causen daño o perjuicio a la hacienda pública.

Es muy cierto que la Entidad Superior de Fiscalización ha llevado a cabo un trabajo profesional y ético, sin embargo, su dependencia de la Cámara de Diputados la limita y le impide el utilizar los recursos legales que tiene a su alcance para que sus observaciones y recomendaciones más relevantes sean atendidas.

Por dar algunos ejemplos contenidos en los propios informes de la Auditoría Superior, en el año 2007 se transfirieron 79 millones de pesos a Subvenciones que la propia normatividad interna de la Cámara lo prohibía (en 2008 fueron 69 millones; en 2012, 514.5 millones); y 87 millones no se reintegraron a la Tesorería de la Federación (en 2008 fueron 128 millones; en 2009, 105 millones; y en 2010, 7.8 millones), cuando lo obliga el propio artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En sus recomendaciones, la Auditoría solo señala el fortalecer los mecanismos de control para que se cumpla la Norma para el Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública, para la primera observación, y eliminar la práctica ilegal (sí señala que es ilegal) de disponer y retener recursos que deben ser reintegrados a la TESOFE, en el caso de la segunda observación.

Es decir, que existiendo ordenamientos jurídicos al respecto, que obligaban a la propia Auditoría a exigir la devolución de recursos, y peor aún, aceptando que era ilegal la disposición de los mismos, la Auditoría fue omisa para actuar con base en sus atribuciones, e incluso, pudiésemos afirmar que también incurrió en responsabilidad.

Es preciso destacar que desde la cuenta pública de 2010, la Auditoría detectó que no se reportaban economías para no tener que reintegrarlas ni ser observados; pero en 2013 hubo ya un reintegro a la TESOFE de 123 millones (además de 7.8 millones en 2012, que debían haber sido devueltos en 2010).

Asimismo, desde el año 2006 la Auditoría indicó la opacidad en el ejercicio de los recursos asignados a los grupos parlamentarios (estamos hablando de miles de millones de pesos) a través de las llamadas a subvenciones, solicitando permiso (sí, permiso) para

acceder a la documentación comprobatoria; cuando con el marco jurídico que considera la propia Cámara, debería haber instrumentado acciones como la promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, o el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

Es hasta 2013 cuando finalmente, y en lugar de realizar recomendaciones de acceso a la documentación sin obtener respuesta, la Auditoría recomendó considerar en la Ley Orgánica del Congreso General y en la Norma que Regula la Transferencia y Control de Recursos Financieros asignados a los grupos parlamentarios, la obligación de presentar para su fiscalización la documentación comprobatoria correspondiente, lo cual a la fecha (octubre 2015) no ha ocurrido.

Por otra parte, desde 2007 la Auditoría señaló que los apoyos a diputados para transporte aéreo y terrestre debían acumularse a su base gravable para efectos del pago del ISR. Desde 2010 hasta el presente año (2015), dichos apoyos se depositan en las cuentas bancarias de cada uno de los diputados sin que la Auditoría, como es su responsabilidad, informe a las autoridades tributarias y solicite su intervención, para corregir lo anterior.

Por último, la Cuenta Pública 2013 destaca que se otorgó una subvención especial a los grupos parlamentarios de 125 millones de pesos, destinado al pago de 250 mil pesos a cada uno de los diputados.

La Auditoría únicamente emitió la recomendación siguiente, que por su contenido y por lo que refleja, vale la pena transcribirla: “Para que la Cámara de Diputados ... fortalezca sus mecanismos de control y supervisión a fin de que, en lo sucesivo, las subvenciones especiales que se otorguen a los Grupos Parlamentario se autoricen en casos excepcionales por única vez para atender asuntos específicos, tal como lo establece su normativa”. Sin palabras.

Sin duda alguna, sí es necesario modificar el marco jurídico, aunque como lo hemos demostrado, también es un problema de incumplimiento de la ley.

Tomando en consideración lo anterior, y para lograr una mayor independencia en sus resoluciones y verdadera autonomía en sus tareas, sería conveniente reformar el artículo 74 constitucional para eliminar la facultad de evaluación del desempeño de la Auditoría

Superior, que actualmente tiene la Cámara de Diputados. En la medida que la Cámara tiene asignada esta facultad, siempre existirá la posibilidad de intimidación y presión en las decisiones de la Auditoría, obstaculizando una labor verdaderamente autónoma y una fiscalización ejercida de acuerdo a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Por otro lado, el Título Cuarto de la Constitución establece las responsabilidades de los servidores públicos por faltas administrativas graves o hechos de corrupción; partiendo del hecho que la propia Constitución considera como servidores públicos a los diputados (representantes de elección popular), bastaría agregar en el primer párrafo del artículo 108 lo que se establece en el segundo párrafo para las autoridades locales y del Distrito Federal, que es la responsabilidad en el manejo y aplicación de recursos federales (aunque en sentido estricto, eso ya contempla en el primer párrafo, al ser sujetos de responsabilidad por actos u omisiones en que incurran en su desempeño).

Además, en lo que se refiere a la declaración patrimonial y de intereses, además de agregar también la declaración fiscal (como es práctica común en otros países), es conveniente establecer la obligatoriedad de hacer públicas dichas declaraciones y no dejarlas a voluntad de los legisladores.

Ahora nos vamos a referir a aquellos ordenamientos jurídicos que debieran considerarse como parte del marco jurídico de la Cámara, por sus disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, pero extrañamente son ignoradas .

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Esta ley contempla cuatro aspectos importantes:

- a) Garantiza el acceso público a toda la información de la Cámara de Diputados;
- b) La Cámara de Diputados es sujeto obligado en la materia;
- c) Constitucionalmente, los Diputados son considerados servidores públicos;
- d) La transparencia y rendición de cuentas son elementos vitales para la consolidación de la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Entre sus objetivos destacan los siguientes:

- a) Los sujetos obligados deben administrar los recursos públicos con criterios de legalidad, honestidad, transparencia y rendición de cuentas, entre otros;
- b) Los ejecutores del gasto (sujetos obligados) tienen la obligación de rendir cuentas del ejercicio de los recursos públicos en los términos antes señalados;
- c) Sólo se puede realizar el gasto por conceptos devengados en el año que corresponda, de tal forma que si se conservan recursos sin ejercer, deben ser reintegrados a la Tesorería de la Federación;
- d) Se prohíbe utilizar y disponer de los recursos derivados de ahorros y economías.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- a) Se reitera que los servidores públicos son los considerados en el primer párrafo del artículo 108 constitucional (representantes de elección popular);
- b) Los servidores públicos están obligados a rendir cuentas de su desempeño y proporcionar toda la documentación e información que se les requiera;
- c) El desempeño de los servidores públicos debe basarse en la legalidad y honradez;
- d) Los servidores públicos deben utilizar los recursos asignados y ejercer sus facultades para los propósitos establecidos.

LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- a) También considera a los representantes populares como servidores públicos, de acuerdo con el artículo 108 constitucional;
- b) Se establecen los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones de los sujetos obligados, así como las sanciones correspondientes;

- c) Los Diputados son sujetos obligados para transparentar y permitir el acceso público a toda su información.

¿FALTA DE VOLUNTAD POLÍTICA Y MAYOR EXIGENCIA SOCIAL?

Como sabemos, en abril de 2002 fue aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En la parte de consideraciones del dictamen respectivo, llaman la atención un conjunto de aspectos dignos de mencionarse:

- 1) Se acepta que una sociedad verdaderamente democrática es aquella que cuenta con la posibilidad de evaluar a su gobierno, pero que requiere la información necesaria y suficiente para ello;
- 2) Que el acceso a la información pública es una condición fundamental para la consolidación democrática;
- 3) La experiencia internacional demuestra que en los países donde se ha hecho posible el acceso a la información pública, los índices de corrupción disminuyen;
- 4) Se considera que el ámbito de aplicación de la ley (sujetos obligados) son todos los órganos e instituciones del Estado que generen o posean información pública;
- 5) Establece un diseño institucional para garantizar el ejercicio del derecho a la información;
- 6) En los artículos transitorios se establece un principio de gradualidad;**
- 7) Se faculta al Poder Legislativo para determinar sus propios procedimientos. Esta decisión obedece al reconocimiento de que existen diferencias entre la organización y funcionamiento de cada Poder, y que requieren flexibilidad para determinar los procedimientos que mejor se ajusten (sic) a su organización y funcionamiento internos;**
- 8) Se establece un capítulo de sanciones para aquellos servidores públicos que utilicen, destruyan, oculten o alteren la información de manera indebida, y no cumplan con sus obligaciones en la materia.

Por considerarlo de suma importancia para los objetivos del presente trabajo, vamos a referirnos a algunos artículos y transitorios de esta ley:

“Artículo 61. El Poder Legislativo Federal, ... (establecerá) mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos ...”

“Artículo 63. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas ...:

“ II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados ...

“ La responsabilidad ... , será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”

Transitorio Segundo: “ La publicación de la información ... deberá completarse, a más tardar, un año después de la entrada en vigor de la Ley.”

Transitorio Cuarto. “ Los sujetos obligados a los que se refiere el artículo 61 deberán publicar las disposiciones correspondientes a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Ley.”

LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En lo que respecta a esta nueva ley, vale la pena destacar tres artículos transitorios:

“ Quinto. El congreso de la Unión, ... (tendrá) un plazo de hasta un año, ... para armonizar las leyes relativas, ...

“ Sexto: El Instituto (Nacional de Transparencia , Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) podrá ejercer las facultades de revisión y de atracción ..., transcurrido un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

“ Décimo Tercero. Para el efecto del cumplimiento de las obligaciones genéricas y específicas a las que se refiere la ... Ley, cada Cámara del Congreso de la Unión aprobará, a más tardar el 30 de agosto de 2015, un programa de reorganización administrativa que deberá, (sic) comprender, al menos, las normas y criterios para la homologación programática, presupuestal, contable y organizacional de los

grupos parlamentarios; las obligaciones de las Cámaras y de los grupos parlamentarios en cuanto sujetos obligados respecto a los recursos que a través de éstos se asigna a los legisladores; el tratamiento fiscal y presupuestal de los ingresos, prestaciones, apoyos y recursos, en dinero o especie, que reciban los legisladores para realizar la función legislativa y de gestión, el régimen laboral del personal adscrito a los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores, así como las reglas relativas al uso, custodia, administración y disposición de los recursos públicos que no tengan la condición de dietas o contraprestaciones laborales ... Las obligaciones genéricas y específicas que corresponden a las Cámaras del Congreso de la Unión se harán efectivas conforme se implementen los programas de reorganización administrativa.”

Es interesante comparar los argumentos (que más que eso son burdos pretextos) del Poder Legislativo Federal para evadir su responsabilidades y obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, pero que a final de cuentas y por los resultados obtenidos a la fecha, el objetivo de este poder es el de seguir en la opacidad, discrecionalidad y dispendio, sin que nadie lo pueda llamar a cuentas.

Como podemos percatarnos, desde el 2002, en la Ley Federal de Transparencia, pero también asombrosamente en 2015 con la Ley General, se establecen criterios de gradualidad (un año) para la aplicación de la misma; pero lo más grave es la justificación para aplazar ésta:

En 2002, la decisión de facultar al Legislativo para determinar sus procedimientos obedece a que supuestamente existen diferencias organizativas y funcionales entre poderes, que se requiere “flexibilidad” para definir los procedimientos que mejor se ajusten a su organización y funcionamiento; es decir, el Legislativo se considera un poder aparte, que por sus características tiene la autoridad de definir sus criterios y procedimientos en la materia, pero además, requiere un esquema que se “ajuste” a dicho poder, o sea, un esquema que se adapte a lo que éste determine.

En 2015, la Ley General de Transparencia establece una condición y un “candado”, para que el Legislativo cumpla con sus responsabilidades en la materia:

- a) Aprobar un programa de reorganización administrativa, que se tenía que presentar a más tardar el 30 de agosto de 2015 y obviamente no se cumplió, y no hay visos de que se tenga la mínima intención de cumplir;
- b) Las obligaciones del Legislativo en la materia se harán efectivas hasta que se implementen los programas de reorganización administrativa; es decir, que aún si se presentara dicho programa, mientras no sea implementado, el Poder Legislativo continuará desempeñándose en la completa opacidad y ausencia de rendición de cuentas.

Con todo lo antes expuesto, podemos sostener las siguientes conclusiones finales:

- Sí existe la necesidad de reformar el actual marco jurídico de la Cámara de Diputados, especificando y ampliando sus responsabilidades y obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, estableciendo las sanciones que correspondan, pero más que en la Constitución, deberían contemplarse en la Ley Orgánica del Congreso General, Reglamento de la Cámara de Diputados y Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información;
- Otro aspecto que requiere rectificarse y corregirse es el reducir el amplio poder discrecional de los órganos de gobierno de la Cámara, así como de los coordinadores parlamentarios;
- La resistencia del Poder Legislativo a publicitar su información tiene que ver con el hecho de que, permitiendo el acceso público a toda la información que posea o genera, traería como consecuencia la imposibilidad de explicar una serie de actos discrecionales y gastos injustificables, que en la actualidad permiten un amplio margen de maniobra política de los órganos de gobierno y coordinadores parlamentarios; repercutiendo esto en pérdida de poder y control sobre los diputados;
- El marco jurídico actual considerado por la propia Cámara de Diputados, aún siendo insuficiente, permite emprender una serie de acciones que hagan posible lograr la transparencia y rendición de cuentas, pero en la medida que el Legislativo es el artífice directo y principal de nuestras leyes, en este proceso establece mecanismos para impedirlo o minimizarlo a su máxima expresión;

- La Auditoría Superior de la Federación ha sido sumamente permisiva con las irregularidades e ilegalidades de la Cámara de Diputados, pues, como lo hemos acreditado, su dependencia del Legislativo merma su autonomía, la cual existe pero de manera muy limitada. Pese a que el marco legal en la materia se lo permite, la Auditoría Superior, en el caso del Legislativo, prácticamente se ha acostumbrado a realizar cada año recomendaciones en la Cuenta Pública correspondiente, mismas que no son atendidas, cuando debería, por las facultades que tiene, transitar en su ejercicio al fincamiento de responsabilidades políticas y/o resarcitorias al propio Poder Legislativo, que permitan, por un lado, recuperar los recursos ejercidos de manera indebida, pero sobre todo para corregir de fondo una problemática recurrente y alcanzar una efectiva rendición de cuentas de este Poder;
- No existe voluntad política de la Cámara de Diputados para cumplir con sus obligaciones en la materia; llevamos más de 13 años observando las evasivas de este poder para hacerlo, sin que haya poder humano que lo logre. Es muy evidente y lo comprobamos, que cuando no hay más remedio, el Legislativo acepta el cumplimiento de sus obligaciones, pero en todos los casos también establece salidas, condiciones o “candados”, que le permitan impedir la aplicación de los ordenamientos normativos en su funcionamiento y desempeño;
- Los avances que se han obtenido en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país, tienen mucho que ver con la alternancia política y la participación de organizaciones de la sociedad civil, desde ONG’S, asociaciones o grupos que se han conformado por alguna coyuntura, y medios de comunicación nacionales y regionales. Consideramos, por lo que hemos visto en el transcurso del tiempo, que sin la participación social y una mayor exigencia y presión ciudadana, difícilmente se podrán vencer las resistencias de este poder para que también se convierta en sujeto de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, y también lamentablemente para el futuro de nuestra democracia, todo parece indicar que por la ausencia total de compromiso del Legislativo en materia de transparencia y rendición de cuentas, “... así seguiremos adelante, botes que navegan contra la corriente, empujados sin descanso hacia el pasado.”

BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI editores, 2008
- Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y Democracia: claves para un concierto*, México, IFAI, 2007
- Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, FCE, 1986
_____, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, México, FCE, 1989
- Carpizo, Jorge, *La reforma política mexicana de 1977*, México, biblio.jurídicas.unam.mx.
- Casar, María A., Marván, Ignacio, y Puente, Khemvirg, ¿"A quién rinde cuentas el Poder Legislativo en México"?, en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE
- Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, "Capacidades Institucionales de los Órganos Garantes", en *La política de Transparencia en México*, México, CIDE, 2012
- Dahl, Robert, *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Ediciones Santillana, 2005
- López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución . Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, 2006
- Luna Pla, Issa, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, IJ-UNAM, 2009

-Nava Gomar, Salvador ; Luna Pla, Issa; Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 2006

-Puente, Khemvirg, *Legislar en la obscuridad. La Rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del DF*, México, INFODF

-Reporte Legislativo número 6, México, Integralia, 2015.

-Salazar, Ugarte, Pedro, *La Democracia Constitucional, Una radiografía teórica*, México, IJ-UNAM, 2006

-Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2006

-Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2007

-Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002

_____ , *La Negociación política del presupuesto en México (1997-2012)*, México, Senado de la República-Integralia, 2014

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Reglamento de la Cámara de Diputados

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados

Normatividad Administrativa y Financiera de la Cámara de Diputados

CONSULTAS EN LINEA

Cámara de Diputados

www.diputados.gob.mx/

Auditoría Superior de la Federación

www.asf.gob.mx/

Suprema Corte de Justicia de la Nación

<https://www.scjn.gob.mx/>

Universidad Nacional Autónoma de México

biblio.juridicas.unam.mx

MEDIOS IMPRESOS NACIONALES

Periódico *Reforma*, 14, 18 y 21 noviembre 2013

Periódico *El Universal*, 18 de Agosto 2009, y 9 de Octubre 2015