

EL CONGRESO FRENTE AL CIUDADANO:  
UNA MIRADA A LA RENDICIÓN DE LOS  
LEGISLADORES.

Noviembre de 2013

GABRIEL TORREBLANA FLORES

MAESTRIA EN FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS  
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

## **NOTA INTRODUCTORIA.**

Más de siete décadas de hegemonía de un partido en el poder convirtieron al sistema político mexicano en una especie de simulacro colectivo en el que las leyes escritas iban por un lado y la realidad de la operación política por otro.

A partir de 1997, el Congreso mexicano experimentó una importante transformación. Termina la subordinación hacia el poder ejecutivo que por tanto tiempo caracterizó al sistema e inicia una etapa de mayor activismo legislativo. Antes de 1997, el papel del Congreso se limitaba a revisar y aprobar legislación iniciada por el ejecutivo. Después de 1997, el propio Congreso se convierte en la principal fuente de producción legislativa al aprobar, desechar, debatir y reformar el orden jurídico nacional y, de este modo empezar a definir la agenda legislativa con aparente independencia. Asume el papel de contrapeso al poder ejecutivo, con la capacidad de controlar y vigilar.

De este modo la planeación, conocimiento y creatividad para el trabajo legislativo, así como la necesidad de monitorear el quehacer legislativo y las leyes aprobadas en el Congreso de la Unión, se vuelve un tema trascendental para la transformación democrática de México.

De ahí la importancia del presente trabajo, el cual aspira a ser una aliciente académico para cambiar la visión ciudadana de que un legislador sea únicamente el gestor e interlocutor de las demandas de los ciudadanos frente a los tres niveles de gobierno, para verlo como una auténtico agente de transformación, como un legítimo representante ciudadano que vele por los intereses de éstos, a partir de la articulación de instrumentos legales que brinden certidumbre, seguridad y tranquilidad ciudadana, y además garanticen el libre ejercicio de sus derechos dentro de un marco de transparencia y rendición de cuentas.

De este modo la exigencia de un Congreso competitivo y funcional obliga a replantar el estatuto del legislador mexicano en cuanto a su relación frente al ciudadano – elector, imagen hasta este momento desprestigiada, para convertirlo en una auténtico profesional de su trabajo y en un actor político que justifique con honestidad la orientación de sus decisiones.

Si bien, la Constitución Política prohibió desde 1933 la reelección consecutiva de los legisladores como medio para fortalecer al Congreso y generar la especialización de sus integrantes como resultado de la confianza que éstos ganaran frente a sus electores, como reflejo de una cultura política que formó por años “ciudadanos – votantes” que objetivamente no pueden llamar a cuentas a los legisladores el día de las elecciones. Razones por las cuales el marco jurídico mexicano ha sido diseñado para que el Congreso exija cuentas pero no para rendirlas frente a sus electores. Por ello, el objetivo de este trabajo plantea la necesidad de diseñar mecanismos institucionales que permitan recopilar información y presentarla al público de forma objetiva y accesible en la ecuación básica de la democracia moderna, para de esta manera contar con un Poder Legislativo responsable y eficaz; esta es la motivación intelectual para desarrollar el presente trabajo académico en aras de plantear una propuesta viable de un Congreso que actúe abiertamente y de frente a los ciudadano.

Varios han sido los ejercicios académicos generados para desentrañar el contenido mínimo de la representación electoral dentro del sistema político mexicano. Instituciones académicas y de la sociedad civil como el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, la Asociación Civil Impacto Legislativo Alianza, Transparencia Mexicana así como la empresa de análisis y consultoría en asuntos públicos INTEGRALIA, dirigida por Luis Carlos Ugalde, han emprendido grandes esfuerzos para transparentar el funcionamiento del Congreso; investigaciones con estricto rigor académico que serán tomadas como elementos de convicción para sustentar el presente Portafolio de Evidencias para obtener el grado de Maestro por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Los plausibles ejercicios académicos a los que haremos mención así como el análisis que se hará de la evolución de la transparencia y la rendición de cuentas dentro del Congreso mexicano como tema de estudio, plantean la interrogante de ¿quién vigila al vigilante? Cuestión que será materia de disección para arribar a nuestra conclusión.

## ÍNDICE.

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>LA TRANSPARENCIA EN EL PROCESO DE RENDICIÓN DE CUENTAS.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1.</b>	
<b>EL QUEHACER PARLAMENTARIO Y SU REMINISCENCIA.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1. EL ESTATUTO DE LOS LEGISLADORES Y LOS VACIOS NORMATIVOS PARA SU RENDICIÓN DE CUENTAS.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2. A QUIÉN REPRESENTAN LOS LEGISLADORES.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3. LA REELECCIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....</b>	<b>26</b>
<b>1.4. MECANISMOS DE CONTROL LEGISLATIVOS.....</b>	<b>31</b>
<b>1.5. LAS PRÁCTICAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....</b>	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO 2.</b>	
<b>UNA MIRADA A LA REALIDAD, LOS LEGISLADORES FRENTE AL CIUDADANO.....</b>	<b>46</b>
<b>2.1. CÓMO SE PERCIBE AL PODER LEGISLATIVO.....</b>	<b>46</b>
<b>2.2. INDICADORES DE TRANSPARENCIA DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.....</b>	<b>49</b>
<b>2.2.1. DIMENSIÓN NORMATIVA.....</b>	<b>65</b>
<b>2.2.2. DIMENSIÓN LABOR LEGISLATIVA.....</b>	<b>67</b>
<b>2.2.3. DIMENSIÓN PRESUPUESTO Y GASTO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>70</b>
<b>2.2.4. DIMENSIÓN ATENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....</b>	<b>75</b>
<b>2.3. DECLARACIÓN PATRIMONIAL DE LOS LEGISLADORES.....</b>	<b>77</b>
<b>2.4. LEGISLADORES REPROBADOS EN DESEMPEÑO.....</b>	<b>87</b>
<b>2.5. LA INFORMACIÓN, PARTE PRIMORDIAL DE LA TRANSPARENCIA.....</b>	<b>89</b>
<b>2.6. UN VISTAZO AL CONGRESO MEXICANO.....</b>	<b>91</b>
<b>CAPÍTULO 3.</b>	
<b>EL PARADIGMA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS LEGISLATIVA.....</b>	<b>101</b>
<b>3.1. LA REPRESENTACIÓN COMO RESPONSABILIDAD.....</b>	<b>102</b>
<b>3.2. ¿AUTÉNTICA REPRESENTACIÓN? OBLIGACIÓN ÉTICA O JURÍDICA.....</b>	<b>114</b>
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>120</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>129</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>137</b>

## INTRODUCCIÓN.

La construcción de instituciones de rendición de cuentas en México ha ido definiéndose a partir de la construcción de nuevos paradigmas sobre la distribución del poder político. Hace apenas una década era imposible pensar que las facultades legales y la capacidad de decisión del Estado mexicano se concentraran fuera de la órbita del Poder Ejecutivo. No obstante ello, tras la culminación en el año 2000 de la transición política del Poder Ejecutivo y los reajustes naturales de una democracia moderna y la composición plural de los poderes políticos permitió acotar la discrecionalidad de éstos en cuanto a la rendición de cuentas que deben dar a los ciudadanos.

Teniendo como antecedente que en 1999 se aprobó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de reconocer la nueva pluralidad política y construir las bases de un Congreso sólido y profesional. Desde entonces, dicho instrumento es el plano que guía y orienta las labores legislativas hasta años recientes, el cual luego de una serie de reformas se articula y complementa con reglamentos autónomos para innovar y profesionalizar el quehacer legislativo al interior de cada Cámara.

A trece años del proceso de transición, el Poder Legislativo se ha transformado y ha pasado a ser un ente vital para la vida política del Estado Mexicano, convirtiéndose paulatinamente en el espacio deliberativo y de negociación más importante para orientar el rumbo del país. No obstante ello, aun no tenemos claro qué hacen los legisladores y, más aún, cuál es la dinámica que juegan los partidos políticos dentro de las cámaras para abonar o inhibir el desarrollo del país.

La percepción social – demostrada a través de un conjunto de evidencias que se presentarán – es que los legisladores no hacen nada, tienen poco trabajo, no lo sacan a tiempo, son muy costosos e ineficientes, dilapidan los recursos públicos, son opacos, no rinden cuentas y están muy alejados de los problemas sociales. Lo lamentable es que dichas percepciones parten de criterios – algunos de ellos – subjetivos, que dependen en gran medida de sesgos informativos, sin olvidar el

pusilánime actuar de un porcentaje muy alto de legisladores. Hasta nuestros días, las diversas metodologías aplicadas para evaluar al Poder Legislativo se han concentrado en indicadores de actividad y no de desempeño, las cuales sólo son compartidas por los sectores académicos y no son claras para que un ciudadano común y corriente comprenda globalmente el actuar de este ente político.

Parte de la innovación se da con la creación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos dentro de la Cámara de Diputados, a partir de este momento se rompe el paradigma y comienza un nuevo entendimiento de la nueva dinámica que juega el Congreso mexicano. Dicha Conferencia se encarga de establecer el programa legislativo, así como de impulsar y evaluar el desempeño parlamentario de la Cámara de Diputados, sin embargo, para comprender a plenitud el quehacer del poder legislativo, deberemos partir por dilucidar su naturaleza jurídica y comprender que éste cumple una serie de facultades que no se limitan exclusivamente en la producción legislativa, no obstante ser su principal encomienda desde los postulados de la ilustración francesa.

No podemos negar también que el congreso mexicano es un espacio de deliberación de élites políticas, cuyos rasgos principales de identidad radican en la estructura misma de los partidos políticos, en cuya pirámide se haya a los coordinadores parlamentarios y presidentes de comisiones por rango de importancia, designación que recae en función del grado de lealtad de los actores políticos frente a las dirigencias partidistas en turno, rasgo que marca en gran medida el rito y cadencia de la agenda y producción legislativa y, en donde las comisiones sólo cumplen tareas de elaboración de dictámenes de las propuestas legislativas previamente consensadas.

Diversas han sido las experiencias de éxito y fracaso en la deliberación del rumbo del México del siglo XXI, desde el papel que ha jugado la oposición en el congreso mexicano en las décadas de los ochentas y noventas, pasando por el fracaso de la bancada de Acción Nacional en la LVIII Legislatura que no fue capaz de respaldar la agenda del primer gobierno de transición durante los tres primeros años del mandato de Vicente Fox, hasta el pragmatismo que caracterizó al PRI para frenar el avance de reformas estructurales durante el mandato de Felipe Calderón, y más

recientemente el nuevo entendimiento plural para transitar en el desarrollo de nuestro país con el acuerdo político nacional denominado "Pacto por México"<sup>1</sup>.

Así, la combinación de experiencia individual y talante legislativo para la construcción de acuerdos se dilapida en pos de intereses de grupos, pese a la crítica ciudadana, en donde la conclusión del desempeño legislativo del congreso mexicano es que éste es el resultado de la combinación de intereses que dan viabilidad y certeza a las aspiraciones políticas de las tres principales fuerzas representadas en el poder legislativo, sin menosprecio de las fuerzas políticas emergentes.

Si bien es cierto que pese a los claroscuros que dicha dinámica legislativa tiene en la actualidad, el Congreso mexicano vive una especie de luminiscencia que reafirma las facultades políticas y constitucionales en pro de un dinamismo y equilibrio de poderes necesario para avanzar en la construcción de un Estado moderno y progresista. De este modo, la presente investigación aspira a alejarse de una simple visión cuantitativa, con miras a evaluar en su justa dimensión el desempeño legislativo, a partir de analizar un cumulo de evidencias existentes sobre la materia, haciendo especial énfasis en subrayar la importancia de que exista una apertura franca y transparente del Poder Legislativo frente a los ciudadanos, de este modo éstos podrán comprender su valor y peso específico en el desarrollo de nuestro país.

Animado en la búsqueda de una eficiente rendición de cuentas de los actores políticos que integran este cuerpo colegiado así como en la necesidad de contar con información suficiente para evaluar mejor el trabajo desarrollado por las Cámaras, sugiero en este trabajo el diseño de un modelo normativo que garantice por principio de cuentas que los legisladores rindan un informe de su actividad frente a los ciudadanos de manera clara y puntual, para ello debemos partir por dar una aproximación a las condiciones que permitan al diseño normativo sugerido; su éxito y adecuada implementación, apoyados en un cumulo de evidencias propias de la experiencia de

---

<sup>1</sup> <http://pactopormexico.org/>

participar en uno de estos órganos legislativos, serán presentadas y analizadas en el Portafolio<sup>2</sup> para hacer un balance del Congreso Mexicano frente al ciudadano.

Abordaremos en la presente investigación algunos aspectos que van desde la naturaleza del cargo y la evolución de las relaciones de poder dentro del sistema político mexicano, para luego entender las connotaciones y particularidades de la transparencia en la función legislativa y la correlación de poderes existente en nuestro país para de ahí desentrañar las dimensiones que nos ayuden a detectar y subsanar las irregularidades en el cumplimiento de sus funciones de representación, legislación y fiscalización; a partir de estos puntos podemos aventurarnos a concluir que en nuestro país falta más que voluntad política para acercar la rendición de cuentas honesta y responsable de los integrantes del Poder Legislativo, comprendiendo que la rendición de cuentas es un mecanismo que permite transmitir información veraz, clara, oportuna y suficiente a la sociedad por parte de aquellos a quienes se les ha conferido un encargo de confianza a través de las reglas del juego de la democracia.

---

<sup>2</sup> *El Portafolio puede definirse como una recopilación de evidencias (documentos diversos, artículos, notas, diarios, trabajos, ensayos, etc.) consideradas de interés para ser conservadas, debido a los significados que con ellas se han construido. En este contexto, el Portafolio puede considerarse como la historia documental estructurada de un conjunto seleccionado de muestras y comprobantes de trabajos que se han logrado con su debida preparación o tutoría y que representan de manera adecuada las habilidades de un estudiante o egresado en lo que a la calidad de su formación y desempeño profesional se refiere.*

## LA TRANSPARENCIA EN EL PROCESO DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

La política pública suele ser definida como una intervención de los órganos del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. Pero también existen políticas transversales a perfeccionar la gestión pública y la actuación de las instituciones. Casi siempre se trata de las regulaciones internas que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido asignadas y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados. A esa definición responden las políticas asumidas por los gobiernos para combatir la corrupción, y en ese mismo género se inscribe también la búsqueda de una gestión pública transparente.<sup>3</sup>

El acceso a la información y la transparencia se han ido convirtiendo en mecanismos sustantivos para construir las condiciones de una adecuada rendición de cuentas propia de las sociedades democráticas. Luego de la reforma constitucional en materia de transparencia en el año 2007 y 2013<sup>4</sup>, Decretos aportados como Evidencia número 1, hay un antes y un después en la materia. Dicha reforma vino a reconfigurar los términos en que los mexicanos se relacionan con sus autoridades. El avance de la transparencia comenzó a involucrar a la ciudadanía en el conocimiento de un aparato estatal que por décadas había operado en el sincretismo, haciendo de la opacidad la principal característica de las instituciones y permitiendo que los ciudadanos hoy en día cuenten con mayores herramientas para tener pleno acceso a información diversa, desde nominas de personal de confianza hasta listas de beneficiarios de programas sociales, más aun el avance de la transparencia a puesto en el debate nacional la pertinencia de preservar el interés público sobre el derecho a la protección de datos personales<sup>5</sup>, de este modo se garantiza que la

---

<sup>3</sup> Merino, Mauricio. *Muchas políticas y un solo derecho. "Democracia, Transparencia y Constitución"*, UNAM – IFAI, México, 2006. p.p. 147.

<sup>4</sup> Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de Julio de 2007 y Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones del 11 de junio de 2013.

<sup>5</sup> *El Universal, Nación, Refuta Fundar a SAT sobre secreto fiscal, 14 de julio de 2012.*

sociedad siga informándose a la vez que las autoridades sean cada vez más observadas en su actuación.

La transparencia vista de este modo puede ser entendida como un valor en sí, un instrumental como precondition de la democracia. Pero qué quiere decir transparencia. “Transparencia quiere decir que la actuación de las autoridades está a la luz de la opinión pública, al escrutinio de las fuerzas políticas y, ciertamente, con mecanismos concretos para dirimir, para definir cada una de las controversias, de las posibles inconformidades y de las denuncias que se vayan a presentar o que se hayan presentado”.<sup>6</sup>

Sobre esta primera premisa es posible afirmar que la política de transparencia constituye una de las condiciones básicas de las democracias contemporáneas. Su importancia va más allá del derecho al acceso de información que produce el gobierno, sino que conduce a la incorporación deliberada de criterios explícitos de decisión y de acción en el ejercicio del poder público.<sup>7</sup> En este sentido, Mauricio Merino explica la conveniencia y necesidad de la transparencia de la siguiente manera: *“En principio de cuentas los gobiernos no pueden (e incluso no deben) resolver todos los problemas de la vida común. No sólo por sus limitaciones fiscales, sino porque las carencias y las demandas sociales han aumentado junto con el crecimiento demográfico y los nuevos desafíos de la globalización. En este sentido, le viejo concepto de la demanda pública insatisfecha, a la que se suponía que debía responder el poder público, se ha venido sustituyendo gradualmente por la idea más completa y también más compleja de la agenda pública, según la cual gobernar también significa seleccionar. En un régimen democrático, cada uno de los temas de la agenda pública cuentan con defensores y detractores, de ahí la importancia de incorporar una política de transparencia capaz de responder a las interrogantes de la ciudadanía. De hecho, la falta de razones para explicar la asignación de recursos públicos suele ser una de las causas más frecuentes de disputa política y una evidencia de corrupción. En cambio, señala Merino, cuando los gobiernos pueden dar cuenta clara de la forma en que seleccionaron los*

---

<sup>6</sup> Palabras del Secretario de Gobernación, Alejandro Poiré, durante la presentación de la Edición Electrónica del Diario Oficial de la Federación. México, D.F., 5/07/12.

<sup>7</sup> El Universal, Nación – SCJN preserva identidad de beneficiarios del SAT, 15 de julio de 2012.

*problemas públicos que están atendiendo, los criterios que utilizaron para decidir los montos presupuestarios que se asignaron a la solución de cada problema y los métodos que se siguieron para asegurar la mayor participación posible de los ciudadanos durante el proceso de selección, no sólo obtienen mayor legitimidad en las decisiones tomadas.”<sup>8</sup>*

Este es el papel que debe permear no sólo en la administración pública sino también en el Congreso de la Unión, de ahí la motivación de la presente investigación para analizar un conjunto de evidencias recopiladas a través de la experiencia y cercanía en el Senado de la República, para orientar una aproximación teórico – práctica sobre el papel que deberá jugar el nuevo congreso mexicano luego del proceso de transición que vive nuestro país a partir del primero de julio de 2012, frente a una sociedad más demandante y exigente.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de manera precisa obliga en estricto sentido a 14 instituciones federales distintas a la administración pública, que son: Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Auditoría Superior de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, UAM, Universidad Autónoma de Chapingo, Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Superior Agrario. El artículo 61 de dicha Ley establece para el caso particular del Poder Legislativo Federal, que a través de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados 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 la Ley. A partir de estos instrumentos normativos se hace patente el acceso a la información como un derecho fundamental, y en segundo lugar, se genera una auténtica política pública de transparencia gubernamental.

Ahora bien, la rendición de cuentas engloba todo lo que concierne a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del poder. Según Schedler, ésta comprende dos dimensiones

---

<sup>8</sup> *Ob.cit.*, “*Democracia, Transparencia y Constitución*”, UNAM – IFAI, México, 2006, pp. 147 – 149.

básicas: por un lado la responsabilidad, es decir la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y por el otro la capacidad de sancionarlos cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades.

La primera dimensión de la rendición de cuentas se refiere a lo que Schedler<sup>9</sup> denomina responsabilidad, lo que para otros autores es transparencia, la cual tiene dos vértices: información y justificación. La primera es el derecho de recibir información y, consecuentemente, la obligación de entregarla. Este vértice se construye jurídicamente a través del derecho de acceso a la información. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado sobre el particular que el derecho de la información “es, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas... asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al 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 libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y opacidad, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados”, Evidencia aportada con el número 2.<sup>10</sup>

La segunda vertiente es más compleja pues se refiere a la explicación y justificación de las acciones. Esta vertiente implica sujetar el ejercicio del poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón y generar una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y aquellos a quienes se las rinden. Este aspecto está jurídicamente menos desarrollado y se entiende más fácilmente en el contexto del ejercicio de poder político. Sin embargo,

---

<sup>9</sup> Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia 03, IFAI, México, 2008.

<sup>10</sup> Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, pleno, tomo III, junio de 1996, tesis P.LXXXIX/96 p.513.

recientemente se han creado diversos instrumentos que le dan contenido y que van más allá del mero acceso al documento.<sup>11</sup>

La segunda dimensión de la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad y posibilidad de ser sancionado por actuar de manera inapropiada. En efecto, no es suficiente que los actores que rinden cuentas expliquen qué hacen y por qué lo hacen; también deben asumir las consecuencias de sus acciones, incluso la eventual imposición de sanciones cuando hayan actuado fuera de las facultades que les otorga el marco jurídico. El concepto de sanción debe entenderse en el sentido más amplio posible, es decir, no se refiere únicamente a las sanciones penales o administrativas, sino también en la sanción democrática, que es el juicio último que ejerce el ciudadano en las urnas respecto al desempeño de un gobierno o partido.

Los tres mecanismos juntos – información, justificación y sanción – hacen de la rendición de cuentas un concepto multidimensional que incorpora una verdad considerable de formas e instituciones. En nuestro país, desde hace décadas, incluso antes de que se alcanzara el cambio democrático, se habían venido implementando diversos mecanismos de rendición de cuentas. Primero se dividieron al interior de la propia administración, a través de los diferentes instrumentos de control administrativo. Posteriormente, ya en pleno cambio de los modelos económicos y político, la mayor fuerza e independencia de los diferentes órganos de poder, junto con la integración de México a los mercados internacionales, hicieron que estos mecanismos se fueran sofisticando y mejorando significativamente. Luego de la elección del 2000 se dieron las condiciones para el diseño y puesta en operación de este mecanismo.

Se entiende entonces que la rendición de cuentas o *accountability* se compone de:

*Accountability*<sup>12</sup> { *Answerability* – Información y Justificación  
*Enforcement* – Sanciones

---

<sup>11</sup> Algunos desarrollos recientes de los instrumentos de rendición de cuentas supone una dimensión explicativa más amplia; considérese por ejemplo los informes que deben rendir los órganos administrativos con autonomía parlamentaria, o el uso generalizado y obligatorio de instrumentos como las evaluaciones de impacto regulatorio que implican una mayor y mejor justificación de las medidas adoptadas por un gobierno.

Dice Schedler<sup>13</sup> que las agencias de rendición de cuentas<sup>14</sup> pueden preguntar por:

- ✓ Hechos (dimensión informativa, lo que obliga a divulgar todos los datos necesarios) o,
- ✓ Razones (dimensión argumentativa, que expliquen sus decisiones). Ello involucra, además, tareas de monitoreo y vigilancia, conducentes a la búsqueda de hechos y la generación de evidencias. El objetivo es claro, suspender el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón.

Otras ideas del autor son que la rendición de cuentas es: *...un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos. Cuando exigimos cuentas, con frecuencia la información que recibimos no son tan convincentes como quisiéramos. Por lo mismo, seguiremos insistiendo, preguntando, cuestionando, exigiendo. La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo.*<sup>15</sup>

Por su parte Cossío Díaz<sup>16</sup> distingue que la transparencia, entendida como condición general de funcionamiento del Estado de Derecho que intenta generar un amplio flujo de información, poniéndola en redes de fácil y constante acceso con lo que se consigue la operación del sistema; de las acciones procesales de petición y acceso a la información que permiten a los individuos concretos obtenerla, al grado que un juez puede ordenar la apertura de archivos y expedientes en los casos que por la negativa de las autoridades no ha sido posible acceder a los mismos por la vía administrativa.

Sin embargo, la operatividad de la transparencia exige que se dé, tanto en el aspecto formal como en el material. Como preámbulo dice que: *...el Estado se reduce al conjunto de funciones llevadas a cabo por cientos de órganos, los cuales actúan en lo que weberianamente podemos*

---

<sup>12</sup> Rendición de cuentas como institución multifacética.

<sup>13</sup> Ob. cit. "¿Qué es la rendición de cuentas?", pp. 14.

<sup>14</sup> Que debe ser tal y no de "cuentos". En todo caso esos cuentos han de ser convincentes y justificados.

<sup>15</sup> Ibidem. pp. 15.

<sup>16</sup> Cossío D., José Ramón, "Transparencia y Estado de Derecho", obra colectiva *Más allá del acceso a la información*, Ackerman, John M. (coord.), México, Siglo XXI, 2008, pp.115.

*denominar una lógica estrictamente burocrática. Es decir, con un alto grado de complejidad, racionalidad y valores propios, estrictamente verticales, prácticas altamente codificadas, etc.*<sup>17</sup>

La transparencia formal ha logrado: *...el rompimiento de la secrecía (al menos parcialmente) formal o documental, pero no así, necesariamente, el rompimiento de la secrecía derivada de condiciones burocráticas de operación... se ha logrado a través de complejos procesos de “posición social” (lato sensu) y ha penetrado el acceso primario al documento en el que se plasma una decisión, o al menos, una parte de ella.*<sup>18</sup>

No obstante, ese nivel no es suficiente, debe completarse con la transparencia material: *Para llegar al rompimiento de ésta, es necesario lograr, por darle una expresión, transparencia material, mediante la cual resulte posible el rompimiento de códigos, lenguajes y fórmulas. Se trata, desde luego, de un segundo nivel, el cual comienza, para no ir más lejos, precisamente con el agotamiento de la etapa final o, lo que es igual, de aquel momento histórico en el que ahora nos encontramos. Sin embargo, la segunda parte de la ecuación es de mucho más difícil realización social, en tanto pasa, ya se dijo, por la asunción, al menos preliminar, de los códigos burocráticos a efecto de, posteriormente, estar en posibilidad de criticar el acto de decisión material plasmada en el documento al que se tuvo acceso.*<sup>19</sup>

Este enfoque permite concluir que la real transparencia, la pertinente para la auténtica rendición de cuentas, impone que la información sea comunicada a los gobernados en términos lo suficientemente claros y explícitos para que pueda ser comprendida y utilizada.

La complejidad y especialidad de la información, incluso por razones técnicas, puede ser difícil de entender por la colectividad lo que requerirá sea explicada en términos llanos y sencillos.

Adicionalmente, y aquí sí pasamos a la realización de un esfuerzo colectivo, al establecimiento de medios sociales que cumplan con la función de traducir a los destinatarios de la transparencia, la jergonza estatal al presente que les permita informarse y, en su caso, actuar. De lo que se trata,

---

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Ibidem. pp.116.*

entonces, es de encontrar medios que permitan romper la situación de opacidad en la que por buenas razones (su propia dinámica de actuación y la observación de ciertas racionalidades) o malas razones (el ocultamiento o generación de corrupción), las burocracias actúan. Sólo así, me parece, tendrá sentido hablar de la transparencia como elemento esencial del Estado de Derecho, en tanto los fines de una y otra se alinean en el mismo objetivo.<sup>20</sup>

En este contexto, la sociedad requiere saber qué se hace en sus gobiernos. Stiglitz ha mostrado con claridad como transparencia se vincula necesariamente con la idea de una sociedad cuyos ciudadanos pueden participar informadamente, donde su participación es significativa en las decisiones y resultados de la política.

De este modo y a partir de la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información y los primeros años de implementación, las lecciones parecen apuntar a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias que enfrenten con mayor eficacia los diversos dilemas y contradicciones que están surgiendo en el camino. Sin duda, la metáfora de la transparencia, la idea de que un observador cualquiera pueda acceder a la información, a los datos, a los documentos gubernamentales, forma parte del imaginario colectivo contemporáneo como un pilar de la rendición de cuentas y, con cierta esperanza, de un gobierno más efectivo e incluso eficiente.

Visto lo anterior, el escrutinio público en un régimen democrático es fundamental para erradicar la opacidad y la corrupción al interior de las instituciones públicas, dado que si alguien sale ganando con una política de rendición de cuentas responsable y afinada, por paradójico que parezca, ése es el sector público ya que se vuelve más confiable y legítimo a los ojos de la sociedad. Ésta, a su vez, cuenta con más elementos a la hora de apoyar, criticar... y votar. Un gobierno respaldado por la ciudadanía rinde más frutos, como lo demuestran las mejores prácticas internacionales.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> LAVEAGA, Gerardo, "Tres enemigos de la transparencia", *El Mundo del Abogado*, México, Año 15, núm. 165, enero 2013, <http://elmundodelabogado.com/2013/tres-enemigos-de-la-transparencia/>

Ahora bien, la percepción ciudadana al respecto ha sido siempre negativa, en 1952 la claridad de Vicente Lombardo Toledano nos daba muestra de ello, al afirmar con ironía que: *“vivimos en el cieno: la mordida, el atraco, el cohecho, el embute, el chupito, una serie de nombres que se han inventado para calificar esta práctica inmoral [la corrupción]. La justicia hay que comprarla. Primero al gendarme, luego al ministerio público, luego al alcalde, luego al diputado, luego al gobernador, luego al ministro, luego al Secretario de Estado...”*<sup>22</sup>

En lo concerniente a la finalidad y razón de ser de las democracias, Sánchez Susarrey<sup>23</sup> parafraseando a Karl Popper afirma que: *“los políticos son seres que suelen estar por debajo de la media intelectual y moral de una sociedad. Normalmente no se puede ni se debe esperar gran cosa de ellos. Por eso no hay que idealizarlos. Y por eso, también, la democracia no se debe definir como el gobierno de los buenos ni de los mejores, sino como el régimen que permite a un pueblo deshacerse pacíficamente de sus gobernantes”*.<sup>24</sup>

Así, la transparencia y el acceso a la información no son un fin *per se*, sino un medio o instrumento para consolidar la funcionalidad de un elemento esencial e indispensable en los regímenes que se precien de ser democráticos, toda vez que a través de estas instituciones es conducente establecer la responsabilidad de los agentes, y en su caso, otorgar un estímulo como voto de confianza o imponer sanciones por su actuación contrario a la ley. Es decir, el complemento de la transparencia es la responsabilidad que puede asumir la modalidad de rendición de cuentas blanda o dura. La primera, implica una capacidad para exigir respuestas y las agencias encargadas están investidas de capacidad no sólo para divulgar la información existente sino que también investigan y la producen sobre el desempeño real de las instituciones. La segunda modalidad, incluye la capacidad para aplicar sanciones y compensaciones, pudiendo, además, exigir cambios en el comportamiento de la institución.

Para Victoria Camps, la responsabilidad de los funcionarios públicos tiene que ver con la libertad o autonomía del individuo así como con su capacidad de comprometerse consigo mismo y, sobre

---

<sup>22</sup> Citado por Vázquez, Rodolfo, *Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos*, Doxa, Cuadernos de filosofía del Derecho, núm. 30, Alicante, 2007, pp. 206.

<sup>23</sup> *Idem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*. p. 207.

todo, con otros hasta el punto de tener que responder de sus acciones. Esa relación de compromiso, de expectativas o exigencias hace que la responsabilidad sea una actitud esencialmente dialógica.<sup>25</sup>

López Ayllón y Merino exponen que la rendición de cuentas debe implicar un control y responsabilidad ante la sociedad y dotar de medios al sistema para que, efectivamente, se logre ese objetivo lo que rebasa, en mucho el aspecto jurídico e implica el social y democrático, operando plenamente, de lo cual, aún estamos distantes en México.

De lo expuesto hasta ahora, podemos ya derivar que la verdadera rendición de cuentas implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas; del principio de legalidad y de un propósito democrático. Ésta es una idea central que conviene precisar, pues de su cabal comprensión se derivan las consecuencias importantes para entender el alcance y profundidad de esto conceptos.

---

<sup>25</sup> Citado por Vázquez, *Ob.cit.* pp. 213.

## **CAPÍTULO 1. EL QUEHACER PARLAMENTARIO Y SU REMINISCENCIA.**

### **1.1. EL ESTATUTO DE LOS LEGISLADORES Y LOS VACIOS NORMATIVOS PARA SU RENDICIÓN DE CUENTAS.**

Bien señala Miguel Carbonell que la democracia, este mito genial que para el mundo contemporáneo representa la forma más equilibrada de poder, es por excelencia la forma de gobierno basada en lo público – concepto que se desarrolla desde el momento de elegir a los gobernantes, hasta las vías a través de las cuales se pueden tomar las decisiones.

De este modo, se sostiene por la teoría política contemporánea que todo el que recibe un encargo de otro debe rendirle cuentas. De modo similar como el mandatario debe rendirle cuentas al mandante por las gestiones que realiza en nombre de aquel, los legisladores y, concretamente, los diputados federales, debieran por la naturaleza del encargo, rendirle cuentas de su labor a los electores y a la ciudadanía en general. Pues es de este modo como la ciudadanía volverá a confiar en sus políticos y por ende exigirá de éstos mayor altura de miras en la consecución de reformas trascendentes para el país.

Sin embargo por mucho tiempo la política mexicana ha intentado superar los aspectos políticos de la falta de correlación de los calendarios electorales, incorporando aspectos sociales, como la transparencia y la rendición de cuentas como elemento *sine quanon* de la democracia, sin mayores éxitos, debido a que estos aspectos sólo se constriñe particularmente al Poder Ejecutivo, dejando en la retorica discursiva lo relativo al Poder Legislativo, sin destacar el aspecto de que hoy en día el fortalecimiento de un Estado democrático depende de las relaciones entre gobierno y ciudadanía, basadas principalmente en información directa y honesta, sobre las actividades que los legisladores desarrollan, generando así aquello que Diter Nohlen llama “confianza política”; justificación que cobra vigencia bajo el argumento del notable Norberto Bobbio al entender que un gobierno democrático debe ser un “poder sin máscaras” y por lo tanto debe existir un verdadero interés por parte de los servidores públicos y representantes populares por transparentar su labor, dejando atrás la discrecionalidad de sus actos.

De este modo a partir de las anteriores premisas, entendemos para el análisis de este trabajo, que la rendición de cuentas es un elemento esencial de la democracia participativa, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos de la ciudadanía para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia, el mandato que le fue encargado mediante su voto.

Lograr lo anterior requiere de normas e instrumentos legales que obliguen a los legisladores a reportar sus actos ante los ciudadanos, y permitan que estos puedan vigilar su desempeño y calificar su actuar.

No obstante ello, es preciso reconocer que ahora los elementos de que se dispone se reducen a meras impresiones, o en apreciaciones más o menos informadas, pero muchas veces incapaces de procesar de manera adecuada a las múltiples evidencias que sobre el tema se tienen, salvo algunas prácticas notables.

Hasta cierto punto lo anterior es entendible porque el ciudadano mexicano en lo general tiende a desentenderse de aquello que se aleja de su ámbito personal, pero también, porque no es fácil comprender lo que ahí sucede.

## **1.2. A QUIEN REPRESENTAN LOS LEGISLADORES.**

El Poder Legislativo es, en las democracias modernas, el órgano de representación política y de deliberación por excelencia. Por su composición, concurren en él los representantes de las diversas fuerzas e intereses sociales. Por su función, es el espacio de los debates generales, de la lucha argumentada a favor de la mayoría de razón con el único fin de contrastar posiciones y alcanzar acuerdos.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Sirvent, Carlos, *Sistema político débil y Legislativo fuerte. La representación parlamentaria en México*, Ed. Getnika, pp.15.

Entendido así al Poder Legislativo observamos que éste aporta una contribución vital a la democracia, a diversos niveles y en forma simultánea. En el marco de las instituciones gubernamentales, es el órgano representativo a través del cual se expresa la voluntad popular, se manifiesta su diversidad; cuando funciona óptimamente encarna este Poder, las características propias de la democracia: debate y solución de transacción, en tanto medios de concreción del interés público. Además constitucionalmente se le asignan a este Poder funciones de legislación, control presupuestario y supervisión del Ejecutivo, como facultad de esencial importancia para la calidad de la vida democrática. Al realizar estas tareas, obra en contacto con grupos y agrupaciones de la sociedad civil, y tiene la responsabilidad específica de salvaguardar los derechos democráticos de los ciudadanos. A tales efectos, debe él mismo actuar de conformidad con las normas democráticas, mostrándose abierto y accesible y rindiendo cuentas al electorado acerca de su propio funcionamiento, debiendo tener entre sus características: ser un órgano representativo, a saber social y políticamente representativo de la diversidad de la población y garante de la igualdad de oportunidades; transparente, es decir, abierto a la nación a través de los medios de comunicación, y honesto de su funcionamiento; accesible, que sea capaz de incluir a la sociedad y sus agrupaciones en la toma de decisiones; responsable de sus actos, entendido como la necesidad de rendir cuentas al electorado sobre el desempeño de sus funciones y la integridad de su conducta y finalmente, eficaz.

Sin embargo, históricamente el Poder Legislativo en México ha sido el poder en donde la correlación de fuerzas políticas se hace patente logrando así el equilibrio entre los demás poderes, con la peculiaridad de que de aquel Legislativo fuerte que encaró importantes debates en las postrimerías del siglo XX, fue paulatinamente desapareciendo para dar paso a un órgano legislativo cada vez más homogéneo en términos de origen partidista, que tradujo en su comportamiento la representación política articulada por un solo y amplio partido político que modificó y confundió a los poderes del Estado mexicano durante cerca de siete décadas. A partir de este momento los límites entre el Legislativo y el Ejecutivo se acotaron, trasladando la representación política, hacia la hegemonía de un partido único, y la función de negociar y acordar las tareas legislativas se volvieron tareas del Ejecutivo.

Por muchos años, las críticas a las formulas autoritarias del gobierno mexicano, así como la carencia de un sistema electoral competitivo, fueron las causas de un inoperante equilibrio de poderes, lo que para algunos estudiosos de la materia fue considerado como el debilitamiento del Poder Legislativo a favor del Ejecutivo, al cual se le doto por largos años de mayores atribuciones, mismas que demeritaron el trabajo de los legisladores y la interrogante de saber en lo formal a quién en verdad atendían sus intereses, ofreciendo además una falsa impresión de equilibrio de poderes.

A partir de 1993, de manera paulatina, se ha venido operando un conjunto de cambios en las estructuras de gobierno, el impulso de reformas en las atribuciones legales del Presidente y en la integración de instituciones gubernamentales, aunado a la presencia de gobiernos divididos o no unificados, llevo al país a una nueva distribución y entendimiento entre poderes.

Este es el punto de quiebre del sistema político mexicano, importante para el análisis del porqué la nula rendición de cuentas del poder legislativo mexicano en nuestros días, ya que si bien luego de este momento histórico la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se modificó, disminuyendo la dependencia del mismo hacia el Presidente, lo que se reflejó en poca lealtad de la bancada del Partido Revolucionario Institucional a las iniciativas enviadas por el Presidente de la República y con ello el inicio de la transición del poder en México.

Weldon señala que, bajo las nuevas condiciones de mayor dispersión o pluralidad partidista y de gobiernos divididos, el presidencialismo mexicano se vio obligado a tomar en cuenta a los nuevos actores definidos en términos de fracciones parlamentarias, modificando el estilo de hacer política y el equilibrio entre los dos poderes a favor del legislativo.<sup>27</sup>

Con este cambio estructural los partidos políticos cobraron mayor representación al ofrecer candidatos y programas para ocupar cargos públicos; dichos institutos sistematizaron opiniones y

---

<sup>27</sup> Weldon, Jeffrey, *Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados*, 1988 – 1098, Ed. Porrúa, México, 2000.

se convirtieron en los nuevos referentes de disciplina y acción política originando con ello una nueva tensión entre la llamada representación funcional, es decir, aquella que atiende a los intereses, y la representación política; lo que en la práctica dificultó la construcción de coaliciones mayoritarias y la consecución de reformas trascendentes para el país, esto trajo consigo la falta de representatividad de los legisladores respecto a los electores inhibiendo así la selección de una élite política de representantes capaces de ocuparse profesionalmente de las cuestiones públicas, debido a que no existe un marco legal de rendición de cuentas de éstos frente a sus electores y por tanto la dificultad en la construcción de acuerdos reales.

En este esquema, el representante en el Congreso se concibe jurídicamente independiente, pero políticamente responsable. Si bien la representación otorga independencia a los representantes, no deja de ser, por ello, una representación vinculada políticamente a los electores. De esta manera, la representación no es ni la absoluta independencia ni el mandato obligatorio, sino la elaboración, mediante la negociación, del interés nacional frente al predominio de las pretensiones locales y particulares<sup>28</sup>, o al menos es este el argumento de la democracia representativa, la cual sólo ha demostrado ser en la práctica elitista y de intereses cupulares que no cuenta con mecanismo de rendición de cuentas frente a los ciudadanos.

Si bien las estructuras formales afectan la manera en que los grupos de interés se forman, los métodos en que se agregan las mayorías políticas y los procesos de negociación no parecen determinados en su totalidad por las normas que las diseñan. Como los efectos de las instituciones políticas se encuentran mediados por su desarrollo histórico, por las respuestas exitosas en el pasado, las creencias dominantes entre los líderes y por el amplio entorno social y simbólico en que se desarrollan, el funcionamiento de las instituciones refleja tanto formas legales como acuerdos informales y expectativas, y hasta puede ocurrir que las formas legales no siempre sean sus aspectos cruciales.<sup>29</sup> Eso pasó con el congreso mexicano: la constitución lo concebía como la representación nacional, pero en la práctica era el espacio de un solo partido, el PRI. En la actualidad es el centro de operaciones de diversos partidos, logro fundamental de la

---

<sup>28</sup> Cfr. Hanna Fenichel Pitkin. *The Concept of Representation*, University of California Press. 1972, pp. 209.

<sup>29</sup> Cfr. Kent Weaver y Bert Rockman. *Do Institutions Matter?*, Washington, The Brookings Institution, 1993.

democratización. Pero el problema no es este, sino el predominio de afiliaciones grupales que hacen en ocasiones inoperante al congreso<sup>30</sup>. Tan sólo un tercio de los integrantes que actualmente componen la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados están ligados a intereses privados, o están relacionados con sectores económicos, políticos y sindicales lo mismo que a organizaciones campesinas y populares, como lo presentara la Revista Expansión de Octubre de 2012, Evidencia número 3.

CUADRO 1. Los Poderes que influyen en la Cámara de Diputados.



FUENTE: Revista EXPANSIÓN, Oct. 1, No. 1100, Año 2012, pp 34.

De esta modo los grupos de interés como bien lo señala Lorenzo Meyer están tentados a convertirse en actores políticos para defender sus intereses en los corredores gubernamentales. Y como tales, su principal instrumento de negociación y presión es el dinero y su correlato, la corrupción. A partir de esta lógica del poder podemos comprender que en el México actual, uno de los grandes problemas políticos sea precisamente el creado por los denominados “poderes fácticos”, poderes que sin pasar por el proceso electoral son, de hecho, hacedores de políticas

<sup>30</sup> Para más información léase MONTES NANNI, Carlos E., “El Poder Legislativo y los grupos de poder. Una visión informativa”, *Pluralidad y consenso*, Núm. 20, Agosto 2012. pp. 88 – 96.

sustantivas, pulverizando su influencia entre los diversos centros de decisión a fin de colocar sus intereses en las grandes reformas y transformaciones del país sin ningún miramiento que el acrecentar sus prebendas y beneficios económicos. Estos actores son hoy en día parte central del proceso político mexicano, sobre todo si definimos política en el sentido de Harold D. Lasswell: “quién consigue qué, cómo y cuándo”.<sup>31</sup>

Por su parte, el marco jurídico mexicano fue concebido solo para que el Congreso exija cuentas pero no para rendirlas; su diseño ha ido del control presidencial al control de los grupos parlamentarios, impidiendo hacer públicos los pormenores de la actividad legislativa del congreso mexicano pese a los esfuerzos de transparencia hoy existentes, salvo la función fiscalizadora del poder legislativo, el resto de funciones que ejerce este órgano colegiado está basado en un marco legal que no propicia la rendición de cuentas, ni de los órganos parlamentarios en su conjunto ni de sus integrantes como más adelante se demostrara.

La práctica parlamentaria mexicana se rige de este modo por mecanismos institucionales que propician la irresponsabilidad y aíslan al poder legislativo de la sociedad, las razones de lo anterior parten desde una deficiente calidad normativa que no regula de manera efectiva el cumplimiento de las obligaciones de los legisladores; pasando por la pluralidad del congreso y la experiencia de gobiernos divididos que no ha sido suficiente debido a la negativa de los partidos políticos por avanzar en el consenso de reformas estructurales para México, en lo particular, para instrumentar mecanismos de control y evaluación de sus responsabilidades como una necesidad para la eficacia de las democracias contemporáneas. Y finalmente, la falta de información y el desconocimiento ciudadano sobre que hacen los legisladores inhibe la existencia de medios de coerción de los electores frente a los representantes populares originando desconfianza y desinformación que va desde las facultades del Congreso en su conjunto pasando por los derechos y obligaciones de los legisladores en lo individual.

---

<sup>31</sup> Meyer, Lorenzo. Artículo “En la panza del Caballo”, 5/09/13 vía [www.lorenzomeyer.com.mx](http://www.lorenzomeyer.com.mx)

### 1.3. LA REELECCIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

Uno de los temas más discutidos en el debate acerca del fortalecimiento del Poder Legislativo es sin duda la reintroducción de la reelección inmediata de diputados y senadores. Esta propuesta se ha encontrado con numerosos defensores y detractores. Las razones de esta polarización descansan, por una parte, en las evidencias de que la prohibición al establecimiento de carreras parlamentarias le ha restado al Congreso eficacia en términos de especialización, profesionalismo y autonomía; sin embargo, también hay quienes rechazan la reintroducción de la reelección legislativa, pues la ven como una transgresión a uno de los principales logros de la Revolución mexicana, consagrado en el epítome “Sufragio Efectivo, No Reelección”, lema oficial del gobierno mexicano desde 1920.<sup>32</sup> Existe además un enorme escepticismo hacia esta reforma, ya que plantearía transformaciones institucionales y políticas en cuanto a las relaciones de los legisladores, tanto entre sí como frente a los partidos políticos a los que pertenecen y con el electorado que los elige.

De hecho, las restricciones que se oponían a la reelección en el Congreso fueron cuidadosamente consideradas por el presidente Plutarco Elías Calles en la década de los treinta, por el resto del liderazgo del partido dominante y por los propios miembros del Congreso. A juicio del autor Weldon, hubo dos razones básicas que explican la reforma para prohibir constitucionalmente la reelección de legisladores. En primer lugar, contribuyeron a la centralización de poderes en torno a las dependencias federales de gobierno en manos del liderazgo del Partido Nacional Revolucionario (PNR), específicamente del jefe máximo, Plutarco Elías Calles. En segundo lugar, aceleraron la centralización del poder en el nivel nacional, como parte de un proyecto de mayor envergadura que pretendía debilitar a partidos y maquinarias políticas locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional del PNR, el partido oficial a nivel nacional. Al día de hoy, las consecuencias de la primera de estas razones fortalecen al presidencialismo en la política mexicana; el predominio del Ejecutivo federal, como cabeza del partido, sobre la legislatura. La

---

<sup>32</sup> Circular 21, Archivo General de la Nación-Dirección General de Gobierno (AGN-DGG), A.2.03.21, caja 5, exp. 1.

segunda razón, el debilitamiento de los partidos locales, fue quizá la de mayor peso y consideración en el momento de las reformas.<sup>33</sup>

Luis Javier Garrido, Alejandro Lajous y Lorenzo Meyer sugieren que la justificación primordial de las reformas fue la idea de que abrirían el sistema político a nuevos líderes, impidiendo así el monopolio del poder en manos de unos cuantos.<sup>34</sup> Irónicamente, las reformas constitucionales de 1933, que son recordadas sobre todo porque rehabilitaron la prohibición de la reelección para la presidencia, ayudan a explicar el surgimiento del presidencialismo, porque estas reformas prohibieron también la reelección inmediata de diputados y senadores. El debilitamiento del legislativo no se logró con el establecimiento de límites a los poderes constitucionales, más bien por medio de una realineación de las preferencias de diputados y senadores, provocada por las reformas. Una vez que la prohibición de la reelección se introdujo en la Constitución, los diputados y senadores ya no tenían incentivos para atender y ser responsables ante los intereses de sus representados locales (los cuales en ese tiempo, por supuesto, no eran los votantes sino jefes locales). Toda vez que eran los líderes del partido quienes, por medio del control de los procedimientos de nominación, determinarían el futuro político de los congresistas cuando terminara su mandato, los incentivos de diputados y senadores estaban alineados con los intereses de los líderes del PNR, (más tarde lo que sería el PRI) [el agregado es nuestro]. Aún más, cuando en 1937 – 1938, el Presidente de la República se convirtió también en la cabeza de facto del partido oficial, los incentivos de los congresistas se conformaron a las preferencias del Presidente, ya que era éste (y sus representantes en el partido y posteriormente en la Secretaría de Gobernación) quien decidía a dónde irían los miembros tras la expiración de su mandato en el Congreso.<sup>35</sup>

Visto desde esta óptica, la no reelección de los legisladores mexicanos genera dos problemas que de un modo u otro afectan el óptimo desempeño de las Cámaras, en primer lugar, al evitar la

---

<sup>33</sup> Weldon, Jeffrey A., "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el "Maximato": las reformas no-reeleccionistas de 1933", en Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen*, México, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003, p.34.

<sup>34</sup> *Ibidem.* p. 36.

<sup>35</sup> "La reforma [...] permitiría realizar, desde el partido oficial manejado por el Ejecutivo, el control selectivo y total de los miembros del Congreso". Christlieb Ibarrola, *Crónicas de la no-reelección*, citado por Weldon, *op. cit.*, p. 41.

generación de experiencia y la profesionalización de sus integrantes, y en segundo lugar, la inhibir una franca relación de responsabilidad y rendición de cuentas entre estos y sus electores.

Al respecto la Comisión de Venecia (Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley) en un su opinión sobre la Legislación Electoral de México aportado como Evidencia número 4 ha sugerido considerar la reelección legislativa como una figura que se debe regular a fin de generar estabilidad en el sistema electoral y crear legisladores profesionales que conozcan y se especialicen en diferentes materias. Sostiene que son pocos los países que actualmente tienen prohibida la reelección legislativa en periodos continuos.<sup>36</sup> Ya que ha sido sostenido por estudios y demostrado en otros parlamentos que, un elemento esencial para el desarrollo de la carrera parlamentaria lo constituye la continuidad, y la no reelección impide que los legisladores se dediquen de tiempo completo a legislar, porque tienen que dedicar su tiempo a concretar lo que harán una vez que termine su encargo, ya que es una falacia que durante los tiempos de receso del congreso los legisladores dediquen su tiempo para atender a sus electores y analizar temas de coyuntura<sup>37</sup>, y al reelegirse después de tres o seis años los legisladores tienen que volver a empezar por actualizarse de los cambios que se desarrollan en un ente tan cambiante como es el Congreso.

---

<sup>36</sup>Evidencia, *Opinión de la Legislación Electoral de México, Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley.*  
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29021-e>

<sup>37</sup> *Los recesos son una institución que ha evolucionado históricamente. Primero eran una necesidad en los congresos de todo el mundo para que los representantes pudieran regresar a estar en contacto con la política local de sus lugares de origen cuando no existían los transportes y las comunicaciones modernos. Además, la actividad legislativa no era vista como un empleo de tiempo completo y los legisladores debían regresar a atender sus negocios y actividades privados. Por otro lado, los gobiernos antes eran mucho más pequeños y se legislabo sobre un número muy limitado de asuntos. En México, la constitución original de 1917 ordenaba que el congreso se reuniese sólo 3 meses cada año para revisar la cuenta pública, aprobar el presupuesto y los impuestos, y atender las iniciativas que se presentaran. Conforme el gobierno fue aumentando su complejidad, aumentó la carga legislativa, pero nuestro congreso seguía desahogándola rápidamente gracias a que estaba dominado por el partido del presidente. No fue sino hasta 1986 que se vio la necesidad de instituir el segundo periodo ordinario de sesiones, porque el congreso se había vuelto demasiado plural como para mantener su antiguo ritmo. En la actualidad nuestro congreso recibe literalmente miles de asuntos cada año para su consideración y el tiempo parece insuficiente para atenderlos todos. Sin embargo, se mantienen los recesos largos. Algunos podrían opinar que es una institución del pasado que vuelve ineficiente al congreso, en tanto otros sostienen que es un instrumento que apacigua las presiones políticas, permite que se reorienten las prioridades legislativas a los temas en los que se pueden construir acuerdos y evita que muchas iniciativas irrelevantes tengan probabilidades de ser atendidas. Evidencia número 5, vía <http://www.lasillarota.com/component/k2/item/40191-los-recesos-del-congreso-3-cosas-que-es-bueno-saber-sobre-ellos>*

Respecto al argumento de que la reelección no sucesiva no obstaculiza por completo el desarrollo de la continuidad al acumular experiencia, debe decirse que esta permite a los legisladores pasar de manera inmediata de un cuerpo legislativo a otro, cabe afirmar que podría ser cierto. Sin embargo, aunque las dos cámaras comparten la actividad legislativa, no debe dejarse de lado que cada una tiene sus propias funciones, procedimientos, reglas internas, facultades constitucionales, sistemas de comisiones y agregaríamos protagonismo en el debate de ciertos temas, lo que evita que se capitalice la experiencia cuando se pasa de una cámara a otra. De cualquier modo, el tránsito real de individuos ha sido más la excepción que la regla, como canchales de los partidos políticos a sus élites de poder.

Según Cosío Villegas, la realineación de las preferencias de los diputados, pasando de sus representados hacia el partido, es la clave para entender la subordinación del Congreso mexicano ante el Ejecutivo.<sup>38</sup> Moreno Sánchez cree que la no-reelección de diputados disminuye su experiencia y conocimiento, lo cual debilita de cara al Ejecutivo, aunque también menciona el rompimiento del vínculo electoral con los representados.<sup>39</sup> Weldon demuestra que la no-reelección, aunada a la supresión de los partidos locales y la abolición de las elecciones primarias, fue uno de los factores importantes en fomentar la disciplina partidaria. Esta disciplina es una de las condiciones necesarias para crear el presidencialismo metaconstitucional.<sup>40</sup>

La no-reelección, de este modo, contribuyó a aumentar índice de aprobación de iniciativas del Ejecutivo de 82% en la XXXV Legislatura (1932-1934) a más de 95% en las legislaturas correspondientes a Cárdenas y Ávila Camacho, (tendencia que fue en aumento en las subsecuentes legislaturas) [el agregado es nuestro]. Un análisis de la aprobación del presupuesto confirma la misma hipótesis: la aprobación del presupuesto fue más ágil y más completa después de la prohibición de la reelección inmediata de los diputados.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, citado por Weldon, *idem*.

<sup>39</sup> Moreno Sánchez, Manuel, *Crisis política de México*, citado por Weldon, *idem*.

<sup>40</sup> Weldon, Jeffrey A., "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, pp. 225 – 258.

<sup>41</sup> Weldon, Jeffrey A., "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico," en Scott Morgenstern y Benito Nacif (comps.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, citado por Weldon, *ibidem*. p.42.

Por otro lado, la relación entre políticos y el público que subyace a la reelección es el mecanismo que garantiza el correcto funcionamiento de la democracia como régimen político.<sup>42</sup> Es decir, la posibilidad de exigir cuentas es la manera en que la sociedad decide quién y cómo la gobierna. En este sentido, puede decirse que la posibilidad real de reelegir a los representantes en un elemento fundamental de lo que se conoce como gobierno representativo. En otras palabras, la importancia de la responsabilidad o *accountability* que resulta de la posibilidad de la reelección es que permite “cultivar” personas capaces de velar por los intereses de otros en una forma responsable, lo cual es esencial para cualquier noción de representación política.<sup>43</sup>

Ahora bien, para conocer el grado y la importancia de la experiencia legislativa hay que tener en cuenta diversos aspectos. Jhon Hibbing señala que hay dos ámbitos de análisis de la carrera legislativa: uno interno y otro externo. El primero se refiere a los cargos que ocupan miembros dentro de la estructura de comisiones y subcomisiones de las cámaras, al trabajo de especialización que realizan en ellas y a la introducción de iniciativas y su efectividad en términos de aprobación.<sup>44</sup> El ámbito externo se refiere a la carrera electoral, a los niveles de rotación de los miembros del Congreso y a las actividades directamente relacionadas con el distrito y el electorado, donde puede medirse su responsabilidad frente a ellos.<sup>45</sup> Bien señala Sartori que “no basta saber quién entra y cómo se entra en el parlamento. Es necesario además ver qué es lo que se hace y quién lo hace y qué no se hace”.<sup>46</sup>

Para concluir con este apartado, cabe mencionar el tipo de diputación por la que se reeligen. Hasta 1964, todas las diputaciones se ganaban por mayoría. La apertura de nuevos espacios en la Cámara de Diputados, mediante la introducción de los diputados de partido en 1964, fue lo que permitió la elección y un mínimo nivel de reelección de un mayor número de diputados de oposición. De hecho, la presencia – aunque precaria – del PAN, PPS y PARM hasta 1979 se

---

<sup>42</sup> Mayhew, David, “The Electoral Connection and the Congress”, en Matthew McCubbins y Terry Sullivan (comps.), *Congress: Structure and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. 18 – 19, citado por Campos Vargas, Emma R., “Un Congreso sin Congresistas”, en Dworak, Fernando F., *ob cit.* p. 99.

<sup>43</sup> Fenichel, Hannah, “The Concept of representation”, California, University of California Press, 1972, p. 231, citada por Campos Vargas, Emma R. *idem*.

<sup>44</sup> Este tema será abordado con un conjunto de evidencias en otro apartado del Portafolio.

<sup>45</sup> Campos Vargas, Emma R., *idem*.

<sup>46</sup> Sartori, Giovanni, “Parlamento”, en *Quórum, Cámara de Diputados, IV, núm. 37, noviembre – diciembre de 1995*, p. 20.

explica por estas “diputaciones de partido” que se ocupaban de acuerdo con una fórmula de representación proporcional, asignada a distritos electorales. La reforma electoral de 1979 amplió un poco más el horizonte de representación de la oposición en la Cámara de Diputados con la introducción de los diputados plurinominales y la ampliación del tamaño de la Cámara. Desde entonces, hasta fechas recientes, el PRI mantuvo una hegemonía dominante, con episodios de pluralidad política, mientras que la oposición ha basado su presencia y experiencia en las diputaciones plurinominales que son ocupadas mediante la representación proporcional no de los más carismáticos sino por los más experimentados que han conformado una élite de liderazgos al interior de las cámaras marcando la cadencia y ritmo de las últimas reformas que emprende el país. Ello sugiere que la responsabilidad directa que puede proporcionar el sistema de distritos uninominales ha estado monopolizada por las dirigencias de las principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD).

De este modo, naturalmente la reelección irrestricta por sí sola no garantiza el fortalecimiento del Congreso; se requiere la revisión integral de las reglas del juego legislativo en México. En otras palabras, **la reelección irrestricta es una condición necesaria pero no suficiente**, porque no sólo cuentan los incentivos que crea la reelección, sino también la naturaleza del sistema de partidos y la estructura del sistema democrático, las cuales son determinantes cruciales de la conducta del legislador, y sin los cuales hablar de una verdadera rendición de cuentas de éstos frente a sus electores parece impracticable.

#### 1.4. MECANISMOS DE CONTROL LEGISLATIVOS.

Ahora bien, para construir un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, es necesario realizar un cambio en la cultura jurídica.<sup>47</sup> Existen en México categorías jurídicas tradicionales que obstaculizan los procesos de comprensión de las nuevas realidades sociales, políticas y económicas. Hay algunos dogmas del derecho que han tenido en nuestro país desde hace mucho

---

<sup>47</sup> Cárdenas, Jaime, “Hacia un cambio en la cultura jurídica nacional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 119, 2007.

tiempo su tradición más burda, simplista y mecanicista, por ejemplo la concepción de la Constitución como documento puramente político. Son barreras que se van incorporando a nuestro arsenal de conceptos y que se vuelven contra nosotros y nos impiden reflexionar el sistema jurídico de otra manera. Son conceptos y categorías que unidimensionalizan la realidad jurídica, la empobrecen y la reducen. Se nos dice, entre otras cosas, que son necesarios para garantizar la seguridad jurídica, valor o finalidad del derecho que se coloca siempre en México por encima de otros fines o valores como la libertad, la igualdad, el pluralismo o la justicia y no en relación con ellos, y que acaba por transformarse en un instrumento del *status quo*, en una herramienta ideológica que mantiene la correlación de fuerzas políticas, sociales y económicas, que hace del derecho un obstáculo de cambio y no un promotor de éste.<sup>48</sup>

Visto así al derecho, este no debe ser sólo un instrumento para mantener el *status quo* sino que también pueda ser una herramienta para modificarlo. Es decir, que el ordenamiento pueda ser un elemento clave para promover el cambio social. Desde luego, esta visión tiene una fuerte carga ideológica que deviene de escuelas como la del uso alternativo del Derecho o los *Critical Legal Studies* de la Universidad de Harvard.

Así, en la medida de que en México se incorpore la idea de que los legisladores hacen crítica jurídica y argumentan el Derecho para construir y modificar éste, se irá imponiendo la idea de que el ordenamiento jurídico sirve para promover cambios sociales, económicos y políticos. Ya que en el seno de las Cámaras se discuten cuestiones de carácter político que tampoco tienen fundamento expreso pero que son, sin duda, de trascendental importancia para el país, y que deben ser materia de atención de los representantes populares; de gran parte de la agenda legislativa que se compone de la atención de estos asuntos, que no son ni leyes ni decretos y que valdría la pena regular.

La función legislativa ha evolucionado y cada vez cobra mayor importancia a partir de reformas constitucionales y a leyes electorales, que han permitido el acceso a un mayor número de

---

<sup>48</sup> *Idem.*

legisladores y de expresiones políticas diversas. Hay quienes consideran que el Congreso ha crecido en exceso, tan es así, que en diversas iniciativas y documentos de reflexión y análisis tendientes a incorporar cambios en la integración de los Poderes, las llamadas reformas del Estado, se ha planteado con seriedad la necesidad de acortar el número de legisladores, particularmente de aquellos que no llegan a ocupar el cargo como resultado del voto directo de los ciudadanos, sino de la votación total que obtienen en los partidos que los postulan.

Resulta muy interesante esta postura, sobre todo a la luz de los cargos de poder real que los diputados y senadores tienen cuando llegan a ocupar una curul en las Cámaras, inscribiendo al candidato tanto en la fórmula de mayoría como en la de representación proporcional.

El Congreso es el único órgano de gobierno del Estado mexicano, en el que se expresa la pluralidad política de la sociedad, pero no necesariamente los anhelos sociales. No existen mecanismos formales para que los representantes de esta sociedad, los diputados particularmente, retroalimenten a las comunidades que los eligieron y verdaderamente llevan sus voces al Congreso. Si bien esta situación no es privativa del Poder Legislativo, debería preocuparnos por tratarse del Poder más representativo.

Muchas de las decisiones que se toman en éste, obedecen más a cuestiones partidistas, en ocasiones de mera coyuntura, que a las aspiraciones de los ciudadanos. La reelección inmediata se ha visto como la posibilidad de la sociedad de tener una incidencia verdadera en las decisiones del Congreso, pero hay que considerar que es insuficiente, en tanto no existan auténticos y efectivos mecanismo de control. **La rendición de cuentas, o mejor dicho de resultados, directamente al electorado no existe, en tanto no haya auténticos y efectivos mecanismos de control social. Esta rendición no debe limitarse a un informe de actividades, sino a una evaluación de avances específicos.** Debe informarse y recogerse la opinión de la ciudadanía sobre el quehacer del legislador. Deben establecerse los mecanismos que obliguen a éste como imposición constitucional o legal y no

como práctica graciosa a acudir a sus distritos electorales y a explicar las motivaciones de sus decisiones.

Con ello, también se garantizaría que en el ejercicio de la función legislativa prevalezca el apego a la letra de la Constitución y a los principios constitucionales, y no la determinación política que no satisface las necesidades de la sociedad a la que se representa.

Para ello, debe existir también al interior de las Cámaras y del Congreso, mecanismos de control interno que eviten situaciones como las que ya se han llegado a presentar, en las que la mayoría decide adoptar acuerdos aun en contra de la ley fundamental o de leyes secundarias, circunstancia que no debe concebirse y nos conmina a realizar un ejercicio de reflexión más amplio, ya que desde el poder se actúa para mantenerse en él, desde el poder se actúa para denostar al adversario. De ahí el argumento cada vez más escuchado de que los ciudadanos importan cada vez menos y, son útiles para ir a las urnas y cumplir esa tarea de legitimar legalmente a las autoridades. Ello no es ético ni democrático. Y la pregunta vuelve a ser: ¿si se es loable que los representantes no nos representen?

Así las cosas, con la finalidad de lograr un ejercicio democrático del poder público y evitar abusos en el mismo, la Constitución establece mecanismos de control y límites en el ejercicio de las atribuciones y facultades de los Poderes de la Unión. Los cuales pueden ser internos o bien de un Poder a otro. De este modo, para el ejercicio de la función legislativa es necesario garantizar la veracidad de las opiniones de sus integrantes durante las sesiones, impedir la intervención de otros órganos constitucionales y establecer la inviolabilidad de dichas personas expresadas en el cumplimiento de sus funciones. La integración de este órgano, está diseñada con la finalidad de equilibrar las fuerzas políticas y garantizar el ejercicio del poder, sin mayor abundamiento en señalar cuáles son sus responsabilidades y obligaciones frente a los ciudadanos por irónico que parezca, por ello analizaremos a continuación su marco de acción.

## 1.5. LAS PRÁCTICAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

En el país han existido diversos esfuerzos, en particular desde el ámbito académico, para evaluar el desempeño de los diputados. Por ejemplo, en el primer trimestre del 2002, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) presentó los resultados de una encuesta de opinión sobre el desempeño de los diputados. Por su parte, desde el año 2001 equipos multidisciplinarios de investigadores de tres instituciones distintas, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Centro de Análisis e Investigación Fundar y el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) han desarrollado metodologías para evaluar el trabajo de los diputados.<sup>49</sup>

Uno de los estudios más completos que intenta medir el desempeño legislativo lo llevó a cabo el CIDE.<sup>50</sup> Evidencia presentada en este trabajo con el número 6 dicho estudio toma en cuenta seis indicadores para medir el desempeño tanto de los senadores como de los diputados. Los indicadores son:

1. Número de iniciativas presentadas por cada una de las Cámaras,
2. Capacidad de las Cámaras para procesar las iniciativas presentadas,
3. Quiénes son los principales legisladores dentro del Congreso,
4. Asistencia de los legisladores,
5. Organización de las comisiones,
6. Transparencia de las comisiones en sus respectivas Cámaras.

A pesar de que estos indicadores brindan una mirada general sobre ciertos aspectos del trabajo desarrollado por el Congreso, no toman en cuenta varios factores que son parte fundamental del Poder Legislativo. Por ejemplo, los indicadores que estudia el CIDE no toman en cuenta las iniciativas dictaminadas en sentido negativo, el número de congresos, foros, reuniones y negociaciones que realizan los miembros de las comisiones, entre muchas otras cosas. Como se

---

<sup>49</sup> Antonio Trejo, "Desempeño Legislativo", en *Enfoque*, México, agosto 24, 2003, 16.

<sup>50</sup> *Investigación a cargo de Benito Nacif, Diego Díaz y Jorge Egren.*

ha destacado el trabajo legislativo no sólo es aprobar leyes, el Congreso tiene funciones hacendarias, financieras, presupuestales, de fiscalización, de investigación, de representación que difícilmente pueden ser evaluadas por los indicadores mencionados anteriormente.

Por esta razón, al evaluar el sistema de comisiones se debe tomar en cuenta, entre otras cosas su plan anual de trabajo y el cumplimiento de éste, el número, temas, importancia y relación de las iniciativas creadas por la comisión o turnadas a ella, el número, temas e importancia de las iniciativas que han sido dictaminadas (aún en sentido negativo), aprobadas, publicadas o se encuentran aún pendientes de resolución, la forma en que se integra una comisión, la asistencia de los legisladores no sólo al pleno de la Cámara sino también a las reuniones de las comisiones, por nombrar solo algunas. En este sentido, Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández consideran que las comisiones legislativas tienen varias funciones importantes, en especial el trabajo especializado al interior de los congresos. Sin embargo, para José Abel Rivera el proceso de democratización y la centralización de los partidos políticos, que iniciaron en 1988 en nuestro país, han impuesto limitaciones al desempeño de las comisiones, porque los partidos políticos prefieren negociar las leyes entre los líderes de las bancadas o los dirigentes nacionales que al interior de las comisiones.<sup>51</sup>

Para que el Congreso de la Unión y específicamente la Cámara de Diputados tengan un desempeño institucional efectivo, es necesario que las instituciones y reglas que lo rigen actúen conforme a los objetivos por los que fueron creados y los intereses de los representados. Es decir, el sistema de comisiones, con sus múltiples virtudes, aún tiene frente a sí retos que superar, no sólo en México sino en la mayoría de los congresos en el mundo. Como explica José Abel Rivera, la pluralidad política y la democracia fortalecen a las legislaturas y son el centro mismo de sus problemas, ya que las comisiones pueden convertirse en verdaderos cuellos de botella que reflejen la situación de la Cámara entera.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Rivera, "Cambio institucional...", *op. cit.*, 279.

<sup>52</sup> *Idem.*

Las comisiones surgen como respuesta a necesidades específicas en el trabajo legislativo de cada nación, sin embargo, también se pueden ir deformando dependiendo de su función política y partidista. Por ejemplo, en los primeros años del siglo las comisiones se utilizaban para encuadrar a los legisladores y disciplinar su comportamiento y voto; lo más importante en la integración de estas radicaba en la consolidación de los llamados bloques parlamentarios donde se congregaban los diversos grupos locales.<sup>53</sup>

A partir de las reformas electorales que permitieron la entrada de partidos de oposición al Congreso, la organización del Poder Legislativo se ha tenido que variar de acuerdo a la nueva realidad política. Cuando en 1997 el partido hegemónico pierde la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados los representantes de la oposición empiezan a exigir para ellos cotos de poder, presidencias de comisiones, secretarías, en fin formar parte de los cuerpos de poder de la Cámara. Esta nueva realidad política también trae consigo nuevos retos a la vida interna de la Cámara.

Ahora bien, de acuerdo con José Rivera la inasistencia de los diputados a la Cámara de Diputados se puede explicar al menos por cuatro razones, que son:<sup>54</sup>

- a) Dado que los diputados viajan a sus distritos cuando la Cámara está en receso, las reuniones de las comisiones deben realizarse antes o incluso simultáneamente con las sesiones plenarias durante los periodos ordinarios de sesiones. La reforma que impide a los diputados formar parte de más de tres comisiones y la reducción del número de comisiones parece no tener un efecto visible en la asistencia a las sesiones de las comisiones.

A pesar de que la Ley Orgánica de 1999 introdujo en su artículo 44 la obligación de los miembros de las comisiones de asistir puntualmente a sus reuniones, no existe

---

<sup>53</sup> Francisco Gil Villegas M., Rogelio Hernández Rodríguez (comp.), *La participación de los diputados en una época de reelección, Cámara de Diputados-El Colegio de México, México, 2001, 69.*

<sup>54</sup> Rivera, "Cambio institucional...", *op. cit.*, 283-284.

un medio efectivo para obligar a los diputados a cumplir con esta reglamentación, las sanciones pecuniarias para los infractores no se aplican o en el peor de los casos no existen.

- b) Una segunda posibilidad tiene que ver con razones políticas, el uso de la inasistencia como medio para boicotear las reuniones y evitar la discusión de temas que no le convienen a determinados partidos, grupos o legisladores. La falta del quórum indispensable ocasionó que algunas sesiones de comisión fueran canceladas, este hecho se dio incluso en la LVIII Legislatura, considerada por los estudiosos como la más plural hasta el momento.
- c) En tercer lugar, faltan incentivos para que los miembros asistan a las reuniones. El Reglamento para el Gobierno Interior prohíbe de manera expresa que los miembros de las comisiones tengan alguna retribución extraordinaria por el desempeño de dichas labores, aunque, los presidentes y secretarios de las comisiones sí reciben una compensación adicional. Esto dificulta que los demás miembros tengan motivos para asistir a las reuniones, sobre todo a las sesiones programadas durante los recesos de la Cámara.
- d) Los motivos personales también pueden contribuir a explicar la baja asistencia de los legisladores a las reuniones de las comisiones. Como representantes populares y miembros activos en la política, los diputados tienen múltiples responsabilidades fuera de la Cámara, tales como sus tareas en los comités ejecutivos nacionales, estatales o municipales de sus respectivos partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales y organizaciones civiles. Algunos tienen responsabilidades académicas.

Finalmente, para Rivera es difícil evaluar la asistencia de los diputados a las actividades de sus comisiones, porque no se ha construido una memoria documental de las actividades de cada una de las comisiones.

Con respecto a los demás indicadores del CIDE, esto es el número de las iniciativas presentadas, la capacidad de las comisiones para procesarlas, los principales actores legisladores y la organización del sistema de comisiones, se puede mencionar que la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias es una comisión con una gran cantidad de trabajo en su haber. Tan sólo en la LIX Legislatura la comisión tuvo en su poder ciento siete iniciativas, de las cuales sólo siete fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, con lo que de acuerdo al propio documento del CIDE se encuentra en los primeros doce lugares del indicador respectivo.

Al respecto debe decirse que llevar a cabo el dictamen de una iniciativa, no sólo es necesaria la voluntad de hacerlo. Dependiendo del tipo y complejidad del tema que se estudia se requiere información especializada, lograr consensos no sólo con otras fuerzas políticas, con la sociedad civil y los expertos. Un medio para medir el desempeño legislativo no sólo debería basarse en la cantidad de las iniciativas aprobadas, sino además contener un indicador de calidad de dichas iniciativas.

Realizar un estudio de impacto social, jurídico, político y económico de una ley es un trabajo arduo que no puede llevarse a cabo en cinco días. De este modo el rezago legislativo puede tener como origen varias causas: que se esté llevando a cabo un estudio minucioso de la iniciativa y todas sus implicaciones, que el tema sea controvertido y pueda afectar a las distintas fuerzas políticas o sectores sociales, y que el tema simplemente no sea de interés o relevante para las élites del poder.

Por ejemplo, los integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados,<sup>55</sup> elaboró y presentó una iniciativa de modificaciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General, el 1º de diciembre de 1992. El dictamen y la aprobación de dicha iniciativa estuvo listo el 9 de diciembre del mismo año, y la minuta se turnó a la Cámara de Senadores en la misma fecha. No fue sino hasta el 6 de julio de 1994 cuando se presentó ante el pleno de esa Cámara la minuta de evaluación de la Comisión de

---

<sup>55</sup> Nombre que tuvo hasta 1994 la actual Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Reglamentos de la Cámara de Senadores. Cuando en 1994, Francisco Gil Villegas le preguntó al líder del Senado, Humberto Lugo Gil, por qué tardó esa Cámara dos años en dar una resolución positiva a la propuesta de reforma de la Cámara de Diputados, éste contestó que lo más difícil había sido conciliar los intereses y puntos de vista de los distintos grupos parlamentarios.<sup>56</sup>

No obstante lo anterior, el artículo 72 constitucional en su inciso i) faculta a los Legisladores a presentar sus iniciativas en la otra Cámara, en caso de que transcurra un mes sin que las comisiones de la Cámara en que se presentó la Iniciativa, rinda el dictamen correspondiente, sin que hasta la fecha se haya realizado el estudio y dictamen correspondiente por la Colegisladora. La finalidad del precepto citado en el numeral anterior, es evitar la llamada parálisis legislativa. Esto es, si las Comisiones de la Cámara en que se presentó la iniciativa no emiten el dictamen respectivo, el Legislador tiene el derecho de presentar su proyecto en la otra, para que se inicie el proceso legislativo de la misma.

Más aún, el Plan Anual de Trabajo de la comisión se puede agrupar en tres ejes fundamentales de trabajo. Así tenemos que las funciones principales de la comisión son: a) Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, b) dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y resolver las consultas que le planteen otros órganos de legisladores y, c) impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

Así que independientemente del número de iniciativas que han sido turnadas a las comisiones, de las aprobadas, rechazados o que aún se encuentran pendientes de dictamen, existe una correlación muy fuerte entre los temas más destacados de las iniciativas y las funciones y objetivos de cada Comisión. Si bien el trabajo legislativo tiene deficiencias, no ha cumplido cabalmente con todos los tiempos de dictamen y existe gran rezago legislativo, el caso particular de la Comisión de

---

<sup>56</sup> Gil Villegas, "La participación de...", *Ob. cit.*, 226.

Reglamentos y Prácticas Parlamentarias lleva a cabo las funciones que se le otorgan expresamente, tanto en la Ley como por Acuerdo Parlamentario.

En todo caso, la evaluación final de desempeño de la Comisión de Reglamentos como lo expone el CIDE no sólo dependerá de sus propias estadísticas y datos, ya que finalmente por su naturaleza la evolución y resultados del trabajo que realiza, depende en gran medida de la evaluación de las otras Comisiones y de la Cámara en conjunto. Hay que recordar que los avances o retrocesos del sistema de Comisiones, de votación, de organización y de formulación de consensos dependen en gran medida de la existencia o la falta de normas que regulen la conducta de los representantes.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias tiene en sus manos la posibilidad de generar iniciativas y dictámenes que aseguren, o por lo menos impulsen, el correcto funcionamiento de la Cámara, la responsabilidad en los actos de los Diputados, la eliminación de lagunas legales que entorpezcan el trabajo legislativo y la formación de organizaciones equitativas, donde todos los representantes puedan expresar los intereses de sus votantes, generar medios para que la sociedad civil se interese más en la vida política del país y participe activamente. En fin, esta Comisión es la encargada de sentar las bases de la actuación de todas las demás.

En este sentido, son muchas sus responsabilidades, son muchas las tareas pendientes y también los logros que se han obtenido, a partir de la Ley Orgánica del Congreso de 1979, sus reformas y la nueva ley de 1999 y más recientemente la expedición de reglamentos autónomos y verificar que se apliquen correctamente, entre otros temas pendientes.

Otro tema que no pasa por desapercibido para entender la inconformidad que los ciudadanos tienen en sus legisladores es el tiempo que estos dedican al trabajo parlamentario, es decir, la duración y temas abordados durante las Sesiones Plenarias, cuestionándose ¿cuál de las cámaras trabaja más? Para ello hay tres indicadores que pueden dar una aproximación de respuesta a esta

pregunta: la duración de las sesiones, el retraso con el que inician y el porcentaje de asuntos turnados para su atención. El portal de Internet ADNPolitico.com elabora de manera conjunta con “Reporte Legislativo” de Integralia el denominado “Tic-tac Legislativo”, herramienta de difusión que examina las tres variables antes mencionadas para mostrar la capacidad que tiene cada Cámara del Congreso de la Unión como órgano colegiado de organizar sus actividades y de administrar el ejercicio de sus labores. Para ello se eligió al Pleno<sup>57</sup> como unidad de análisis dado que es el órgano que más decisiones toma en cada Cámara y es precisamente el espacio más visible del trabajo parlamentario.

Estos parámetros muestran como se puede apreciar en los Cuadros 2 y 3 que en la Cámara de Diputados las sesiones duran relativamente más tiempo, se retrasan menos y atiende un porcentaje mayor de los asuntos programados, comparado con los resultados de las reuniones del Pleno del Senado de la República e independientemente del mayor número de integrantes con los que cuenta una cámara respecto de la otra e independientemente de ser el escenario con mayor debate y calidad de éste en el Congreso mexicano como más adelante se comentará.

Entre el inicio de la Legislatura, el 1 de septiembre de 2012, y el 4 de abril de 2013, en la Cámara de Diputados se realizaron 55 sesiones que tuvieron en promedio una duración de 5 horas 11 minutos y 56 segundos, según información del Reporte Legislativo de Integralia proporcionada para la base de datos “Quién es Quién en el Congreso” de ADNPolítico.com Evidencia número 7 aportada en este trabajo.

---

<sup>57</sup> El Pleno es la reunión de los diputados y senadores que se lleva a cabo en sus respectivos salones de sesiones para presentar, discutir y votar los asuntos legislativos.

CUADRO 2. TIC-TAC Legislativo.

<b>Cámara de Diputados</b>		
Retraso en el Inicio de la Sesión	Duración de la Sesión	Asuntos atendidos
00:08:20	04:26:20	49
Promedio Abril 1 - 5		
00:10:47	05:11:56	67
Promedio Legislatura		
<b>Cámara de Senadores</b>		
Retraso en el Inicio de la Sesión	Duración de la Sesión	Asuntos atendidos
00:43:20	03:38:40	56
Promedio Abril 1 - 5		
01:08:31	03:49:22	58
Promedio Legislatura		

FUENTE: <http://adnpolitico.com/congreso>

CUADRO 3. ¿Quién trabaja más, los diputados o los senadores?



\*Promedio de las 55 sesiones de ambos Plenos realizadas entre el 1 de septiembre de 2012 y el 4 de abril de 2013.

Aunque estas estadísticas son importantes, no nos dicen todo acerca del Congreso; ya que la parte cuantitativa del análisis es limitado, puesto que se requeriría evaluar cualitativamente también el alcance y la trascendencia de las piezas legislativas que se aprueban.

Ahora bien por lo que respecta al porcentaje de asuntos turnados<sup>58</sup> para su desahogo en el Pleno de las Sesiones ordinarias en un inicio esta materia se regía por el Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados mismo que fue abrogado luego de la expedición de los reglamentos autónomos para cada Cámara en 2010. Sin embargo, no tiene desperdicio alguno señalar una aportación realizada por el Senador Ángel Alonso Díaz-Caneja, integrante de la Sexagésima Legislatura, propuesta en la cual participe y que se aporta como Evidencia número 8, consistente en la “Iniciativa con proyecto de decreto que reformaba el artículo 30 del Reglamento Interior del Congreso General” que en su parte medular aspiraba a evitar la parálisis legislativa por obstruccionismos técnicos que pueden llegar a acontecer en la práctica legislativa como la dilación en el desahogo de los temas que deben discutirse en el seno de las cámaras por intereses políticos. Ya que un bajo porcentaje de asuntos atendidos refleja que no tienen una capacidad de organización adecuada; si

<sup>58</sup> Los asuntos programados en cada sesión se refiere a los turnos de asuntos legislativos, votación de proyectos de decreto y minutas, otorgamiento de licencias y permisos, presentación de iniciativas y puntos de acuerdo, informes de comisiones, entre otros.

se tuviera una planeación estratégica del trabajo, la cantidad de asuntos que se programaría sería proporcional a la capacidad de la Cámara para desahogarlos.

La iniciativa en comento sugería la implementación de un mecanismo denominado “cronómetro legislativo” mismo que tenía el propósito de que los asuntos registrados en el orden del día fueran desahogados en las sesiones para las cuales fuera citada la Asamblea en el sentido de que las sesiones de ambas Cámaras, no podrán concluir hasta el desahogo de la totalidad de los asuntos registrados en el orden del día correspondiente para de esta forma economizar tiempo y hacer el estudio de los asuntos con miras a preparar las posibles intervenciones de los legisladores en temas coyunturales y responsabilizar a éstos de la actividad parlamentaria. Lamentablemente dicha propuesta fue desechada al considerar que la problemática planteada era abordada en el Reglamento autónomo del Senado de la República expedido en julio de 2010.

Vistas así las cosas, cuando hablamos de rendición de cuentas nuestro pensamiento nos orienta a cuestiones monetarias, es decir, queremos los ciudadanos saber cómo y en qué se gastan los recursos públicos y si estos fueron utilizados con probidad y efectividad. Sin embargo, la rendición de cuentas tiene otros matices. Un matiz o dimensión – a decir de María Amparo Casar – que tiene que ver con la responsabilidad política y jurídica. La responsabilidad política entendida, en su mínima expresión, como la obligación de cumplir con lo que se ofrece. La responsabilidad jurídica entendida como la que deriva de que un sujeto, en este caso un legislador, transgreda ya no solo su palabra sino también “un deber de conducta señalado en una norma jurídica”. Ambos tipos de responsabilidad son evidentes cuando los legisladores transgreden la obligación de expedir ordenamientos jurídicos secundarios que derivan de otras normas generales.<sup>59</sup> Es decir, los diputados y senadores no toman con seriedad su obligación de emitir en el plazo estipulado por ellos mismos ciertas leyes reglamentarias derivadas de una serie de reformas constitucionales, por citar algunos ejemplos: la reforma política de 2011- 2012, la reforma educativa y en telecomunicaciones como se muestra en la siguiente ilustración.

---

<sup>59</sup> *ADNPolitico.com, “Irresponsabilidad igual a corrupción”, Opinión María Amparo Casar, México, 17 de julio de dos 2013.*

#### CUADRO 4. Rezago Legislativo, legislación reglamentaria pendiente.

El 10 de junio de 2011 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que modificó la denominación del capítulo I del título primero y que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma, prevé en su apartado transitorio la expedición o reforma a leyes secundarias que reglan alguna de las materias de dicha reforma, y para ello establece un plazo máximo de un año para llevarlas a cabo.

Ley reglamentaria del tercer párrafo del artículo 19 en materia de reparación por violaciones a los derechos humanos.

Ley reglamentaria al artículo 25 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de derechos y garantías.

Ley reglamentaria al artículo 33 constitucional en materia de expulsión de extranjeros.

Reforma a la ley y a los reglamentos de los Órganos Locales de Derechos Humanos, en lo que respecta al Apartado 8 del artículo 102.

Reformas a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Honorable Congreso de la Unión

INCUMPLIDO

FUENTE: ADNPolitico.com<sup>60</sup>

La irresponsabilidad de los legisladores como puede observarse no tiene sanción alguna, sus puestos y salarios están asegurados hasta el término de su mandato y, al no existir la reelección, la evaluación a su desempeño es irrelevante. Y aunque podría afirmarse que el castigo está en la pérdida de prestigio y reputación esta parece olvidarse en el sueño de los justos cada tres y seis años en que los ciudadanos acuden nuevamente a las urnas.

<sup>60</sup> Previo a la impresión de este trabajo se aprobó en la Cámara de Diputados el Dictamen con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. En su parte medular establece la definición del vocablo “discriminación”. Identificar de aquellos supuestos en los que un trato diferenciado no es una conducta discriminatoria. Reformular el actual Capítulo III para establecer un apartado de acciones para la igualdad y acciones afirmativas a favor de las mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores y personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. Determinar las atribuciones del Consejo de cada una de las unidades administrativas. Establecer que el CONAPRED es la autoridad encargada de aplicar e interpretar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Ampliar el número de integrantes de la Junta de Gobierno del CONAPRED, con representantes de instituciones de la Administración Pública Federal y de la sociedad civil expertas en el tema. Establecer medidas reparadoras para los casos en que se compruebe la comisión de conductas discriminatorias: el restablecimiento del derecho; compensación por el daño ocasionado; amonestación pública; disculpa pública o privada y, garantía de no repetición del acto discriminatorio. Obligar al Consejo a emitir, en un plazo de seis meses, los lineamientos que regulen la aplicación de medidas reparadoras. Gaceta Parlamentaria, número 3897-III, jueves 31 de octubre de 2013.

## CAPÍTULO 2.

### UNA MIRADA A LA REALIDAD, LOS LEGISLADORES FRENTE AL CIUDADANO.

#### 2.1. CÓMO SE PERCIBE EL QUEHACER LEGISLATIVO.

¿Cómo es visto el Congreso frente al ciudadano? En 2004 durante el Segundo Encuentro Nacional de Congresos y Legisladores Estatales, la empresa de Investigación estratégica, análisis de opinión y mercado: **PARAMETRÍA**, presentó el “**Análisis sobre Percepción del Congreso**”, las principales conclusiones de este estudio, mismo que es presentando como Evidencia número 9 en el presente Portafolio, estima en principio de cuentas que el Congreso mexicano cuenta con bajos niveles de conocimiento por parte de la sociedad; 40% de la población asocia a la Cámara de Diputados en constante conflicto a la vez de no percibirlo como un órgano independiente dado el manejo discrecional de la disciplina parlamentaria como constante en el híbrido sistema político mexicano; no obstante lo anterior, es interesante notar en este estudio demoscópico que los mexicanos perciben de mejor manera a los legisladores locales respecto a los legisladores federales, quizás ello se deba a la cercanía de los problemas sociales con los que se percibe la actuación de los primeros respecto de los segundos; otro planteamiento interesante de este estudio, es que pese a señalar que los legisladores locales están mayoritariamente más preocupados por los problemas locales, los ciudadanos no perciben un beneficio concreto de estos así como de los legisladores federales, ello desde mi perspectiva se asocia a la incertidumbre y rechazo que le genera a los ciudadanos el constante movimiento de los legisladores para buscar nuevos espacios de poder.<sup>61</sup> Es curioso observar también que en una escala del 1 al 10, donde 1 equivale a un sistema proporcional que garantice la representación equitativa de todas las fuerzas políticas y 10 un sistema que garantice gobiernos fuertes y efectivos, el priismo estimaba en mayor medida que debería haber un sistema mayoritario que garantice gobiernos fuertes y efectivos, orientando su pensamiento más a la hegemonía del presidencialismo mexicano que a la búsqueda de gobiernos de coalición que garantice la representación equitativa de todas las fuerzas políticas en el país.

---

<sup>61</sup> Evidencia. *Percepción del Congreso*. Francisco Abundis, Parametria S.A. de C.V.

En conclusión, como podemos apreciar, los mexicanos poco se identifican con la institución de representación por excelencia.

Hoy en día el Congreso Mexicano es pésimamente evaluado, la Evidencia número 10 de **Gabinete de Comunicación Estratégica** en su **Encuesta Nacional 2010** reporta en promedio nacional que los mexicanos estiman con 2.1 que no se sienten nada orgullosos de los representantes populares, en donde 1 es nada orgulloso.<sup>62</sup> Más aún el 10.4% del promedio nacional estima que México seguiría como si nada sin el Congreso.<sup>63</sup> Y curiosamente los votantes no se sienten responsables de los fracasos del gobierno que han elegido. Una encuesta reciente de Gabinete de Comunicación Estratégica viene a confirmar lo que las encuestas de cultura política y de confianza institucional nos vienen repitiendo año con año: la mayoría de los mexicanos pensamos que cuando los diputados y senadores legislan lo hacen en beneficio propio o de su partido y no de la población; cobran mucho y trabajan poco; no son representantes populares. La encuesta agrega dos datos preocupantes: la gran mayoría de la población (72%) responde que de ninguna manera le gustaría ser legislador y menos del 10% dice que recurriría a su representante para tratar de impulsar una ley que beneficie a los mexicanos.<sup>64</sup>

Por su parte, **Consulta Mitofsky**, Evidencia número 11, refiere que para agosto de 2011 la **aprobación social del Poder Legislativo** marca un desacuerdo del 48.8% de los mexicanos frente a la Cámara de Diputados, y un 50.6% respecto al Senado.<sup>65</sup> Estos indicadores muestran a mi juicio un rechazo parcial al cuerpo legislativo dado el constante reciclamiento de personajes políticos en su conformación, aunado al manejo discrecional por parte de los grupos parlamentarios de acuerdo al contexto político de los constantes procesos electorales que trastoca en demasía la búsqueda de consensos para el avance de reformas trascendentes para México.

Datos más recientes aportados como Evidencia número 12 y extraídos del **“II Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica”** elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (**FLACSO**) y publicada portal de Internet ADNPolitico.com nos indica que en temas

---

<sup>62</sup> Evidencia, *Encuesta Nacional 2010. Gabinete de Comunicación Estratégica. pag. 147.*

<sup>63</sup> Evidencia, *Encuesta Nacional 2010. Gabinete de Comunicación Estratégica. pag. 164.*

<sup>64</sup> Puede consultarse la infografía del Congreso que se anexa en el Portafolio.

<sup>65</sup> Evidencia, *Panorama Cuantitativo, Consulta Mitofsky. Seminario Elecciones 2012.*

políticos, los mexicanos son intolerantes y desconfiados. El estudio revela que en México apenas dos de cada diez mexicanos confía en los políticos, siendo este grupo en el que menos confianza tienen los mexicanos.

Este segundo estudio que fuera aplicado en una primera etapa en agosto de 2011 a una muestra representativa de 18 países de la región, y en la segunda etapa se realizó una consulta nacional a “personalidades clave” de la sociedad civil, el gobierno, los partidos políticos y la academia; quienes han sostenido que la desconfianza de los mexicanos ante las instituciones se debe principalmente a la corrupción y al mal desempeño originado por inexperiencia y diagnósticos errados en el ejercicio de gobierno.<sup>66</sup>

En los últimos tres lustros, el país no ha mejorado en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. A su vez, Transparencia Mexicana ha documentado que los mexicanos experimentamos la corrupción cotidianamente, a un costo muy alto (calcula que en 2010 se pagaron 32 mil millones de pesos en "mordidas"). Las encuestas muestran que los ciudadanos de este país vemos la corrupción como un mal generalizado entre los funcionarios públicos –según el Barómetro Global de la Corrupción<sup>67</sup>, 71 por ciento piensa que la corrupción aumentó en los últimos dos años, Evidencia que aportamos con el número 13. Y los periódicos nos recuerdan cada día que políticos y funcionarios de todos los partidos, en los tres Poderes y en los tres ámbitos de gobierno, realizan actos de corrupción, que estos actos rara vez son investigados y que, cuando lo son, no se castigan, pues siempre queda una rendija para la impunidad.<sup>68</sup>

De acuerdo a la OCDE, México tiene el mayor nivel de corrupción entre los 40 miembros, y en el país 6 de cada 10 mexicanos ha aceptado haber sobornado a un policía en el último año.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> ADNPolítico.com, vía <http://adnpolitico.com/2012/2012/11/08/los-mexicanos-desconfiados-e-intolerantes-con-la-politica>

<sup>67</sup> Informe del Barómetro Global de la Corrupción en <http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/>

<sup>68</sup> Evidencia, artículo de Enfoque Reforma, Diario Reforma, “Reformas en un país con corrupción”, Cejudo, Guillermo M., 1° de septiembre de 2013, vía

<http://iphone.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/redsocia.aspx?xml=http://iphone.reforma.com/libre/online07/appiphone/articulo/712/1422857.xml&md5=55fc89cb7b55d026f86e526a77b5befe&tipo=12&seccion=>

<sup>69</sup> Infografía “México, a la cabeza en clasificaciones que no son para presumir”, CNNMexico.com, 5 de septiembre de 2013.

Ergo, de acuerdo al último reporte del Barómetro Global de Corrupción los partidos políticos mexicanos obtienen una calificación de 4.6 puntos en una escala del 1 al 5 donde el 5 significa ser “extremadamente corrupto”.<sup>70</sup>

## **2.2. INDICADORES DE TRANSPARENCIA DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.**

En las sociedades democráticas modernas hay un derecho a saber, a “estar informado acerca de lo que el gobierno está haciendo y por qué” lo está haciendo.<sup>71</sup> El derecho de saber cualquier información que posea un representante es imprescindible en un Estado constitucional y democrático de derecho. Un Estado que niegue, retenga, oculte o dificulte el acceso a la información pública es la antítesis de un Estado democrático.

Internet se ha convertido en un canal para fomentar la responsabilidad horizontal y crear una interacción más participativa entre ciudadanos, gobernantes y organizaciones de la sociedad civil, ejemplo de ellos lo representa la innovación de consenso ciudadano a través de las llamadas redes sociales como el llamado copatrocinio a iniciativas y enmiendas de ley que impulsan representantes norteamericanos a través del sitio web <https://www.cosponsor.gov/>, buscando a través de éste incidir en las decisiones del Capitolio y legitimar el sentido de la necesidad de las reformas en el vecino país del norte.

Sin embargo, la creciente crisis de representación ha hecho que la modernización de la institución parlamentaria<sup>72</sup> aparezca, cada vez más, como un tema central de la reforma del Estado.

En la actualidad, casi todas las instituciones gubernamentales experimentan un decremento en su capacidad de gobernar: hay un divorcio entre los problemas que los ciudadanos reclaman resolver y la capacidad institucional para enfrentarlos. La sobrecarga cuantitativa y cualitativa de demandas afecta su capacidad de dar respuesta sufriendo, en distinto grado, de cierta

---

<sup>70</sup> ADNPolitico.com, *Opinión de Amparo Casar* vía [www.adnpolitico.com/opinion/2013/07/17/maria-amparo-casar-irresponsabilidad-igual-a-corrupcion](http://www.adnpolitico.com/opinion/2013/07/17/maria-amparo-casar-irresponsabilidad-igual-a-corrupcion)

<sup>71</sup> Stiglitz, Joseph E. *On Liberty the Right to Know, and Public Discourse*, citado por Nava Gomar y Ortíz Flores, Javier Miguel, “Transparencia en el Congreso de la Unión. Derecho a saber, balance y perspectivas ciudadanas, Secc. II, IFAL, p.p. 103.

<sup>72</sup> En este apartado entendemos por Parlamento de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española como la Cámara o asamblea legislativa, nacional.

obsolescencia gubernamental<sup>73</sup>. Si bien parte de la crisis tiene origen en el ejercicio de la representación y la mediación de los partidos políticos, una gran responsabilidad recae sobre las instituciones y su diseño. La gran mayoría de los estudios sociológicos y politológicos han puesto su foco de atención en el aspecto relacional, la representación, pero el parlamento, como ámbito de la representación, ha sido poco estudiado.

Es tal vez el parlamento, a nivel internacional, la institución democrática que atraviesa la más crítica situación, caracterizada por la pérdida de prestigio social y de preeminencia en relación con los otros poderes del Estado. El parlamento nacido como un órgano encargado de limitar el poder del Gobierno, pero cuya función legislativa ha pasado a ocupar el primer plano por su capacidad de consenso entre la pluralidad de grupos y actores políticos que inciden en el desarrollo y transformación de los paradigmas de una nación. De ahí que en esquemas de democracias delegativas, como la mexicana, la efectividad de las funciones de representación y control originales del Congreso sean primordiales para su legitimidad.

¿Pero cómo reconstruir esa legitimidad? Recuperando la capacidad de acción, control e identificación de las necesidades, demandas y expectativas tan necesarias para la representatividad. De ahí que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) sean una herramienta esencial para lograr ello, en principio, porque pueden crear nuevos canales de comunicación, habilitar mecanismos participativos propios de la democracia semidirecta y aumentar la velocidad en la difusión de los actos de gobierno a toda la población a un bajo costo<sup>74</sup>. Tan sólo ocho de cada diez latinoamericanos están conectados con el mundo a través del celular, y cuatro de cada diez hoy tiene un nivel de educación más que la del hogar en que nacieron.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Potencian ese estado de cosas una "ciudadanía de baja intensidad"(O'Donnell, 1993) y las "promesas incumplidas" de la democracia: formalismo, distanciamiento, burocracia, opacidad y asimetría conspiran contra la necesidad de una democracia eficaz y eficiente (Bobbio,2000) cita de PIANA, Ricardo Sebastián, "Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?", Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, año XIII, núm. 16, 2007. p.p. 19.

<sup>74</sup> PIANA, Ricardo Sebastián, Ob. cit. pp.19, 20.

<sup>75</sup> Latinobarómetro. Informe 2011.

Bajo estos supuestos en América Latina, los parlamentos han encarado procesos de reforma utilizando intensivamente las tecnologías a través de políticas públicas como una herramienta novedosa de transparencia y rendición de cuentas inmediata y directa frente al ciudadano.

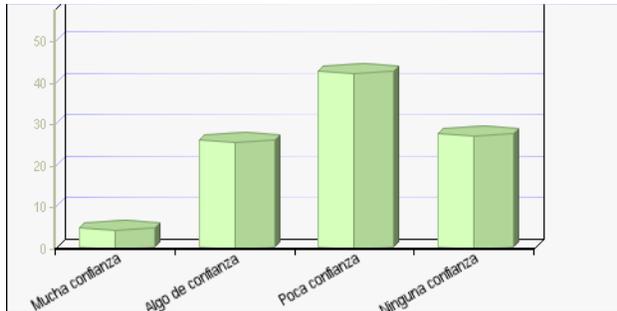
Ello es así porque los parlamentos se convierten básicamente en la única institución pública del Estado donde confluyen las diferentes corrientes políticas que existen en un país. Siendo el ámbito de expresión y divergencia de diversas y variadas posiciones en el marco del respeto a las reglas de juego democrático. Es por ello que se ha constituido históricamente como el espacio propicio para construir los consensos fundamentales o para legitimar la opinión de la mayoría. Sin embargo, la ciudadanía se siente cada vez más ajena a los esquemas formales representativos frente a la velocidad e impacto de los medios masivos de comunicación, capaces no sólo de formar la opinión pública sino también de establecer la agenda de los temas de debate.

Según el informe de Latinobarómetro que se aporta como Evidencia número 14, entre 1997 y 2011, las personas que afirman que la democracia puede funcionar sin partidos ha aumentado de 20% a 23% y aproximadamente un tercio de la población opina que la democracia puede funcionar sin un Congreso nacional, ello debido a que el 42,3% tiene poca confianza en el Congreso como se aprecia en las Graficas 1 y 2; sin menoscabo de que un 54.6% está de acuerdo en que la que la democracia es un sistema de discusión y acuerdos como se puede apreciar en el Informe.<sup>76</sup>

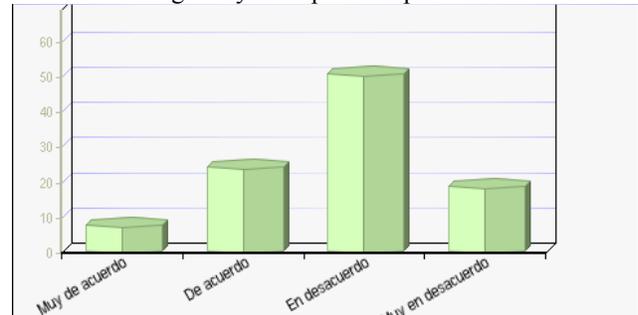
---

<sup>76</sup> Evidencia, Banco de Datos en línea Latinobarometro.org

Gráfica 1. Confianza en el Congreso Mexicano.



Gráfica 2. Opinan que el Presidente deje de lado al Congreso y a los partidos políticos.



FUENTE: Latinobarometro.org

Varias son las causas que han contribuido a generar esta debilidad. De acuerdo al Informe de Latinobarómetro México cae 9 puntos porcentuales en el apoyo a la democracia, ello es reflejo del incremento de la violencia a la vez que una disminución del crecimiento económico de 1,4% entre 2010 y 2011, lo que genera incertidumbre y poca confianza de los mexicanos respecto a sus gobiernos.

En el caso particular de los Congresos en primer lugar se debe a una desnaturalización de la función parlamentaria: hoy los parlamentos funcionan más como una confederación de intereses, como se ha señalado en líneas que anteceden, que como el lugar de consensos para la representación política de la pluralidad social, según sostiene el autor Grzybowski.<sup>77</sup>

Además, han delegado en forma cada vez más amplia sus facultades. La brecha existente entre el proceso deliberativo y de decisión ha potenciado las tensiones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus respectivas relaciones con la ciudadanía y la opinión pública. Por ello, la crisis de representatividad y de prestigio de los partidos políticos incide sin duda con más fuerza en los congresos, donde los intereses partidarios confrontan entre sí con más intensidad.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> GRZYBOWSKI, Cándido (2004), "Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate", en *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, 2004. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires, citado por PIANA, Ricardo Sebastián, *Ob. cit.* p.p. 21.

<sup>78</sup> *Idem.*

En definitiva, todos estos factores influyen en la capacidad de los Congresos para cumplir sus funciones y en su decreciente actividad en beneficio de la estructura presidencial para avanzar lentamente en su legitimidad. Así, la lógica personalista de los presidencialismos latinoamericanos influye en la baja calidad institucional, en la inestabilidad de las políticas y en los programas refundacionales, con lo que la necesidad de modernizar los congresos latinoamericanos ha surgido como una necesidad acuciante para reencauzar el necesario equilibrio en las instituciones democráticas. En este sentido, la modernización de la institución parlamentaria aparece cada vez más como un tema central de la reforma en donde las nuevas tecnologías pueden coadyuvar al logro de esos objetivos. El desconocimiento y la falta de información que la ciudadanía acusa sobre el quehacer legislativo pueden ser fácilmente superadas sin mayores costos. Además, y más importante aún, pueden ser creados nuevos canales informales de participación alternativos a los esquemas formales actualmente existentes.<sup>79</sup>

El uso de las tecnologías es crucial, no sólo como herramienta superadora de las distancias sino como mecanismo indispensable para superar el formalismo propio de estos esquemas supranacionales que atentan contra su legitimidad, es posible utilizar las TIC para generar debates y alcanzar consensos en los temas de la agenda política, como sucede en los foros de discusión ya que posibilitan una participación social en el debate y la toma de decisiones.

Subirats<sup>80</sup> sostiene que, en los nuevos estudios sobre la democracia está cada vez más presente la preocupación sobre cómo relacionar la proliferación de las TIC con los procesos y valores de la democracia. Nuevos términos como democracia electrónica, teledemocracia, ciberdemocracia o *e-democracy* son utilizados para dar cuenta de la transformación que las TIC, especialmente Internet, podrían estar provocando en las democracias contemporáneas.

Al día de hoy existen muchos mecanismos y aplicaciones de la web que pueden ser introducidas en las páginas de las legislaturas nacionales que propician la transparencia y la rendición de

---

<sup>79</sup> *Ibidem.* p.p. 21, 22.

<sup>80</sup> SUBIRATS, Joan (2002), *Los dilemas de una relación inevitable, Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación*, Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en línea en: [www.democraciaweb.org/subirats.PDF](http://www.democraciaweb.org/subirats.PDF) (Acceso: 1 de junio de 2007). citado por PIANA, Ricardo Sebastián, *Ob. cit.*

cuentas: publicación de los presupuestos, foros interactivos, canales de chat, transmisión en línea de los debates, publicación de los subsidios otorgados, información de legislación aprobada y en trámite, currículum en línea de los legisladores, *mailings* a los suscriptores de ciertos temas, directorio con correos electrónicos, dirección postal y teléfono de contacto de los legisladores, entre una infinidad de nuevos medios de interacción a través de las redes sociales, entre ellas Twitter y Fanpage de Facebook, como nuevos canales de comunicación pública, gratuita y masiva.

Así, por citar un par de ejemplos, la Cámara de Senadores de Argentina, transmite en vivo sesiones, eventos, reuniones de comisiones; la de Diputados de Paraguay, tiene el servicio “Radio de Servicio Público”, emisora oficial que transmite los días de semana de 7 a 18.30, entre muchos otros. Por su parte, el Congreso de Estados Unidos recibía 80 millones de correos electrónicos en 2000 y pasó a recibir 117 millones en 2001, con lo que en un día promedio un diputado tendría que contestar 234.245 correos electrónicos y un senador 88.009. Esa tendencia pudo, sin embargo, ser estabilizada e incluso disminuida gracias al control del correo *spam* y la apertura de formularios web de contacto<sup>81</sup>.

Entre los avances del Congreso mexicano se debe mencionar que hoy en día se transmiten en sistemas de cable las sesiones del pleno de ambas cámaras, al tiempo de que es posible consultar el diario de los debates, la gaceta parlamentaria y demás información parlamentaria en Internet a través de los portales [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx) y [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)<sup>82</sup> cuadros 5 y 6.

---

<sup>81</sup> Más información en <http://www.congressonlineproject.org/pf080702.html>

<sup>82</sup> Para la fecha de publicación del Portafolio el Senado renovó su página web con un formato más amigable y ordenado, empero los formatos de acceso a la información aún están lejos de ser datos abiertos para los ciudadanos.

CUADRO 5. Página Web Cámara de Diputados.



CUADRO 6. Página Web Senado de la República.



Sin embargo, es de señalarse también que la política de transparencia del Congreso mexicano no sólo se agota en el cumplimiento de los requisitos mínimos de publicidad y acceso a la información que prescriben las leyes y acuerdos parlamentarios sobre la materia. En lo que respecta al grado de correspondencia entre los principios de publicidad y transparencia y el diseño institucional en el caso mexicano, notamos que en la Cámara de Senadores se ha puesto mayor énfasis en aspectos de calidad institucional en detrimento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia. La Cámara de Diputados, por su parte, muestra un grado de correspondencia significativamente bajo, pues no sólo ha sido incapaz de cumplir con la publicación de datos formales de la organización, sino que tampoco ha podido incorporar a la transparencia en el diseño de sus unidades, ni en los esfuerzos institucionales en la materia, ambos por lo que respecta a la Calidad Institucional (CI).

Tal como se muestra, con la Evidencia número 15 ***“Indicadores para evaluar la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Accesos a la Información”*** propuesta por el CIDE de

manera conjunta con el IFAI<sup>83</sup>, es evidente que los dos órganos legislativos han fallado en los esfuerzos de publicación de información en Internet como se aprecia en la Gráfica 3 y la Tabla 1.

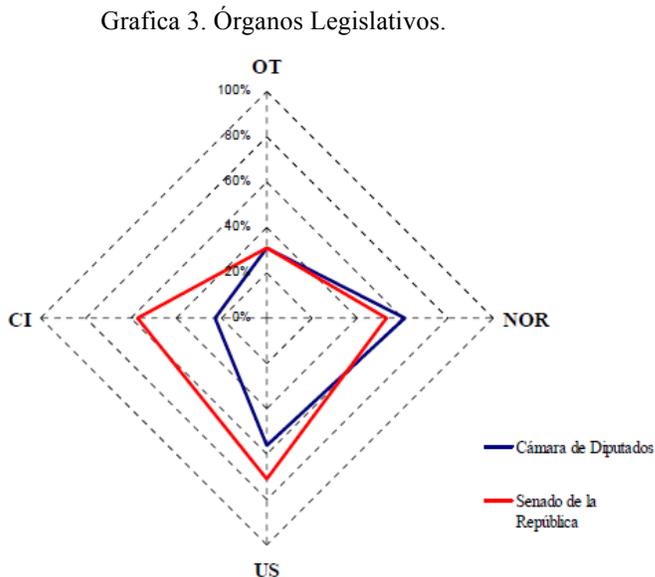


Tabla 1. Indicadores de los Órganos Legislativos.

	Órganos Legislativos			
	OT	NOR	US	CI
Cámara de Diputados	0.31	0.61	0.56	0.23
Senado de la República	0.31	0.53	0.71	0.57

CI	Indicador de calidad institucional
NOR	Indicador de calidad normativa
OT	Indicador de páginas de Internet
US	Indicador de usuario simulado

FUENTE: ESTUDIO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA DE OTROS SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. CIDE. IFAI.

Esto es: ambas organizaciones hasta 2008 no habían sido capaces de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia, arrojando el tercer peor registro para el indicador de Páginas de Internet (OT) en relación con todos los sujetos obligados, a pesar de contar con herramientas normativas que pudieran reglamentar el manejo de la información en dichas organizaciones.

En lo que respecta al impacto del diseño institucional en los procedimientos de acceso a la información y atención de los usuarios, la Cámara de Senadores muestra una ventaja notoria a su favor ya que ha duplicado los esfuerzos de la colegisladora por incorporar la transparencia y el acceso a la información a la cultura ciudadana y el diseño organizacional.

<sup>83</sup> Evidencia, López-Ayllón; Arellano, David. ESTUDIO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA DE OTROS SUJETOS OBLIGADOS POR LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. CIDE. IFAI. UNAM. Serie Estudios Jurídicos, núm. 103. Méx. 2008.

Por último, los indicadores de Calidad Normativa (NOR) y de Usuario Simulado (US) muestran valores que se ubican dentro de parámetros en relación con el resto de los sujetos obligados. Esto les ha permitido a los órganos legislativos alcanzar un grado de coherencia entre su marco normativo y la acción organizacional vinculada a la atención del usuario. En este aspecto, es posible notar una leve diferencia a favor nuevamente del Senado, dado que ha avanzado más en el cumplimiento de aspectos dinámicos vinculados a la transparencia. La Cámara de Diputados, por su parte, muestra esfuerzos proporcionales en normatividad y atención al usuario solicitante de información, aunque por debajo de lo realizado por la otra entidad.

Veamos a detalle, los portales de transparencia de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores presentan serias deficiencias en cuanto a integridad y calidad de la información. La Cámara de Diputados no presenta información completa de su estructura orgánica, ni de sus facultades. El rubro de remuneraciones presenta datos agregados por rangos; debido a ello es imposible tener información por puesto, lo mismo sucede con el presupuesto cuya información es sumamente agregada y no permite evaluar los avances logrados. Varios vínculos no se activan, entre los que destacan el relativo a metas y objetivos. No provee información sobre auditorías, ni presenta informes. Los datos de las contrataciones están incompletos. El diseño de la página es bueno pero le resta puntos el que no se puedan abrir varios vínculos y que no se encuentre la información completa. Por reglamento debe publicar información adicional a la que establece el artículo 7o. y no lo hace.

Por su parte, el portal de transparencia de la Cámara de Senadores no presenta la estructura orgánica completa, la información sobre remuneraciones sólo llega hasta los niveles de mando por lo que se considera insuficiente, el vínculo a metas y objetivos no se activa, la información sobre presupuesto se encuentra agregada por lo que no es posible hacer análisis por unidad responsable; no presenta datos sobre las auditorías al ejercicio actual, la información sobre los contratos es incompleta, el vínculo a los informes no se despliega y su marco normativo no aparece en el portal de transparencia. El diseño del portal es bueno y cuenta con buscador de información, no obstante la facilidad de acceso es limitada ya que se dificulta encontrar la información. Sin embargo, publica información adicional de acuerdo con su reglamento.

Dada la gran cantidad de faltantes de información en el portal de transparencia del Poder Legislativo, la recomendación que hacen los académicos es que el propio Congreso establezca cuál es la información en términos de la rendición de cuentas que debe hacer pública. Los rubros de metas y objetivos, contrataciones, presupuesto, remuneraciones, auditorías e informes de labores se deberán abordar en forma amplia de acuerdo con los lineamientos que establezca el propio congreso y será evaluado su portal según esos referentes. De esta forma el Congreso cumpliría en la publicación de información de interés para la sociedad respetando la naturaleza de su organización. No obstante lo anterior, un listado mínimo de transparencia o información pública de oficio en materia parlamentaria tendría que incluir entre otros aspectos, los siguientes:

- ✓ Las “negociaciones políticas” que llevan a cabo las bancadas o sus líderes entre sí o con el gobierno;
- ✓ Disposiciones, acciones y medidas administrativas en el Congreso, destacadamente los recursos asignados a los distintos grupos parlamentarios;
- ✓ La información de lo que se hace o se tiene, así como también la relativa a lo que no se hace, se detiene o se obstaculiza (por ejemplo, el enorme número de iniciativas sin dictaminar);
- ✓ Las minutas y versiones estenográficas de todas y cada una de las sesiones, reuniones, comités, juntas o cualquier otra manifestación del trabajo deliberativo;
- ✓ Información relativa a las listas de las reuniones de trabajo de comisiones, subcomisiones, comités especiales o de investigación; y
- ✓ El trabajo de gabinete y de campo que cada legislador lleve a cabo en su distrito o circunscripción.

Por lo que respecta al Indicador de Calidad Normativa de la Evidencia aportada en los “Indicadores para evaluar la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Accesos a la Información”, del análisis de la reglamentación interna de los dos órganos que conforman este grupo se destaca que de acuerdo con los criterios de evaluación considerados, se determinó que en realidad ninguno de los dos norman el artículo 7o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que a la letra dice:

*Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:*

- I. Su estructura orgánica;*
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;*
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;*
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;*
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;*
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;*
- VII. Los servicios que ofrecen;*
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;*
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;*
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;*
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;*
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;*

- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:*
- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;*
  - b) El monto;*
  - c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y*
  - d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;*
- XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;*
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;*
- XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y*
- XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.*

*La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.*

Tampoco regulan la periodicidad con la que deben actualizar la información a que los obliga dicho artículo. Sin embargo, sí establecen una unidad administrativa responsable de publicar esa información y además definen obligaciones adicionales a ese artículo. Ambos difieren en un punto: la Cámara de Diputados reglamenta de manera específica el contenido de al menos una de las fracciones del artículo 7o. de la Ley, mientras que la Cámara de Senadores no lo hace.

Por otra parte, podemos observar que en su normatividad ambos reglamentan la integración y las facultades tanto de sus comités de información como de las instancias internas de última decisión. En el caso de la Cámara de Diputados, la instancia de última decisión es su Mesa Directiva y su integración está regulada por la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y su Reglamento. No obstante, las cámaras de Senadores y Diputados no reglamentan la periodicidad de las reuniones de su instancia de última decisión.

De relevancia es que el Senado de la República reglamenta la unidad de enlace o su equivalente<sup>84</sup>, pero los diputados no lo hacía hasta el 2010. En este caso, no basta con mencionar que existirán unidades de enlace o equivalentes, sino que deberán regularse cuando menos las funciones que éstas habrán de tener.

En cuanto a la reglamentación de la información reservada o confidencial, ambos órganos coinciden en tres aspectos negativos: establecen causales de clasificación de reserva adicionales a los que establece la Ley, no reglamentan criterios o estándares para la prueba del daño y no definen procedimientos específicos de clasificación de información confidencial. Respecto de la información reservada, la Cámara de Diputados establece criterios y procedimientos específicos, mientras que para la información confidencial sólo define criterios específicos de clasificación. La Cámara de Senadores, por su parte, no establece causales de clasificación de confidencialidad adicionales a las que establece la Ley, pero la Cámara de Diputados sí lo hace.

Ambos órganos establecen un procedimiento de acceso a la información y para el formato de las solicitudes no requieren datos adicionales a los previstos en el artículo 40 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Sólo la Cámara de Diputados establece cómo procede la falta de respuesta, es decir, define la existencia de afirmativa o negativa fictas. Por último, las dos instituciones reglamentan el recurso de revisión, aunque sólo los diputados reglamentan el recurso de reconsideración.

En cuanto a los órganos legislativos, tanto la Cámara de Diputados como la de Senado de la República tienen habilitado en sus portales de transparencia un sistema electrónico para enviar solicitudes de acceso a la información y proporcionar las respuestas respectivas a los usuarios. Sin embargo, una particularidad entre ambos portales es que para poder ingresar una solicitud a la Cámara de Diputados el interesado deberá darse de alta previamente en el sistema electrónico, mientras que en la de Senadores se llena el formato con los datos personales, se describe la solicitud en el espacio destinado para ello y se oprime el menú “enviar”.

---

<sup>84</sup> Ver el Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.

Si bien, la variante de la Cámara de Diputados en principio pudiera requerirle al usuario mayor tiempo en el registro al tener que ingresar sus datos personales y definir una clave de usuario y contraseña, una vez que se ha realizado el alta, el usuario quedará registrado en el sistema y no tiene que repetir el procedimiento de registro por cada solicitud de acceso que realice en el futuro y, además, esto le permite llevar un seguimiento oportuno de sus solicitudes enviadas a través de la misma cuenta que abrió en un inicio.

Los datos requeridos por ambas instituciones son muy similares, destacando positivamente que ninguno de ellos solicita al usuario justifique las causas que originan su solicitud ni tampoco se le requieren claves de identificación personal como la CURP o el RFC. Ambos aspectos son importantes, sobre todo el primero, toda vez que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental explícitamente aclara que la entrega de información no estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

En contraste, dos rubros que en ambos formatos no se contemplan son la posibilidad de que el usuario designe un representante legal y la opción de indicar el medio o modalidad en la que desea recibir la información. Resulta deseable, desde luego, que ambas casillas existieran en los formatos de los órganos legislativos.

En lo que se refiere al seguimiento que el usuario puede hacer de su solicitud de acceso, a pesar de que en el caso del Senado no se tiene la opción de realizar un seguimiento a través del sistema, la comunicación entre este organismo y el usuario se realiza a través de correo electrónico. Es decir, la Unidad de Enlace del Senado informa al ciudadano acerca del estatus de su solicitud —si fue recibida la petición y su folio, si debe aclarar su pregunta, si se ampliaron los plazos y finalmente si tiene ya una respuesta— enviándole correos electrónicos a la cuenta proporcionada para tales efectos. Las actualizaciones en el estatus de la solicitud, en el caso de la Cámara de Diputados, se limitan a los mensajes que coloca en su sistema y que el usuario conoce sólo cuando ingresa a darle seguimiento en el portal de transparencia de la institución. De cierto modo puede resultar más conveniente para el solicitante el método empleado por la Cámara de

Senadores de la República, pues al recibir correos electrónicos el usuario podrá conocer de forma más oportuna y ágil sobre posibles ampliaciones a los plazos establecidos o bien, recibir la respuesta a su solicitud de acceso. La comunicación establecida entre los usuarios y las unidades de enlace no debe ser limitada, pues procedimientos más eficientes brindan mayor certeza al usuario de que su solicitud fue recibida y está siendo atendida.

Del análisis de estas entidades se desprende que lo ideal sería combinar ambos mecanismos de comunicación y contar con un sistema electrónico que permita tener constancias de la atención a la solicitud, al tiempo que se emiten comunicaciones electrónicas que le avisan al usuario sobre actualizaciones al estatus de su petición.

El Congreso, en su conjunto, sin duda cuenta con los recursos institucionales para impulsar el tema de la transparencia al interior de su estructura; sin embargo, el análisis de los mecanismos organizacionales demuestra que la forma de abordar el tema organizacionalmente es asimétrico: mientras que el Senado ha hecho esfuerzos por institucionalizar el tema, en el caso de la Cámara de Diputados el análisis refleja que dicha materia no se encuentra dentro de sus prioridades.<sup>85</sup>

Si bien, hoy en día el Senado de la República ha modernizado sus servicios de comunicación social aprovechando el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información así como los espacios de radio y televisión disponibles por mandato de ley con el propósito de facilitar la comprensión y difusión del trabajo que genera: 33,643 horas con 52 minutos y 30 segundos en 1229 estaciones de radio; 5,596 horas con 40 minutos en 69 estaciones de televisión y repetidoras de todo el país como se aprecia mejor en la Evidencia número 16.<sup>86</sup> Aún este esfuerzo

---

<sup>85</sup> La Cámara de Diputados no ofreció datos para realizar una evaluación de su estructura, al no responder al cuestionario que se elaboró para tal fin y al no conceder ninguna entrevista a los investigadores del CIDE y del IFAI. Los pocos datos con que se cuentan se han obtenido del análisis reglamentario. Hasta el 2008, la Cámara de Diputados no contaba con titular de la unidad de enlace, lo que demuestra que el tema de la transparencia es de baja relevancia para este organismo. Por su parte, el Senado de la República cuenta con una unidad de enlace especializada pero carece de mecanismos de coordinación institucional que apoyen las tareas de transparencia, lo que indica que, al igual que el IFE, la sobre-especialización de la unidad no contribuye a involucrar al resto de la institución en las tareas de acceso a la información. Es destacable que la instancia de última decisión del Senado sea de las pocas que sí cuentan con facultades reglamentadas para hacer recomendaciones de política en materia de transparencia.

<sup>86</sup> Evidencia, Cuadernillo de Modernización de los Servicios de Comunicación Social en la Nueva Sede, Febrero 2012.

tecnológico orientado a generar mayor confianza y credibilidad no es suficiente para generar una clara interrelación entre los ciudadanos y los legisladores.

La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa<sup>87</sup> está convencida de que una de las claves para mejorar el vínculo de representación política es que los ciudadanos tengan mayor y mejor acceso a la información pública y, por tanto, mayor y mejor participación sobre el trabajo legislativo, lo cual contribuye a hacer más transparente la función del Congreso. En este sentido, se presenta como Evidencia número 17 el *“Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa”* el cual tiene como objetivo sistematizar y analizar información relevante sobre los Poderes Legislativos y monitorear las tareas que desempeñan desde la perspectiva de la transparencia y el acceso que la ciudadanía tiene a dichos órganos y, en concreto, para establecer un estándar mínimo de transparencia en el quehacer político, administrativo y propiamente legislativo de esas instituciones, y conseguir así una medición que se convierta en un referente para conocer los avances en los niveles de transparencia legislativa.

Dicho índice se construye sobre las siguientes premisas:

- ✓ Contribuir a detectar y subsanar irregularidades en el cumplimiento efectivo de las funciones de representación, legislación y fiscalización,
- ✓ Fortalecer el ejercicio de las funciones del Congreso: representación de la ciudadanía, control de los otros poderes y diseño, discusión y aprobación de leyes,
- ✓ Poner a disposición de la ciudadanía la información y el conocimiento necesario para evaluar sus representantes, participar de manera informada y demandar el ejercicio de la rendición de cuentas.

Y para ello, se evalúan cuatro dimensiones:

1. **Normatividad:** A partir del potencial poder transformador que tiene el derecho sobre las prácticas institucionales y la cultura política, se considera como primer elemento el reconocimiento de un

---

<sup>87</sup> La Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa se integra por 17 organizaciones especializadas en Legislativo y transparencia. Los países que participan en la red son Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, México, Perú y Venezuela. Para mayor información consulte [www.transparencialegislativa.org](http://www.transparencialegislativa.org).

criterio normativo. Esto es, el establecimiento de un conjunto de normas aplicables a una determinada materia o actividad. Dicho conjunto sirve para referirse a distintos tipos de normas jurídicas como son las leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, bases, lineamientos, criterios etc.

2. **Labor legislativa:** Este criterio agrupa la esencia funcional del Congreso y concentra la naturaleza del quehacer legislativo, desde el trabajo individual de los legisladores hasta su comportamiento en bancadas, comisiones regulares y específicas. Esta dimensión implica que los actos legislativos deben atenerse a la máxima publicidad en todos los protocolos y manejos políticos, dentro y fuera del Congreso.
3. **Presupuesto y Gestión Administrativa:** Evalúa el conocimiento de cómo se ejercen los recursos dentro del Congreso y la forma en que son gestionados es fundamental para incentivar la eficiencia, el combate a la corrupción y la adopción de mejores prácticas contables. En este criterio se abarca el uso de los recursos financieros y humanos; de él se desprenderán reactivos para clarificar la información sobre el modo en que se ejerce el presupuesto y los controles internos para su correcta aplicación.
4. **Atención y Participación Ciudadana:** Esta dimensión se integra con los medios de atención, vinculación y participación ciudadana, desde la previsión de mecanismos para tramitar solicitudes de información hasta los medios por los cuales el Congreso se acerca a la ciudadanía.

Visto lo anterior, a continuación presentamos los resultados generales obtenidos por México en las cuatro dimensiones.

### **2.2.1. DIMENSIÓN NORMATIVA.**

El marco normativo mexicano señala el Índice es exhaustivo y público en lo que se refiere a las atribuciones del Poder Legislativo. El Congreso de la Unión es bicameral y sus atribuciones generales se encuentran expresadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, existen normativas complementarias como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en el que se señala la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los reglamentos internos de cada Cámara.

En dicha reglamentación se prevén eventos como el número de veces que sesiona el Pleno, la duración del periodo ordinario de sesiones y las fechas de inicio y conclusión del mismo. Dicha normativa también prevé que, por excepción, el periodo ordinario pueda prorrogarse o bien se pueda convocar a un periodo extraordinario; el cual puede ser a solicitud del Presidente de la República o de la Comisión Permanente. La norma también establece los tipos de comisiones que existen y el procedimiento para que los legisladores presenten iniciativas de ley.

Respecto al marco normativo que regula el acceso a la información en México, desde junio de 2002, entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) que tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal. Aunque la Ley contempla como sujeto obligado al Poder Legislativo, en la práctica este poder es el responsable de su propia vigilancia y de emitir las regulaciones necesarias para el cumplimiento y observancia de la ley; de hecho, se reglamenta mediante el Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores y el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados.

En materia de rendición de cuentas la normativa mexicana, señala el Índice, no es muy clara, ya que no existe formalmente una ley o reglamento que obligue a los legisladores a informar a la ciudadanía sobre sus gastos, ni sobre las actividades que realizan; por ejemplo, si bien los legisladores tienen que rendir un informe semestral<sup>88</sup> a su propia Cámara, mismo que a su vez se integra al de la Cuenta Pública, este informe no está destinado a sus representados, eso sin mencionar que sólo los diputados tienen esa obligación. Asimismo, la regulación indica que los diputados deben informar sobre su desempeño pero no especifica en qué áreas; en este sentido, si algo se hace público es porque los diputados lo dan a conocer mediante instrumentos como sus informes de labores, boletines de prensa e incluso las redes sociales, aunque lo hacen de manera parcial e irregular.

---

<sup>88</sup> Artículo 8, fracción XVI del Reglamento para la Cámara de Diputados.

En este sentido, los ciudadanos dependen sólo de la buena voluntad de los legisladores para enterarse del trabajo que éstos hacen fuera de las Cámaras durante los 170 días que, cada año, no forman parte de los periodos ordinarios de sesiones pues aunque la entrega de un informe anual de labores es obligatoria para los diputados, el marco jurídico no establece sanción alguna a quien incumpla este deber. En 2011, señala el portal ADNPolitico.com, sólo 39 de los 500 diputados que integran la LXI Legislatura (2009-2012) presentaron dicho informe, menos del 8% de acuerdo a la Gaceta Parlamentaria de la Cámara Baja, Evidencia aportada con el número 18.<sup>89</sup>

Continuando con el Índice, en el Congreso mexicano el cabildeo o *lobbying* está regulado por el Reglamento de la Cámara de Diputados, en él se establece la integración de un registro o padrón de cabilderos; también se indica que para ser cabildero se deben cumplir con los siguientes requisitos: no ser diputado(a), ni personal de apoyo de la Cámara, ni pariente hasta en cuarto grado, ni ser alguien con quien los legisladores tengan alguna relación laboral, profesional o de negocios.

Tabla 2. Dimensión Normatividad México.

NORMATIVIDAD	Valor Máximo del Indicador	Valor del indicador para México
1 Marco Normativo	6	6.0
2 Transparencia Normativa	8	4.0
3 Reglamentación del cabildeo	3	2.0
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>12</b>

El valor total obtenido por México equivale al 70% de la calificación máxima.

FUENTE: Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Resultados México.

En comparación con otros países se observa que México y Perú obtienen las puntuaciones más altas, por lo que hace a la suficiencia en relación al marco normativo, seguidos de Chile, Colombia y, finalmente, Argentina, que se encuentra por debajo de la media.

## 2.2.2. DIMENSIÓN LABOR LEGISLATIVA.

<sup>89</sup> Evidencia, Diputados dejan de rendir cuentas a su buena voluntad, ADNPolitico.com, 05/11/2012, ver en <http://m.adenpolitico.com/2012/2012/10/12/los-170-dias-al-que-los-diputados-no-rinden-cuentas>

En México, el Congreso cuenta con una Gaceta Legislativa para cada Cámara; éstas se publican en Internet y pueden ser consultadas libremente por cualquier persona<sup>90</sup>. Asimismo, ambas Cámaras cuentan con un Diario de Debates, el cual se publica terminada la sesión en las páginas de Internet de cada Cámara.<sup>91</sup>

En cuanto al tema del orden del día de las sesiones que hemos comentado brevemente en un capítulo anterior, éste se hace del conocimiento de los legisladores con al menos un día de anticipación y se publica en las páginas web de la Gaceta Parlamentaria de ambas Cámaras; ahí mismo se publica el lugar y hora de las sesiones del Pleno y comisiones. Lo anterior permite conocer los temas que se discutirán y, eventualmente, poder asistir a las sesiones plenarios y de comisiones<sup>92</sup>.

Con respecto a la asistencia a la sesión plenaria, la Cámara de Diputados publica semanalmente la lista de asistentes de la semana anterior en su Gaceta en línea; por su parte la Cámara de Senadores la publica con retraso y después retira la lista de la web, por lo que, quien desea conocer esta información tiene que realizar una solicitud de acceso o rastrearla en el Diario de los Debates, donde su búsqueda resulta compleja. En cuanto a las discusiones de las iniciativas de ley los ciudadanos pueden tener acceso a ellas en ambas Cámaras, pues se publican en las respectivas gacetas. En ocasiones, la Cámara de Senadores retira la información de algunas votaciones, y se pueden obtener estas mediante una solicitud de acceso a la información. Las versiones estenográficas del trabajo en pleno se realizan cotidianamente en ambas Cámaras y se publican de forma permanente en sus páginas web.

Con respecto a la asistencia a las comisiones, en la Cámara de Diputados son pocas las que publican esta información; las comisiones del Senado sí lo hacen, pero generalmente sus archivos no están actualizados con oportunidad. En algunos otros casos la Cámara de Diputados publica las actas de dichas sesiones, en las que se encuentra incluida la lista de asistencia; sin embargo, no es la práctica recurrente.

---

<sup>90</sup> Se puede consular en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> y <http://www.senado.gob.mx/>

<sup>91</sup> La Cámara de Diputados publica el Diario de Debates el mismo día, mientras que en la de Senadores se publica dos semanas después.

<sup>92</sup> Para que esto suceda el ciudadano debe ser invitado de un legislador o entrar a visita guiada, en cualquier caso sólo puede permanecer 20 minutos en el recinto oficial. Disponibles en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=3> y <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

La información sobre las votaciones efectuadas en comisión también resulta prácticamente inaccesible para los ciudadanos pues, aunque ocasionalmente se encuentra algo de ella en las actas de las sesiones, no es una obligación ni una práctica publicarla, por lo que el ciudadano no tiene ocasión de conocerla. Esta práctica sucede en ambas Cámaras.

Asimismo, las comisiones suelen contar con asesorías o consultorías externas, al respecto existe un rezago en cuanto a la regulación de la publicación sobre la información de quienes prestan servicios a los legisladores, pues aunque existen dos páginas de internet<sup>13</sup> en las que se publican estos datos, los formatos que emplean son difíciles de interpretar y utilizar ya que implican que el ciudadano sepa o cuente con información previa al tema, lo cual en los hechos, restringe el acceso o impone condiciones para el mismo.

Por otro lado, respecto a la publicación de los productos de las asesorías internas (documentos, estudios, etc.) por lo regular se hacen públicas las consultas a los órganos internos del Congreso – tales como el Instituto Belisario Domínguez y los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados –, sin hacer lo mismo con el fruto de las asesorías externas.

Otro elemento con el que cuenta el ciudadano para poder monitorear la labor legislativa de sus representantes es la información pública sobre los viajes que realizan los legisladores, siempre y cuando estos traslados se hayan realizado por motivos de trabajo y hayan sido cubiertos con presupuesto del erario. Los ciudadanos pueden consultar esta información en el Diario de Debates, en las Gacetas de las Cámaras y mediante solicitudes de acceso a la información. Todos los legisladores están obligados a presentar un informe después de cada viaje, ya sea dentro o fuera del país.

La labor legislativa de los países estudiados, se puede resumir en los siguientes aspectos: falta de publicidad en sus actividades permanentes dentro y fuera del Congreso; formas diversas para negar información que permita conocer los acuerdos de las comisiones, el sentido del voto y sus propuestas de ley y, finalmente, baja calidad del apoyo técnico especializado, lo que afecta sus

proyectos y leyes —presentadas y aprobadas—. En este tema, Colombia es el país con mayor puntaje, seguido de forma decreciente por Chile, Perú, Argentina y, en último lugar, México.

### **2.2.3. DIMENSIÓN PRESUPUESTO Y GASTO ADMINISTRATIVO.**

En México la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a hacer del conocimiento público, mediante mecanismos de transparencia, el presupuesto del Congreso. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en su Ramo 1, determina el monto asignado a las dos Cámaras indicando los rubros —gasto corriente y gasto de inversión— y el porcentaje que representa esta asignación del total del presupuesto de egresos.

El presupuesto que se asigna a las fracciones parlamentarias se determina por el número de legisladores en cada fracción, conforme a la Ley General del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>93</sup>. En este sentido, se publica en la página web el monto asignado a cada fracción por mes y es posible distinguir lo presupuestado de lo ejercido, mas no se dice en qué se gastó<sup>94</sup>; de igual forma es posible conocer las ampliaciones al presupuesto, más no una explicación o justificación que sostenga dichas ampliaciones. La regulación también establece que se haga público el informe de la ejecución del presupuesto. En específico y en adición al informe general, el Senado publica un informe del presupuesto ejercido trimestral, aunque es muy sencillo.

Tocante a la revisión de cuentas, la Auditoría Superior de la Federación – que depende de la Cámara de Diputados – es la encargada de realizar las auditorías al Congreso; éstas se realizan a las diversas áreas a lo largo del año fiscal, sus resultados forman parte de la Revisión de la Cuenta Pública y se hacen públicos a través de Internet, publicaciones impresas, el canal del Congreso, ruedas de prensa y boletines electrónicos.

Al respecto, derivado del análisis de la Cuenta Pública del ejercicio 2011, la Auditoría Superior de la Federación determinó que no existe transparencia ni rendición de cuentas en el Congreso

---

<sup>93</sup> Artículo 29 para Diputados y artículo 78 para el Senado.

<sup>94</sup> Puede consultarse en: [http://www.asf.gob.mx/Section/46\\_Informes\\_y\\_publicaciones](http://www.asf.gob.mx/Section/46_Informes_y_publicaciones)

de la Unión, señalando que “subsisten la falta de transparencia y la rendición de cuentas respecto de la aplicación de las subvenciones a los grupos parlamentarios”. Para 2011 se destinaron 830 millones de pesos, mientras que en el 2012 se ejercieron 601 millones de pesos.

Animal Político a través de su portal de Internet reportó que en varias solicitudes de información, los legisladores a través de su Unidad de Enlace, respondieron con documentos genéricos, sin entregar facturas o comprobantes que den cuenta de la utilización y destino final de estos recursos. En otros casos, respondieron con ligas de Internet apócrifas o en las que no se encuentran los documentos mencionados. La misma Cámara de Diputados respondió a la solicitud de información con número de folio 8948 que los montos mensuales de subvenciones asignadas a los Grupos Parlamentarios en el ejercicio 2013 (Evidencia número 19), se integra de la siguiente manera<sup>95</sup>:

CUADRO 7. Subvención a Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados.

Subvención Monto mensual (a pesos)	Integración/Grupos Parlamentarios Número de Diputados
Fija \$1,000,000.00	PRI 213
(1) Variable 116,000	PAN 114
(1) Apoyos Logísticos 640	PRD 102
(1) Honorarios 7,758	PVEM 28
	MOVIMIENTO CIUDADANO 18
	PT 15
	NUEVA ALIANZA 10
(1) En función del número de diputados que conforman cada grupo parlamentario	<b>Total. 500</b>

Subvención 2012	
Grupo Parlamentario	Importe (\$)
PRI	147,713.20
PAN	99,650.80
PRD	253,993.50
PVEM	23,978.10
MOVIMIENTO CIUDADANO	36,265.10
PT	21,898.10
NUEVA ALIANZA	17,999.20
<b>Total.</b>	<b>601,198.00</b>

FUENTE: <http://animalpolitico.com/>

En este sentido, los reportes que entrega la Cámara de Diputados siguen siendo escuetos y ni la misma Auditoría Superior de la Federación los ha podido abrir. El mismo auditor Juan Manuel Portal ha mencionado en ocasiones anteriores que son recursos que no se pueden fiscalizar.

<sup>95</sup> Evidencia, <http://www.animalpolitico.com/2013/04/partidos-en-san-lazaro-recibiran>

Por su parte, el grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados reportó de enero a abril de 2012 haber recibido 168 millones de pesos por concepto de “Asignaciones a los Grupos Parlamentarios”. Y el mismo informe reportó egresos por 169 millones de pesos, la mayoría, por “servicios generales” (167 millones de pesos). En el desglose de ese concepto se detalló el gasto por “servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación” por 8 millones 896 mil pesos; 3 millones 387 mil pesos por “servicios de comunicación social y publicidad”, pero la cifra más costosa para el grupo parlamentario fue el concepto “Otros servicios generales, asistencia legislativa” por el que gastó 148 millones 313 mil pesos.

Resulta verdaderamente plausible que la Auditoría Superior de la Federación haga estos señalamientos, que derivan de la revisión de la Cuenta Pública 2011. El artículo 79 constitucional establece que la Auditoría tendrá a su cargo, entre otras facultades: *“fiscalizar en forma posterior los ingresos y los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como la realización de auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley”*. Sin embargo, no tiene facultades para realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos del Poder Legislativo.<sup>96</sup>

Más recientemente, el Senado de la República acordó por unanimidad transparentar, por primera ocasión en su historia, la forma en que los grupos parlamentarios gastan los 126 millones de pesos que se les entregan de manera mensual, a partir de reportes trimestrales, junto con la forma en que los órganos de gobierno utilizan los fondos públicos y el personal que contratan, luego del escándalo mediático que evidenciara la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos asignado a la bancada de Acción Nacional en la Cámara senatorial. Dicho Acuerdo que se presenta como Evidencia número 20. se sustenta en el hecho de que los grupos parlamentarios tienen el carácter de Entidades Responsables obligadas a proporcionar información de conformidad con el artículo 9 fracción II del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de

---

<sup>96</sup> GARCÍA, Jorge, “La impunidad en el poder legislativo”, *El Mundo del Abogado*, México, Año 15, núm. 168, abril 2013, pp.33.

Senadores, aunado al hecho de que a juicio de los senadores el derecho a la información propicia mayor participación ciudadana, eficiencia en el gasto público, rendición de cuentas, combate a la corrupción y a su vez, favorece el desarrollo de la democracia, aminorando la opacidad en el manejo de los recursos públicos.

Durante el primer semestre del año 2013, el Senado asignó a los grupos parlamentarios de PRI, PAN, PRD, PVEM y PT un total de 756 millones, de los cuales 238 millones fueron devengados, de acuerdo al Estado del Ejercicio del Presupuesto del Senado.<sup>97</sup>

En el tema de los sueldos y dietas legislativas, en la Cámara de Senadores el Manual de Percepciones de los Senadores y Servidores Públicos de Mando es la normativa que establece cómo se compone la dieta legislativa. En la Cámara de Diputados la información no es transparente, indica el Índice que sólo se especifican capítulos generales, siendo imposible la desagregación. Este rubro es una obligación de transparencia que se encuentra publicada en Internet y a la cual los ciudadanos tienen acceso ingresando a los portales de transparencia o mediante una solicitud de acceso a información. Sin embargo, para ambas Cámaras es pertinente señalar que los legisladores, además de las percepciones que reciben, cuentan con otra serie de prestaciones que son difíciles de identificar pues no se transparentan fácilmente; una de las más significativas es la relativa a los montos que reciben sus grupos parlamentarios, la cual tiene una opacidad en el manejo y destino de los recursos como ya ha quedado señalado líneas arriba.

Respecto al organigrama del Congreso se observa que éste es público y se puede conocer a través de la página de Internet, ahí mismo se publican los tabuladores y salarios del personal que trabaja para la Cámara de Diputados en su totalidad, pero sólo se publican parcialmente para el personal que trabaja en el Senado.

Durante la realización de este Índice se observó que aunque es público el total del personal que labora en el Congreso y es posible que la ciudadanía identifique los recursos que se destinan para ello, y en algunos casos desagregar el porcentaje de recursos destinados a el tipo de personal que

---

<sup>97</sup> Evidencia, [www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/31/916363?imagen=1#link-content](http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/31/916363?imagen=1#link-content)

hay en el Congreso, en general la información que es más exhaustiva es la relativa a la Cámara de Diputados, siendo menos clara y menos transparente la de la cámara alta. Respecto a las funciones que desempeña el personal del Congreso es importante mencionar que, aunque se conocen de manera general, no se detallan y no son claras las actividades que realiza cada tipo de personal. En este sentido, no hay información sobre si existe específicamente un rubro del presupuesto del Congreso que se destina a la Oficina de cada legislador para la contratación de asesores o asesorías.

Los concursos públicos que realizan ambas Cámaras deben estar publicados en Internet<sup>98</sup> o en el Diario Oficial de la Federación, pero ello no sucede con la lista de oferentes o de proveedores de bienes y servicios no licitados; el Congreso, por otro lado, sí hace público en Internet el listado y montos de las adjudicaciones.

Finalmente, en el Congreso mexicano no se realizan auditorías que revisen el procedimiento de las licitaciones, por lo que el proceso de adjudicación de bienes y servicios, en general, es poco transparente.

A nivel de América Latina, en este tema existe una paradoja, ya que si bien tenemos Congresos elegidos por el voto directo, en elecciones libres, con partidos e instituciones electorales; al mismo tiempo existe una fuerte crítica sobre su verdadera capacidad para representar al ciudadano y sus necesidades. Dicha crítica se centra en la falta de controles para el uso adecuado de los recursos públicos. Como se aprecia en la Tabla 3 que a continuación se presenta, persiste el uso discrecional de los recursos, sin criterios presupuestales, con gran opacidad en la comprobación de lo otorgado a las bancadas y nula participación de la sociedad civil organizada en las actividades internas de los Congresos. En la medición de la dimensión de Presupuesto y Gestión Administrativa, de mayor a menor puntaje, se encuentran México, Perú, Chile, Colombia y Argentina.

---

<sup>98</sup> Senado: [http://www.senado.gob.mx/admon/rec\\_materiales.htm](http://www.senado.gob.mx/admon/rec_materiales.htm)

Tabla 3. Dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa por país.

	REFERENTE	ARGENTINA	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PERÚ
Gasto de grupos parlamentarios	3	1.0	1.5	1.0	2.5	1.0
Presupuesto del Congreso	5	1.0	2.5	1.5	2.0	1.0
Información del ejercicio del presupuesto	4	3.0	3.0	3.5	3.0	3.5
Ejecución del presupuesto	3	1.0	3.0	0.5	3.0	3.0
Auditorías	4	2.5	3.5	3.0	4.0	2.0
Dietas	2	1.0	2.0	1.0	2.0	2.0
Organigrama	4	2.5	3.5	2.5	3.5	3.5
Viajes	6	0.5	3.0	5.0	5.0	5.5
Concursos, proveedores, adquisiciones y licitaciones	12	4.5	8.5	5.5	5.5	8.5
Concursos para cargos administrativos	16	1.0	4.5	1.5	9.5	8.0
Total	59	18.0	35.0	25.0	40.0	38.0

FUENTE: Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Resultados México.

#### 2.2.4. DIMENSIÓN ATENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Como podemos apreciar, el Poder Legislativo no cuenta con un órgano que vigile y garantice el acceso de la información como sí lo tiene el Ejecutivo con el IFAI, instituto que puso en marcha el sistema electrónico INFOMEX 2.0 23 (antes SISI) que consiste en una plataforma electrónica en la que cualquier ciudadano, con acceso a una computadora y a Internet, puede ingresar solicitudes de información a las más de 240 dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. El método de acceso o la plataforma para poder realizar solicitudes de información al Legislativo es diferente, no existe un medio electrónico único y homogéneo equiparable a INFOMEX para el poder Legislativo federal, tanto la Cámara de Diputados como el Senado utilizan sistemas distintos para el tratamiento de las diversas solicitudes.

Ahora bien, en cuanto a las herramientas electrónicas con que cuenta el Congreso para que la ciudadanía tenga acceso a la información están las plataformas señaladas anteriormente, el Canal de televisión del Congreso, los informes que deben rendir los diputados y toda aquella información<sup>99</sup> que por ley debe dar a conocer y publicar en los portales de transparencia de las Cámaras. Lo anterior, sin mencionar que también existen mecanismos informales como el contacto con los asesores de los legisladores y los correos electrónicos, entre otros.

Por otro lado, respecto de las iniciativas de ley, en México no existe una norma que obligue a los congresistas a consultar a los ciudadanos sobre el contenido de los proyectos de ley que presentan; sin embargo, los ciudadanos sí pueden conocer estas iniciativas además de los planes y programas de trabajo de los legisladores, gracias a diversos medios como son la Gaceta Parlamentaria, las páginas web de las Cámaras o por solicitud expresa.

Por último y respecto a la rendición de cuentas de la labor o el desempeño legislativo, como se señaló anteriormente, el Congreso mexicano debe rendir informe anual sobre lo realizado en la legislatura, mismo que presenta a la Auditoría Superior de la Federación y a los medios masivos de comunicación para ser divulgado. Este informe se da a conocer en la Gaceta Parlamentaria y en la página web de las Cámaras.

Como podemos apreciar del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, el Congreso mexicano no se caracteriza por ser transparente. Como se muestra en el documento, en ninguna de las dimensiones logra niveles óptimos o cercanos al máximo. Y a pesar de contar con un marco normativo sólido y que garantiza el derecho de acceso a la información, éste no es suficiente ya que no se logran aún mejores controles en el ejercicio de las funciones legislativa y la ciudadanía no tiene garantizado el acceso a la información plena y transparente como se puede observar del conjunto de evidencias aportadas en el presente trabajo.

De ahí que la existencia de información oportuna, veraz, suficiente, con mecanismos de fácil acceso, a bajos costos y realizada a través de la maximización de las tecnologías de la

---

<sup>99</sup> *Dietas legislativas, contratos, licitaciones, invitaciones y adjudicaciones directas, integración del Congreso, información sobre los legisladores (cv, datos de contacto), sesiones del Pleno del Congreso, de Comisiones, comparecencias de Secretarios de Estado, por citar unos ejemplos.*

información, ayudará a la creación de redes que faciliten la comunicación de la población y sus organizaciones con las actividades de los legisladores, en los temas que repercuten en el desarrollo del país, favoreciendo el conocimiento de las necesidades y aspiraciones populares y llevándolas al sitio donde pueden ser encauzadas para su realización.

### **2.3. DECLARACIÓN PATRIMONIAL DE LOS LEGISLADORES.**

Hemos señalado brevemente en el análisis de las dimensiones del **Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa** que el Congreso Mexicano no se caracteriza por ser tan transparente a pesar de contar con un marco jurídico que garantiza el acceso a la información, la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos que les son asignados a los legisladores sigue siendo un tema de análisis y debate público, muestra de ello lo representa con claridad el debate que se diera en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a la **publicidad de las declaraciones patrimoniales de los diputados federales**, Evidencia 21 que derivó del amparo en revisión 599/2012 enlistado por el Pleno del Poder Judicial Federal los días 17, 18 y 20 de junio de 2013, mismo que a continuación brevemente explicaremos.

El Amparo en revisión 599/2012 resultado de la solicitud de inconstitucionalidad del párrafo tercero del artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a partir de la negativa que diera la Unidad de Enlace de la Auditoría Superior de la Federación a una solicitud vía electrónica de las versiones públicas de las declaraciones de situación patrimonial de cada uno de los quinientos diputados federales. El cual establece que la publicitación de la información relativa a la situación patrimonial se hará únicamente si se tiene la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.

Bajo esa premisa los togados del máximo tribunal se cuestionaron si el párrafo tercero del artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos era o no inconstitucional al establecer una limitante al derecho de acceso a la información contenida en el artículo 6º de la Constitución al sujetar la publicitación de toda información

relativa a la situación patrimonial de los servidores públicos a su autorización previa y específica. Lo que se impugnó del artículo 40, fue precisamente la posibilidad de dar a conocer, y a la publicidad, y de entregar esto en una petición, las declaraciones patrimoniales de los diputados, es si ellos están de acuerdo en que se haga.

El planteamiento en revisión era que el diseño del numeral en discusión no fuera congruente con el modelo constitucional del derecho de acceso a la información, y al principio de máxima publicidad, en tanto no toda información del servidor público en automático podía estar restringida. El debate planteado en la Corte se diseminó en una confrontación entre el derecho de acceso a la información pública gubernamental y la protección de datos personales; enfatizando que el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto ni tampoco es irrestricto. Si bien, es verdad que es esencial el principio de máxima publicidad, también lo es que éste guarda un sano equilibrio entre su objetivo y la protección de determinada información y la de los datos personales, no sólo de quien declara su situación patrimonial sino de terceros con los que guarda su relación, dado que la declaración patrimonial conlleva efectos y consecuencias en el ámbito inclusive penal y administrativo sancionador, pues derivado del resultado que arroje tal declaración, el órgano fiscalizador o la Contraloría podría iniciar algún procedimiento administrativo de responsabilidad, o bien, dar vista al Ministerio Público, por situaciones ilícitas que pudieran desprenderse de lo declarado.

Es interesante la postura de los Ministros, particularmente el sentido dado por el togado Valls Hernández al señalar que *“el principio rector es el de máxima publicidad, por lo que si bien a la luz del propio numeral 6º, y además del artículo 16, ambos de la Constitución, también encuentran protección constitucional los datos personales constituyendo una limitante al derecho de acceso a la información pública, lo cierto es que no puede restringirse de forma absoluta el derecho de acceso a la información pública, máxime si partimos de la propia finalidad u objetivo de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos en tanto permiten advertir que la función de éstos está apegada a la legalidad, por lo que uno de los mecanismos que sin duda permiten transparentar la actividad estatal, son estas declaraciones, y*

*en ese sentido no pueden mantenerse de manera total fuera del escrutinio público. Lo anterior, se confirma además con diversos documentos internacionales ratificados por nuestro país que aluden precisamente a la necesaria publicidad de las declaraciones patrimoniales para combatir la corrupción y transparentar la gestión pública, como son la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por nuestro país en mil novecientos noventa y siete, sin reservas, así como la llamada Ley Modelo de Establecimiento de Normas de Conducta para el Correcto, Honorable y Adecuado Desempeño de las Funciones Públicas de la Organización de Estados Americanos”.*

*Continua, “el derecho de acceso a la información pública no se traduce en que se deba difundir la totalidad de las declaraciones, pues efectivamente contienen ciertos datos de índole personal que tienen protección constitucional, máxime de ningún modo es necesaria su difusión para el escrutinio social sobre la función y/o desempeño de un servidor público; luego, la disposición impugnada al señalar que **la publicidad en tales declaraciones se hará sólo cuando previa y expresamente lo autorice el funcionario público –desde mi punto de vista– es desmedida, al no permitir que se elaboren versiones públicas de las mismas, en tanto que se reitera, se trata de documentos por los cuales los servidores públicos rinden cuentas”.***

Otro argumento que a nuestro juicio vale la pena rescatar para el presente trabajo es el aportado por el Ministro Presidente Juan Silva Mesa quien sostuvo que *“los servidores públicos, todos, aun los que son por elección, aunque en diferente medida o formas, son... figuras públicas y por tanto, el umbral de protección que gozan... respecto de la privacidad debe ceder frente a un interés público, de tal importancia que la invasión a la privacidad tenga relevancia en la vida y funcionamiento de la sociedad, pero además, los servidores públicos, todos, nos debemos a la sociedad, tenemos el deber de rendir cuentas respecto del desempeño de nuestra función, sobre el destino y aprovechamiento de los recursos públicos que recibimos de los gobernados, por tanto, la protección de la privacidad de los datos de un servidor público debe ceder racionalmente, ponderadamente, frente al interés público, con mayor razón, cuando esa información se relaciona fundamentalmente con la función democrática de control de la gestión*

*pública y de prevención y exposición de actos de corrupción, que puede ejercerse por la sociedad”.*

Bajo estos primeros argumentos podría señalarse que el 40, párrafo tercero reclamado, en cuanto sujeta a la autorización del servidor público la difusión de su declaración patrimonial, sí limita en exceso el derecho de acceso a la información pública, porque contiene datos que la sociedad está interesada y legitimada para conocer, ya que demuestran si la evolución del patrimonio en cuestión está apegada o no a derecho, además de que este artículo no coadyuva de ninguna manera a la legitimidad de la función estatal, y la confianza sobre ésta, por parte de los ciudadanos, que es la finalidad última de la reforma constitucional que regule el derecho de acceso a la información.

Sin embargo, y a mayor abundamiento es preciso citar la postura dada por el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena quien sostuvo que de una interpretación correcta al artículo 6º de la Constitución no es dable leer su contenido de manera aislada, *“ya que la debida interpretación del derecho de acceso a la información, si bien se constituye como un derecho de todos los ciudadanos para que puedan ejercer muchos otros derechos, como el derecho a verificar el funcionamiento de los órganos de Estado, deben precisarse los límites al ejercicio de este derecho, como lo es el no divulgar la información de la vida privada y datos personales de terceros, no obstante que esta información esté en manos de la autoridad”.* Más aún, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicada el treinta de diciembre de dos mil nueve, ha considerado como límite restrictivo válido el respeto a los datos personales en el ejercicio del derecho de acceso a la información, de acuerdo a que cuando se está ante un dato personal de naturaleza sensible, en principio, sólo el titular de estos datos puede tener acceso a la información, lo que también se refiere como la Aviestat .5, inciso h) Limitaciones del Derecho de Acceso a la Información, lo que a su vez corrobora la constitucionalidad del artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sentido este último que permeo la votación final en el Pleno de la Suprema

Corte de Justicia para restringir el acceso público a las declaraciones patrimoniales de los legisladores.

Así, el artículo 40 de la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la extinta Secretaría de la Función Pública<sup>100</sup> llevara a cabo un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público, de lo que destaca que el carácter público lo tiene el registro respectivo. En dicho registro se inscribirán los datos curriculares y la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos, y lo que atañe a la presente problemática jurídica, en el siguiente párrafo, que a la letra dice: **“La publicación de la información relativa a la situación patrimonial se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trata”**. De modo que en este numeral se dividen dos elementos: Primero, que el registro patrimonial es público. Segundo, que la publicitación del contenido de las declaraciones relativas a la información patrimonial está sujeta a la voluntad del titular de la información, lo que no podría ser de otro modo, en términos del artículo 6° de la Constitución Federal.

Luego, en el artículo 41 de la misma ley se establece que la Secretaría de la Función Pública podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos; y en el artículo 46 se establece que cuando la Secretaría encuentre que la evolución del patrimonio de un servidor público no se justifica, se hará la declaratoria relativa ante el Ministerio Público considerando a la Secretaría coadyuvante en el procedimiento penal respectivo.

---

<sup>100</sup> Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013. Que a la letra dice: “Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar. Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto”.

Esto es, la protección de los datos personales sólo encuentra una justificación para ser desprotegida y de este modo resulta adecuada para el ciudadano en ejercicio de su derecho de acceso a la información cuando ésta previamente ha sufrido un proceso que verifique su desincorporación de lo privado al ámbito público, esto es, su adecuación, debido a la relevancia que tiene por ejemplo en el caso de la evolución patrimonial, no justificar incrementos indebidos que puedan inferir el mal uso del gasto público.

Lo que al ser interpretado de conformidad con el artículo 6º de la Constitución Federal, tiene mucho sentido, porque incluso en la iniciativa presentada por el Congreso a la reforma del artículo 6º de la Constitución Federal el 19 de diciembre de 2006, se especificó en relación a la protección de los datos personales, que habrá casos – según se lee textualmente de la iniciativa y cito: En los que la ley deberá prever la posibilidad de que algunos datos personales puedan ser divulgados cuando un órgano jurisdiccional o administrativo determine que existan razones particulares que justifiquen su divulgación, previa garantía de audiencia del implicado, de cualquier forma las autoridades deben realizar una cuidadosa ponderación que justifique el hecho de que una información que pertenece al ámbito privado pueda ser divulgado por así convenir al interés público.

Ahora bien es importante destacar que la Conferencia para la Dirección, Programación y Trabajos Legislativos, que se integra con el Presidente de la Cámara de Diputados y con la Junta de Coordinación Política, acordaron el 24 de abril de 2003 que sea la Auditoría Superior de la Federación la que tuviera en custodia y registro las declaraciones de situación patrimonial. Aunado a que el Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación establece que la información de situación patrimonial bajo custodia de la Auditoría Superior de la Federación tendrá el carácter de confidencial y podrá hacerse pública únicamente cuando se cuente con la autorización por escrito de su titular o cuando la misma tenga que ser presentada con motivo de un procedimiento administrativo o un proceso judicial, y que en estos casos, aun cuando esto sea así, se deberá obtener previamente la autorización por escrito de los órganos de gobierno competentes del Poder Legislativo Federal.

Para finalizar, debe precisarse que la publicidad de las declaraciones patrimoniales se encuentra regida también por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que señala: *Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración emitirán sus manuales de remuneración incluyendo el tabulador y las reglas correspondientes conforme a lo señalado anteriormente.* Los manuales a los que se refiere este artículo deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de mayo de cada año, esto es, lo que se refiere a ingresos provenientes del cargo que se ocupa, legalmente se tiene la obligación de darlos a conocer y de publicarlos en el Diario Oficial de la Federación, los puestos de cada persona están todos publicados en Internet, en el organigrama de cada una de las dependencias; ahora, los demás datos que se refieren a ingresos, a bienes, a gravámenes esos son datos personales y por tanto confidenciales por su sensibilidad, razón por la cual podrán ser públicos únicamente si existe consentimiento de los titulares.

Un esfuerzo más por transparentar el ejercicio de los Parlamentos lo constituye la **“Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria”**<sup>101</sup> aportado como Evidencia 22, la cual constituye un llamado a los parlamentos nacionales, y a los órganos legislativos subnacionales y transnacionales, por las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario (PMOs por sus siglas en inglés) para generar mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario. La Declaración no solo tiene por objeto un llamado a la acción, sino que también es una base para el dialogo entre los parlamentarios y los PMOs para promover la transparencia gubernamental y parlamentaria, y para asegurarse de que esta apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, instituciones más representativas y, en definitiva, una sociedad más democrática.

Dentro de los alcances de la Declaración ésta aspira a:

---

<sup>101</sup> Evidencia, <http://openingparliament.org/declaration>. La declaración es un documento elaborado por un colectivo de organizaciones internacionales especializadas en temas legislativos que busca generar estándares para que los congresos se guíen con las mejores prácticas de transparencia, accesos a la información y datos abiertos al mundo. Hoy está apoyada por más de 120 organizaciones de 76 países y ha sido traducida a 144 idiomas, siendo el Senado de la República la única cámara que la ha asumido como suya.

- a) Promover una cultura de transparencia, bajo el supuesto de que la información parlamentaria pertenece al público, información que debe ser reutilizada y/o publicada por los ciudadanos con restricciones limitadas estrictamente definidas por la ley;
- b) Transparentar la información parlamentaria, en el entendido de que los Parlamentos deben adoptar políticas que garanticen la publicación proactiva de información parlamentaria y revisará estas políticas periódicamente para aprovechar las buenas prácticas;
- c) Facilitar el acceso a la información parlamentaria, a partir de garantizar que la información sea ampliamente accesible a todos los ciudadanos indiscriminadamente a través de múltiples canales de comunicación y,
- d) Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria a través de la maximización de las herramientas tecnológicas para una abierto y fácil acceso.

Sin menoscabo del amplio contenido de la Declaración algunos aspectos nos llaman la atención para la estructura del presente Portafolio, como lo son: el habilitar el monitoreo parlamentario eficaz, es decir, reconocer el derecho y el deber de la sociedad civil, medios de comunicación y el público en general para controlar y monitorear al parlamento y a los parlamentarios; el presentar suficiente información para permitir a los ciudadanos hacer juicios de valor con respecto a la integridad y probidad de los miembros del parlamento, incluyendo información sobre las revelaciones de activos de los miembros, ingresos extras, intereses y beneficios en especie; el divulgar información sobre conflictos de intereses y conducta ética, es decir, el parlamento deberá revelar la información necesaria para protegerse de los conflictos reales o posibles de interés y violaciones éticas, incluyendo información pertinente acerca de las interacciones de los miembros con los grupos de interés y grupos de presión, el parlamento también, deberá hacer públicos los resultados de las investigaciones judiciales o parlamentarios en las acusaciones de conducta poco ética, conflictos de interés o corrupción.

Recientemente en abril de 2013 el Senado de la República asumió como suya ésta Declaración, la cual aspira a traducirse en acciones claras y específicas sobre la transparencia parlamentaria en México ante la opacidad y discrecionalidad en el manejo de información y gastos que se generan al seno de cada una de las cámaras. A partir de este hecho el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado acordó contar con registros en video de lo que sucede en las comisiones para que los ciudadanos puedan consultar éstas en línea, de igual manera, se pretende contar con información actualizada y sistematizada sobre la asistencia de los Senadores, sobre cuál es el sentido de su voto cuando aprueban o desechan asuntos en el pleno y se plantea la posibilidad de instrumentar un sistema de acceso a la información para los grupos indígenas en su lengua.

El caso de Poder Legislativo plantea un tema de gran interés para el análisis de la implementación de la política de transparencia, debido a que por un lado fue el órgano que se encargó de la aprobación de la Ley reglamentaria en 2002, pero que al momento de aplicarla a sí mismo no ha aprovechado a profundidad su capacidad reglamentaria para hacer innovaciones a la Ley en su propio ámbito. Lo anterior obliga a recomendar un tratamiento especial para el Poder Legislativo, sobre todo para la Cámara de Diputados que es la que menos ha avanzado en la aplicación organizacional de la materia. Si bien la Ley aplica a los sujetos obligados dentro de los cuales se encuentra el Congreso, por la propia naturaleza independiente y autónoma del cuerpo legislativo sería conveniente la creación de estructuras de transparencia *ad hoc* creadas por los propios legisladores que incluyan, a su vez, mecanismos de auto - evaluación.

En otras palabras, el Congreso podría construir sus propios mecanismos institucionales para atender el tema maximizando el uso de las nuevas tecnologías de la información y con base en ellos ser evaluado, lo que evitaría la extrapolación de instancias que tal vez no sean compatibles con el funcionamiento del cuerpo legislativo y a la vez estaría cumpliendo con atender una materia de la más alta prioridad para la sociedad.

Recordemos que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 53 y 54 una Contraloría Interna de la Cámara de Diputados con

facultades para vigilar la aplicación de los recursos asignados a la misma, la gestión de sus unidades administrativas y las responsabilidades de sus servidores públicos. De igual manera, los artículos 112 y 113 establecen una Contraloría Interna de la Cámara de Senadores, con facultades similares a las arriba descritas, lo que es plausible, pero en ningún precepto de dicha ley se establece un órgano con facultades para vigilar la actuación esencial del Poder Legislativo.

Al respecto, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez expresa en su libro de Derecho constitucional mexicano: “El acto legislativo, desde el punto de vista material, es el que crea una situación jurídica general, impersonal, objetiva [...] La ley, como acto del Poder Legislativo, es obra siempre del Congreso y nunca de una sola cámara en ejercicio de sus facultades exclusivas ni de la Comisión Permanente”.<sup>102</sup>

El maestro Felipe Tena Ramírez también expresa lo siguiente en la obra citada: “Las atribuciones de la Cámara pueden, por último, clasificarse en dos categorías: como obligaciones y como facultades propiamente dichas. Las primeras deben cumplirse en cada periodo de sesiones; las segundas pueden ejercitarse o no, de acuerdo con las circunstancias. El Congreso debe expedir cada año la Ley de Ingresos de la Federación: es una obligación. Pero no está obligado a expedir, sino cuando las circunstancias lo exijan, un nuevo Código de Comercio: ésta es una facultad propiamente dicha. Hay, en fin, facultades que el Congreso jamás ha ejercitado, porque nunca se le ha presentado la oportunidad de hacerlo; así sucede, entre otras muchas, con la facultad de admitir nuevos estados a la Unión federal, en la hipótesis de la fracción I del artículo 73”.<sup>103</sup>

Si la ley es obra del Congreso, y no existe un órgano con facultades para vigilar la expedición de leyes, es jurídicamente imposible que pueda imponer responsabilidad a éste por su actuación indebida. En la actualidad no existe una forma de sancionar al Congreso ante la eventualidad de que no expida una ley mandada por un ordenamiento legal o de que incurra en otro incumplimiento de sus obligaciones, lo que es muy grave para el país, sólo porque los partidos políticos no pudieron ponerse de acuerdo.

---

<sup>102</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional mexicano*, 13ª ed., Porrúa, México, 1975, p.p. 329 y 330.

<sup>103</sup> *Ibidem.*, p. 334.

Como bien señalaba Pasquino el problema más importante de la gobernabilidad está relacionado con la formulación de políticas eficaces y sujetas a la rendición de cuentas. Sin la existencia de canales abiertos de comunicación entre la sociedad, los partidos políticos y el Congreso, no es posible desarrollar mecanismos eficaces de rendición de control institucional. Siendo necesario recuperar la credibilidad, promover la transparencia y la rendición de cuentas de los representantes ante los ciudadanos.

Si el Congreso continúa acentuando su proceso de descrédito fallará en la principal tarea y fuente de legitimidad que le asignara Weber: seleccionar a los futuros dirigentes políticos favoreciendo la persistencia de democracias plebiscitarias.

#### **2.4. LEGISLADORES REPROBADOS EN DESEMPEÑO.**

En este mismo sentido, el Centro de Estudios Espinoza Yglesias, en el documento denominado *“Evaluación del Desempeño Legislativo”*<sup>104</sup> presentado como Evidencia número 23, otorga una calificación global de 5.24 al Poder Legislativo en 2009, englobando a ambas Cámaras, y señalando que antes que ser una crítica hacia sus integrantes, la calificación es producto del bajo nivel de institucionalización que impera en dicho órgano de representación. El Centro midió para tal resultado, la capacidad que tiene el Congreso para desempeñar sus funciones de manera autónoma, transparente y eficaz. Para el grupo de expertos evaluadores de dicho Centro el órgano legislativo no se condujo de manera transparente dado que no se informa de reuniones con grupos de interés o sus representantes, ni mucho menos se informa a los ciudadanos cómo sus integrantes deliberan y toman sus decisiones. A pesar de lo anterior, se puede calificar a las últimas legislaturas como productivas, dado que los productos jurídicos deliberados atendieron a demandas sociales de manera óptima, según refiere el análisis y en donde podríamos destacar la expedición de la Ley para el Primer Empleo, la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos así como la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, entre otros productos legislativos.

---

<sup>104</sup> Evidencia – Evaluación del Desempeño Legislativo, Centro de Estudios Manuel Espinoza Yglesias. 2009.

El enfoque del Centro Espinoza Yglesias, es por demás interesante dado que ubica al ciudadano como eje rector y objetivo de la acción del Estado, y subraya la obligación de este último de rendir cuentas frente a él; máxime advierte las dificultades que se tienen al evaluar a este órgano, dado que si bien por una parte es factible evaluar el nivel de satisfacción que podría tener la capacidad gestora de un legislador, no es posible evaluar de manera asertiva las decisiones tomadas de manera colegiada.

Otro factor que dificulta la evaluación, indica el Centro, se refiere a la función de vigilancia y contrapeso del Ejecutivo, dado que no se cuenta con información suficiente para evaluar tanto el proceso como el resultado en virtud del pragmatismo con el que actúan los legisladores al momento de tomar sus decisiones, muchas de ellas derivado de la disciplina parlamentaria tan apegada a sus institutos políticos y en la menor de las ocasiones, resultado de una actuación calculada orientada a atraer simpatías con intereses políticos futuros, tal como lo podemos observar en las Tablas 4 y 5:

TABLA 4. Disciplina y participación en la Cámara de Diputados.

	Porcentaje de disciplina	Porcentaje de la Cámara	Porcentaje de votos netos	Diferencia (en porcentaje)	Porcentaje de participación
PAN	98.8	41.4	47.5	6.2	81.6
PRD	95.2	25.4	22.7	-2.8	71.0
PRI	94.4	21.1	19.2	-2.0	68.9
PVEM	98.5	3.4	3.5	0.1	73.1
Conv	93.1	3.5	2.9	-0.5	66.3
PT	95.4	2.3	1.8	-0.4	62.0
PNA	96.1	1.8	1.6	-0.3	65.9
PSD	86.2	1.0	0.7	-0.3	63.2

Sólo se consideran las votaciones en que el PAN, PRD o PRI votó en manera diferente.

Disciplina =  $\max(SI, NO, ABS) / (SI + NO + ABS)$ .

% de la Cámara: media de diputados en la bancada el día de la votación.

Voto neto =  $|SI - NO|$ ; % de todos los votos netos.

Participación =  $(SI + NO + ABS) / \text{total de la bancada}$ .

\*Datos calculados por Jeffrey A. Weldon (ITAM).

FUENTE: Centro de Estudios Manuel Espinoza Yglesias.

TABLA 5. Disciplina y participación en la Cámara de Senadores.

	Porcentaje de disciplina	Porcentaje de la Cámara	Porcentaje de votos netos	Diferencia (en porcentaje)	Porcentaje de participación
PAN	98.5%	40.6%	49.6%	8.9%	86.6%
PRI	96.8%	25.7%	25.0%	-0.7%	71.1%
PRD	88.8%	20.4%	14.9%	-5.5%	68.6%
PVEM	96.4%	4.7%	4.2%	-0.5%	66.2%
Conv	96.9%	3.9%	3.3%	-0.6%	63.6%
PT	89.2%	3.9%	2.2%	-1.7%	54.4%
PNA*	100.0%	0.8%	0.9%	0.1%	74.6%

Sólo se consideran las votaciones en que el PAN, PRD o PRI votó en manera diferente.

Disciplina =  $\max(SI, NO, ABS) / (SI + NO + ABS)$ .

% de la Cámara: media de senadores en la bancada el día de la votación.

Voto neto =  $|SI - NO|$ ; % de todos los votos netos.

Participación =  $(SI + NO + ABS) / \text{total de la bancada}$ .

\*Sólo se consideran las votaciones para disciplina cuando hubo dos senadores en la bancada.

\* Datos calculados por Jeffrey A. Weldon (ITAM).

FUENTE: Centro de Estudios Manuel Espinoza Yglesias.

Es curioso observar que los evaluadores del Centro Espinoza Yglesias coinciden en la necesidad de que el Congreso impulse una serie de reformas para fortalecer su grado de institucionalización interna, su perfil ante la opinión pública, así como sus criterios de transparencia.

## 2.5. LA INFORMACIÓN, PARTE PRIMORDIAL DE LA TRANSPARENCIA.

De acuerdo al *“Manual de Relaciones entre Legisladores y Medios de Comunicación”* elaborado para la Organización de Estados Americanos, presentado en este Portafolio como Evidencia número 24 señala que, el principio rector de toda democracia es que el gobierno trabaja con el consentimiento de los gobernados y para que los gobernados otorguen consentimiento informado, necesitan información precisa y oportuna sobre las acciones, decisiones y resultados de aquellos electos para servirlos. Para lo cual basta con que los ciudadanos cuenten con información pública suficiente para conocer el quehacer legislativo. Una prensa libre que informa, sin interferencias ni censura, sobre lo que ve es, por lo tanto, un elemento esencial de una democracia real y estable.

Dicho Manual subraya que más de tres décadas de experiencia en 50 Legislaturas de los Estados Unidos, y en el desarrollo de parlamentos europeos, demuestran que los medios pueden ser una ayuda o un obstáculo para un cuerpo legislativo dado que frecuentemente los periodistas y reporteros no entienden cómo funciona el proceso legislativo y, en gran medida, los medios de comunicación brindan mayor énfasis a cubrir historias negativas, de este modo si los ciudadanos podemos conocer de cerca los debates parlamentarios a través de los medios de comunicación lamentablemente prestamos mayor atención a los escándalos que nos han acostumbrado en la mayoría de las veces nuestros legisladores, de ahí el resultado de la percepción negativa que se tiene de los órganos legislativos por las constantes diatribas y vilipendio con la que se comportan sus integrantes.

Por su parte asumir la responsabilidad de promover un diálogo e intercambio de ideas positivo con los medios, implica la intención de desarrollar un entendimiento mutuo sobre sus papeles respectivos en el proceso democrático. Pero, para que ese diálogo sea productivo y los legisladores sean capaces de usarlo y establecer relaciones positivas con los medios, deben entenderse y aceptarse los siguientes elementos: la prensa libre es un elemento primordial en la democracia; en un proceso democrático, los medios no son socios de una Legislatura; ambos se complementan uno a otro para darle sentido a la democracia; en las democracias en desarrollo, como es el caso mexicano, a menudo los medios carecen de conocimientos profundos sobre el proceso legislativo; la agenda y calendario de los medios es diferente a la de las Legislaturas; los reporteros siempre preferirán hablar con la persona que está más cerca de la historia que está cubriendo y, los juicios personales son también parte del trabajo periodístico.

De este modo presentar a una Legislatura representativa y sensible a los intereses del electorado será un reto de gran envergadura, dado que en nuestro país estamos acostumbrados más a los escándalos que a la sana crítica. Hasta hoy aún es cuestionable la libertad de expresión sobre todo cuando la crítica se agudiza frente a la clase política, sin embargo, un ejemplo notable de la fuerza de los medios de comunicación lo representó en el año 2011 el movimiento “No a los

Plurinominales” promovido por el periodista Pedro Ferriz de Con<sup>105</sup> nota periodística aportada como Evidencia 25, el cual llevo a la agenda electoral un tema que es sumamente sentido por la sociedad mexicana, la critica a una elite política que asume una representación cuestionable por la naturaleza suigeneris del mandato, el cual atiende más a la dinámica y disciplina partidista que a la voluntad popular.

Cabe destacar que la responsabilidad de los órganos legislativos es tomar decisiones que respondan a las necesidades y deseos de la ciudadanía, mientras que la responsabilidad de los medios es informar al público sobre los detalles de esas decisiones, cómo se tomaron, los factores que intervinieron en ellas y las posiciones, argumentos y votos de los Legisladores. Los medios no buscan hacer que la Legislatura se vea bien ante sus electores. Pero tampoco buscan hacer que se vea mal. La única responsabilidad y obligación de un periodista de prensa, televisión o radio es reportar, de manera precisa, lo que observa. Para él es irrelevante si el reporte presenta a la Legislatura y a sus integrantes bajo una óptica favorable o desfavorable.<sup>106</sup>

El reto sin lugar a duda es ver a los medios como el mejor instrumento para informar al público sobre la institución legislativa, así como lo referente a la legislación y temas bajo su consideración. Para ayudar a los medios a desempeñar esta función, los órganos legislativos deben hacer todo lo que puedan para motivar a los medios a que cubran sus actividades, maximizando la utilización de las nuevas tecnologías de la información como se ha mencionado líneas arriba.

## **2.6. UN VISTAZO AL CONGRESO MEXICANO.**

Los análisis elaborados con bases de datos y cifras oficiales del Congreso y de la Secretaría de Gobernación permiten afirmar que el rezago legislativo de la LXI legislatura acumuló dos mil 94 iniciativas sin resolver, los cuales superan al rezago legislativo de la legislatura anterior. Lo

---

<sup>105</sup> Evidencia, [http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_notas=711827](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=711827)

<sup>106</sup> Ogle, David B. *Manual de Relaciones entre legisladores y medios de comunicación*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Méx. 2003. p.p. 11.

anterior se debe, en parte, a que los diputados y senadores inician sus sesiones con más de una hora de retraso y ni siquiera permanecen el tiempo que duran como ya lo hemos señalado.

De acuerdo al Dr. Luis Carlos Ugalde, el Congreso mexicano – un actor central para exigir cuentas al Ejecutivo – rinde pocas cuentas a la sociedad y aunque ha sido un contrapeso cada vez mayor sobre el Ejecutivo, carece de contrapesos ciudadanos que lo supervisen. A partir de esta hipótesis Integralia, consultoría especializada en el análisis del Poder Legislativo, diseño un reporte periódico con la intención de contribuir a esta rendición de cuentas del Congreso, publicando dos veces al año, el Reporte Legislativo analiza un conjunto de indicadores para evaluar el desempeño de nuestro máximo órgano de representación, conjunto de Evidencias que se presentan con el número 26 y que por su extensión serán analizados de manera breve en el presente trabajo.

Las conclusiones principales de Integralia presentadas por el Dr. Ugalde, obtenidas de los principales indicadores de la actividad legislativa en los 4 periodos en estudio son:

### **1. Muchas Iniciativas de ley, poca legislación.**

De acuerdo con los números obtenidos por esta organización, el número de iniciativas de ley presentadas en ambas cámaras del Congreso mexicano va en aumento, sin embargo su desahogo se estancó en niveles bajos. Por ejemplo, en los dos primeros años de la legislatura (2009-2011), se han presentado y turnado a comisiones 2 mil 392 iniciativas en la Cámara de Diputados, de las que sólo se desahogaron el 12.4% (se aprobaron 199 y se desecharon 99). Esto significa que 2 mil 94 iniciativas quedaron pendientes de ser atendidas.

En sólo dos años de esa legislatura, se agregaron al archivo de rezago legislativo (también llamada la congeladora) más iniciativas que en todo el periodo anterior. En la legislatura anterior (2006-2009) se presentaron 2 mil 853 iniciativas de las que quedaron pendientes mil 832, es decir 64%. Entre 2009 y 2011 el rezago acumulado es de 2 mil 94 iniciativas.

Sólo entre febrero y abril de 2011 se presentaron 616 iniciativas en San Lázaro y 237 en el Senado. El grupo parlamentario más activo en términos de iniciativas presentadas en Diputados fue el PRI con 226, mientras que en el Senado fue el PRD con 56. Para evitar lo anterior, el Reglamento de la Senado de la República concretamente, incorpora en su artículo 219 la figura de la caducidad respecto de las iniciativas presentadas durante el año legislativo inmediato anterior y cuyo plazo de análisis en comisiones hubiesen transcurrido sin que se emitiera el dictamen respectivo. Para el término de la LXI Legislatura, la Mesa Directiva del Senado de la República, previa consulta realizada a los grupos parlamentarios para la definición de aquellos asuntos que estimaran fueran de su interés para que continuaran el proceso de análisis y dictamen, determino el 18 de octubre de 2011 dar por concluido el trámite legislativo de todas aquellas iniciativas que no formaran parte de las prioridades sugeridas por los grupos parlamentarios, remitiendo estos proyectos al Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado, evitando de manera más elegante el rezago en el trámite legislativo de las iniciativas presentadas por los legisladores<sup>107</sup>.

Lo anterior, significa que a medida que se presentan más iniciativas de ley, se incrementa también el rezago legislativo y para evitar ello la ley establece la figura de la caducidad del proceso legislativo. Como podemos observar pocas iniciativas se procesan de manera inmediata, dado que para ello los temas son previamente consensados por los grupos parlamentarios y en la mayoría de las ocasiones son prioridades legislativas cabildeadas desde la Presidencia de la República para concretar el proyecto político del gobernante en turno. En el periodo febrero – abril de 2011 solo se dictaminaron 23 de las 616 presentadas en Diputados y 4 de las 237 presentadas en el Senado. Por ello, tan sólo en el último periodo se añadieron 593 iniciativas en Diputados y 233 en Senadores al archivo de rezago legislativo, como se puede observar en la siguiente Tabla:

---

<sup>107</sup> *Gaceta Parlamentaria 291 del Senado de la República, 18 de octubre de 2011. Acuerdo para dar cumplimiento al artículo 219 del Reglamento del Senado para la conclusión de los asuntos que no han recibido dictamen.*

TABLA 6. Iniciativas presentadas y turnadas (Agosto 2009 – Agosto 2011)

PRESENTADOR	TURNADAS	APROBADAS	DESECHADAS	PENDIENTES
PRI	814	54	32	728
PAN	467	35	16	416
PRD	318	21	11	289
PANAL	190	15	23	152
PVEM	168	30	4	134
PT	159	4	9	146
Senadores	105	8	0	97
Legislaturas de los Estados	44	2	2	40
Convergencia	44	2	1	41
Conjuntas	43	9	1	33
Poder Ejecutivo Federal	25	10	0	6
Sin Partido	13	0	0	13
Asamblea del DF	2	0	0	2
Total	2,393	199	99	2,094

FUENTE: Reporte Legislativo No. Uno, INTEGRALIA.

Tabla 7. Iniciativas presentadas y tasa de aprobación en la Cámara de Diputados.  
(1988 – 2012)

Legislatura	Iniciativas Presentadas	Iniciativas Aprobadas	Aprobadas/Pres entadas
LIV (1988 - 1991)	315	108	34.30%
LV (1991 - 1994)	316	195	61.70%
LVI (1994 - 1997)	266	119	44.70%
LVII (1997 - 2000)	641	152	23.70%
LVIII (2000 - 2003)	1,205	313	26%
LIX (2003 - 2006)	2,891	563	19.50%
LX (2006 - 2009)	2,853	546	19.10%
LXI (2009 - 2012)	3,509	430	12.20%
TOTAL	11,996	2,426	20.50%

FUENTE: Reporte Legislativo No. Tres, INTEGRALIA.

## 2. El activismo legislativo no es indicador ni de productividad, ni de calidad ni de eficacia.

De acuerdo al Reporte de Integralia, hablar en tribuna o presentar iniciativas de ley no es un indicador de productividad, calidad, ni eficacia legislativa. “El verdadero indicador de eficacia del Congreso lo constituye la calidad de la legislación aprobada y su impacto en el bienestar de la población”.

No debemos olvidar que el mayor activismo legislativo puede conducir a que la calidad promedio de las iniciativas sea deficiente o resulte redundante respecto al orden jurídico nacional, ya que en

muchas de las ocasiones los legisladores presentan iniciativas en su afán de generar mayor visibilidad, subir a tribuna o enviar un mensaje político. En otras ocasiones, señala el reporte, los legisladores apoyan las iniciativas de otros sin que haya un análisis de factibilidad o legalidad. La mayoría de esas iniciativas jamás completa el proceso legislativo para contar con un dictamen en sentido negativo, pero pueden beneficiar a sus promoventes en sus distritos.

De acuerdo al Reporte Legislativo Número Dos, los integrantes de la Cámara de Diputados durante el periodo de evaluación (Septiembre a Diciembre de 2011) desplegaron un alto activismo en materia de iniciativas presentadas y en uso de la tribuna con fines de denuncia o debate político, mientras que los senadores mostraron un menor activismo político pero un mayor consenso para el desahogo de asuntos legislativos.

El mayor contraste del activismo político entre ambas cámaras se observa en el uso de la tribuna; mientras los senadores la usaron 720 ocasiones, los diputados lo hicieron 3 mil dos ocasiones, eso es, cuatro veces más. El anterior comportamiento a nuestro parecer puede originarse debido a la necesidad de los diputados de tener una mayor exposición mediática dado que se trataba del inicio del proceso electoral federal de 2012.

### **3. El Congreso atiende en promedio menos de la mitad de los asuntos que agenda.**

Como hemos precisado en un Capítulo anterior la atención de los temas en la agenda del orden del día no se cumple a plenitud. Tan sólo por citar unos datos, la Cámara de Diputados atendió durante el periodo de febrero – abril de 2011 sólo el 42.2% para alcanzar el 83% de asuntos atendidos por sesión. En el Senado por su parte el rezago fue del 56.3% durante la LXI al 67% de los asuntos programados para sus sesiones, lo que evidencia poca productividad y/o desinterés de los integrantes de las Cámaras para el desahogo oportuno de los temas que se enlistan en el orden del día.

No obstante ello, vale la pena señalar que para el académico, las ausencias y los retrasos contribuyen a la baja atención de los asuntos programados, pues la presencia promedio de los diputados en las sesiones del pleno fueron de 85.7% entre enero y abril de 2010. Además, las sesiones empezaron con un retraso promedio de 72 minutos. La duración de las sesiones en la Cámara de Diputados es en promedio de cuatro horas con 42 minutos, aunque la más corta duró 47 minutos y más larga 7 horas con 14 minutos. En promedio los diputados se quedan al 85.7% de las sesiones. En cambio los senadores se quedan a un porcentaje promedio mucho menor, con 58.2%, a pesar de que sus sesiones duran exactamente una hora menos en promedio. La sesión más larga en entre febrero y abril de este año, duró nueve hora y 28 minutos.

El retraso promedio en el inicio de las sesiones ordinarias del Senado es de 1 hora con 20 minutos, y en el caso de la Cámara de Diputados ha sido de al menos 15 minutos. Este indicador muestra de acuerdo al Reporte una tendencia negativa para el Senado, ya que se encuentra por encima del promedio registrado en el mismo periodo durante la LXII Legislatura.

#### **4. La unidad de los grupos parlamentarios es muy alta en México**

De acuerdo a este estudio, entre las diferentes fracciones legislativas en el país se observa una fuerte unidad partidista al momento de votar: en la Cámara de Diputados el promedio de unidad fue de 95.5%, mientras que en el Senado fue de 92.7% durante el periodo de febrero – abril de 2011. Mientras que en el siguiente periodo ordinario del mismo 2011, fue de 93.3% en la Cámara baja y 95.8% en la Cámara alta. Ello significa que en la mayor parte de las votaciones del Congreso mexicano, nueve de cada diez legisladores vota en el mismo sentido, evidenciando el control y disciplina parlamentaria de los legisladores frente a sus dirigencias partidistas.

El grupo menos cohesionado fue el PT y el de mayor cohesión el Panal en la Cámara Diputados, mientras que en el Senado el grupo menos cohesionado fue el PRD y el más cohesionado fue el PRI. De lo anterior, se deduce que el principio de representación y el género de los legisladores son variables que no influyen en la unidad partidista o en el sentido de las votaciones. Para Ugalde, la disciplina de partido no sólo se explica por razones ideológicas o de cercanía política,

sino que se debe fundamentalmente al resultado de los mecanismos de nominación de candidatos, al principio de no – reelección y al sistema de prerrogativas al interior del Congreso.

## **5. El presidente ya no es el gran legislador.**

Durante el periodo de febrero – abril de 2011, el Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa sólo presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados (de un total de 616 que fueron presentadas) y tres en el Senado (de un total de 237), por lo que se deduce que quedó atrás la época en que el Ejecutivo era el mayor presentador de iniciativas, aunque ahora algunas de sus preferencias son presentadas por legisladores de su partido, sin menoscabo de la facultad de la iniciativa preferente<sup>108</sup> al inicio de cada periodo ordinario como innovación constitucional.

Por su parte, a partir de septiembre de 2012, el Congreso mexicano ha sido eficaz para aprobar legislación muy relevante para la vida institucional de México: la reforma a la Ley Federal del Trabajo; la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la reforma constitucional en materia de Educación; así como la reforma a la Ley de Amparo.

Aunque el primer periodo ordinario de sesiones de la actual Legislatura (septiembre – diciembre 2012) fue muy relevante por algunas de las iniciativas aprobadas, ello no significa que el Congreso mexicano se haya transformado para ser la institución moderna, transparente y profesional que México necesita. La eficacia del Congreso para producir buenas reformas es resultado del contexto político – el Pacto por México y el liderazgo presidencial y de los coordinadores parlamentarios – y no de una transformación de la forma como opera el Congreso mexicano, el cual sigue mostrando debilidades estructurales, entre las que destacan:

### **1. Funcionamiento deficiente del sistema de comisiones.**

Las comisiones legislativas son un “cuello de botella” para desahogar iniciativas y minutas y la mayor parte de los asuntos que se reciben no son atendidos en tiempo y

---

<sup>108</sup> Este mecanismo obliga al Congreso de la Unión a aprobar o rechazar en un tiempo máximo de 30 días naturales dos iniciativas que se envíen por el Presidente o que haya presentado éste con anterioridad.

forma. Ambas cámaras tienen plazos para desahogar iniciativas de ley y reformas constitucionales que van de los 30 a los 90 días; los cuales casi nunca se cumplen. En algunos casos, señala el Reporte, el rezago de las comisiones se debe a un trabajo arduo de deliberación y análisis, sin embargo algunos otros indicadores muestran que con frecuencia se debe a la falta de cumplimiento de sus funciones reglamentarias básicas. Por ejemplo, durante el periodo marzo – agosto de 2011 solo el 40 por ciento de las comisiones en la Cámara de Diputados se reunió como lo establece la Ley Orgánica; sólo la mitad entregó sus informes semestrales a tiempo y el promedio de asistencias en el periodo reportado fue de 19 integrantes de los 30 que las componen. En el caso del Senado, solo 47 por ciento de las comisiones entregó su informe anual de actividades y 7 por ciento, es decir 4 comisiones, cumplió con el deber de reunirse una vez al mes, con una asistencia promedio de 12 legisladores por comisión.

Lo anterior sin olvidar el hecho de que se carece de información oportuna para evaluar el funcionamiento de las comisiones. Por ejemplo, al día 19 de marzo de 2013, de un total de 56 comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados sólo ocho habían publicado las actas de sus reuniones correspondientes al mes de febrero y ninguna al mes de marzo.

## **2. Elevado número de comisiones.**

Sin una justificación razonable, ambas cámaras aumentaron su número de comisiones. El Senado pasó de 59 a 62; la Cámara de Diputados de 44 a 56 (para lo cual reformaron la Ley Orgánica del Congreso). De acuerdo con Datos del Informe Parlamentario Mundial 2012, el Senado mexicano es la Cámara alta con mayor número de comisiones en el mundo, con 62. Por su parte, la Cámara de Diputados ocupa, con 56 comisiones, el cuarto lugar mundial.

## **3. Mucho presupuesto, poca rendición de cuentas.**

El Congreso mexicano es el quinto con mayor presupuesto en el mundo. En 2010 tuvo un costo de más de 8 mil 800 millones de pesos, superado únicamente por Estados Unidos,

Brasil, Nigeria y Japón (Informe Parlamentario Mundial 2012). Además, los congresos de países como Francia y Argentina fueron superados por México en casi mil millones y tres mil millones de pesos, respectivamente. “Es importante destacar –refiere el documento - que en 2010 Japón tenía alrededor de 20 millones de habitantes más que México, pero su Congreso le costó 84 pesos a cada habitante, casi lo mismo que en México. Por su parte, Filipinas tenía 20 millones de habitantes menos que México, pero a cada filipino su Legislativo le costó sólo 26.9 pesos mexicanos”. En América Latina, el presupuesto del Congreso mexicano es el segundo más grande de toda la región, superado únicamente por Brasil con 35 mil 105 millones de pesos. En tercer lugar se encuentra Argentina (5 mil millones); en cuarto Colombia (2 mil 468 millones); en quinto Venezuela (2 mil 276 millones); en sexto República Dominicana (1 mil 952); en séptimo Chile (1 mil 633); octavo Uruguay (mil 113); noveno Costa Rica (498 millones); y décimo Trinidad y Tobago (481).

Asimismo, el cuarto reporte legislativo presentado por Integralia detalla que, si se suma el monto aprobado por ambas cámaras (Cámara Diputados y Senado) y el de la Auditoría Superior de la Federación desde 2001 hasta 2013, “el Poder Legislativo ha costado alrededor de 121 mil 526 millones de pesos” a los mexicanos, siendo el promedio de gasto 9 mil 348 millones de pesos al año. La mitad del presupuesto anual de la SEP encargada de atender a más de 50 millones de estudiantes, pagar salarios de 1.5 millones de maestros y su deber de construir cuando menos 20 mil aulas al año. “A partir de 2001, se puede ver que el presupuesto ha crecido en poco más de 60% para ambas cámaras, de tal manera que el financiamiento contemplado para el Poder Legislativo en 2013 asciende a 11 mil 948 millones de pesos, de los cuales 6 mil 510 millones se asignará a la Cámara de Diputados, tres mil 706 millones al Senado de la República, y 1 mil 661 millones a la Auditoría superior de la Federación”, concluye el reporte.

Persistiendo en la opacidad en la subvención de los grupos parlamentarios. A mayor abundamiento, entre 2009 y 2012, por ejemplo, los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados recibieron mil 910 millones de pesos por ese concepto sin que a la fecha se

conozca el destino de ese dinero. Tan solo en el primer periodo de la LXII Legislatura, las asignaciones sumaron 510.39 millones. Por acuerdos internos del Congreso, esos recursos no son fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación.

#### 4. **Inexperiencia de la mayoría de los nuevos legisladores.**

Ocho de cada 10 diputados federales de la LXII Legislatura carecen de experiencia legislativa previa a nivel federal. En contraste, los senadores cuentan con mayor experiencia: solo 37 por ciento no se han desempeñado anteriormente en el ámbito legislativo federal.

Y si a ello agregamos la falta de compromiso e irresponsabilidad de estos podríamos afirmar que los legisladores son caros, obsoletos y nocivos para la democracia mexicana. Tan sólo de septiembre a diciembre de 2011 la participación de los diputados en votaciones fue del 69% mientras que en el Senado fue de 61%, teniendo un promedio de veinte legisladores por Cámara que cumplieron con el 100% de asistencia a las sesiones del Pleno.

¿Cuáles son por tanto los retos del Congreso mexicano? Por principio de cuentas, fortalecer el sistema de comisiones para desahogar en tiempo y forma los asuntos legislativos, garantizando así que las comisiones cumplan con sus obligaciones reglamentarias: reuniones mensuales y sanciones a los ausentes con descuentos de su dieta e incluso la baja de las comisiones como lo establece la norma. Segundo, transparentar el uso y destino de las subvenciones de los grupos parlamentarios, como recientemente lo acordara el Senado de la República. Es incongruente que el Congreso exija cuentas al Ejecutivo y sea incapaz de dar cuenta de sus propios gastos. Tercero, mejorar los indicadores para evaluar el trabajo legislativo, dado que persisten vacíos informativos y plazos incumplidos. Las comisiones no publican oportunamente sus informes; el contenido en ocasiones no refleja el trabajo realizado y, en varios casos, no reportan toda la información que ordena el reglamento.

### CAPÍTULO 3.

#### EL PARADIGMA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS LEGISLATIVA.

Rendición de Cuentas es un término con diversos significados, del inglés *accountability* que significa “estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo –ser responsable de algo (*liable*) ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*). Por tanto, la rendición de cuentas es la obligación de todos los representantes y servidores públicos de explicar y justificar sus actos, a sus electores o al ciudadano en general. De acuerdo con Bernard Manin: *Un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si su gobierno está actuando en su interés y sancionarlo en concordancia, de forma tal que los gobernantes en funciones que sí cumplen su mandato son reelectos y aquellos que no, pierden su cargo.*<sup>109</sup>

Pero en un esquema donde no existe la reelección, la rendición de cuentas se convierte en un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas *ex post* por los efectos que generan.<sup>110</sup>

Rendir cuentas en un país sin reelección se vuelve en un asunto aún más complicado, no sólo por las reminiscencias históricas que la institución trae consigo sino por el tabú con que se presenta el debate sobre la misma, orillando así a una falta de responsabilidad en la representación política. Esto conduce, a decir de Arnoldo de la Garza, a que el electorado, percatados de ese desinterés e irresponsabilidad del representante, en términos electorales ya no actuará en función de los intereses de sus electores sino del grupo de poder que lo llevo a ese espacio de representación. Y debido a la no reelección, el elector ya no tendrá esa oportunidad de “votar o no”, nuevamente por ese representante. Y por lo tanto el elector hará responsable al partido que postuló a ese representante que no cumplió con la expectativa ciudadana.

---

<sup>109</sup> DE LA GARZA GUERRA, Arnoldo, “Medidas de Accountability para los representantes en un sistema político donde no hay reelección”, DATAMEX, nueva época núm. 80, LXX, Instituto Universitario de Investigaciones Ortega y Gasste, 2013.

<sup>110</sup> Es pertinente aclarar que en ocasiones las palabras “control” y “fiscalización” son usados como sinónimos de la rendición de cuentas y esto es un error. La fiscalización y el control, son mecanismos para supervisar los actos efectuados pero no indican la obligación de los representantes o funcionarios públicos de informar cada cierto tiempo de sus decisiones y acciones. Visto desde esta óptica, el control y la fiscalización se convierten en elementos que conformarían, junto con la transparencia, un sistema completo de rendición de cuentas.

### **3.1. LA REPRESENTACIÓN COMO RESPONSABILIDAD.**

Durante las últimas dos décadas se ha debatido profundamente acerca de las transformaciones de la democracia representativa. Son mayoría los autores que han realizado un diagnóstico de crisis o, al menos, de replanteamiento de los principios en los que se asienta. La existencia de medios de comunicación de masas, que les permite emitir mensajes directamente al electorado, y de mecanismos de financiación pública que hace que los afiliados fueran menos necesarios como fuente de ingresos, son algunos de los factores que se han aducido para explicar el progresivo distanciamiento entre electores y partidos.

Los electores, por su parte, han adquirido niveles de educación más elevados y desarrollado nuevos intereses que los hacen más exigentes respecto a la oferta de los partidos, entre estos requerimientos sobresale las críticas que se vierten sobre el modelo representativo y que se enfocan en la dimensión de la rendición de cuentas.

Desde esta perspectiva, el representante es aquel que debe responder por su actuación ante su representado. Aquí la rendición de cuentas, como *accountability*, concibe las elecciones como el proceso a través del cual los electos que adquieren responsabilidad y sus representados permanecerán vinculados. Los primeros deberán rendir cuentas de sus decisiones mediante las elecciones y los electores serán libres de volver a decantarse (o no) por los mismos representantes. Sin embargo, esto no significa necesariamente que el representante actúe de forma responsable y de acuerdo con los deseos de los electores, pero sin duda si tratará de satisfacer a sus electores, si este representante desea conseguir la reelección.

Por tanto, este importante proceso que es la reelección de ciertos cargos públicos en México, funcionará como impulsor de la rendición de cuentas. Sin embargo lo anterior tiene muchas aristas. Por un lado, el que los miembros del poder legislativo puedan reelegirse en el período inmediato posterior ha imposibilitado el surgimiento de una auténtica carrera legislativa y por otro lado, que es el objeto de este trabajo, esta ley de la no reelección hace que los congresistas

no adquieran un sentido de responsabilidad en su relación con sus representados en sus distritos y circunscripciones, al no poder ser reelecto el legislador no tiene incentivos para velar por los intereses de sus electores. Esto nos indica que no hay manera de hacer responsable a un cargo electo que no puede presentarse de nuevo a elecciones. Es decir, un Presidente no puede ni ser castigado por los votantes y salir derrotado, ni puede ser recompensado por el éxito en su administración y volver a ser reelecto. De este modo un representante que no puede ser reelegido no es responsable.

En cuanto a la profesionalización de la vida legislativa mexicana, sin duda, la reelección contribuiría de manera determinante a conquistar este objetivo. Sin embargo no debemos ignorar que en un país de inmensas carencias y desigualdades como el nuestro, la reelección de diputados en distritos uninominales no generaría necesariamente la representación de sus intereses sino, con toda seguridad, la institucionalización de relaciones de patronazgo entre los legisladores como agentes-políticos en busca de su reelección y sus clientelas. Lo anterior, sin duda, haría que el vínculo "representantes" y "representado" convierta al legislador en un agente político libre, que sin desligarse por completo de los partidos, si mantendría una sana distancia de estos. Pero permitir que se relijan los diputados no los hará más responsables, si son las maquinarias locales de los partidos las que deciden las candidaturas.

Pensemos en un sistema electoral, el caso de México, en el que se eligen actualmente los 500 diputados de nuestra Cámara Baja: 300 son electos en distritos uninominales y 200 son electos por una fórmula proporcional en 5 distritos plurinominales con listas cerradas de partidos. Si se trata de fomentar la responsabilidad de los representantes individuales frente a los electorados distritales, ¿están los electores bien enterados de quién es su representante? elegir 200 diputados mediante listas cerradas no tiene sentido. En todo caso, habría que abrir las listas para que el elector pudiera escoger a los candidatos "responsables". Al lograr hacer esto en México, la rendición de cuentas, ahora si sería un elemento esencial de la democracia, que nos permita, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. Y en el caso de que se permitiera la reelección, si sería un procedimiento de rendición de cuentas, en el sentido de

que los ciudadanos pueden reelegir a los diputados que se hayan portado bien y no reelegir a los que se hayan portado mal. Así, la rendición de cuentas, se erigiría como la espina dorsal de la democracia política, al grado que puede establecerse de manera determinante, que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo hagan los electores.

Pero como la democracia en México no es reeleccionista, se tiene que pensar en lo que tienen que hacer los partidos y esto es, abrir sus listas y que todos sus cargos de elección, al menos los de representación proporcional sean elegidos en listas abiertas

La rendición de cuentas es parte de los paradigmas contemporáneos, tanto en la vida pública como en la privada, mediante un ejercicio que implica transmitirle información veraz, clara, oportuna y suficiente a las bases de la organización, por parte de quienes han recibido un encargo de confianza, sea un poder, facultad o el ejercicio de una función pública.

En la era de las tecnologías basadas en la información un segmento académico considera que el deber de los entes colegiados es el rendir cuentas de sus actos para que estos puedan ser evaluados en cuanto al desempeño de las tareas que realizan en lo individual y como órgano colegiado. En ese sentido, se han impulsado ejercicios interesantes a nivel internacional como lo es el Capítulo Regional de Parlamentarios contra la Corrupción (Parlamentarios Latinoamericanos contra la Corrupción, PLACC), cuyo fin es darle impulso a todas las iniciativas globales y regionales tendientes a combatir todas las formas de corrupción mediante la rendición de cuentas de los parlamentos.

Así, mientras que la rendición de cuentas de los legisladores es el acto deliberado de remitir información pertinente del quehacer legislativo a la ciudadanía y de someterse al escrutinio de la opinión pública, la llamada transparencia se hace patente en el acceso a toda la información que se genera desde el Congreso, sin más reserva que aquella que guarda relación con la seguridad nacional o las negociaciones diplomáticas así como aquella que maneje datos sensibles, en el

caso particular del Senado de la República el cual se instrumentó formalmente en el año 2000, al inicio de la LVIII Legislatura, siguiendo las directrices de los órganos de gobierno: Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política y Comisión de Administración, dicha medida se adelantó al cumplimiento de diversas obligaciones que estableció la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada el 11 de junio de 2002. Aunado a lo anterior, el 30 de abril de 2003, se emitió el Acuerdo Parlamentario para aplicar dicha Ley en el Senado de la República, con lo cual quedó garantizado a cualquier persona el acceso a la información pública en posesión de este órgano legislativo.

Ambas instituciones (rendición de cuentas y transparencia) son esenciales para materializar el acceso a la información de los ciudadanos, principio elemental en la democracia contemporánea que se caracteriza por la difusión del conocimiento y el empoderamiento social como premisa para ejercer los derechos ciudadanos más allá de los procesos electorales.

En este sentido, el acto de rendir cuentas, considera el Parlamento Centroamericano debe responder a una planificación estratégica de los parlamentos con horizontes temporales de largo plazo para alcanzar la visión institucional, y planes operativos a corto plazo para lograr las metas y objetivos inmediatos de los partidos y coaliciones de partidos que detentan la mayoría parlamentaria coyuntural. Esos planes estratégicos deben comprender el diagnóstico de la percepción que la ciudadanía tiene del parlamento en el presente y como sería deseable que este en el mediano y largo plazo. Obviamente, una planificación así va acompañada de tareas y acciones concretas que deben realizarse paulatinamente hasta alcanzar las metas deseadas. En ese propósito, juega un papel importantísimo el compendio y sistematización de las estadísticas de la actividad parlamentaria, que son de utilidad no solo para la rendición de cuentas, sino también para corregir el rumbo en pos de las metas establecidas, y que para el caso mexicano se materializa en los archivos del Diario de los Debates.

Las metas pueden ser muy sencillas de establecer, pero alcanzables solo con voluntad y entendimiento entre las fuerzas políticas que convergen en el Congreso es un reto de enormes

proporciones. A modo de ejemplo, podría establecerse metas en cuanto al incremento de proyectos de ley aprobados que sean iniciativa parlamentaria, en cuanto a la cantidad de temas abordados mediante citaciones, comisiones de investigación, cuestionarios y otros mecanismos de fiscalización parlamentaria, en cuanto al mejoramiento de las formas de participación ciudadana que estimulen mayores aportes de la sociedad y muchos aspectos más que sería muy largo de enunciar.

Como hemos analizado desde hace mucho tiempo, se aborda el tema de la crisis de credibilidad en los legisladores como una encrucijada de la que no se encuentra la salida en los distintos sistemas políticos donde existe parlamento. Sin embargo, la rendición de cuentas bien entendida, viene a ser la oportunidad para que estas entidades políticas se reencuentren con los ciudadanos en espacios de participación, de intercambio y de reorientación del rumbo, beneficioso para toda la sociedad.

En consecuencia, la entrega de cuentas a la sociedad ha de estar íntimamente vinculada a los planes estratégicos de largo plazo y a los planes operativos de corto plazo, a fin de que existan parámetros objetivos para medir el desempeño de los legisladores.

Existen buenas prácticas en los parlamentos de la región latinoamericana que se pueden replicar en otras latitudes para hacer más transparente la gestión legislativa en México y propiciar una rendición de cuentas efectiva que genere confianza en nuestros órganos deliberativos. Me refiero a los cabildos abiertos y encuentros cara a cara entre legisladores y ciudadanos más allá de los informes anuales que rinden por culto al egocentrismo y la simulación mezquina de obtener nuevas prebendas electorales, en los que se podría dar un intercambio de información sumamente provechoso para el mejoramiento de las funciones legislativas, no solo de creación de leyes, sino incluso de control y cooperación entre los tres poderes, dejando de lado argumentos barrocos que pretenden justificar la parálisis legislativa y el agobiante cabildeo cupular para sacar adelante sólo las reformas que les interesan a los grupos de poder.

También cuentan en esta categoría, la participación de legisladores en foros, mesas redondas y paneles internacionales para llevar información sobre el desempeño del Congreso, como las impulsadas en la Agenda de la Unión Parlamentaria (UIP por sus siglas en inglés), organismo internacional de los parlamentos que en su búsqueda para fomentar un mejor entendimiento entre los parlamentos y los ciudadanos, el 2 de abril de 2012 presentó el **Primer Informe Parlamentario Mundial** (Evidencia número 27), en el cual se analizan los cambios en las expectativas de los ciudadanos con respecto a sus parlamentos y la manera en que los parlamentos responden a esos cambios. Se plantean los desafíos que habrá que superar en un mundo cambiante y se proponen nuevas ideas sobre la manera en que los parlamentos pueden hacer realidad las esperanzas y aspiraciones de los ciudadanos. Vale la pena rescatar de este Informe los temas en común que aquejan a los sistemas representativos en todo el mundo, los cuales pueden resumirse en el creciente deseo de la sociedad de: obtener información e influir en el trabajo parlamentario, lograr una mayor rendición de cuentas y receptividad de sus demandas, y finalmente, obtener servicios y resultados para satisfacer necesidades concretas. Si bien es cierto, la existencia de un parlamento no es sinónimo de democracia, la democracia sin éste no puede existir, ya que los parlamentos sirven como enlaces entre las preocupaciones de los pueblos y sus gobernantes<sup>111</sup>. Los sucesos de la llamada “Primavera Árabe” de principios de 2011 son un ejemplo claro del papel de los parlamentos en la búsqueda de una mayor democracia y una voz política poderosa para aliviar las exigencias de la sociedad.

El informe coincide con el diagnóstico señalado en apartados anteriores, el desarrollo tecnológico y la saturación de la cobertura mediática han incrementado la visibilidad de los parlamentos y los políticos, generando así mayores expectativas del público en cuanto a lo que éstos pueden y deben lograr. Los cargos de elección popular continúan siendo una de las pocas profesiones para las cuales no exige ninguna descripción del puesto y existen pocos lineamientos sobre a quién, cómo o qué debería representar un político. El surgimiento de la sociedad civil y las nuevas formas de democracia participativa, permite hoy en día que los ciudadanos cuenten con mucho más vías de representación y desagravio ante el cuestionamiento de la efectividad de los

---

<sup>111</sup> De acuerdo a una encuesta de “World Public Opinion.org” aplicada en 2008, reveló que el 85% de las personas cree que “la voluntad del pueblo debería ser la base de la autoridad del gobierno”.

parlamentos como órganos de interlocución válidos para la ciudadanía. Si bien en algún momento los parlamentos fueron el foro por excelencia para dar voz a las preocupaciones del pueblo, ahora compiten con toda una serie de alternativas.

El reporte identifica tres tendencias globales para eficientar a los parlamentos:

- a) El nuevo rol de los partidos políticos para demostrar su sensibilidad a las actitudes del público y al mismo tiempo plantear agendas legislativas que encuentren un equilibrio entre la capacidad de respuesta al público y la coherencia interna del partido;
- b) Las limitaciones al campo de acción de los políticos, en este sentido hoy algunos parlamentos buscan limitar la duración del mandato, ya sea al impedir la reelección o someter a los políticos al voto de confianza del pueblo, o bien, mediante la destitución. Eliminar los posibles conflictos de interés al restringir las actividades extraparlamentarias e identificar las incompatibilidades con el cargo e implementar códigos de conducta dirigidos a establecer estándares mínimos de disciplina parlamentaria.
- c) El desarrollo de estrategias para mejorar el incremento de servicios que ofrecen los parlamentarios al público, los cuales van desde el apoyo a nivel individual, intercesión ante autoridades, representación dinámica para influir en las decisiones del parlamento y, financiamiento y desarrollo de proyectos, labores todas ellas que no son su principal rol. Sin embargo, esta demanda de servicios, señala el reporte, es sólo el principio de la ecuación, toda vez que es el rubro más tangible y aparentemente positivo que los ciudadanos tienen para evaluar o cuando menos formar un criterio de sus representantes, ya que en la mayoría de las veces este apoyo disimulado tiene un trasfondo electoral a la par de existir grandes cuestionamientos acerca del control financiero y la efectividad de dichos apoyos.

Aún así, el Informe sostiene que el papel de los parlamentos es más latente que nunca, cuyo desafío consiste en seguir evolucionando para garantizar de manera estratégica y eficaz las crecientes demandas de la sociedad.

Aunado a ello, la Audiencia Parlamentaria Anual UIP – ONU, titulada “Reforzar la rendición de cuentas política en un mundo más pacífico y más próspero”, realizada en Nueva York a fines de noviembre de 2011, con la participación de 180 personas (parlamentarios y funcionarios parlamentarios) de todo el mundo. Se centró en el rol de la UIP como organismo internacional que aspira al fortalecimiento de la rendición de cuentas política a nivel internacional, la participación de los jóvenes en el proceso democrático, el fortalecimiento de los vínculos entre las instituciones nacionales y la sociedad civil, así como en las buenas prácticas en materia de transparencia presupuestaria.

De este modo el organismo encargado de aglutinar a los parlamentos ha sostenido que: *“La democracia, al igual que la rendición de cuentas política, solamente puede existir si la relación entre aquellos que ejercen el poder y aquellos que lo delegan va más allá de las elecciones y es mantenida a favor de una comunicación constante y de intercambios interactivos. La participación de la sociedad civil en el proceso político no es suficiente para garantizar una representación equitativa de los diferentes intereses presentes en la sociedad ni produce necesariamente un sistema caracterizado por una mayor equidad y justicia social”*.

Una mayor participación internacional de los parlamentos es necesaria para ayudar a subsanar el déficit democrático en las relaciones internacionales como lo sostiene en su Estrategia denominada “Mejores parlamentos para democracias más fuertes”, Evidencia presentada con el número 28. Documento en el cual se sostiene que en el mundo globalizado e interrelacionado de hoy, es deseable un compromiso parlamentario más fuerte a nivel internacional para identificar soluciones sustentables para las principales cuestiones mundiales y asegurar su implementación. La UIP en este sentido continuará desarrollando una dimensión parlamentaria para la cooperación internacional, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas de los procesos globales, y movilizand o una acción parlamentaria sobre los principales desafíos mundiales y con ello subsanar el déficit democrático en las relaciones internacionales. En este sentido la organización internacional de los parlamentos enfoca su trabajo para apoyar la capacidad de los parlamentos convencidos de que con mejores instituciones parlamentarias se hacen democracias más fuertes.

Entendiendo al parlamento como la piedra angular de la democracia. Por tanto su actuación debe contar con la capacidad y los medios para llevar a cabo sus funciones constitucionales, encarando los valores democráticos fundamentales en las labores que realicen para demandar la rendición de cuentas al gobierno en nombre de los ciudadanos y dar cuenta clara, oportuna y veraz de su actuar frente a la sociedad.

Para lograr lo anterior la UIP ha establecido dentro de sus estrategias de acción dar a conocer las buenas prácticas en materia de control parlamentario y favorecerá su implementación a través de la asistencia técnica, en particular en lo que concierne a las funciones presupuestarias y de auditoría del Parlamento.<sup>112</sup> Sobre el particular, se determinó mediante resolución adoptada por consenso durante la 126ª Asamblea de la UIP, celebrada en Kampala, Uganda, el 5 de abril del 2012, lo siguiente:

*“Llamar a todos los parlamentos a adoptar leyes y a tomar medidas precisas para mejorar su transparencia, desarrollar los instrumentos de información y comunicación para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pertinente sobre los procesos parlamentarios, a cumplir eficazmente su función de control de las otras ramas del Estado, y a dotarse de mecanismos eficaces de apertura a la sociedad civil y de rendición de cuentas”.*<sup>113</sup>

La UIP de este modo entiende que la relación entre el Parlamento en tanto que institución, los parlamentarios y la sociedad civil es importante para forjar consenso, pero la posibilidad de contribuir al trabajo legislativo y a la misión de control del Parlamento está con frecuencia limitada a unos pocos grupos de presión y agregaríamos nosotros de intereses. Visto de este modo, los parlamentos siguen diferentes métodos para organizar la participación de la sociedad civil en las diferentes etapas del proceso legislativo, particularmente a través de las audiencias públicas, las asambleas, los referendos y las iniciativas ciudadanas, las consultas de expertos o de

---

<sup>112</sup> Galvalisis, Carina. Trad. *Mejores Parlamentos, Democracias más fuertes. Estrategia de la UIP 2012 – 2017*. 124ª. Asamblea y Reuniones conexas. Panamá. 15 de abril de 2011.

<sup>113</sup> Galvalisis, Carina. Trad. *Informe 126ª. Asamblea UIP y reuniones conexas. Kampala, Uganda. 31 de marzo – 5 de abril 2012*. [www.secretariagrulacuip.org](http://www.secretariagrulacuip.org)

ciudadanos ordinarios y de las invitaciones a todos los particulares y a los grupos interesados a presentar propuestas (asociaciones sin fines de lucro, sindicatos, empresas, etc.). Sin embargo, en tanto los parlamentos no se tornan más abiertos a la contribución de la sociedad civil, estos enfrentaran el desafío de reconciliarse con la sociedad. Ya que el acto de elegir cuáles intereses debieran ser tomados en cuenta concierne a la misión de los electos, quienes están encargados de representar los intereses de la sociedad.<sup>114</sup>

Otro aspecto que debe destacarse, es el objetivo estratégico de reforzar la adhesión de los parlamentos a los objetivos internacionales de desarrollo, en atención a que éstos están llamados a desempeñar un papel central en la erradicación de la pobreza y la consecución del desarrollo, velando de manera escrupulosa por que los planes o programas de gobierno cumplan sus cometidos, ya que su solo carácter representativo les permite hablar en nombre de los grupos marginados y vulnerables, y garantizar así la implicación nacional de estos sectores a las políticas y acciones de desarrollo. Asimismo, la UIP sostiene que “un parlamento que represente a todo los sectores de la sociedad y tenga los poderes y medios necesarios para legislar y obligar al gobierno a rendir cuentas hace una enorme contribución a la paz y la estabilidad”.

La Unión de Parlamentos es promotora activa de la capitalización de las oportunidades existentes para dar a conocer el trabajo de los parlamentos, los parlamentarios y la propia organización a fin de transmitir al público un conocimiento más amplio de lo que los parlamentos hacen en su beneficio.

Ejemplo de ello, como lo hemos sostenido, ha sido la implementación de nuevos instrumentos de comunicación como lo son las páginas de Internet en las cuales se puede conocer más del funcionamiento de los parlamentos, cruzando información actualizada y dinámica sobre el desempeño de los legisladores como conjunto, así como de las comisiones que lo integran y de los debates que en su seno acontecen permitiendo una comunicación bidireccional. Estas páginas contienen gran cantidad de documentación actual e histórica, así como síntesis, cuadros y tablas

---

<sup>114</sup> *Audiencia Parlamentaria ante Naciones Unidas. Reformar la responsabilidad política para un pacífico y más prospero mundo. Serie Unión Interparlamentaria 31. NY. Nov. 2011.p.p.14.*

sobre la labor legislativa y de fiscalización que ejercen aquellos, también de búsqueda de disposiciones legales y hasta la posibilidad de ver en tiempo real las sesiones plenarias. Del mismo modo los discursos de inicio de los periodos legislativos son magníficas oportunidades para dar a conocer las metas del periodo respectivo, mientras que los de cierre lo son para hacer balances de situación, destacando los logros y el cumplimiento de los objetivos de los planes operacionales, así como los de largo plazo, pero también son válidos para reconocer las metas no alcanzadas y las razones de ello. Aquí es oportuno resaltar los indicadores de gestión que contrasten la planificación con los resultados obtenidos, los cuales se levantan mes a mes en algunos parlamentos y se consolidan en los discursos de cierre para conocer los avances de las agendas de cada uno de los grupos parlamentarios integrantes de las cámaras.

Las publicaciones en medios impresos como las revistas especializadas también atienden la necesidad de rendir cuentas al público que visita las bibliotecas o los centros de estudio en búsqueda de información para realizar estudios y análisis sobre el acontecer político y jurídico del país. Y no menos importante para estos propósitos lo es la publicación de estadísticas de la gestión parlamentaria en periódicos de circulación nacional y en otros medios de comunicación, información generada por tanques de pensamiento los cuales pretenden cambiar la realidad e impactar en los tomadores de decisiones, generando ideas y coadyuvando a la generación de crítica pensante para convertirse en referentes analíticos, como se ha señalado aquí.

No obstante todo lo anterior, no deja de ser controversial la aspiración de que los legisladores individualmente considerados rindan cuentas a sus electores y a la ciudadanía en general de sus actuaciones en el plenario y en las comisiones, toda vez que el ejercicio del voto se entiende como un acto de conciencia del legislador. Y por tanto, el conocimiento de sus actos es un bien intangible que le brinda a los mexicanos alcanzar la certeza legislativa, permitiendo así mejorar la aplicación de la técnica legislativa, la capacidad fiscalizadora y la defensa de los intereses nacionales para un adecuado equilibrio de poderes, recobrando la añeja aspiración ciudadana de tener mejores gobernantes. Por ello, en el marco de la reunión anual de la Alianza por el Gobierno Abierto celebrada en la Cumbre Londres 2013, se presentó la Alianza para el

Parlamento Abierto en México, Arena Ciudadana y Transparencia Mexicana presentaron los diez principios de un Parlamento Abierto:

CUADRO 8. 10 Principios de un #ParlamentoAbierto.



FUENTE: Transparencia Mexicana.

### 3.2. ¿AUTÉNTICA REPRESENTACIÓN? OBLIGACIÓN ÉTICA O JURÍDICA.

Un tema que pareciera pasar por desapercibido pero que cobra actualidad para darle mayor solidez al presente trabajo es el referente a las **competencias de ejercicio obligatorio**, las cuales como su nombre lo indica se refiere a normas de carácter interpretativo y vinculante, por virtud de las cuales el destinatario de la norma no puede negarse a su cumplimiento so pena de violentar la norma fundamental al contradecir el principio de legalidad. Ejemplo de este tipo de competencias lo podemos observar en el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece **la obligación del Presidente de la República de rendir un informe** por escrito al Congreso de la Unión, a la apertura del primer periodo de sesiones, por lo tanto, esta conducta debe ser realizada necesariamente por su destinatario, o de lo contrario se ubicaría en una omisión que transgrede el texto constitucional. En este mismo sentido, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece en su artículo 14, que **son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia** en su fracción XI: **Rendir ante los ministros... y miembros del Consejo de la Judicatura Federal al finalizar el segundo periodo de sesiones de cada año, el informe de labores del Poder Judicial de la Federación**, imponiéndose de este modo un imperativo categórico de rendir cuentas de su ejercicio al frente de uno de los poderes públicos informando el estado actual del mismo durante su ejercicio al frente de él. Cosa distinta que no se haya dentro del cuerpo normativo que establece las prerrogativas y obligaciones del Presidente en turno de la Mesa Directiva tanto del Senado como de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que se informa los resultados y evaluación que se tenga del Poder Legislativo; salvo para el caso de los Diputados su Reglamento Interno establece la obligación ambigua de “presentar un Informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar una copia a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos<sup>115</sup>, para su publicación en la Gaceta”, documento que carece de formato y por virtud del cual no existe sanción alguna ante su incumplimiento.

---

<sup>115</sup> La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente y los miembros de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

Lo anterior, es así en virtud de que las personas que asumen democráticamente la función pública deben ser conscientes que su cargo es un poderoso instrumento tendiente para alcanzar objetivos comunes y éticamente reprochables. Para ello no basta con que los representantes populares y los funcionarios públicos cumplan con la ley pues esa es una condición necesaria pero no suficiente; es imperativo, además, que el trabajo se desempeñe de cierta manera: con eficacia, eficiencia, austeridad y honestidad, de todo lo cual los servidores públicos deben rendir cuentas a los ciudadanos.

No obstante, de acuerdo a la lógica política de la premisa de los gobiernos democrático-constitucionales, con tristeza se enfatiza que en los países latinoamericanos, incluido México, existe una gran distancia entre lo que se prescribe y lo que acontece, la práctica política demuestra que muchos de nuestros presidentes, diputados, senadores, magistrados, ministros y, en general el cúmulo de servidores públicos – en su mayoría – terminan comportándose muy por debajo de lo esperado por los ciudadanos, es decir, desvinculados de cualquier obligación a rendir cuentas y responder por sus fracasos, abusos de poder y corruptelas, como ha sido exhibido con mayor frecuencia por los medios de comunicación en años recientes. Esta situación ha acentuado en México altos niveles de ineficiencia, ineficacia, corrupción pública, irresponsabilidad y falta de transparencia en el ejercicio del poder público, así como en el cumplimiento de las competencias asignadas a funcionarios y servidores públicos. En efecto, una buena parte del discurso político en los últimos años, ha versado primordialmente sobre esta temática y resulta fácil constatar el descontento ciudadano hacia quienes nos gobiernan, como ha quedado demostrado en el capítulo que antecede.

Máxime en el caso particular de la actividad legislativa, ya que abre frente al ciudadano un sentido de responsabilidad aún mayor, pues se trata de un poder que decide el destino mismo de las personas. Por estas razones, la persona o personas elegidas por la sociedad para hacer leyes debe ser un “buen legislador”, entendiéndolo no sólo como aquella persona que domina la técnica jurídica y la técnica legislativa, el que redacte unas leyes de acuerdo con la perfección de su actividad; sino aquella persona que haciendo buenas leyes realiza en sí misma, en su persona y en

la de los demás, el bien. En este orden de ideas, el buen legislador es además, la persona que vive para la política<sup>116</sup> y no de la política. Es decir, que aspire a la función legislativa por el hecho de realizar unos valores en la sociedad a través de las leyes, pero no por el poder económico y político que conlleva esa actividad, como se ha podido demostrar con las evidencias aquí aportadas. Empero, lograr lo anterior implica que las convicciones morales y políticas tengan en el individuo un rango fundamental, siendo su consecuencia inmediata la ética de la responsabilidad, ya que en su labor debe atender primordialmente a sus convicciones sin olvidar las circunstancias y las consecuencias de su actuar. Así, el modo idóneo de llegar a acuerdos, sobre todo en aquellos en que cada uno puede tener su propio punto de vista, es la deliberación; método que a diferencia de la votación y de la negociación, garantiza una decisión racional y prudente, exigiendo compromiso social, no indiferencia; argumentación, no votación; fundamentación, no liberalismo; inclusión, no discriminación; y prevención, no mera aceptación; circunstancias todas ellas que lamentablemente no acontecen.

La diatriba, las provocaciones y la toma de tribuna, parece ser la constante del Congreso mexicano, pocos han sido los momentos preclaros de lucidez argumentativa por parte de la clase política, ya que como bien señala Pascal Beltrán del Río<sup>117</sup>: “...en México, pasa por alto la importancia del debate público para la salud de la democracia. Se le ha sustituido por una cacofonía de monólogos, cuyos interpretes no escuchan lo que dice la otra parte porque no les importa; la consideran indigna de parlamentar y la interrumpen sólo para insultarla”. Observar lo anterior, nos lleva a la hipérbole narrada por el escritor portugués Miguel Sousa Tavares en su obra *Equador*, traducida al español como “El Gobernador”, en la cual el personaje central de la novela hace todo lo que cree correcto – ceñirse a la ley, promover la dignidad... – pero descubre que, en política, lo correcto es representar los intereses de los grupos que lo apoyan. Así las cosas, pareciera que el sentido mismo de la política, siempre arropada de conceptos

---

<sup>116</sup> *El hombre que vive para la política debe tener ciertas cualidades que le permitan estar a la altura del poder y responsabilidad que se deposita sobre él. En este sentido, solamente quien está pura y simplemente al servicio de una causa tiene personalidad, la cual implica tener ciertas cualidades. Puede decirse que son tres las cualidades decisivamente importantes para el político: Pasión, sentido de la responsabilidad y medida. Pasión en el sentido de positividad, de entrega apasionada a una causa. La pasión no convierte a un hombre en político sin no está al servicio de una causa y no hace de la responsabilidad para con esa causa la estrella que oriente la acción. Para eso se necesita medida, capacidad para dejar que la realidad actúe sobre uno sin perder el recogimiento y la tranquilidad. Weber, Max, El político y el Científico, trad. Raymond Aron, Alianza, Madrid, p. 154.*

<sup>117</sup> Beltrán del Río, Pascal. “Nuestra pobre cultura del debate”, *Excelsior.com*, 12 de Agosto de 2013.

grandilocuentes – libertad, igualdad, solidaridad, bien común... –, es siempre devastadora para aquellos que se dejan seducir por su narrativa.

Por ello, la desafección e impaciencia se ha transformado paulatinamente en una creciente y generalizada desaprobación del electorado sobre el desempeño de los representantes populares, así como de las instituciones públicas, lo cual plantea serios desafíos, tanto para quienes han logrado por mucho tiempo vivir bajo el alero del sistema democrático, como para aquellos que apenas comienzan a construir los cimientos de ese sistema político.

Los diagnósticos, investigaciones, consultas y demás evidencias aquí presentadas, muestran un consenso generalizado sobre la falta de representatividad, la insuficiente capacidad organizacional, la debilidad institucional, la ineficiencia y la corrupción del órgano legislativo, lo cual socava la credibilidad y legitimidad del denominado “Primer Poder de la República”<sup>118</sup> para el cumplimiento de sus funciones.

Entre tales tareas, cabe citar la de control político o parlamentario. El cual supone constitucionalmente que, el Congreso asume la obligación de fiscalizar y vigilar que los otros poderes públicos, órganos, entes, así como a sus titulares, cumplan con los mandados originados en el ordenamiento jurídico. Además, esa función permite a los diputados determinar si las políticas públicas satisfacen o no las aspiraciones del bien común, la libertad, la igualdad, la justicia social, la solidaridad y el contenido ético público del sistema democrático y, por último, si la administración de los negocios y las obras públicas se han realizado de conformidad con los principios de eficiencia, eficacia, austeridad, transparencia y honestidad.

No obstante esa amplitud de propósitos, ha quedado patente con las evidencias aportadas en este trabajo que la función del control político sufre una grave crisis, manifiesta de manera singular en la incapacidad del Poder Legislativo para cumplir sus cometidos, para fiscalizar y evaluar

---

<sup>118</sup> Perina, Rubén. “El papel de la OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo”: en *Experiencias de Modernización Legislativa en América Central*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José Costa Rica, 1999, p. 15.

resultados, así como para pedir cuentas y exigir responsabilidades a quienes las deban. Incluso se ha llegado a sostener que esta función constituye una especie en extinción.<sup>119</sup>

De este modo para exigir transparencia, investigar, pedir cuentas y denunciar a otros, los mismos legisladores debieran tener la obligación legal de ser los primeros en dar ejemplo de rectitud y corrección.

Así pues, ¿cómo los diputados van a criticar a los titulares de la administración pública por sus viajes al exterior, si los diputados son los primeros en practicar el turismo legislativo? ¿Cómo van a fiscalizar el régimen de contratación pública en la administración, si ellos mismos practican el nepotismo y tienen a familiares y amigos en su cuerpo de asesores? ¿Cómo van a revisar con objetividad el presupuesto, si ellos mismos han amputado programas, haciendo transferencias o disponiendo de partidas presupuestales, solo con el propósito de satisfacer demandas electorales?

La conclusión es clara, si se tiene la casa sucia, se carece de legitimidad para pedir a otros que limpien la suya. El resultado de ello arroja dos consecuencias: Primero, el Congreso pierde legitimación para controlar a otros, lo cual es grave en un sistema construido, a partir de la independencia de los poderes, del sistema de frenos y contrapesos, así como de los controles recíprocos. Segundo, los legisladores no autorrevisan o controlan sus actuaciones porque se saben culpables de muchos actos relacionados con abusos, privilegios, desperdicio y corrupción, pero además, por una razón muy humana: no está en la mente del ser humano ser juez de sus propios actos.

En estas condiciones, ¿qué tenemos? Legisladores indiferentes y complacientes, pero, quizás, esperando de otros lo que no saben dar de sí, llenando su boca de retórica bizantina al señalar las bondades de la transparencia y la rendición de cuentas, aunque en la práctica éstas no sean cumplidas por ellos. Reduciendo su papel como representantes populares al voto silencioso a cambio de privilegios, prerrogativas y corruptelas. De esta forma, se produce un fenómeno de

---

<sup>119</sup> Para mayor explicación, véase SOLIS, Alex, *Reyes sin corona, rendición de cuentas y evaluación de resultados*, San José Costa Rica, 2002, pp. 137 y ss.

lejanía de los diputados con sus comunidades y electores, de manera que el diputado no rinde cuentas, no informa sobre sus tareas y no enfrenta a sus electores para al menos dialogar, de cuando en cuando, con ellos. Como resultado, se quiebra el mandato democrático más útil y necesario: el de la responsabilidad de los gobernantes y, en el caso particular que nos ocupa, la obligación de los legisladores de rendir cuentas, de responder por sus actos ante sus representados, es decir, ante quienes se benefician o sufren las consecuencias de sus decisiones.

## CONCLUSIÓN.

México dispone de instituciones de representación legítima, de mecanismos electorales libres y aceptados, un sistema de partidos competitivo compuesto de tres partidos fuertes y una pluralidad de fuerzas divergentes, la garantía de los derechos políticos fundamentales, un conjunto institucional básico cuyas cualidades inscriben el proceso político en la órbita democrática. Sin embargo, la novel democracia mexicana no ha dado paso a un sistema representativo libre de intereses, ni ha instaurado mecanismos de rendición de cuentas que responsabilice políticamente a los representantes frente a los representados, como por ejemplo, la reelección legislativa o algún otro mecanismo institucional que corresponsabilice al Congreso en la función de gobierno.

En la incipiente y siempre cambiante democracia mexicana, el proceso representativo es innegable que está determinado por intereses grupales, pero ahora procesado desde el interior de los partidos políticos, es decir, intereses procedentes de diferentes centros de poder, pero sin relación directa con la adscripción individual del representante. En lo esencial, la acción de representar sigue significando actuar como miembro de un partido político, a través del cual se procesan intereses de grupos. De esta forma el Congreso mexicano se estructura bajo una lógica de partidos competitivos, en el que sin embargo, el comportamiento de los legisladores sigue siendo de lealtad y disciplina con el cuerpo orgánico al que pertenece y no hacia el elector, como debiera suceder en la teoría. Los legisladores de este modo pierden credibilidad y confianza y son concebidos como actores sin iniciativa y capacidad de juicio independiente, susceptibles de una conducción permanente, bajo una línea política definida por la estructura de autoridad, en esencia, por los dirigentes de los partidos políticos.

De este modo podemos observar que el diseño institucional de la rendición de cuentas en México, como acertadamente lo comenta Amparo Casar, es inoperante debido a que sólo existen responsabilidades aisladas que competen a diferentes autoridades con un marco jurídico contradictorio y omiso. Los legisladores mexicanos bajo esta óptica gozan de un estatuto

diferenciado que no permite que sean sancionados o cuando menos calificados por sus actos cuyo único incentivo es continuar su carrera política a partir de la disciplina a sus centros de poder.

La legislación es una concepción estática frente a la realidad social; mientras que la naturaleza de la función legislativa es dinámica en tanto que implica una apreciación de los valores e intereses aplicables en las relaciones sociales. El legislador desde esta perspectiva cumple una tarea política plena, al decidir en un territorio y tiempo dados sobre los valores e intereses dignos de ser plasmados en leyes.

Desde esta óptica hemos sido partícipes de que la planeación, el conocimiento y creatividad para el trabajo legislativo, así como la necesidad de difundir los actos de la función parlamentaria, son temas de vital importancia para continuar la transformación democrática de México.

A lo largo de la última década se han impulsado reformas que nos permiten afirmar que en México existen instituciones sólidas. Sin embargo, la novel democracia mexicana aún no ha discernido con talante algunas cuestiones que me parece fundamentales en el actual contexto para fortalecer al Poder Legislativo: ¿cómo lograr que la producción legislativa sea acorde con las necesidades y preocupaciones de la sociedad mexicana?, ¿cuáles son los mecanismos e instrumentos más eficientes para evaluar el desempeño legislativo? y ¿deben rendir cuentas los legisladores frente a los ciudadanos?

Discernir las anteriores cuestiones nos lleva en primera instancia a señalar que la rendición de cuentas de los titulares de cargos públicos es actualmente un requerimiento básico de toda vida pública en la democracia, como lo afirma el Ministro Juan Silva Mesa, todos los servidores públicos, aun los que son elegidos por medio del sufragio electoral, son figuras públicas y por tanto, el umbral de protección que gozan tiene un estatuto diferenciado respecto de la privacidad para ceder su potestad frente al interés público, por ende, los legisladores deben rendir cuentas ante la sociedad y no particularmente ante sus electores, partiendo de la idea de que las actividades en el ejercicio del encargo deben ser públicas y los electores derivado de esa

publicidad tengan la posibilidad de cuestionar el quehacer legislativo con el fin de fortalecer y estructurar mejores leyes para México. En segundo orden de ideas, la democracia, como bien señala el jurista Miguel Carbonell, es por excelencia la forma de gobierno basada en lo público, concepto que se desarrolla desde el momento de elegir a los gobernante, hasta las vías a través de las cuales se pueden tomar las decisiones. De este modo, se sostiene por la teoría política contemporánea que todo el que recibe un encargo de otro debe rendirle cuentas. De modo similar como el mandatario debe rendirle cuentas al mandante por las gestiones que realiza en nombre de aquel, los legisladores y, concretamente, los diputados federales y senadores de la república, deben por la naturaleza de su encargo rendir cuentas de su labor a la ciudadanía. Solo de este modo la ciudadanía volverá a tener confianza en las instituciones políticas y, por consiguiente exigirá de los gobernantes y actores mayor altura de miras en la consecución de reformas estructurales para el país.

Es preciso también reconocer que por mucho tiempo la política mexicana ha intentado superar los aspectos político-electorales de la falta de correlación de los calendarios electorales y la no reelección de cargos de elección popular, incorporando aspectos sociales, como la transparencia y la rendición de cuentas como elementos *sine qua non* de las democracias contemporáneas, dichas medidas han sido más discursivas que prácticas debido a vacíos normativos, dejando en la retórica el aspecto de que hoy en día el fortalecimiento de un Estado democrático depende de las relaciones entre gobierno y ciudadanía, basadas principalmente en información directa y honesta sobre las actividades que estos desarrollan, generando así aquello que Dieter Nohlen llama “confianza política”; justificación que cobra vigencia bajo el argumento que nos diera el notable Norberto Bobbio al entender que un gobierno democrático debe ser un “poder sin máscaras” y por lo tanto debe existir un verdadero interés por parte de los servidores públicos y representantes populares por transparentar su labor, dejando atrás la discrecionalidad y opacidad de sus actos. Consciente de que la rendición de cuentas es un elemento esencial de la democracia participativa, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos de la ciudadanía para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia,

honestidad, eficiencia y eficacia, el mandato que les fuera encargado mediante el sufragio electoral.

De este modo, surge la necesidad de **construir una propuesta normativa que establezca nuevos instrumentos técnico - legales que consideren una más eficaz rendición de cuentas del Poder Legislativo y, permita en el fondo dotar a los ciudadanos de herramientas institucionales para vigilar su desempeño y calificar su actuar.**

Hasta ahora los elementos de que disponen los ciudadanos se reducen a meras impresiones, o apreciaciones más o menos informadas, muchas veces incapaces de procesar de manera adecuada a las múltiples evidencias que sobre el trabajo legislativo se tienen aunado a la imagen siempre negativa que la función pública les merece, ello es así por la fascinación que la prensa mexicana siente por las declaraciones de los políticos. Así, la percepción que los mexicanos tenemos de los representantes populares es lamentable, dado que los criterios de evaluación de su actuar se base en criterios subjetivos; por su parte las diversas métricas aplicadas por académicos y “*think tanks*” para evaluar el actuar del Poder Legislativo se han concentrado sólo en indicadores de actividad y no de desempeño, planteando ejercicios democráticos que nos permiten mejorar el actuar del Poder Legislativo, pero lamentablemente su difusión sólo se quedan en el ámbito académico y no forma parte del conocimiento general. Hasta cierto punto lo anterior es entendible porque el ciudadano mexicano en lo general tiende a desentenderse de aquello que se aleja de su ámbito personal, pero también, porque no es fácil comprender lo que sucede al interior de un cuerpo colegiado como lo es el Congreso de la Unión.

Cambiar dicha percepción es un reto de enormes proporciones pero lograrlo sentará un precedente en materia de rendición de cuentas honesta y responsable de sus integrantes, transformando un de los paradigmas de la democracia mexicana mediante la cual se transmita información veraz, clara, oportuna y suficiente a la sociedad por parte de aquellos a quienes se les ha conferido un encargo de confianza. Para de este modo comprender que, el Poder Legislativo es el órgano de representación política y de deliberación por excelencia, en el cual concurren los

representantes de las diversas fuerzas e intereses sociales. Y que por su función, es el espacio de los debates generales, de la lucha argumentada a favor de la mayoría de razón con el único fin de contrastar posiciones y alcanzar acuerdos en favor de los mexicanos. Considerando que el Poder Legislativo y los legisladores constituyen un pilar fundamental para el ejercicio democrático en sus funciones legislativa, fiscalizadora y de representación, todo lo cual redundará en la defensa de la institucionalidad democrática y la promoción de la credibilidad pública en las instituciones y sistemas democráticos.

De este modo el concepto y alcances del estatuto de los legisladores se ha ido robusteciendo en la medida en que la sociedad y sus formas de organización e instituciones políticas han evolucionado, haciéndose cada vez más complejo. Por un lado tenemos, conforme a la naturaleza de la función que se desempeña, fundada en el derecho a la libertad, a la libertad de información, de análisis, de divulgación y de expresión de su voluntad en la toma de decisiones; el derecho de acceso a los órganos del debate parlamentario, como consecuencia de la naturaleza del encargo; el derecho de acceso a la información y, otro el de las condiciones, o a gozar de condiciones, para el desempeño del encargo. Y por el lado de los deberes, cuyo principal eje es el de ejercer la responsabilidad que conlleva la representación y, en ese sentido, el deber implica el desempeño de la función, tanto en el Pleno como en las comisiones, el deber de no actuar en contrario a la naturaleza de su función, el deber de conducirse con la verdad y conforme al compromiso político con sus electores, el deber de no actuar con abuso de su encargo o usar el mismo en beneficio propio, el deber de trato apropiado entre sus pares y con los demás titulares de los órganos del estado, el deber de transparencia en el desempeño del encargo y, como consecuencia misma, la rendición de cuentas en su quehacer parlamentario.

Pero cómo hacer compatible y tangible este deber con la exigencia ciudadana de conocer y evaluar el trabajo legislativo y, por ende, el trabajo desarrollado por los legisladores.

Si bien es cierto, estos derechos y deberes varían en función de los acuerdos y consensos a que lleguen las fuerzas políticas representadas en las cámaras en cada periodo legislativo, un avance

importante se dio con la expedición de reglamentos autónomos para cada una de las cámaras, que para el caso concreto del Senado incorporó un apartado específico de derechos y obligaciones, estableciendo un catálogo mínimo de deberes y obligaciones, entre ellos, el deber de los legisladores a presentar en tiempo y forma las declaraciones e informes que establecen las normas aplicables o que deben rendir con motivo del desempeño de sus funciones o encomiendas (artículo 10, fracción VIII del Reglamento del Senado de la República) mismos que se publican para fines informativos en la Gaceta Oficial de dicho órgano, como ya también se contenía de forma más concreta en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados. Del mismo modo el artículo 130 de la Ley Orgánica del Congreso General que establece: “el Congreso... hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta Ley les encomiendan”.

No obstante lo anterior, una tendencia moderna del actuar de los parlamentos se refiere a los principios y valores en que se debe sustentar la actuación de sus integrantes, tema que se ha incorporado recientemente en la agenda de la discusión internacional. Tal exigencia se puede explicar en buena medida por la generalizada pérdida de confianza, tanto en las instituciones como en la probidad de los funcionarios, cuyo fin inmediato es lograr de los parlamentarios una adecuada observancia de las funciones inherentes a su estatuto. Ya que como hemos señalado el acto de rendir cuentas, de acuerdo al Parlamento Centroamericano, debe responder a una planificación estratégica de los parlamentos con horizontes temporales de largo plazo para alcanzar la visión institucional, y los planes operativos a corto plazo para lograr las metas y objetivos inmediatos de los partidos y coaliciones de partidos que detentan la mayoría parlamentaria coyuntural. Esos planes estratégicos deben comprender el diagnóstico de la percepción que la ciudadanía tiene del parlamento en el presente y cómo sería deseable que esté en el mediano y largo plazo. Obviamente, una planificación así va acompañada de tareas y acciones concretas que deben realizarse paulatinamente hasta alcanzar las metas deseadas. En ese propósito, juega un papel importantísimo el compendio y sistematización de las estadísticas de la actividad parlamentaria, que son de utilidad no solo para la rendición de cuentas, sino también para corregir el rumbo en pos de las metas establecidas, y que para el caso mexicano se

materializa en los archivos del Diario de los Debates. Metas que pueden ser muy sencillas de establecer, pero alcanzables sólo con voluntad y entendimiento mutuo de las fuerzas políticas que convergen en el Congreso mexicano.

Si bien ha sido de mucha utilidad para estos propósitos la existencia de páginas de Internet de ambas Cámaras, en las cuales se puede conocer más del funcionamiento del congreso mexicano así como la difusión de sus actos y transmisiones televisivas de sus sesiones mediante un Canal propio cuyo objetivo es contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la agenda legislativa, su acceso aún es limitado y en la mayoría de las ocasiones no es de interés de los mexicanos dado el constante golpeteo mediático de los partidos políticos aunado a la periodicidad de campañas electorales que sólo generan un hartazgo ciudadano de los asuntos políticos.

Por tanto, la rendición de cuentas bien entendida, viene a ser la oportunidad para que estas entidades políticas se reencuentren con los ciudadanos en espacios de participación, de intercambio y de reorientación del rumbo, beneficioso para toda la sociedad. De esta manera se podrá comprender el hecho de que los ciudadanos merecen que sus diputados y senadores actúen con probidad y los representen dignamente, que estén dispuestos a rendir cuentas de su mandato ante la sociedad y dispongan de mecanismos que permitan una adecuada sinergia con la sociedad. No se trata de soñar una nueva solución mágica que resuelva de una vez por todas la problemática, sino de entender a cabalidad el problema y ofrecer alternativas de solución. Otorgando vigencia y validez a los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano para fortalecer la transparencia, el acceso a la información pública y el empoderamiento de la sociedad civil en los procesos decisorios, especialmente recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Declaración de la Sociedad de Gobierno Abierto y otros instrumentos relativos a la buena gobernabilidad.

Por tal motivo el presente trabajo se adhiere a una serie de actores políticos y académicos que estiman oportuno clarificar el contenido de los deberes y obligaciones de los legisladores contenido en la Ley Orgánica del Congreso General para tener una aproximación normativa del deber de los legisladores de observar un comportamiento ejemplar, probo y transparente, orientado a la satisfacción del bien común y con preeminencia del interés general sobre el particular, ajustando sus actos a los más altos principios éticos del quehacer político. De no concretar una reforma en este rubro los legisladores continuarán perdiendo credibilidad y confianza ciudadana. Es así como sugerimos adicionar el numeral 4 del artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>120</sup>, la siguiente propuesta de reforma:

**Artículo 11.-**

**1...**

**2...**

**3...**

**4. Los diputados y senadores ejercerán sus funciones con pleno respeto de los principios de probidad y transparencia, en los términos que señalen la Constitución, esta Ley y los reglamentos de ambas Cámaras.**

***El principio de probidad consiste en observar una conducta parlamentaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función, con preeminencia del interés general sobre el particular.***

***El principio de transparencia consiste en permitir y promover el conocimiento y publicidad de los actos y resoluciones que adopten los diputados y senadores en el ejercicio de sus funciones en el Pleno y en las comisiones.***

***Los diputados y senadores deberán anualmente rendir cuentas de su mandato a la sociedad, proveyendo la información necesaria para su fiscalización. Para lo cual presentarán por escrito un informe que contendrá el record de asistencias al Pleno y reuniones de Comisiones, intervenciones en tribuna y voto emitido a dictámenes así como***

---

<sup>120</sup> Dicha propuesta se deriva del anteproyecto de Decreto que adiciona el numeral 4, del artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, enviado para su revisión a la Fundación Humanismo Político del Grupo Parlamentario de Acción Nacional; derivado de esa revisión se emitió una opinión que se recupera como Evidencia número 29 para el presente Portafolio.

***votos particulares, iniciativas y puntos de acuerdo presentados y, el desglose de gastos realizados con motivo de su función. Dicho informe será presentado a la Mesa Directiva y publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara, respectivamente. El incumplimiento a este deber constituye una falta a la disciplina parlamentaria y será sancionado por la Mesa.***

***Cada Cámara instalará al inicio de la legislatura una Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria encargada de velar, de oficio o a petición de parte, por el respeto de los principios de probidad, transparencia y acceso a la información pública, y de conocer y sancionar las faltas a la ética parlamentaria. La falta a dichos principios constituye una falta a la disciplina parlamentaria<sup>121</sup> en términos de esta Ley.***

Difícilmente se podría hablar de una democracia consolidada mientras no existan las bases para un control efectivo del poder, y la posibilidad de practicar este control es remota si los representantes son autónomos de la ciudadanía. La inteligencia, la voluntad y las convicciones que puedan ostentar los representantes en lo individual no permiten superar, por sí solas, la debilidad estructural del sistema representativo mexicano. También se requieren otras adecuaciones institucionales en el Congreso y en el gobierno, pero hay algo sin lo cual será muy difícil avanzar: el nexo de confianza que resulta cuando los representantes son responsables ante los representados. No podremos construir una cultura política y jurídica en tanto que prevalezca la percepción de un ejercicio misterioso y distante de la política.

Este trabajo de investigación es al final, solo una aproximación académica para sugerir una reforma al marco normativo que guía el actuar de los representantes frente a los ciudadanos, como un medio de control legítimo y un eficaz instrumento de rendición de cuentas horizontal, dado que es una necesidad apremiante el contar con legisladores honestos y responsables en México, gente experimentada en el quehacer legislativo, que vigile a cabalidad los alcances y límites de las reformas al orden jurídico nacional. Parlamentarios que asistan a las interparlamentarias con otros países con conocimiento de causa, con experiencia acumulada. Representantes populares vinculados con sus electores, atentos a sus demandas, en suma una clase política renovada, de cara a la sociedad y con altura de miras para transformar a nuestro país.

---

<sup>121</sup> Actualmente las faltas a la disciplina parlamentaria se contienen en los reglamentos autónomos de cada Cámara.

## BIBLIOGRAFÍA.

BECERRA, Ricardo. *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*. México, Cal y Arena, 2000.

BEJAR, Luisa (coord.), *Qué hacen los Legisladores en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Serie El Derecho, UNAM, 2009.

BEJAR, Luisa y WALDMAN, Gilda, *La representación parlamentaria en México*, México, Gernika, 2004.

BOBBIO, Norberto, *El filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

CARBONELL, Miguel, *El Régimen Constitucional de la Transparencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, “*Mecanismos de Control Legislativo*”, Memoria, La interpretación constitucional y sus Perspectivas, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2010.

COSSÍO D., José Ramón, “*Transparencia y Estado de Derecho*”, en ACKERMAN, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI, 2008.

ESPINIZA, Ricardo y WELDON, Jeffrey (coord.), *El congreso de la democracia*, Ediciones Mesa Directiva, México, Senado de la República, LXI Legislativo, 2010.

DAHL, Robert. *La poliarquía*. Participación y oposición. México, REI, 1993.

DWORAK, Fernando F., (coord.), *El Legislador a Examen, El debate sobre la reelección legislativa en México*. México, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003.

LÓPEZ-AYLLON, Sergio y Arellano, David, *Estudio en materia de Transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, CIDE, IFAI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.

LUJAMBIO, Alonso, *El Poder Compartido, Un ensayo sobre la democratización mexicana, México*, Océano, 2000.

LUJAMBIO, Alonso, *Estudios Congresionales*, Ediciones Mesa Directiva, México, Senado de la República, LXI Legislatura, 2010.

Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos, *Nuestra Democracia*, Sección de Obras de Sociología, México, PNUD, OEA, FCE, IFE, ACEID, 2010.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, México, Alianza Editorial, 1994.

Unión Interparlamentaria, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno, una guía de buenas prácticas*, Ginebra, Suiza, Unión Interparlamentaria, 2006.

WEBER, Max, *El político y el científico*, trad. Raymond Aron, Alianza, Madrid, 2007.

## HEMEROGRAFÍA.

Animalpolitico.com, “*Ni los auditores conocen en qué gastan los legisladores*”, 17 de abril de 2013.

Animalpolitico.com, “*Será que ahora sí serán transparentes*”, 26 de abril de 2013, <http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2013/04/26/sera-que-ahora-si-seran-transparentes/#axzz2RjFenTWP>

ADNPolítico.com, “*Las 3 vías para devolver el prestigio al Congreso*”, Opinión María Amparo Casar, México, 30 de agosto de 2012.

ADNPolítico.com, “*La experiencia y otros mitos parlamentarios*”, Opinión Fernando Dworak, México, 24 de septiembre de 2012.

ADNPolítico.com, “*Diputados dejan rendición de cuentas a su buena voluntad*”, México, 5 de noviembre de 2012.

ADNPolítico.com, “*En política, los mexicanos son desconfiados e intolerantes*”, México, 8 de noviembre de 2012.

ADNPolítico.com, “*Quién trabaja más, los diputados o los senadores*”, México, 11 de abril de 2013.

ADNPolítico.com, “*Irresponsabilidad igual a corrupción*”, Opinión María Amparo Casar, México, 17 de julio de dos 2013.

Lasillarota.com, “*El Senado, la cámara con más debate*”, Pulso Legislativo, México, 15 de abril de 2013.

Periódico El Universal, “*Preserva Identidad de beneficiarios del SAT*”, México, 11 de julio de 2012.

Periódico El Universal, “*Refuta FUNDAR a SAT sobre secreto fiscal*”, México, 14 de julio de 2012.

Periódico Reforma, “*Reformas en un país con corrupción*”, Opinión Guillermo M. Cejudo, 1 de septiembre de 2013.

## **LEGISLACIÓN.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento Interior de la Cámara de Diputados

Reglamento del Senado de la República.

Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.

## **REVISTAS.**

BELLAMY, Richard, “*Norberto Bobbio: Estado de Derecho y Democracia*”, DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante, España, 2005, pp. 73 – 80.

DE LA GARZA GUERRA, Arnoldo, “*Medidas de Accountability para los representantes en un sistema político donde no hay reelección*”, DATAMEX, nueva época núm. 80, LXX, Instituto Universitario de Investigaciones Ortega y Gasste, 2013.

GARCÍA, Jorge, “*La impunidad en el poder legislativo*”, El Mundo del Abogado, México, Año 15, núm. 168, abril 2013, pp. 32 – 34.

LAVEAGA, Gerardo, “*Tres enemigos de la transparencia*”, El Mundo del Abogado, México, Año 15, núm. 165, enero 2013, <http://elmundodelabogado.com/2013/tres-enemigos-de-la-transparencia/>

MONTES NANNI, Carlos E., “*El Poder Legislativo y los grupos de poder. Una visión informativa*”, Pluralidad y consenso, Núm. 20, Agosto 2012. pp. 88 – 96.

NACIF, Benito, “*Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo*”, Política y Gobierno, México, vol. XI, núm. 1, 2004, pp. 9 – 41, [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12532\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12532_Cached.pdf)

PIANA, Ricardo Sebastián, “*Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?*”, Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, año XIII, núm. 16, 2007, pp. 18 – 38.

RIVERA PRATS, Fermín Eduardo, “*Indicadores de la actividad legislativa ¿Cómo? ¿Para qué?*”, Pluralidad y Consenso, Revista del Instituto Belisario Domínguez, México, año 3, núm. 15, Junio 2011, pp. 14 – 22.

VÁZQUEZ, Rodolfo, “*Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos*”, DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante, España, 2007, pp. 205 – 216.

#### **OTRAS FUENTES.**

Audiencia Parlamentaria ante Naciones Unidas. “Reformar la responsabilidad política en pro de un mundo pacífico y más prospero”. Serie Unión Interparlamentaria 31, Documento de Trabajo, México, Senado de la República, LXI Legislatura, 2011.

CAMPOS, Roy, Conferencia: “Escenarios a 10 meses de la Elección”, Consulta Mitofsky, Seminario Elecciones 2011, Formando Equipos de Campaña, Palacio Legislativo de San Lázaro, noviembre 2011.

CASAR, Ma. Amparo, et al., “La estructura de la rendición de cuentas en México, Área de Estudio: Poder Legislativo”, Proyecto CIDE-Hewlett, México, CIDE, 2209, [http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/poder\\_legislativo.htm](http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/poder_legislativo.htm)

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Seguimiento y resultados de las políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", Reglamentos y Prácticas del Congreso de la Unión, México, 2006, [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

CRESPO, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas número 1, Auditoría Superior de la Federación.

Cuadernillo “Modernización de los Servicios de Comunicación Social en la Nueva Sede”, México, Senado de la República, LXI Legislatura, febrero 2012.

“Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos”, Seminario Internacional sobre transparencia y probidad en el Congreso Nacional y el Sistema de Partidos Políticos, Santiago, Chile, 13 de enero de 2012.

“Encuesta Nacional Gobierno, Sociedad y Política”, México, Vol. 2, Gabinete de Comunicación Estratégica, 2008.

“Encuesta Nacional Primer Semestre 2010, Sociedad”, México, Gabinete de Comunicación Estratégica, 2010.

“Evaluación del desempeño legislativo”, Centro de Estudios Espinoza Yglesias, México, junio 2009.

GALVALISIS, Carina, (trad.), “Informe 126<sup>a</sup>. Asamblea UIP y reuniones conexas”, Kampala, Uganda, Unión Interparlamentaria, 31 de marzo – 5 de abril 2012, [www.secretariagrulacuip.org](http://www.secretariagrulacuip.org)

“Indicadores de Desempeño Legislativo, LIX Legislatura”, México, CIDE, Monitor Legislativo, 2005.

“Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa”, Fundar, México, Resultados para México, 1ª. Edición, septiembre 2012.

Informe 124ª. “Mejores prácticas, Democracias más fuertes”, Asamblea y reuniones conexas, Unión Interparlamentaria, Panamá, abril 2011.

“Informe Parlamentario Mundial”, Ginebra, Suiza, Unión Interparlamentaria, febrero de 2012.

“Instrumentos de Control Parlamentario”, Estudio Comparativo de 88 parlamentos nacionales, Ginebra, Suiza, Unión Interparlamentaria, 2007.

“La importancia de la ética jurídica en la labor legislativa” conferencia impartida por el Dr. José Antonio Sánchez Barroso, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 18 de julio de 2012.

“Manual de relaciones entre Legisladores y Medios de Comunicación”, Fundación Legislativa de Líderes del Estado, Documento elaborado para la Organización de Estados Americanos, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, febrero de 2003.

“Opinión de la Legislación Electoral de México”, Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29021-e>

“Percepción del Congreso”, PARAMETRIA, Segundo Encuentro Nacional de Congresos y Legisladores Estatales, México, noviembre 2004.

“Promover la rendición de cuentas social: de la teoría a la práctica”, Nota temática, Oslo, Noruega, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Agosto 2010.

“Reporte Legislativo”, INTEGRALIA, México, Número Uno, Febrero – Abril 2011.

“Reporte Legislativo”, INTEGRALIA, México, Número Tres, LXI Legislatura, 2009 – 2012.

“Reporte Legislativo”, INTEGRALIA, México, Número Cuatro, LXII Legislatura, 2012.

“Sondeo del Congreso”, Gabinete de Comunicación Estratégica, México, agosto 2012.

“Transparencia en el Congreso de la Unión: algunas propuestas”, Nava Gomar y Ortíz Flores, Javier Miguel, Instituciones de Representación Política, Derecho a saber, balance y perspectivas ciudadanas, Sección II, IFAI, México, 2010.

“Versión Taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, celebrada los días 17, 18 y 19 de junio de 2013. Discusión del Amparo 599/2012. Amparo en Revisión.

#### **PÁGINAS DE INTERNET.**

<http://www.cidac.org/esp/index.php>

<http://fundar.org.mx/mexico/>

<http://www.impactolegislativo.org.mx/sitio/>

<http://www.ipu.org>

<http://www.integralia.com.mx/>

<http://www.openingparliament.org/>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/index.php>

<http://www.transparencialegislativa.org/introduc.asp>

<http://visionlegislativa.com/>

## ÍNDICE DE EVIDENCIAS.

	<b>Evidencias Presentadas</b>	<b>Concordancias</b>
<b>1</b>	Decretos de reforma y adición al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2007 y 2013. Diario Oficial de la Federación.	Pág. 9
<b>2</b>	Jurisprudencia relativa al derecho a la información. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, pleno, tomo III, junio de 1996, tesis P.LXXXIX/96 p.513.	Pág. 12
<b>3</b>	Infografía: El reparto de influencias en San Lázaro. Revista EXPANSIÓN, Oct. 1, No. 1100, Año 2012, pp 34. MONTES NANNI, Carlos E., “El Poder Legislativo y los grupos de poder. Una visión informativa”, Pluralidad y consenso, Núm. 20, Agosto 2012. pp. 88 – 96	Pág. 22
<b>4</b>	Opinión de la Legislación Electoral de México, Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley.	Pág. 28
<b>5</b>	Los Recessos del Congreso, 3 cosas que se bueno saber sobre ellos. Pulso Legislativo vía el Portal de Internet “La Silla Rota”.	Pág. 28
<b>6</b>	Indicadores de desempeño legislativo. CIDE, Monitor Legislativo. Segundo año de Ejercicio de la LXI Legislatura.	Pág. 33
<b>7</b>	¿Quién trabaja más, los diputados o los senadores? 3 indicadores para evaluar el desempeño legislativo del Congreso. TIC-TAC LEGISLATIVO vía ADNPolítico.com	Pág. 42
<b>8</b>	Iniciativa de reforma al artículo 30 de la Ley Orgánica del Reglamento Interior del Congreso General, presentada por el Sen. Ángel Alonso Díaz Caneja el 28 de abril de 2008.	Pág. 43
<b>9</b>	Foro: Segundo Encuentro Nacional de Congresos y Legisladores Estatales. Percepción del Congreso. PARAMETRIA, nov. 2004.	Pág. 46
<b>10</b>	Encuesta Nacional, primer semestre 2010. Gabinete de Comunicación Estratégica. Infografía del Congreso, agosto de 2012.	Pág. 47
<b>11</b>	Escenarios a 10 meses de la Elección. Consulta Mitofsky. Seminario Elecciones 2011, formando Equipos de Campaña.	Pág. 47
<b>12</b>	Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. Gobernabilidad y convivencia democrática. FLACSO vía ADNPolítico.com	Pág. 47
<b>13</b>	Reformas en un país con corrupción. Agencia Reforma, Guillermo M. Cejudo, 1° septiembre 2013. Resultados del Barómetro Global de la Corrupción 2013, Transparencia Mexicana. Artículo de opinión. “Irresponsabilidad igual a corrupción”. María Amparo Casar. ADNPolítico.com, 17 de julio de 2013.	Pág. 48 Pág. 49
<b>14</b>	Informe Latonobarómetro 2011.	Pág. 51
<b>15</b>	Estudio en Materia de Transparencia de Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, CIDE.	Pág. 55
<b>16</b>	Cuadernillo de Modernización de los Servicios de Comunicación Social en la Nueva Sede. Senado de la República, febrero de 2012.	Pág. 63

<b>17</b>	Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, 1ª Edición, Resultados para México. Artículo: “Ni los auditores conocen en qué gastan los legisladores”. Animal Político, 17 de abril de 2013.	Pág. 64
<b>18</b>	Artículo: “Diputados dejan rendición de cuentas a su buena voluntad”. ADNPolítico.com, 5 de noviembre de 2012.	Pág. 67
<b>19</b>	Artículo: “Ni los auditores conocen en qué gastan los legisladores”. Animal Político, 17 de abril de 2013. Artículo: “Impunidad en el Poder Legislativo”. El Mundo del Abogado, 1º de abril de 2013.	Pág. 71
<b>20</b>	Nota: “El Senado de la República se abre a la transparencia”. Excelsiór.com, 31 de agosto de 2013. Acuerdo de la Mesa Directiva por el que el Senado de la República amplía las obligaciones de Transparencia de los Grupos Parlamentarios.	Pág. 72
<b>21</b>	Versión taquigráfica de las Sesiones de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los días 17, 18 y 20 de junio de 2013, relativas al amparo en revisión 599/2012. Declaración Patrimonial de los Diputados Federales, es información privada.	Pág. 77
<b>22</b>	Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria. PMO’s	Pág. 83
<b>23</b>	Evaluación del Desempeño Legislativo, Centro de Estudios Espinoza Yglesias, 2009.	Pág. 87
<b>24</b>	Manual de relaciones entre legisladores y medios de comunicación. CESOP, 2003.	Pág. 89
<b>25</b>	Columna El Búho no ha muerto, Pedro Ferriz de Con. “No a los Pluris”, Excelsior.com	Pág. 91
<b>26</b>	Reporte Legislativo INTEGRALIA. No. 1, Febrero-Abril 2011; No. 2, Septiembre-Diciembre 2011; No. 3 (2009-2012); No. 4.	Pág. 92
<b>27</b>	Informe Parlamentario Mundial, La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria. UIP, PNUD, Abril 2012.	Pág. 107
<b>28</b>	Mejores parlamentos para democracias más fuertes. La Estrategia de la UIP para 2012 – 2017.	Pág. 109
<b>29</b>	Opinión Fundación Humanismo Político, anteproyecto legislativo que adiciona el numeral 4, del artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Pág. 126

### ÍNDICE DE CUADROS.

CUADRO 1.	Los Poderes que influyen en la Cámara de Diputados.	Pág. 24
CUADRO 2.	TIC-TAC Legislativo	Pág. 43
CUADRO 3.	¿Quién trabaja más, los diputados o los senadores?	Pág. 43
CUADRO 4.	Rezago Legislativo, legislación reglamentaria pendiente.	Pág. 45
CUADRO 5.	Página Web Cámara de Diputados.	Pág. 55
CUADRO 6.	Página Web Senado de la República.	Pág. 55
CUADRO 7.	Subvención a Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados.	Pág. 71
CUADRO 8.	10 Principios de un #ParlamentoAbierto.	Pág. 113

### ÍNDICE DE GRÁFICAS.

Gráfica 1.	Confianza en el Congreso Mexicano.	Pág. 52
Gráfica 2.	Opinan que el Presidente deje de lado al Congreso y a los políticos.	Pág. 52
Gráfica 3.	Órganos Legislativos.	Pág. 56

### ÍNDICE DE TABLAS.

Tabla 1.	Indicadores de los órganos legislativos.	Pág. 56
Tabla 2.	Dimensión Normatividad México.	Pág. 67
Tabla 3.	Dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa por país.	Pág. 75
Tabla 4.	Disciplina y participación en la Cámara de Diputados.	Pág. 88
Tabla 5.	Disciplina y participación en la Cámara de Senadores.	Pág. 89
Tabla 6.	Iniciativas presentadas y turnadas (Agosto 2009 – Agosto 2011).	Pág. 94
Tabla 7.	Iniciativas presentadas y tasa de aprobación en la Cámara de Diputados (1988 – 2012).	Pág. 94