

APORTACIONES PARA LA FISCALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

**COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF**

UEC



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
DEL PODER LEGISLATIVO

APORTACIONES PARA LA FISCALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

APORTACIONES PARA LA FISCALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

**COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF**

UEC



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
— —
LIX LEGISLATURA

***Aportaciones para la fiscalización del Poder Legislativo
en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción***

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
LXIV Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión 66, Edificio “F” piso 2
Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza
C.P. 15960, México, Ciudad de México

ISBN: 978-607-8621-34-7

Coordinador de la edición:

David Villanueva Lomeli

Impreso en México

Printed in Mexico

Las opiniones expresadas en la presente publicación son las de los autores. No pretenden reflejar la opinión oficial de los puntos de vista de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de la Unidad de Evaluación y Control.

Directorios

Directorio

Cámara de Diputados LXIV Legislatura

Mesa Directiva

Dip. Laura Angélica Rojas Hernández
Presidenta

Dip. Dolores Padierna Luna
Vicepresidenta

Dip. Marco Antonio Adame Castillo
Vicepresidente

Dip. Dulce María Sauri Riancho
Vicepresidenta

Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos
Secretaria

Dip. Ma. Sara Rocha Medina
Secretaria

Dip. Maribel Martínez Ruiz
Secretaria

Dip. Mónica Bautista Rodríguez
Secretaria

Dip. Lizbeth Mata Lozano
Secretaria

Dip. Héctor René Cruz Aparicio
Secretario

Dip. Julieta Macías Rábago
Secretaria

Dip. Jesús Carlos Vidal Peniche
Secretario

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Mario Delgado Carrillo

Coordinadores

Dip. Juan Carlos Romero Hicks

Dip. René Juárez Cisneros

Dip. Reginaldo Sandoval Flores

Dip. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla

Dip. Jorge Arturo Argüelles Victorero

Dip. Arturo Escobar y Vega

Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Presidente

Dip. Mario Alberto Rodríguez Carrillo

Secretarios

Dip. Marco Antonio Andrade Zavala

Dip. Lidia García Anaya

Dip. Sandra Paola González Castañeda

Dip. Alfredo Antonio Gordillo Moreno

Dip. Daniel Gutiérrez Gutiérrez

Dip. Miguel Pavel Jarero Velázquez

Dip. Inés Parra Juárez

Dip. Ricardo García Escalante

Dip. Josefina Salazar Báez

Dip. Marcela Guillermina Velasco González

Dip. Ruth Salinas Reyes

Dip. Jorge Arturo Argüelles Victorero

Dip. Héctor Serrano Cortes

Integrantes

Dip. Aleida Alavez Ruiz

Dip. Carol Antonio Altamirano

Dip. Miroslava Carrillo Martínez

Dip. Tatiana Clouthier Carrillo

Dip. Jorge Francisco Corona Méndez

Dip. Fernando Donato de las Fuentes
Hernández

Dip. José Ricardo Delsol Estrada

Dip. Nayeli Arlen Fernández Cruz

Dip. Raymundo García Gutiérrez

Dip. Sergio Carlos Gutiérrez Luna

Dip. Arturo Roberto Hernández Tapia

Dip. Ana Lilia Herrera Anzaldo

Dip. José Martín López Cisneros

Dip. María Teresa Marú Mejía

Dip. Carmen Mora García

Dip. Alfredo Porras Domínguez

Dip. Laura Imelda Pérez Segura

Dip. Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz

Dip. Ivan Arturo Rodríguez Rivera

Dip. Gloria Romero León

Dip. Eulalio Juan Ríos Fararoni

Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia

Consejo Editorial

Titular

David Villanueva Lomelí

Directores

Ricardo Palma Rojas

Alejandro Herrera Macías

Raúl José Mejía González

Homero Abelardo Ancheita del Río

Secretario Técnico

Antonio Araige Rodríguez

Índice

Presentación	19
Dip. Mario Alberto Rodríguez Carrillo	
Prólogo	25
David Villanueva Lomeli	
Análisis del estudio Congresos abiertos, democracias efectivas: diagnóstico de Parlamento Abierto 2017 de Transparencia Mexicana. Actividades pendientes de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia en la Cámara de Diputados y el Senado de la República	33
Juan Pablo Aguirre Quezada	
Incumplimientos de rendición de cuentas por omisiones legislativas	49
Jorge Barajas Palomo	
El control político parlamentario	65
Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas	
Acceso a la información para un Legislativo más transparente y abierto	101
Carlos Alberto Bonnin Erales	
Corrupción e independencia del legislador	117
Jaime Fernando Cárdenas Gracia	
El Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito Legislativo	149
Eduardo de Jesús Castellanos Hernández	
Impacto de la Fiscalización Superior en la Armonización Contable en México: El caso de las Entidades Federativas	169
Nicolás Domínguez García	

¿Está Listo el Congreso para Rendir Cuentas?	193
María Macarita Elizondo Gasperín Manuel Gutiérrez González	
Transparencia y Rendición de Cuentas. Una deuda que el Poder Legislativo no ha pagado	207
Alberto Gándara Ruiz Esparza	
Alcance de la transparencia y el acceso a la información en los poderes legislativos locales de México	217
Maximiliano García Guzmán	
El agotamiento del modelo de fiscalización actual	253
Leopoldo Garduño Villarreal	
El Sistema Nacional Anticorrupción: ¿un esfuerzo fallido?	283
Manuel Luciano Hallivis Pelayo	
Transparencia y Rendición de Cuentas en el Poder Legislativo Federal: una visión retrospectiva en la Cámara de Diputados, Legislaturas LIX y LX	303
Guillermo Javier Haro Bélchez	
Elementos anticorrupción planteados por la nueva administración federal e integrantes del Movimiento Regeneración Nacional	319
Sergio E. Huacuja Betancourt Germán Sergio Merino Conde	
El Sistema Estatal Anticorrupción en Hidalgo: retos y desafíos para su implementación	349
Fernando Lámbarry Vilchis Guillermo Lizaman Carrasco Juan Carlos Moreno Jiménez	
La fiscalización de la educación de calidad en México (Objetivo de Desarrollo Sostenible)	381
Cecilia Licona Vite	

Gobernanza, Poder Legislativo y Anticorrupción Héctor Luna de la Vega	415
Evaluación del quehacer legislativo por medio de la transparencia y rendición de cuentas Raúl Jose Mejía González	429
Beneficios de la fiscalización superior en un contexto democrático Jorge Alejandro Ortiz Ramírez	441
Elementos para una Política Pública de Transparencia Parlamentaria Susana Thalía Pedroza de la Llave	459
Díálogos en el Mictlán entre un legislador y Montesquieu Manuel Quijano Torres	475
Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas en el ámbito del Poder Legislativo Nora Elizabeth Urby Genel	493

Presentación

Dip. Mario Alberto Rodríguez Carrillo

En épocas recientes nuestro país ha entrado a una dinámica permisiva respecto a la visualización colectiva del quehacer funcional estatal.

La transparencia de las actividades de los entes públicos es un poderoso mecanismo de combate a la corrupción¹ y el principio de publicidad en la información favorece y posibilita el funcionamiento del sistema de responsabilidades públicas al contrarrestar el anonimato en el ejercicio de las acciones estatales y permitir identificar los actos con sus actores.

Específicamente en el ámbito del Poder Legislativo el tema de la transparencia tiene su más alta expresión en el parlamento abierto. Hemos visto en diversos trabajos de las cámaras integrantes del Congreso de la Unión esta nueva forma de ciudadanizar el quehacer legislativo. Son ejemplo claro de esta saludable práctica parlamentaria los recientes trabajos relativos a las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional, en la que sociedad y legisladores caminaron unidos para un fin común: la seguridad interior de nuestro país.

Actualmente la ciudadanía reclama un espacio de opinión e intervención en esos procesos, que, en el caso del control, fiscalización y rendición de cuentas adquiere total importancia.

1 Es importante recordar que el 8 de mayo de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, moderno instrumento jurídico donde se reconoce el respeto a este derecho humano garantizado por la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México.

Sabemos que el control se realiza a través de la fiscalización y esta última se constituye en un factor determinante para fomentar la transparencia (herramienta fundamental en el combate a la corrupción) atendiendo a que permitirá el conocimiento de las acciones realizadas en el desarrollo de la actividad del Estado, el conocimiento del ejercicio del gasto público (rendición de cuentas) e inclusive la detección de faltas administrativas que permitan eventualmente sancionar a servidores públicos por el indebido o ilegal ejercicio funcional (faltas administrativas o hechos de corrupción).

Sin embargo, como apunta el Dr. Diego Valadez: "... acerca de la rendición de cuentas hay un gran equívoco generalizado en todas las plataformas y programas, porque se asimila sólo a un proceso de información, pero no a la sujeción que en una democracia debe operar en relación con quienes gobiernan, porque de otra manera tendríamos una rendición de cuentas sin consecuencia."

El proceso de rendición de cuentas no debe constreñirse a un mero rendimiento de informes o datos, la intrínseca naturaleza de este medio de control es subordinar al orden jurídico la actividad del servidor público.² La rendición de cuentas además, se traduce como un mecanismo de supervisión ciudadana al formar parte del control funcionarial del servidor público.

En este libro *Aportaciones para la fiscalización del Poder Legislativo en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción*, que tengo el honor de presentar, cuya edición corre a cargo de la Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la ASF y la Unidad de Evaluación y Control, nuestros ensayistas, con rigor académico y profundidad de análisis, realizan aportaciones en los temas relativos al control interno; congresos abiertos y democracia; incumplimiento de rendición de cuentas por omisiones legislativas; el control político parlamentario; acceso a la información; corrupción e independencia del legislador; el Plan Nacional de Desarrollo; el impacto de la fiscalización superior en la armonización contable; rendición de cuentas; transparencia; Sistema Nacional de Fiscalización; el Sistema Nacional Anticorrupción; fiscalización; gobernanza y anticorrupción; control ciudadano; Sistema Nacional de Transparencia; ética pública; identidad institucional

2 Recordemos que dentro de los instrumentos de rendición de cuentas existen los relativos al sistema de evolución patrimonial, la declaración de intereses y la constancia de presentación de la declaración fiscal.

y liderazgo público, textos de una indudable relevancia en los temas que dan origen a esta edición.

La investigación académica constituye una poderosa herramienta de análisis que permite la detección de los orígenes o causas que impiden o no permiten alcanzar los objetivos o metas institucionales coadyuvando a su solución para alcanzar la excelencia en la prestación de servicios por parte de los órganos del Estado.

No puedo dejar de comentar la referencia que en esta obra se hace al tema de la ética pública:

Oscar Diego señala:

Una deliberación exhaustiva en relación tanto a la manera de frenar actitudes antiéticas en el ámbito público como a la recuperación de la confianza del ciudadano conduce a la idea de que no es a través de controles externos a los individuos que realizan la función pública como se impide que éstos cometan actos indebidos sino que es a través de la sensibilización, del desarrollo de la conciencia así como del establecimiento de principios internos en las personas como se podrá evitar la realización de actos contrarios a la ética. Pretender someter a los hombres por la fuerza del poder o de la ley con controles externos no es el mejor camino. [...] La ética es el mínimo exigible para asegurar una honestidad y una responsabilidad en el empleo público.³

En este sentido, creo con absoluta convicción la necesaria introyección de este valor en el ejercicio funcional de los servidores públicos, afirmaba el dilecto filósofo hispanorromano Séneca: “lo que las leyes no prohíben puede prohibirlo la honestidad.”

En este primer año al frente de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Dr. David Villanueva Lomelí, me congratulo con esta nueva publicación que indudablemente será un valioso elemento de consulta para los servidores públicos y sociedad en general.

¡Enhorabuena!

3 Diego Bautista, Óscar, Ética y política: valores para un buen gobierno [en línea] 3 de julio de 2019 <http://eprints.ucm.es/6972/1/art-%C3%A9ticaypolitica-TI.pdf>.

Prólogo

David Villanueva Lomelí

Panta rei kai oudén ménei (todo fluye, nada permanece) decía Heráclito de Éfeso a principios del siglo V de nuestra era, esta implacable y lapidaria frase se aplica a todos los conceptos de la vida, inclusive, desde luego, a los actos de gobierno.

En el año 2000 se expide La Ley de Fiscalización Superior de la Federación la cual se propone regular la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, las bases y términos para la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública (Auditoría Superior de la Federación) que en apoyo de la Cámara de Diputados se encargue de la fiscalización, la determinación de las indemnizaciones, así como el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública del Estado.

Esta ley parte de un nuevo esquema de fiscalización superior de la Federación que regule de manera eficiente, transparente y oportuna la revisión de la gestión de los poderes del Estado, en el contexto de la Cuenta Pública que al efecto se rinda.

Para el año 2007 en el marco de la reforma hacendaria el Ejecutivo Federal presenta una iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de gasto público (artículos 73, 74, 79 y 134), sus objetivos principales: incrementar la calidad del gasto público (mejorar la administración presupuestaria), prever erogaciones plurianuales (a

fin de dar continuidad y certeza a los proyectos de inversión), fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Los temas específicos de esta reforma fueron la homologación de la contabilidad gubernamental y de los sistemas de información sobre la gestión pública; el fortalecimiento de los instrumentos de fiscalización de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal y cuentas públicas locales; la evaluación de los resultados de la gestión financiera y la evaluación del desempeño de la entidad de fiscalización superior de la federación por parte de la Cámara de Diputados, asimismo, la reforma estableció las bases jurídicas que sustentan la construcción de un Sistema Nacional de Fiscalización.

Como resultado de estas reformas constitucionales existió la necesidad de reformar la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a efecto de armonizarla con el nuevo marco constitucional, considerando el legislador secundario que la naturaleza de aquellas era de tal envergadura que obligaban a derogar la ley vigente y expedir una nueva la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009 bajo el nombre de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

No obstante lo anterior, los esfuerzos realizados en materia de fiscalización aún presentaban áreas de oportunidad, es por esto que en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de 2015 prevé como uno de los cuatro principios de la gestión pública y sus correspondientes pilares institucionales, el referente a la fiscalización superior de la gestión y de los recursos públicos, que realizan las entidades de fiscalización superior de los órganos legislativos: la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y las entidades de fiscalización superior de las Legislaturas de los Estados y de la hoy Ciudad de México.

Lo anterior en razón a que, la situación de la fiscalización superior presentaba asimetrías en su diseño institucional que daban paso a lo que los especialistas han denominado la fragmentación de la rendición de cuentas, y por ende, generaba áreas de riesgo que pudieran concluir en actos de corrupción.

En este sentido, el esquema de atribuciones, de aquella época, de la Auditoría Superior de la Federación no constituía un factor decisivo en el combate a la corrupción, haciéndose necesario redefinir la actuación no solo

de la Auditoría sino de todos los actores involucrados en la fiscalización superior: el Poder Legislativo, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, las entidades fiscalizadas, estados, municipios, entre otros.

Resultaba imperativo dotar a la ASF de nuevas atribuciones de fiscalización e investigación tendientes a lograr mayores y mejores esquemas en la rendición de cuentas sobre el uso y destino eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, como consecuencia de la reforma constitucional de 2015.

Bajo estos escenarios, se publicó el 18 de julio de 2016 la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, cuyo principal objetivo fue fortalecer a la ASF en su capacidad para analizar la cuenta pública, formular las observaciones correspondientes a las entidades fiscalizadas, rendir los informes correspondientes a la Cámara de Diputados y generar la actuación que compete a otras autoridades en materia de investigación de presuntos ilícitos penales o de fincamiento de responsabilidades por faltas administrativas graves, estableciéndose como ejes reguladores de la función de fiscalización los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad todo ello en el marco referencial que representa el Sistema Nacional Anticorrupción.

La reforma al artículo 79 constitucional, al eliminar los principios de anualidad y posterioridad, introduce las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para realizar directamente auditorías durante el ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores, derivado de denuncias y con la autorización del titular de la Auditoría Superior de la Federación, con el objeto de investigar y sancionar de manera oportuna posibles actos irregulares.

Asimismo, se faculta a la Auditoría Superior de la Federación a investigar y realizar auditorías sobre posibles actos irregulares cometidos en ejercicios fiscales anteriores, en donde además podrá solicitar y revisar de manera casuística y concreta información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión. Lo anterior, con el propósito de asegurar que se investiguen las irregularidades cometidas en años distintos a los de la revisión de la Cuenta Pública o al del ejercicio fiscal en curso.

Baste este breve recorrido legislativo para entender la importancia de la fiscalización superior sobre el ejercicio de los recursos públicos que ejerce

la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, constituyendo uno de los principales instrumentos de equilibrio entre los Poderes de la Unión y, en consecuencia, medio para combatir la corrupción e impunidad.

La eficacia y la eficiencia en el quehacer gubernamental y la vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación fueron materia de preocupación del legislador, por ello, en la primigenia ley de fiscalización (2000) confirió a la Comisión de Vigilancia facultades de evaluación respecto de la ASF a fin de verificar el cumplimiento de las funciones que constitucional y legalmente le corresponden.

Es en este momento y tiempo parlamentarios que da inicio la vida jurídica de la entonces Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados como un órgano especializado, encargado de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas correspondientes. Advirtamos que en esencia esta Unidad nace con una naturaleza jurídica equivalente a la de un órgano interno de control, facultad que en leyes posteriores se verá confirmada inclusive con el cambio de su denominación, la cual actualmente es de Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

Como se ha realizado en diferentes momentos durante su historia, la Unidad de Evaluación y Control ha realizado publicaciones que tienen como propósito fortalecer la cultura de rendición de cuentas y el buen gobierno, mediante el análisis y la investigación de temáticas propias de las funciones de control y fiscalización.

Cabe resaltar el apoyo decidido de los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia quienes con entusiasmo manifestaron su respaldo a la publicación de valiosas aportaciones académicas de indudable valor para el ejercicio funcional de esta Unidad.

Decía Nelson Mandela que la educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar al mundo, bajo esta premisa la difusión de conocimiento, mediante textos de autores cuya experiencia y talento es reconocido, constituye un paso importante en las acciones relativas a la difusión del mismo,

y por ende, un aporte para la generación de capacidades de los servidores públicos y otros actores involucrados en temas con nuestras funciones. Como Titular de la Unidad de Evaluación y Control reitero el compromiso de divulgar ideas y reflexiones que permitan el impulso del buen gobierno. Por ello, la obra **APORTACIONES PARA LA FISCALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN** retoma las ideas que dieron pie a las publicaciones precedentes (difusión de las materias propias de nuestro perímetro de competencia: fiscalización, evaluación del desempeño y control) enfocadas al Sistema Nacional Anticorrupción, pieza fundamental del Estado mexicano en el tema de combate a la corrupción, encontramos en este texto ensayos que nos ilustran sobre este y otros valiosos temas, así, tenemos opiniones y perspectivas sobre transparencia, rendición de cuentas, control político parlamentario, corrupción, armonización contable, entre otros, que nos permiten adentrarnos en la materia y sus múltiples aristas.

Mi más sincero agradecimiento y reconocimiento al Presidente de la Comisión de Vigilancia Diputado Mario Alberto Rodríguez Carrillo y a los legisladores integrantes de este cuerpo colegiado parlamentario, a quienes su vocación de servicio e interés por que esta Unidad alcance una alta especialidad en beneficio del desarrollo de su trabajo, les motivó a apoyar la publicación de este texto.

En estos momentos en que nuestro país se encuentra en un proceso de transformación, la publicación de trabajos de investigación científica nos permite generar espacios para debatir y construir propositivamente, así como obtener información relevante, que nos permita entender, verificar, corregir o aplicar los conocimientos para la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

Finalmente, invito al lector a que se adentre en las páginas de esta obra, con la certeza que las propuestas presentadas por los autores, favorecen la construcción de acuerdo a la mejora de la gestión pública, que nos conduzcan a mayores estados de bienestar y progreso. Los dejo con las palabras del congresista constituyente (1916-1917) Diputado Enrique Recio: *“Estamos obligados a evitar y corregir todo aquello que pudiera contribuir a la inmoralidad y corrupción del pueblo mexicano.”*

Análisis del estudio Congresos abiertos, democracias efectivas: diagnóstico de Parlamento Abierto 2017 de Transparencia Mexicana. Actividades pendientes de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia en la Cámara de Diputados y el Senado de la República

Juan Pablo Aguirre Quezada*

El gobierno abierto ha extendido su influencia en los tres poderes, por lo que temas como la transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y acceso a la información han fomentado la confianza entre instituciones y ciudadanos. No obstante, el nivel de cumplimiento de las dependencias no es igual y a menudo presentan retrasos u omisiones. El presente trabajo analiza diferentes estudios a fin de detectar actividades pendientes en la materia o áreas de oportunidad a mejorar.

Introducción

El gobierno abierto (*open government*) es una de las innovaciones más importantes en la administración pública que fomenta la confianza entre la sociedad y los funcionarios, fortaleciendo la calidad de los servicios con acciones dirigidas a la rendición de cuentas y el acceso a la información. De acuerdo con Ramírez Alujas estas medidas crean relaciones “entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado

* Posdoctorado en Control Parlamentario por la Universidad de Alcalá de Henares y la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS). Doctorado en Humanidades y Maestría en Historia de México por la Universidad Latinoamericana, estudios de maestría en Administración Pública por la Universidad del Valle de México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM.

a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas”.¹ Por lo que dichas acciones han permitido la modernización de las instituciones al servicio de la población.

En todo el mundo en general y México en particular, estos cambios también han sido llevados en el Poder Legislativo en sus diferentes facetas. Tanto los plenos de senadores y diputados son enlaces directos con las necesidades de la ciudadanía, y un enlace para canalizar diferentes demandas sociales, por lo que estas figuras están en constante evaluación y cercanía con la sociedad. Es por ello que, en materia de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia son instituciones con una alta demanda de acceso a la información.

El quehacer legislativo basado en gobierno abierto es una demanda social vinculada con la democracia como ejercicio de reciprocidad con la confianza depositada en el voto ciudadano en las urnas. En ese sentido Grandinetti refiere que “tiene que ver con nuevos sustratos ideológicos y transformación de las relaciones Estado–sociedad civil para una ampliación democrática, que en un proceso dinámico y sinérgico dé respuestas de valor a la sociedad”.² Por tanto, esta innovación ha transformado el tipo de relación que ejercen los Congresos con otros poderes y gobiernos.

En cuanto a la agenda de la fiscalización y exigencia de cuentas, el especialista Jorge Lara refiere que se deben valorar como prioridades pendientes tales como “la evaluación del desempeño de los órganos autónomos, la medición de la eficacia en el combate a la corrupción y el apabullamiento del Congreso, un órgano relativamente débil en términos presupuestarios, frente a la descomunal maquinaria presupuestaria del Ejecutivo...”.³ Por lo que será un tema que continuará en el debate con opciones a realizar mejoras continuas a fin de mejorar la calificación ciudadana.

Tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados han aprovechado la tecnología para estar más cerca de las opiniones de la ciudadanía. Ejemplo de esto son las innovaciones realizadas en los últimos 20 años por el Canal del Congreso que permite conocer en tiempo real lo que acontece en las sesiones de los respectivos plenos, además

1 CEPAL, 2018.

2 Grandinetti, 2018, p. 2.

3 Lara Rivera, 2018.

de transmitir reuniones de trabajo de comisiones, foros y diálogos entre legisladores y actores de la sociedad civil. No se podría omitir la participación social y el mecanismo de acercamiento que realiza el Defensor de Audiencia, que tiene como funciones:

recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos que formulen las personas que componen la audiencia, en materia de contenidos y programación del Canal del Congreso... encargado de promover y proteger los derechos de la audiencia, siempre bajo los principios de imparcialidad, independencia y respeto a la libertad de expresión.⁴

El presente ensayo reúne diferentes datos acerca de los pendientes del Senado de la República y la Cámara de Diputados a fin de dar total cumplimiento a actividades pendientes de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia en el Congreso mexicano. Se detallan aspectos de mejora que tanto de forma general como por cada institución se pueden adaptar, además de acercar al Congreso mexicano con la sociedad mediante el fortalecimiento en la confianza en ambas dependencias mediante las innovaciones que ofrece el gobierno abierto mediante técnicas de rendición de cuentas.

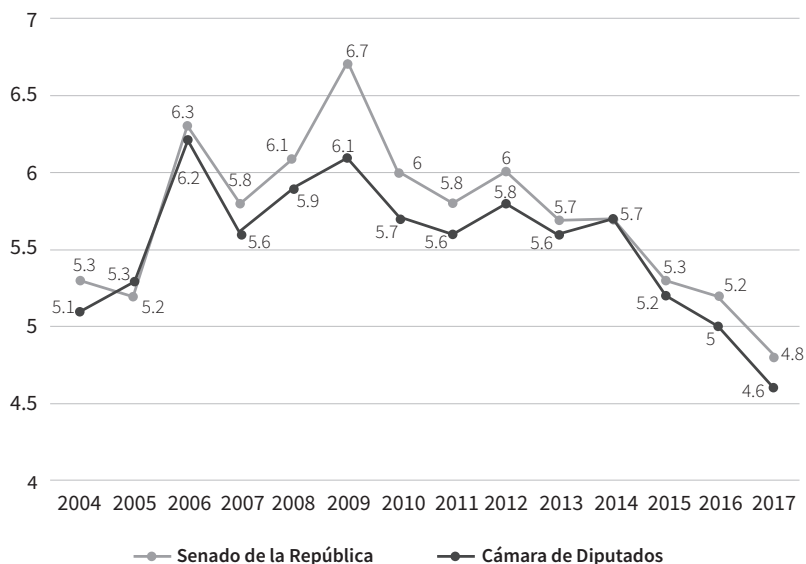
Ejemplo de esta apremiante realidad es que de acuerdo con un sondeo realizado por Consulta Mitofsky en el que refiere a “las seis peores instituciones, en términos de nivel de confianza entre los ciudadanos, y debido a que en una escala del 1 al 10 están reprobadas, son: los partidos, cuya calificación es de 4.4, sindicatos (4.6), diputados y policía (4.8, cada una), Presidencia (4.9) y senadores (5)”.⁵ Por tanto, es necesario impulsar políticas públicas a fin de mejorar la relación entre la ciudadanía y sus representantes, los cuales reciben una dieta proveniente de los impuestos que pagan todos los contribuyentes, a quienes están obligados a recibir la información necesaria.

Como punto de partida para el análisis se incluye en la gráfica 1 la variación en la calificación de confianza en la Cámara de Diputados como el Senado de la República, tal como lo refiere Consulta Mitofsky. Como se puede apreciar, ambas instituciones reprueban por primera vez en 13 años del ejercicio y obtienen las notas más bajas del período histórico.

4 Canal del Congreso, 2018.

5 Consulta Mitofsky, 2017.

Gráfica 1. Variación en la calificación ciudadana en confianza de instituciones, Cámara de Diputados y Senado de la República, 2004-2017



Consulta Mitofsky. México, confianza en las instituciones 2017.

Disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1003-mexico-confianza-en-instituciones-2017> (fecha de consulta: 21 de agosto de 2018).

Fuente: Consulta Mitofsky, 2017.

Situación en la Cámara de Diputados

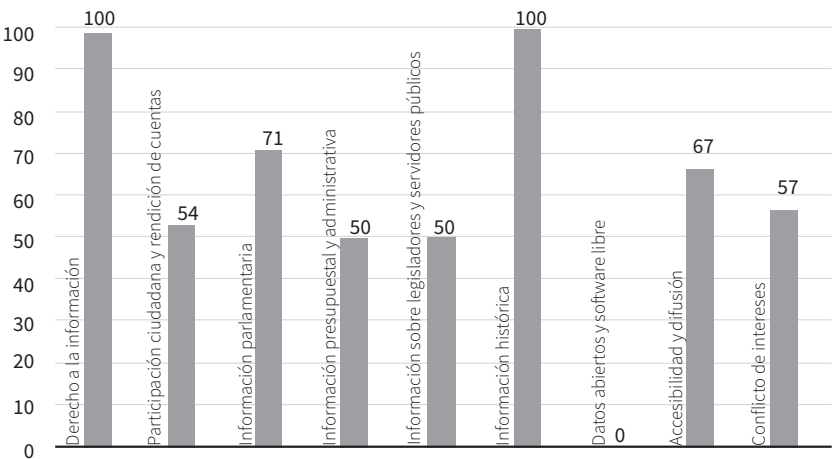
Han sido diferentes investigadores e instituciones que han realizado evaluaciones en materia de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia. En ese sentido, Nava Gomar y Ortiz Flores señalan que, los principales pendientes en transparencia en la Cámara de Diputados son:

- “Negociaciones políticas;
- disposiciones, acciones y medidas administrativas;
- tareas legislativas, incluida la información de las que dejan de hacerse;
- actas del trabajo deliberativo;

- reuniones de trabajo de comisiones, subcomisiones, comisiones especiales o de investigación, y
- trabajos de gabinete y de campo de los legisladores”⁶

Por su parte, la organización Transparencia Mexicana señaló en su estudio *Congresos abiertos, democracias efectivas: diagnóstico de Parlamento Abierto 2017* que la Cámara de Diputados obtuvo, de una escala del 1 al 100 %, las siguientes calificaciones respecto a rubros evaluados: derecho a la información, 100 %; participación ciudadana y rendición de cuentas, 54 %; información parlamentaria, 71 %; información presupuestal y administrativa, 50 %; información sobre legisladores y servidores públicos, 50 %; información histórica, 100 %; datos abiertos y *software* libre, 0 %; accesibilidad y difusión, 67 %; y conflicto de intereses, 57 %.⁷ Este análisis constituye una evaluación de los aspectos que puede mejorar la Cámara Baja en materia de gobierno abierto, ver gráfica 2.

Gráfica 2. Porcentaje de cumplimiento en transparencia en la Cámara de Diputados de acuerdo con Transparencia Mexicana, 2017



Transparencia Mexicana, 2017.

6 Nava Gomar y Ortiz Flores, 2018.

7 Transparencia Mexicana, 2017.

Si bien ambas mediciones dan cuenta de necesidades diferentes en materia de acceso a la información pública, ambas coinciden en que se deben redoblar los esfuerzos a fin de lograr una Cámara de Diputados con máxima transparencia y rendición de cuentas plenas.

Al respecto, los mismos legisladores han sido autocríticos de la falta de transparencia en la Cámara de Diputados. A finales de la LXIII Legislatura el diputado Adán Pérez Utrera (MC) —presidente de la Comisión de Protección Civil— mencionó que “no hay claridad ni transparencia en la aplicación y entrega oportuna de recursos para atender a la población afectada por siniestros naturales”.⁸ Lo cual es uno de los temas que más apremia a la opinión pública, en especial después de sucesos como terremotos o huracanes. En ese sentido, el congresista enfatizó que “los donativos que se recibieron para atender los daños del sismo de septiembre pasado. Se sabe de fuertes donativos de instituciones nacionales, e incluso extranjeras, pero se desconoce quién los maneja y cómo se canalizan”.⁹

El Nuevo Reglamento de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 2018 es una respuesta institucional a fin de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización. El objeto de esta normatividad es:

normar la actividad de la Cámara de Diputados en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales en posesión de este sujeto obligado, archivos y parlamento abierto, con la finalidad de atender a los principios, bases generales y procedimientos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 6º y 16 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus normas reglamentarias, así como los tratados internacionales vigentes.¹⁰

Ante la entrada en vigor del Reglamento de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales de la Cámara de Diputados del Congreso aún es pronto para valorar los alcances y cambios que puede generar su campo de acción basado en un ejercicio de gobierno abierto.

8 Cámara de Diputados, 28 de abril de 2018.

9 *Idem*

10 Cámara de Diputados, 8 de mayo de 2018, pp. 8-10.

Otro esfuerzo realizado en materia de gobierno abierto en San Lázaro es el Sistema de Evaluación de Diputados para valorar el desempeño del trabajo legislativo, el cual se integrará:

por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, quien lo encabezará; por un representante de cada grupo parlamentario y de los diputados independientes; por el Secretario General y el Secretario de Servicios Parlamentarios, quien fungirá como secretario técnico.

Asimismo, por los titulares de la Unidad de Transparencia, del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y hasta cinco representantes de instituciones de educación superior, de organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, respectivamente, quienes serán asignados por acuerdo de la Junta de Coordinación Política.¹¹

El Sistema de Evaluación de Diputados tendrá su fundamento jurídico en la normatividad aplicable, y toma en consideración los “elementos que contengan y ponderen todas las actividades y encomiendas que desarrollan los diputados”,¹² a fin de realizar una calificación de forma integral, lo cual podrá ser público a partir de la LXIV Legislatura, debido a que la ratificación de la medida se realizó a unos días de concluir el segundo periodo ordinario del tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura.

Pese a estos cambios, se debieron realizar más ajustes a fin de cumplir con cabalidad lo dispuesto en rendición de cuentas, fiscalización y transparencia. En ese sentido, la instalación del Comité de Transparencia de la Cámara de Diputados en mayo de 2018 cumple con lo establecido en el artículo 46 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* al referir que “son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación”.¹³ En dicha ocasión, el secretario general de la Cámara de Diputa-

11 Cámara de Diputados, 26 de abril de 2018.

12 *Idem*

13 Cámara de Diputados. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 46.

dos, Mauricio Farah Gebara expresó que esta medida “nos permita a todos ser mejores funcionarios, otorgar mejor servicio a nuestros ciudadanos en beneficio de la tarea legislativa, y contribuir a mejorar la opinión que tiene la sociedad sobre el trabajo que se realiza en este Palacio Legislativo”;¹⁴ por lo que estos avances tienen que dar como resultados un Congreso más funcional en un marco de gobierno abierto.

El desafío que tiene el Poder Legislativo es de ser más eficiente y transparente en el manejo de recursos e información, por lo que las innovaciones realizadas en Cámara de Diputados estarán bajo la supervisión y vigilancia ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, que seguramente en un corto plazo propondrán acciones de mejora.

Un aspecto a considerar en la transformación de un Congreso Abierto, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados es la labor que realiza el Canal del Congreso con diferentes innovaciones para acercar a la sociedad con los legisladores. Este medio permite una mayor interacción entre las partes, además de ser un recurso para la difusión de las actividades en materia de transparencia realizada por el Poder Legislativo.

Más allá de los esfuerzos por fortalecer la transparencia en el recinto de San Lázaro, los diputados deberán ser vigilantes de los esfuerzos en materia de rendición de cuentas y acceso a la información pública en instituciones del gobierno federal, tales como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o los esfuerzos realizados por la Secretaría de la Función Pública. Esta es una demanda ciudadana en la que los legisladores deben estar pendientes a fin de brindar las soluciones que la población requiere, y que pueden convertirse en enlaces sociales acerca de las acciones solicitadas y la vigilancia que puede realizarse.

Es primordial que la Cámara de Diputados brinde oportunamente y con la calidad requerida la máxima difusión de resultados en los mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información, transparencia y datos abiertos, no sólo por requerimiento legal o cuidado de la institución, sino para recuperar la confianza ciudadana, la cual ha sido muy crítica en la

14 Red por la Rendición de Cuentas. *Cámara de Diputados instala Comité de Transparencia*. 29 de mayo de 2018. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/camara-de-diputados-instala-comite-de-transparencia/> (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).

evaluación a los legisladores de la Cámara chica. Estas acciones también son canalizadores de molestias por parte de la opinión pública, por lo que el realizar el ejercicio oportuno de las políticas públicas que permitan una mejor gestión de un gobierno abierto en la Cámara de Diputados permitirá no sólo un mejor funcionamiento de la institución, sino que reducirá potenciales actos de protestas o juicios relativos a obtener la información pública la institución.

Otro esfuerzo realizado en materia de gobierno abierto en San Lázaro es el Sistema de Evaluación de Diputados para valorar el desempeño del trabajo legislativo, el cual se integrará:

por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, quien lo encabezará; por un representante de cada grupo parlamentario y de los diputados independientes; por el Secretario General y el Secretario de Servicios Parlamentarios, quien fungirá como secretario técnico.

Asimismo, por los titulares de la Unidad de Transparencia, del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y hasta cinco representantes de instituciones de educación superior, de organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, respectivamente, quienes serán asignados por acuerdo de la Junta de Coordinación Política.¹⁵

El Sistema de Evaluación de Diputados tendrá su fundamento jurídico en la normatividad aplicable, y toma en consideración los “elementos que contengan y ponderen todas las actividades y encomiendas que desarrollan los diputados”,¹⁶ a fin de realizar una calificación de forma integral, lo cual podrá ser público a partir de la LXIV Legislatura, debido a que la ratificación de la medida se realizó a unos días de concluir el segundo periodo ordinario del tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura.

15 Cámara de Diputados. “Aprueban Sistema de Evaluación de Diputados para valorar el desempeño del trabajo legislativo”. Boletín N°. 5364. 26 de abril de 2018. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Abril/26/5364-Aprueban-Sistema-de-Evaluacion-de-Diputados-para-valorar-el-desempeno-del-trabajo-legislativo> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2018).

16 *Idem*

Pese a estos cambios, se debieron realizar más ajustes a fin de cumplir con cabalidad lo dispuesto en rendición de cuentas, fiscalización y transparencia. En ese sentido, la instalación del Comité de Transparencia de la Cámara de Diputados en mayo de 2018 cumple con lo establecido en el artículo 46 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* al referir que “son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación”.¹⁷ En dicha ocasión, el secretario general de la Cámara de Diputados, Mauricio Farah Gebara expresó que esta medida “nos permita a todos ser mejores funcionarios, otorgar mejor servicio a nuestros ciudadanos en beneficio de la tarea legislativa, y contribuir a mejorar la opinión que tiene la sociedad sobre el trabajo que se realiza en este Palacio Legislativo”,¹⁸ por lo que estos avances tienen que dar como resultados un Congreso más funcional en un marco de gobierno abierto.

El desafío que tiene el Poder Legislativo es de ser más eficiente y transparente en el manejo de recursos e información, por lo que las innovaciones realizadas en Cámara de Diputados estarán bajo la supervisión y vigilancia ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, que seguramente en un corto plazo propondrán acciones de mejora.

Un aspecto a considerar en la transformación de un Congreso Abierto, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados es la labor que realiza el Canal del Congreso con diferentes innovaciones para acercar a la sociedad con los legisladores. Este medio permite una mayor interacción entre las partes, además de ser un recurso para la difusión de las actividades en materia de transparencia realizada por el Poder Legislativo.

Más allá de los esfuerzos por fortalecer la transparencia en el recinto de San Lázaro, los diputados deberán ser vigilantes de los esfuerzos en materia de

17 Cámara de Diputados. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 46. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Transparencia/Informacion-de-Transparencia/Facultades/04-Comites> (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).

18 Red por la Rendición de Cuentas. Cámara de Diputados instala Comité de Transparencia. 29 de mayo de 2018. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/camara-de-diputados-instala-comite-de-transparencia/> (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).

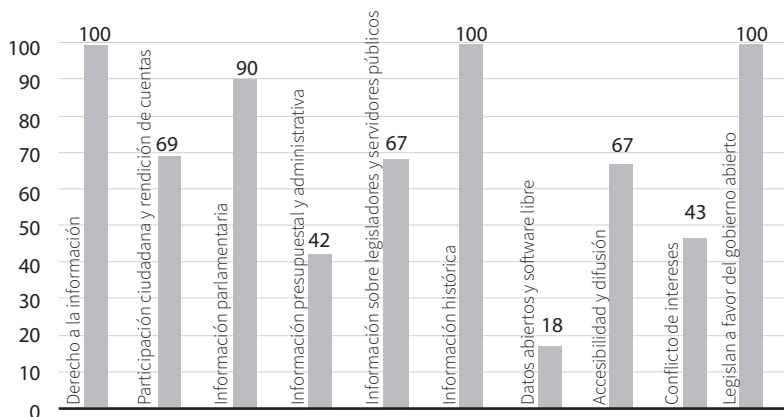
rendición de cuentas y acceso a la información pública en instituciones del gobierno federal, tales como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o los esfuerzos realizados por la Secretaría de la Función Pública. Esta es una demanda ciudadana en la que los legisladores deben estar pendientes a fin de brindar las soluciones que la población requiere, y que pueden convertirse en enlaces sociales acerca de las acciones solicitadas y la vigilancia que puede realizarse.

Es primordial que la Cámara de Diputados brinde oportunamente y con la calidad requerida la máxima difusión de resultados en los mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información, transparencia y datos abiertos, no sólo por requerimiento legal o cuidado de la institución, sino para recuperar la confianza ciudadana, la cual ha sido muy crítica en la evaluación a los legisladores de la Cámara chica. Estas acciones también son canalizadores de molestias por parte de la opinión pública, por lo que el realizar el ejercicio oportuno de las políticas públicas que permitan una mejor gestión de un gobierno abierto en la Cámara de Diputados permitirá no sólo un mejor funcionamiento de la institución, sino que reducirá potenciales actos de protestas o juicios relativos a obtener la información pública la institución.

Situación en el Senado de la República

La evaluación realizada por Transparencia Mexicana acerca de Congresos abiertos arrojó los siguientes resultados para el Senado de la República (gráfica 3).

Gráfica 3. Porcentaje de cumplimiento en transparencia en el Senado de la República, de acuerdo con Transparencia Mexicana, 2017



Transparencia Mexicana, 2017.

Pese a los avances logrados —y que el Senado de la República supera en 5 de 9 aspectos evaluados a la Cámara de Diputados de acuerdo con Transparencia Mexicana—, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) enfatizó el derroche de recursos en la Cámara Alta debido a mecanismos de transparencia, al considerar que “el Senado reprobó en transparencia de la información presupuestal y administrativa, pues tiene una calificación de 42 %, mientras que la Cámara de Diputados cumple con el 17 %”.¹⁹ Esto significa que no publican ni divulgan información oportuna y detallada sobre la gestión, administración y gasto de sus recursos, así como de los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.¹⁹ Por lo que se exhibe las deficiencias en materia de rendición de cuentas y acceso a la información, las cuales deben ser subsanadas o por lo menos disminuir su impacto durante los trabajos de la LXIV Legislatura.

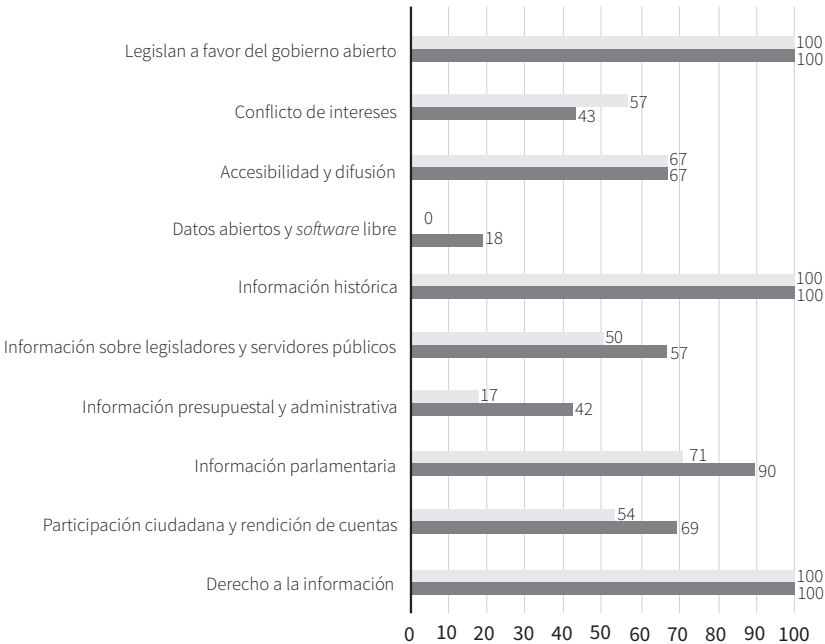
Uno de los temas más sensibles para la población son los recursos que se manejan a discreción en el Poder Legislativo, los cuales afectan la imagen

19 Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). *Sin transparencia seguirá el derroche en el Senado*. 21 de junio de 2018. Disponible en: <https://imco.org.mx/temas/sin-transparencia-seguira-derroche-senado/> (fecha de consulta: 23 de agosto de 2018).

del Senado de la República, que de acuerdo con el IMCO “los grupos parlamentarios mantienen el control de una buena parte de los recursos. Si observamos su presupuesto, notaremos que el monto mayor es de mil 51 millones de pesos que corresponde a la partida 39903, ‘Asignaciones a los Grupos Parlamentarios’, y equivale al 21.4 % del presupuesto total de la Cámara de Senadores”. Lo cual reflejan aspectos de opacidad en la institución.

Los diputados y senadores son actores sociales que en diferentes sondeos de opinión pública han tenido calificaciones reprobatorias en encuestas que miden la confianza ciudadana. Por tanto, el gobierno abierto es una oportunidad de fomentar un cambio social y trascendental en las actividades que se realizan en el Congreso mexicano (gráfica 4).

Gráfica 4. Comparativo de porcentaje de cumplimiento en transparencia entre la Cámara de Diputados y el Senado de la República, de acuerdo con Transparencia Mexicana, 2017



Transparencia Mexicana, 2017.

Pese a los avances logrados —y que el Senado de la República supera en cinco de nueve aspectos evaluados a la Cámara de Diputados de acuerdo con Transparencia Mexicana—, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) enfatizó el derroche de recursos en la Cámara Alta debido a mecanismos de transparencia, al considerar que “el Senado reprobó en transparencia de la información presupuestal y administrativa, pues tiene una calificación de 42 %, mientras que la Cámara de Diputados cumple con el 17 %. Esto significa que no publican ni divulgan información oportuna y detallada sobre la gestión, administración y gasto de sus recursos, así como de los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual”.²⁰ Por lo que se exhiben las deficiencias en materia de rendición de cuentas y acceso a la información, las cuales deben ser subsanadas o por lo menos disminuir su impacto durante los trabajos de la LXIV Legislatura.

Uno de los temas más sensibles para la población son los recursos que se manejan a discreción en el Poder Legislativo, los cuales afectan la imagen del Senado de la República, que de acuerdo con el IMCO “los grupos parlamentarios mantienen el control de una buena parte de los recursos. Si observamos su presupuesto, notaremos que el monto mayor es de mil 51 millones de pesos que corresponde a la partida 39903, Asignaciones a los Grupos Parlamentarios, y equivale al 21.4 % del presupuesto total de la Cámara de Senadores”.²¹ Lo cual refleja aspectos de opacidad en la institución.

Comentarios finales

Si bien tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República han avanzado en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, existen aspectos que pueden ser mejorados y con ello brindar servicios de calidad a una ciudadanía que exige rendición de cuentas y fiscalización. Por tanto, las áreas de oportunidad como datos abiertos, *software* libre, información parlamentaria, detalles sobre posibles conflictos de intereses, datos acerca de los legisladores y servidores públicos, participación ciudadana, rendición de cuentas, claridad presupuestal y cuentas administrativas pueden ser mejoradas y con ello aumentar la confianza entre sociedad y Poder Legislativo.

20 IMCO, 21 de junio de 2018.

21 *Idem*, pp 11-17.

Es innegable que nuestro país ha entrado en una fase de gobierno abierto que permitirá más avances que los logrados con el acceso a la información pública, transparencia, rendición de cuentas o fiscalización. Por lo que cada vez son más los ojos de los ciudadanos que observan el correcto ejercicio de presupuestos y desempeño de los servidores públicos que laboran en la Cámara de Diputados o el Senado de la República.

Bibliografía

- Canal del Congreso. (2018). *Defensor de audiencia del Canal del Congreso*. Recuperado de <https://www.canaldelcongreso.gob.mx/micrositios/defensoraudiencia/Quehaceres>.
- Cámara de Diputados. (28 de abril de 2018). Falta claridad y transparencia en aplicación y entrega de recursos para atender a población afectada por desastres. *Boletín* N°. 5414. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Abril/28/5414-Falta-claridad-y-transparencia-en-aplicacion-y-entrega-de-recursos-para-atender-a-poblacion-afectada-por-desastres>.
- Cámara de Diputados. (8 de mayo de 2018). Reglamento de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 8-10. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Reg_TAIPDPDCDCU_080518.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). ¿Qué es el gobierno abierto? CEPAL. Recuperado de <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>.
- Consulta Mitofsky. (2017). *México, confianza en las instituciones 2017*. Recuperado de <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1003-mexico-confianza-en-instituciones-2017>.
- Grandinetti, R. (2018). De la innovación en el gobierno, más allá, y más acá, del Gobierno Abierto. Grupo de Innovación Pública. *Revista Estado Abierto*, 2.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (21 de junio de 2018). Sin transparencia seguirá el derroche en el Senado. Recuperado de <https://imco.org.mx/temas/sin-transparencia-seguira-derroche-senado/>.
- Lara Rivera, J. (2018). El Control Parlamentario ante el Gobierno de AMLO. *El Influyente*. Recuperado de <http://elinfluyente.mx/el-control-parlamentario-ante-el-gobierno-de-amlo/>.
- Nava Gomar, S. O. y Ortiz Flores, J. M. (2018). Transparencia en el Congreso de la Unión: algunas propuestas. Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas. FUNDAR, 108. Recuperado de <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/SEC2Salvador%20O.%20Nava%20y.pdf>.
- Transparencia Mexicana. (2017). *Congresos abiertos, democracias efectivas: diagnóstico de Parlamento Abierto 2017*. 19-20. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/diagnosticoapa2017/>.

Incumplimientos de rendición de cuentas por omisiones legislativas

Jorge Barajas Palomo †*

El título del presente ensayo crítico permite presuponer que el concepto de rendición de cuentas está definido en México con claridad suficiente como para fundamentar su falta de cumplimiento. Pero no es así; la mayoría de los estudiosos de la política y de las ciencias sociales, así como los miembros de la academia y los comunicadores en general vienen coincidiendo desde hace más de diez años en que, por su relativa novedad, la rendición de cuentas circula en la opinión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo y una estructura interna confusa. Así, y no obstante los llamados a promover nuevos estudios y exámenes más detenidos a fin de forjar un sistema articulado y completo de rendición de cuentas, aún no hemos logrado el anhelado entendimiento común, y entre tanto los dirigentes, administradores públicos, prensa y medios de comunicación siguen haciendo profusa referencia a ella sin explicar su

* Es Doctor en Ciencias de la Administración por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y contador público por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente es investigador permanente y secretario técnico del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización y subcoordinador temático de la Academia Universitaria de Fiscalización de la propia FCA. Fue director general del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación; en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy de la Función Pública) se desempeñó como director general de auditorías externas. Entre 1989 y 2001 fue consultor de diversos organismos internacionales en los gobiernos de Costa Rica, México, Panamá y Uruguay. De 1983 a 1984 fue presidente del Instituto Mexicano de Contadores Públicos y de 1989 a 1990 del Instituto Mexicano de Auditores Internos. Colaborador permanente en revistas especializadas y autor de *Auditoría con valor agregado: Un enfoque de calidad total y control interno* (Editorial BASICO, 1994) y *El Control Interno en la Administración Pública: Elementos para rendir cuentas y combatir la corrupción* (FCA, UNAM, 2017).

alcance específico en el amplio contexto en que se usa, asumiendo que en su sentido gramatical común, rendir cuentas equivale simplemente a informar.

La célebre frase aparece también de manera genérica en textos legales y normativos, planes de desarrollo, programas, discursos e iniciativas gubernamentales, e incluso en el complejo andamiaje legal del Sistema Nacional Anticorrupción, sin ofrecernos conceptualización alguna sobre su connotación aplicable al propósito regulatorio, ni en el cuerpo o contenido de las disposiciones, ni en el artículo que tradicionalmente ocupa el legislador como prontuario explicativo de las diversas denominaciones que aparecen en cada ordenamiento, tal y como lo hace, inclusive, respecto de vocablos o locuciones mejor conocidos.

En un reciente debate académico organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) sobre los programas políticos en boga, el Doctor Diego Valadez, renombrado constitucionalista e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas declaró: "... acerca de la rendición de cuentas hay un gran equívoco generalizado en todas las plataformas y programas, porque se asimila sólo a un proceso de información, pero no a la sujeción que en una democracia debe operar en relación con quienes gobiernan, porque de otra manera tendríamos una rendición de cuentas sin consecuencia." (Gaceta Universitaria, 2018, p. 9).

Efectivamente, es ya lugar común equiparar la frase al derecho a la información pública y a la transparencia, principios plenamente consagrados en nuestra Constitución Política y en su vasta legislación reglamentaria. ¿De qué estaríamos hablando, entonces?, ¿de que el gobierno no informa? Ciertamente no se trata de esto, porque los Poderes de la Unión, la Administración y sus organismos sí informan; pero por lo general dichas revelaciones no satisfacen la cabal expectativa de la ciudadanía sobre el cumplimiento de sus mandatos. Los temas a este respecto son hartos conocidos y el mismo gobierno lo admite: inseguridad, corrupción, inequidad social. En consecuencia, las autoridades no están rindiendo cuentas a la ciudadanía mandante.

La sujeción a las encomiendas sociales y civiles por parte de los que gobiernan en una democracia, a que alude el Doctor Valadez, nos obliga a subrayar la importancia de este fundamental mandato ciudadano. Por consiguiente, es imperativo que el sentido amplio de la rendición de cuentas destaque y reconozca, al mismo tiempo y de manera invariable, la rela-

ción que existe entre quienes dictan la encomienda y quienes la aceptan y se obligan a cumplirla, debiendo informar estos últimos en forma suficiente y confiable sobre su acatamiento.

En un claro acercamiento a esta afirmación el licenciado Roberto Salcedo Aquino, Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación durante más de 15 años y académico de la UNAM por un lapso mayor, ha propuesto la siguiente definición: “La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida y constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante mediante sus representantes y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato”. (Salcedo Aquino, 2017).

En mi opinión, y considerando que la aceptación responsable de cumplir el mandato exige a los mandatarios obligados a disponer de los elementos necesarios para ello, propongo agregar al concepto dicha condición como sigue: “Rendición de Cuentas es la obligación de informar sobre el cumplimiento de la responsabilidad conferida por la soberanía popular a los servidores públicos, quienes deberán disponer y aplicar las mejores prácticas de la administración, cuyo componente esencial es el control interno, para responder debidamente por dicho mandato”. En estos términos lo he expuesto repetidas veces en revistas y cuadernos (Serie de Gobernabilidad y Fiscalización, Seminario Universitario de Fiscalización FCA/UNAM, Cuaderno 9, mayo 2017).

De cuando se empezó a hablar de rendición de cuentas en México

La frase “rendición de cuentas” se empezó a utilizar con cierto énfasis en México al principio de los años noventa del siglo pasado y fue creciendo en frecuencia e intensidad durante esa década, hasta convertirse en el referente o término que sirve de modelo para aludir permanentemente, en el ámbito de la administración pública, a la principal obligación de los servidores públicos de comprometerse con los objetivos nacionales, contribuir a su materialización con el cumplimiento efectivo de sus atribuciones y funciones e informar de ello a la ciudadanía.

El origen de esta novedosa orientación de política pública proviene del neologismo *accountability*, adoptado en los países anglosajones hacia fines de la séptima década del pasado siglo; y por esos mismos años la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Internacional de las Entidades Superiores de Auditoría (INTOSAI), que formulan recomendaciones oficiales en varios idiomas para la administración y fiscalización públicas, resolvieron traducirlo como “rendición de cuentas”. Por su innegable autoridad de cobertura mundial y por la influencia de sus estudios y publicaciones, que pueden consultarse en sus respectivas páginas <http://www.oecd.org/centrodemexico/> y www.intosai.org, la frase se reconoció como tal y sin mayor esclarecimiento acerca de su amplio significado en nuestro idioma, y desde entonces apareció en múltiples estudios y artículos especializados.

Por esos mismos años la Oficina del Auditor General de Canadá (OAG) precisó el significado de esa nueva palabra como “la obligación de responder por un mandato conferido, lo cual supone la existencia de al menos dos partes: una que confiere la responsabilidad y otra que la asume y acepta informar sobre la manera en que la cumplió”; al respecto señaló que todas las acciones de fiscalización de la institución bajo su mando tendrían como objetivo comprobar el cumplimiento de tal mandato. En una importante publicación en español se dieron a conocer a la comunidad hispano parlante los fundamentos de esta conceptualización y su aplicación práctica, gracias a la traducción realizada por la maestra Marta Acosta, Contralora General de la República de Costa Rica, y por la licenciada Graciela Lietti, de la Auditoría General de la Nación, de la República Argentina, ambas graduadas de su Programa de Becarios. El libro apareció en 1996 con el título *Rendición de cuentas, informe de rendimiento, auditoría comprehensiva*, y me temo que los legisladores y los muchos académicos y comentaristas mexicanos, pese al rigor e importancia de sus trabajos, no lo consultaron.

El anuncio de una nueva entidad de fiscalización

En su discurso de toma de posesión como presidente de la República, el 1 de diciembre de 1994, el licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León hizo el siguiente anuncio: “Enviaré al Congreso de la Unión el proyecto para crear una nueva entidad de fiscalización, con el objetivo de promover el desa-

rrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior y de perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos e instituciones, a efecto de hacer más clara y transparente la gestión del gobierno.”

En el correspondiente Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, bajo el subtítulo Probidad y rendición de cuentas en el servicio público, el presidente Zedillo hizo las siguientes aseveraciones: “En este Plan se propone un esfuerzo profundo que incluya medidas de carácter inmediato y, a la vez, cambios estructurales; que atienda convenientemente la prevención y las acciones de carácter correctivo, que prevea una forma clara de rendición de cuentas y asegure que quienes transgredan la ley o las normas de desempeño público, sean sancionados conforme a la ley.”

Finalmente, y tras un largo período de discusiones y debates en el Congreso de la Unión fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 2000, siendo ya presidente el licenciado Vicente Fox Quesada, el Decreto de emisión de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que creó la Auditoría Superior de la Federación, entre cuyas diversas facultades destacó la de revisar la Cuenta Pública de cada año para comprobar “el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas, con base en indicadores aprobados en el presupuesto.”

Con la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación continuó durante la primera década del nuevo siglo una dinámica actividad legislativa y una reiterada mención de la rendición de cuentas —que siguió bajo los regímenes de los presidentes licenciado Felipe Calderón Hinojosa y licenciado Enrique Peña Nieto—, ya como motivo o antecedente explicativo de los varios ordenamientos, ora como inspiración de los muchos discursos políticos. Así también, en los mismos periodos se incrementaron las alusiones al concepto, lo mismo en programas de gobierno que en artículos, conferencias y otros textos.

Podría decirse que la fiscalización superior se fue transformando en un importante medio de acercamiento para el mejor desarrollo y comprensión de la rendición de cuentas —así lo reconocen la mayoría de los tratadistas—, debido a que dicha función consiste en la verificación profesional independiente del grado en que los recursos públicos se aplican al cumplimiento de los objetivos de beneficio colectivo.

Citas y referencias en disposiciones normativas y legales omisas de conceptos

En otros escritos he realizado un amplio análisis sobre las experiencias que se tienen respecto de la cultura, claridad, uso y definición del término rendición de cuentas en el contexto de la gestión gubernamental en México, y para continuar y concluir con este ensayo retomo algunas ideas con el fin de abreviar sus principales resultados y propuestas.

En su gran mayoría los preceptos recientes que regulan el quehacer gubernamental y la fiscalización pública, sin excepción, hacen alusión a la rendición de cuentas, ya sea en los respectivos textos de su exposición de motivos o en el cuerpo mismo de algunas de dichas leyes; pero en ninguna de las nuevas disposiciones, comprendida la relativa a la Fiscalización Superior, se ofrecieron conceptos sobre dicho principio democrático elemental, con la claridad que la nueva caracterización de la frase lo exigía en el lenguaje especializado del Estado.

En el conjunto de normas destacan la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (Rendición de Cuentas Públicas, 2002) como disposición reglamentaria del artículo 6º de nuestra Constitución Política, y la reforma introducida a éste; el artículo 4º. de la ley establece en su fracción IV que uno de sus objetivos “es favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos”.

En enero de 2004 se promulgó la Ley General de Desarrollo Social y en 2006 su Reglamento, el cual agrega en su artículo 68, destinado a la Contraloría Social, “para que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas”.

Sobresale por su estructura y alcances normativos la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de marzo de 2006, destinada a puntualizar las responsabilidades del Estado en el manejo de los recursos para su aplicación al bien social, cuyo artículo 45 expresa: “...a fin de establecer (...) medidas presupuestarias que promuevan (...) una efectiva rendición de cuentas”. Posteriormente, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, señaló en su exposición de motivos, de noviembre de 2008, que: “... se da respuesta a una prioridad (...) comprometidos con la transparencia y rendición de cuentas”.

Al llegar a este punto procede destacar con especial atención la promulgación de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF, en mayo de 2009) porque alude expresamente en su misma denominación —único caso en la amplísima gama de la legislación mexicana— a la “rendición de cuentas”. La comunidad civil bien pudo esperar que encontraría en el texto de la nueva ley un modelo de responsabilidad administrativa y de cumplimiento —de rendición de cuentas— tan novedoso como su título. Pudo suponer también que, además de los interesantes capítulos dedicados a la fiscalización superior, acaso dispuestos en un título independiente, encontraría toda una exposición sobre el entendimiento que los Poderes de la Unión habrían reconocido acerca de su obligación constitucional, así como de los procedimientos que se establecieron para cumplirla al emitir la Cuenta Pública, sometidos formalmente al escrutinio de un órgano de fiscalización aún más independiente. Pero consultando los documentos y archivos correspondientes no sólo no se encuentran explicaciones ni razonamientos al respecto, sino que la expresión “rendición de cuentas” a lo largo de sus dilatadas exposiciones, que podría llegar a justificar el empleo de la frase en el título de la ley, no aparece.

Los dictámenes formulados por las diversas comisiones involucradas en el estudio y discusión del proyecto de la ley, correspondientes a ambas Cámaras del Congreso de la Unión, tienen una extensión de 356 páginas, y en una detenida búsqueda sólo pueden encontrarse cinco referencias a la expresión buscada, excluida la propia denominación de la ley que la incluye en un tono abstracto, sin mayor exposición sobre su significado y alcance. La Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación es rica en postulados y términos sobre fiscalización y auditoría superior, como los dos ordenamientos legislativos que la precedieron; pero al igual que éstos es omisa en el tema trascendental que nos ocupa.

Este conciso análisis permite confirmar que todas las leyes expedidas para dotar a la administración pública de un sólido encuadre en materia de rendición de cuentas —así lo advierten al exponer sus motivos—, no llegaron al objetivo principal de precisar el significado de dicho principio democrático. Y la misma omisión persistirá en la actividad legislativa durante los años transcurridos del presente decenio, que ha consistido básicamente en la actualización de las mismas leyes mediante los respectivos decretos de reformas, hasta llegar al 18 de julio de 2016, fecha de publicación en el *Diario Oficial de*

la Federación de las disposiciones referidas al Sistema Nacional Anticorrupción, integradas por cuatro nuevas leyes: la propia Ley General del SNA, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la citada Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; complementadas con substanciales reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al Código Penal y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción señala que uno de sus objetivos es “establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos (fracción VII)”. El ciudadano común se pregunta, entonces, qué es lo que van a promover, fomentar o divulgar a este respecto.

Abundancia y confusiones académicas e institucionales

Muchos analistas políticos e intelectuales calificaron la promulgación del importante ordenamiento que dio vigor al moderno programa de fiscalización y control externo en nuestro país como un hecho de gran relevancia en materia de rendición de cuentas.

Auditoría Superior de la Federación

Es plausible reconocer que, en primer lugar, la Auditoría Superior de la Federación consideró importante promover la investigación y realización de estudios para dar mayor claridad al postulado de la Rendición de Cuentas. El año 2001 en que inició sus actividades fundó la serie de ensayos denominada Cultura de la Rendición de Cuentas, e invitó a acreditados especialistas a exponer sus puntos de vista, “con la finalidad de que expliquen, en forma resumida y didáctica, los fundamentos, circunstancias, instituciones y mecanismos vinculados con la materia”. De manera casi simultánea instituyó el Certamen Nacional Anual de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para alentar a investigadores e interesados de todo el país a escribir sobre estos dos conceptos fundamentales. Más recientemente, en agosto de 2011, y bajo su propio sello editorial inició la publicación de la *Revista Técnica sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, de periodicidad semestral.

En seguida se presenta un breve comentario sobre los trabajos acopiados por la ASF en los tres acervos mencionados, cuya lectura completa puede hacerse en su página electrónica www.asf.gob.mx – Centro de Documentación.

Serie Cultura de la Rendición de Cuentas

La lectura de los primeros catorce trabajos analizados para escribir este ensayo es muy interesante. Sus títulos y autores son los siguientes: 1. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, José Antonio Crespo; 2. *Impuestos, democracia y transparencia*, Carlos Elizondo Mayer-Serra; 3. *La rendición de cuentas en la política social*, José Octavio López Presa; 4. *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Juan Carlos Ugalde; 5. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, Arturo del Castillo; 6. *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia*, Eduardo Guerrero G.; 7. *Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: criterios áreas y retos para México*, Bernardo González-Aréchiga; 8. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, María del Carmen Pardo; 9. *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, John Ackerman; 10. *Rendición de cuentas y fideicomisos el reto de la opacidad financiera*, Irma Eréndira Sandoval; 11. *Medios e interés público*, Rossana Fuentes y Julio Juárez; 12. *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, Guillermo M. Cejudo; 13. *Transparencia y Rendición de cuentas para transformar a México*, Luis de la Calle Pardo; 14. *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*, David Arellano Gault y Jesús F. Hernández Galicia.

El estudio de sus contenidos no permite, empero, desvelar alguna idea o juicio que ayude al propósito declarado de la serie, que los autores supuestamente reconocieron. Sólo dos de ellos plantean, en mi opinión, algunos bosquejos de significado y siempre limitados al objeto de su estudio. El doctor Juan Carlos Ugalde (ensayo número 4) expone que por rendición de cuentas se entiende “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”; y los doctores Rossana Fuentes y Julio Juárez (ensayo número 11) aluden a la relación entre las dos partes de la rendición de cuentas: la que exige y la que responde, ofreciendo así una cercana aproximación al principal enfoque de la relación entre las dos partes del proceso.

Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas

El Certamen ha sido muy fecundo. La ASF recibió entre 2001 y 2016 más de mil trabajos que conserva en su biblioteca virtual y ha publicado en diversos formatos impresos. De esta colección de artículos sólo veinticuatro se refieren con cierto detalle a la rendición de cuentas, de los cuales destaca el suscrito por Leticia Pulido Suárez y Óscar Rosales Jiménez, “¿Rendir cuentas o ser fiscalizado? Búsqueda de opciones para un gobierno responsable” (2002), en el que hablan de la responsabilidad de los gobiernos de cumplir las encomiendas de los ciudadanos; y el del maestro Omar E. Manríquez Santiago, “¿*Accountability* democrática o cosmética, transparencia u opacidad porosa? Retos y perspectivas ante la fiscalización de la Auditoría Superior” (2012), que ofrece una definición sobre la capacidad de ciudadanos y entes públicos para asignar responsabilidad política al gobierno.

Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior

El propósito de la revista “es compartir análisis, reflexiones y experiencias dedicadas a la rendición de cuentas, transparencia, combate a la corrupción, entre otros asuntos y cuestiones que gravitan en el marco de la fiscalización superior”, según fue señalado en la introducción de su primer número en agosto de 2011, con la advertencia de que los artículos firmados han de considerarse responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coincidentes con los puntos de vista de la ASF. Del conjunto de trabajos publicados sobre los variados temas que enuncia su línea editorial destacan por su precisión el del maestro Alejandro González Arreola: “Rendición de cuentas, participación ciudadana y fortalecimiento democrático” (*Revista* núm. 2, marzo de 2011), en el que enfatiza el carácter relacional de la rendición de cuentas entre dos partes bien definidas: una de ellas identificada como “participación ciudadana”, y la que asume el deber de responder por la encomienda recibida; y el presentado por el licenciado Roberto Salcedo Aquino con el título “La Auditoría Superior dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas”, ya citado en párrafos precedentes.

Secretaría de la Función Pública

En el marco del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, la SFP creó también un proyecto editorial denominado Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, en el que se publicaron seis números. El primero de ellos por los investigadores del CIDE, doctores Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, que junto con el del doctor Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, editado por el IFAI (hoy INAI) en 2008, constituyeron una aportación de gran influencia en el estudio y discusión sobre el tema que nos ocupa, confirmando la existencia de problemas semánticos; pero no llegaron a ofrecer sugerencia alguna sobre lo que debería realizarse al respecto en el futuro concreto de nuestra vida democrática.

El estudio del doctor Alberto J. Olvera Rivera, también publicado en esta serie el año 2009 bajo el título “La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana”, contribuye a una mejor comprensión del principio al identificarlo como “una práctica social y una institución legal que se extiende a otros espacios de la vida pública y privada”, y que más allá del marco legal establecido “vincula a la sociedad civil con el gobierno en un formato de crítica y vigilancia desde afuera de los procesos estatales”.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Con motivo del cambio de nombre y carácter del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se dio a la luz la serie completa de Cuadernos de Transparencia, que desde su fundación en 2003 ha editado más de 25 números dedicados a promover el conocimiento y ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la información y de protección de datos. En 2008 publicó el Cuaderno núm. 3 *¿Qué es la rendición de cuentas?* escrito por el doctor Andreas Schedler, ya citado, cuyo contenido se convirtió en la obra académica de mayor ascendiente en nuestro medio por el prestigio de su autor, quien expuso que “[...] posiblemente por su relativa novedad, la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo y límites borrosos”.

Este cuestionamiento influyó en casi todos los autores que desde entonces han escrito en las series y ediciones ya comentadas y lo citan repetidamente; pero no obstante los llamados a promover nuevos debates y llegar a forjar un sistema articulado, no se conoce propuesta alguna sobre la esperada definición, tal y como se afirma en las páginas del presente ensayo. En tal escenario, los deberes esenciales del presidente de la República, de los gobernadores de los estados y de los dirigentes políticos y administradores públicos en general se ha reducido a deberes elusivos que, por lo mismo, no satisfacen las esperanzas de la mayoría de nuestros ciudadanos.

La parte mandante de la rendición de cuentas

En el amplio escenario del servicio público debe entenderse que la autoridad con la que se promulga el mandato al titular del Poder Ejecutivo está claramente prevista en el artículo 39 de la Constitución, que expresa: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder político dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno”.

Por lo mismo, los mandatarios asumen una alta responsabilidad al aceptar cumplir la encomienda, y en tanto la soberanía otorga al titular del Poder Ejecutivo, así como a los Poderes Legislativo y Judicial las facultades que establece la Constitución, debemos entender que es el pueblo, la sociedad civil, la que está hablando. En este contexto, el mandato ciudadano ha de entenderse como proveniente de la sociedad civil, es decir, formulado por sus miembros y dirigido a los servidores públicos, que también son ciudadanos. De esta suerte, el más alto mandatario, primer obligado a cumplirnos, y sus colaboradores y miembros del complejo político y administrador, no pierden su condición de ciudadanos. Estas consideraciones han provocado que en ocasiones se confunda el sentido y alcance de la participación ciudadana; por eso es importante aludir al artículo 108 de la Constitución que en su fracción IV reconoce a los funcionarios y empleados de la administración como servidores públicos, destacando su deber superior de responder a sus conciudadanos, sin perder su misma condición, por los encargos de trabajar por el bien de la comunidad desde una

posición, ciertamente privilegiada, pero mucho más comprometida. A no dudarlo, tal denominación es encomiable porque los eleva a la condición aristotélica de asumir una actitud de integridad, de altura de miras, de amor por su prójimo cercano con el que convive.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto es irrefutable razonar que el principio en que estriba y se apoya el concepto de la *rendición de cuentas* es la relación entre dos partes: una que dicta el mandato y que, por principio lógico, es superior a aquel a quien se lo encomienda; y otra que acepta servirlo y responder al compromiso. Toda referencia o intento de definición que se haga en materia de *rendición de cuentas* deberá partir de esta premisa esencial.

En efecto, todos los textos analizados coinciden en la idea de que los gobiernos deben cumplir estas obligaciones; pero de manera invariable los estudios toman como punto de partida para su análisis al ente obligado, y quizá sin que sea su intención conducen al lector a inferir que la acción de *rendir cuentas* es una concesión cuasigraciosa del gobernante, soslayando o hasta ignorando que los mandantes se ubican en el vértice superior de la pirámide social y son, por lo mismo, la parte principal de la relación, tal y como lo reconoce expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La rendición de cuentas precede a la información. Es fundamental reconocer que en todo este procedimiento deberá funcionar una formalidad lógica que se puede explicar así: primero es el cumplimiento de los mandatos y encomiendas prescritas a los administradores, y luego la presentación de la información que confirme —cíclica y periódicamente con claridad, pertinencia y oportunidad suficientes— que la administración responsable en curso está respondiendo correctamente y deja constancia documental de ello. Por más transparente que sea la información relativa a las gestiones realizadas, no puede suplir la responsabilidad del cumplimiento de sus obligaciones; en consecuencia, la rendición de cuentas es anterior a la información. Ésta sólo confirmará la satisfacción de aquélla en forma verosímil y confiable, condición fundamental que le agrega la fiscalización, es decir, la auditoría profesional independiente, que de esa forma se integra al proceso de la rendición de cuentas.

Hacia una nueva visión

El camino hacia una nueva visión sobre el postulado democrático esencial de la rendición de cuentas en México, con la firme voluntad política de alcanzar la mayor apertura y una participación multidisciplinaria más coordinada, exige la urgencia de reglamentar legal y formalmente los derechos y obligaciones de los mandantes de la rendición de cuentas, cambiando los términos de su relación a partir de que el proceso se inicia con la formulación del mandato, al que debe seguir la respuesta satisfactoria de quienes, al aceptarlo, se han declarado competentes para cumplirlo, porque disponen de la estructura y elementos para ello.

A este mismo propósito y como punto de origen de la nueva visión debe subrayarse la siguiente idea básica: Rendición de cuentas es la respuesta satisfactoria a un mandato superior aceptado con responsabilidad.

Y con el fin de alentar la idea de que el mandato superior de la ciudadanía, aceptado con responsabilidad por los administradores políticos, debe ser reglamentado, es pertinente aludir a la encuesta que la revista del FMI *Finanzas y desarrollo* hizo a cinco premios Nobel de Economía, acerca de cuál es el mayor problema que la economía global enfrentará a futuro, a la que Joseph Stiglitz respondió: "... la imperfecta democracia permite la desigualdad económica y la convierte en desigualdad política, por lo que es necesario asegurar que el proceso político represente realmente los intereses de los ciudadanos".

En el contexto de la necesaria y anunciada transformación del Estado mexicano, orientada hacia el fortalecimiento de nuestro sistema democrático, la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión deberá abrir el debate sobre la conveniencia de contar con el marco jurídico que defina y regule el funcionamiento del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, agregado a los varios sistemas ya establecidos en la Constitución Política y sus leyes reglamentarias; o bien incorporarlo al Sistema Nacional Anticorrupción, tal y como se hizo con el Sistema Nacional de Fiscalización, pero desde luego separado de este.

Se sugiere al respecto considerar y promover la concurrencia organizada de todas las disciplinas académicas de la UNAM, la Universidad de la Nación, que puedan aportar conocimientos, experiencias y propuestas para su discusión en materia de rendición de cuentas, que proponga los modelos para una más amplia participación ciudadana dirigida a la plena realización de la gobernabilidad democrática y la rendición de cuentas, definiendo al mismo tiempo la correlación en el escrutinio o validación de la práctica y observancia de ambos principios. Entre otros importantes programas y dependencias universitarias puede citarse el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG), sug.unam.mx de la Facultad de Contaduría y Administración, cuyos objetivos y actividades permitirían alcanzar una valiosa colaboración.

Conclusión

Dejo asentada mi opinión concreta y tenaz, en el sentido de que rendir cuentas es cumplir el mandato de los ciudadanos a sus servidores públicos, sus mandatarios, quienes deberán aplicar las mejores prácticas de la administración, cuyo componente esencial es el proceso integrado de control interno, para responder debidamente y satisfacer las demandas de bienestar, justicia y equidad de la sociedad mandante y soberana.

Finalmente, y como una consecuencia de terminología académica, hemos de aceptar que el verbo rendir, junto con algunos nombres, toma la significación del que se añade, así en rendir gracias, agradecer; en rendir obsequios, obsequiar. En rendir cuentas el significado es responder; y extendiendo la reflexión gramatical corresponde concluir que la primera acepción de responder es contestar, satisfacer lo que se pregunta o propone.

Referencias bibliográficas

- Barajas Palomo, J. (2017). Serie de Cuadernos Gobernabilidad y Fiscalización, Seminario Universitario de Fiscalización FCA/UNAM, Cuaderno 9.
- MacDonell, J. (1996). Oficina del Auditor General de Canadá. *Rendición de cuentas, informe de rendimiento, auditoría comprehensiva*. Traducción de Marta Acosta (Costa Rica) y Graciela Litti (Argentina).
- Salcedo Aquino, R. (2017). La Auditoría Superior dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización*, 10.
- Schedler, A. (2008). IFAI (INAI)¿Qué es la rendición de cuentas? Cuaderno núm. 3, IFAI.
- Valadez, D. (2018). *Gaceta Universitaria*, 4955. , p. 9.

Consultas electrónicas

- Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de <https://www.asf.gob.mx/Default/Index>
- Facultad de Contaduría y Administración, UNAM. Recuperado de <http://www.fca.unam.mx/>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos personales. Recuperado de <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>
- INTOSAI. Recuperado de <http://www.intosai.org/>
- OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/>
- Revista Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional*. La economía en un mundo transformado. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2011/06/pdf/andersen.pdf>
- Secretaría de la Función Pública. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp>
- Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización. Recuperado de <http://sug.unam.mx/>

El Control Político Parlamentario

Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas*

El presente ensayo tiene como objeto conocer que es el Control Político Parlamentario, quien lo ejerce y cómo se desarrolla, asimismo demostrar que en la actualidad es una de las atribuciones más importantes que ostenta uno de los poderes del Estado. Para el desarrollo de este trabajo utilizaremos el método histórico con la finalidad de analizar el origen y evolución de la división de poderes y, en específico, del Poder Legislativo; asimismo mediante el método deductivo estudiaremos la interdependencia y cooperación que existe entre los poderes y veremos, con auxilio del método inductivo, como esta división del poder público propicia un sistema de pesos y contrapesos para que el poder controle al poder.

Por otra parte y con el apoyo del método analítico haremos una breve reflexión del concepto parlamentario y analizaremos como cada

* Es Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) con mención honorífica en su examen de grado y cursó un Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas, aprobado con mención sobresaliente, en la Universidad de Alcalá, España, en coordinación con la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro.

Obtuvo la Maestría en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica en su examen de grado y cursó el Máster en Prevención y Combate a la Corrupción en la Universidad de Salamanca, España, en coordinación con el Instituto Nacional de Ciencias Penales, siendo acreedor a la matrícula de honor por mejor promedio de su generación y por el trabajo final desarrollado.

Asimismo, cuenta en su haber con la Especialidad en Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas por el INAP, donde obtuvo mención honorífica y es Licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac del Norte, con mención honorífica por su examen profesional, así como por mejor promedio de su generación.

Ha laborado en el Gobierno Federal y en el de la Ciudad de México y en los últimos 19 años ha sido servidor público en ambas cámaras del Congreso de la Unión ocupando diversos cargos.

día más la academia y la doctrina han venido consolidando la idea de la existencia de un Derecho Parlamentario como una rama autónoma del Derecho, el cual tiene por objeto el regular la integración, organización y atribuciones de los órganos que integran el Poder Legislativo, así como las relaciones que tiene con los otros órganos del gobierno del Estado, los partidos políticos, los factores reales de poder y la sociedad en general.

Por último, utilizaremos el método documental a través de la legislación y la doctrina para estudiar el Control Político Parlamentario que desarrolla el Poder Legislativo mediante el ejercicio de las atribuciones que el marco constitucional y legal le otorgan; además analizaremos como este Control Político Parlamentario ha adquirido en la actualidad una gran relevancia, en la relación política de este órgano legislativo con los otros poderes y órganos constitucionales autónomos.

De tal forma que al hablar del control político es necesario remontarnos brevemente a los orígenes de la división de poderes y recordar que frente a las monarquías autoritarias y los gobiernos dictatoriales, surge la idea de la división del poder público, como una medida para controlarse a sí mismo y garantizar la libertad de los ciudadanos. Miguel Lanz Duret (1984, pág. 102), nos indica que:

La doctrina de separación o división de poderes, aunque es muy antigua y se hace remontar hasta Aristóteles, y quedó mejor precisada posteriormente por Locke el cual la concretaba más bien a una simple distinción de funciones públicas, fue expuesta en realidad por Montesquieu, quien dio la fórmula jurídica que han seguido desde entonces la mayoría o casi la unanimidad de las Constituciones vigentes en los diversos pueblos, y muy particularmente en la Constitución de los Estados Unidos de América, que tomó como modelo y punto de partida las doctrinas de este eminente jurista del siglo XVIII. Los propósitos de Montesquieu, más que facilitar el ejercicio de las funciones del Estado por medio de una división de trabajo y organización equilibrada del mismo, tuvieron por fin garantizar la libertad política que él consideraba imposible en cualquier régimen de gobierno en que preponderaba un solo órgano del Estado, ya fuera individual o colectivo.

En efecto, la naturaleza de la doctrina de la división de poderes es muy antigua y se remonta hasta la Grecia clásica con Aristóteles, quien en su obra

La Política (1973, págs. 194-196), realizó un estudio comparativo entre varias constituciones de su época, diferenciando la Asamblea deliberante del equipo de magistrados y del cuerpo judicial, lo que sirvió de inspiración a los intelectuales de la Revolución Francesa como el inglés John Locke, quien sustentó los principios de la división de poderes en su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, donde consideró que por representar al pueblo “el Poder Legislativo es aquel que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante; para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo” (Locke, 1983, págs. 110-111).

Lo anterior es señalado por John Locke debido a que la naturaleza misma del ser humano es aferrarse al poder y a la tentación del ejercicio indiscriminado del poder, cuando recaen en un mismo órgano la formulación y la ejecución de las leyes; ello daría lugar a que se eludiese la obediencia de las leyes hechas por ellos mismos o que fueran hechas de manera especial para satisfacer sus propios intereses. Por lo tanto, estas funciones debían recaer en cuerpos distintos, motivo por el cual, “el Poder Legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente reunidas, tienen por sí mismas o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes y una vez promulgadas, éstas se separan de los legisladores estando ellos mismos sujetos a ellas. Esto representa para dichos legisladores un motivo suplementario poderoso para que tengan cuidado de conformarlas al bien público” (Locke, 1983).

Debido a los motivos señalados anteriormente, Locke consideraba que a pesar de que las leyes toman un tiempo relativamente corto para su elaboración pero su aplicación se prolonga en el tiempo de manera constante y duradera, es necesaria la existencia de un poder permanente que cuide de la ejecución de las mismas, correspondiéndole esta última tarea al Poder Ejecutivo. Por otro lado, existe en toda comunidad política otro poder que tiene como atribución el resolver “las disputas que surgen entre cualquiera de los miembros de la sociedad y otras personas que se encuentran fuera de la misma, corresponden a la comunidad entera; el daño hecho a un miembro de ese cuerpo compromete a todos en la tarea de exigir una reparación” (Locke, 1983).

Locke concluye que son tres los poderes del Estado: el Legislativo que expide las leyes; el Poder Ejecutivo que tiene una actividad permanente y continua

por lo que debe cuidar que las leyes sean ejecutadas; y por último, el Poder Federativo encargado de los asuntos exteriores del Estado y de la seguridad. Para Locke el sistema judicial no formaba parte de los tres poderes del Estado.

Las ideas de Locke, influenciaron el pensamiento de Montesquieu, quien realiza una distinción entre la función judicial y la función administrativa. En su obra *Del espíritu de las leyes*, apunta que la clasificación de las funciones del Estado y su separación, tienen como objetivo principal evitar el abuso del poder. En su texto, describe las funciones principales de los tres poderes y señala en primer lugar, que al Poder Legislativo se le encarga la importante tarea de crear “leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes” (Montesquieu, 1980, pág. 104); en segundo lugar, un Poder Ejecutivo es el encargado de las cosas relativas al derecho de gentes, es responsable de hacer “la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé las invasiones” (Montesquieu, 1980); y por último, en tercer lugar señala la existencia de un Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, el cual cuenta con la función de “castigar los delitos y juzga las diferencias entre particulares” (Montesquieu, 1980), denominándolo Poder Judicial. Montesquieu considera entonces que los tres poderes en que se divide la actividad del Estado son independientes entre sí, además, señala lo siguiente:

La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad del espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.

Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecutan ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres pode-

res: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares (Montesquieu, 1980).

Sin embargo, Montesquieu erróneamente considera la existencia de los tres poderes de un Estado, descomponiendo o seccionando el mismo en tres órganos, los cuales constituyen tres autoridades diferentes e independientes entre sí; rompiendo con ello la unidad del Poder el Estado.

El principio característico establecido por Montesquieu de separación entre los poderes y de falta de cooperación y asociación entre los miembros, ha hecho que esa doctrina sea hoy rechazada unánimemente por los autores, y aún dentro de las Constituciones contemporáneas haya sido profundamente alterada y restringida con numerosas excepciones, como pasa con la nuestra vigente (Lanz Duret, 1984, pág. 103).

Al respecto Carré de Malberg (1948, pág. 247) nos dice:

Desde el punto de vista teórico, la separación de Poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma del Poder. En efecto el Poder no tiene otro objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esta voluntad es necesariamente una. Es preciso, por lo tanto, que si se pretende separar los poderes se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del Estado correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios.

Es necesario distinguir entre poder, funciones y órganos, el poder es uno y pertenece al Estado en su unidad, en cambio las funciones del Estado son múltiples, como igualmente múltiples son los órganos que lo integran.

Esta distinción tan sencilla entre el poder, sus funciones y sus órganos está oscurecida, desgraciadamente, por el lenguaje usado en materia de poder, lenguaje que es completamente vicioso. En la terminología vulgar, y hasta en los tratados de derecho público, se emplea indistintamente la palabra poder para designar a la vez, sea el mismo poder, o sus funciones o sus órganos. Así por ejemplo, se emplea el término

‘Poder Legislativo’, bien para designar a la función legislativa o bien para referirse a las asambleas que redactan las leyes. Es evidente, sin embargo, que el cuerpo legislativo y la función legislativa son dos cosas muy diferentes (Carré de Malberg, 1948, pág. 249).

División implica que exista una distribución de las principales funciones estatales entre los diferentes órganos del Estado, órganos interdependientes que en su actuación conjunta desarrollan el poder público del Estado.

Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca; serían tres poderes soberanos, es decir, habría tres soberanías diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía (Burgoa Orihuela, 1973, pág. 655).

Nuestra constitución establece la división de poderes en el artículo 49 y señala:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Esta división de poderes que establece la constitución, no concibe la independencia entre ellos y su falta de cooperación entre los mismos, por el contrario, nuestra ley fundamental permite y exige para la validez de ciertos actos, que haya una mayor coordinación y cooperación entre los órganos de gobierno del Estado que facilite el desempeño eficaz de las funciones políticas que les fueron encomendadas, tal es el caso, por ejemplo, cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) exige que para nombrar a un magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) proponga a los candidatos al Senado de la República, órgano que elegirá con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a quien deba ocupar la vacante.

En resumen, aquella primera concepción de la división del poder público planteada por Locke y Montesquieu, pretendía establecer un medio de control al ejercicio autoritario del poder, instituyendo tres poderes distintos que actuarían de manera independiente y que imposibilitaría la con-

centración del poder estatal en una sola persona. Sin embargo, este primer planteamiento de división del poder, que de suyo fue bueno al impedir la existencia de gobiernos tiránicos derivados de la concentración del poder, tuvo que ser corregido por un nuevo planteamiento donde los poderes son interdependientes, existiendo colaboración y cooperación recíproca entre ellos para cumplir con las funciones que el orden jurídico les encomienda. La distribución de facultades en diversos órganos de gobierno del Estado, propicia que éstos se controlen mutuamente originando un sistema de pesos y contrapesos que equilibra el poder público.

Dicha transición de un sistema pleno de división de poderes a otro con poderes interdependientes, que en el ejercicio de sus funciones se controlan a sí mismos, “se verá con mayor claridad en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1787, en la cual penetrará de manera muy decidida la idea del *balance of power*” (Mora-Donatto, 2001, pág. 33). En ella, los padres del federalismo norteamericano establecieron, por una parte los *checks* o pesos, “es decir, las funciones atribuidas a cada uno de los poderes” (Mora-Donatto, *Temas selectos de derecho parlamentario*, 2001), y por otra, los *balance*, que son “las excepciones que tienen como finalidad garantizar un verdadero equilibrio y contrapeso de poderes. Por citar sólo algunos ejemplos nos referimos a las injerencias que tiene el Poder Ejecutivo en el ámbito del Judicial cuando se trata de nombrar a los jueces de la Suprema Corte; o a la intervención decisiva del Vicepresidente de la Federación a quien se le atribuye la presidencia del Senado, etcétera” (Mora-Donatto, *Temas selectos de derecho parlamentario*, 2001). Nosotros consideramos que en el caso mexicano no se tratan de injerencias sino de atribuciones otorgadas por el constituyente a cada uno de los poderes y que tienen por objeto que entre ellos exista una interdependencia o colaboración para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, atribuciones que para ser materializadas requieren, en ocasiones, la intervención de dos poderes, lo cual constituye los pesos y contrapesos necesarios para equilibrar el poder público.

Como hemos visto, las atribuciones del Estado de manera clásica han sido divididas en tres grandes funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, lo anterior sirvió de base para la clasificación de los órganos del Estado y la división de poderes; sin embargo, en la actualidad existe la tendencia a la creación de órganos constitucionales autónomos que derivan de la ley

fundamental, que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado, sino que guardan con éstos relaciones de coordinación, cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, además de que desarrollan funciones primordiales del Estado en beneficio de la sociedad.

En México la creación de los órganos constitucionales autónomos no es novedosa, sin embargo, en los últimos años mediante diversas reformas constitucionales se ha visto un auge de estos órganos, los cuales no están subordinados a ningún poder constituido, tienen el carácter de públicos y en la gran mayoría de los casos sus funciones son de carácter administrativo, toda vez que sus atribuciones anteriormente eran desarrolladas por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Miguel Carbonell (2006) señala en relación a los órganos constitucionales autónomos lo siguiente: “Una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que en la actualidad la división de poderes se ha enriquecido porque en la carta fundamental no solamente se reconoce al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, sino también a los llamados ‘órganos constitucionales autónomos’. Aunque dichos órganos quizá no son ‘poderes’ en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurada, por mandato directo del texto constitucional una serie de funciones y atribuciones muy relevantes” (pág. 55). Para este autor con la creación de los órganos constitucionales autónomos la división de poderes se vio enriquecida y en México su institucionalización tiene como origen la exigencia social de que la Administración Pública sea más eficaz, de ahí que la constitución de los órganos constitucionales autónomos sean consecuencia de las necesidades y circunstancias políticas y sociales de nuestro entorno, asignándoles mayores rangos de autonomía en materias que se encontraban anteriormente a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

De tal suerte que los órganos constitucionales autónomos son creados por la CPEUM y no se adscriben o subordinan a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes y se consideran como órganos de equilibrio político; en la actualidad no existe una definición constitucional o legal de éstos.

Márquez Rábago (2015) señala en relación con los órganos constitucionales autónomos lo siguiente:

... aparecieron cuando el sistema político de partido único mostró signos de extinción; Carlos Salinas de Gortari promovió el primero en 1993 logrando con ello el manejo financiero transexenal, aunque perdiera el PRI la Presidencia, manejaría finanzas públicas unos cuantos años más a través de un Banco de México autónomo; el IFE en 1993 y la Comisión Nacional de Derechos Humanos fueron elevados a este nivel en el régimen de Ernesto Zedillo; Vicente Fox logró la autorización del cuarto órgano constitucional autónomo: el INEGI.

Pero el auge se da en el actual sexenio en el que se entra en una coalición de gobierno de facto y crea, en un año, seis órganos constitucionales autónomos, con el reparto patrimonialista de los partidos políticos de posiciones en áreas de decisión administrativa, antes exclusivas del Ejecutivo Federal ... (pág. 93).

Debemos señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en dos tesis jurisprudenciales los criterios que deben ser observados para identificar a un órgano constitucional autónomo a diferencia de una gran cantidad de organismos que gozan de cierta autonomía técnica o funcional, pero que no pueden ser catalogados con esa categoría, las cuales se transcriben a continuación:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa

que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.”¹

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos

1 Véase Jurisprudencia. Tesis P./J. 20/2007. *Semanario de la Federación y su Gaceta*. Novena Época 172456, Pleno, Tomo XXV, Mayo de 2007, pág. 1647.

constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005.—Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco.—22 de mayo de 2006.—Unanimidad de ocho votos.—Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.—Ponente: Juan N. Silva Meza.—Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871, Pleno, tesis P./J. 12/2008; véase ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 912.²

Para nuestro máximo tribunal, las características de los órganos constitucionalmente autónomos son:

- a) Estar establecidos directamente por la CPEUM;
- b) mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado;
- c) contar con autonomía e independencia técnica, funcional y financiera, y
- d) ostentar atribuciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

De tal suerte que dentro del sistema jurídico mexicano los órganos constitucionales autónomos son aquellos a los que la CPEUM les ha confiado alguna actividad directa e inmediata del Estado, con el fin de perfeccionar la distribución de funciones por una exigencia político social, bajo la idea del equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando de esta forma la teoría tradicional de la división de los poderes del Estado, la cual se ve enriquecida con estos órganos. Los órganos constitucionales autónomos

2 Véase Jurisprudencia. Tesis P./J. 12/2008. *Semanario de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXVII, Febrero 2008, pág. 1871.

no se encuentran subordinados a otros poderes, gozan de completa independencia y autonomía con respecto a éstos, con los cuales se coordinan y se constituyen como un contrapeso eficiente del control constitucional.

Ahora bien y con el objeto de ir entrando en materia podemos decir que al Poder Legislativo en el mundo se le denomina de diversas maneras, ya sea como Parlamento, Congreso, Asamblea, Cortes, etc.; en México nuestra constitución se refiere a él como: Congreso General (artículos 50, 75 párrafo segundo y 78 fracción IV); Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 70 párrafo primero); Congreso Constitucional (artículos transitorios originales primero y decimosexto); en otras ocasiones sólo lo llama Congreso (en el epígrafe de las secciones I y III del Título Tercero); y la forma en que la norma fundamental se refiere a él de manera más frecuente es como Congreso de la Unión (la constitución le da dicha denominación en más de cuarenta artículos, así como en diversas partes de ellos).

Sin embargo, sea cual sea el nombre o denominación con el que se le conozca, el Poder Legislativo es en la actualidad un órgano representativo del pueblo de un Estado, situación que no se dio en su nacimiento ya que en un principio únicamente se encontraban representadas en él las clases dominantes, sin embargo, posteriormente se abre “dicha institución a personas provenientes de diferentes estratos sociales” (Pedroza de la Llave, 2003, pág. 27).

El órgano legislativo surge en la baja Edad Media (800 a 1200 d.C.), cuando prevalece el feudalismo y el poder del rey se debilitó por el surgimiento de las asambleas estamentales integradas por el clero, la nobleza, la milicia y los miembros de las ciudades, las cuales tenían la importante función de autorizar al monarca los gastos realizados en la guerra, así como consensuar los impuestos; a cambio, sus integrantes recibían privilegios y concesiones. De esta forma, nace el Parlamento Inglés, los Estados Generales Franceses, las Cortes Españolas y las Dietas Alemanas. Lo importante de estas asambleas es que en ellas se encontraban representadas las principales fuerzas políticas, sociales y económicas.

En la alta Edad Media (1200 a 1453 d.C.), decayó el sistema feudal y el poder del monarca se fortalece, surgiendo el Absolutismo, durante el cual las asambleas perdieron fuerza debido a la concentración del poder, cada vez más creciente, en el rey, además de que únicamente se reunían de manera esporádica. En ese momento, el monarca detenta todas las funciones del Estado.

En la Inglaterra medieval surgió la idea de establecer una norma suprema o básica que garantizara los derechos de las clases sociales con poder político o económico, lo cual se consolida “el 19 de junio de 1215 cuando el Rey Juan sin Tierra, presionado por los clérigos y los barones, cansados de sus abusos del poder, firma la Carta Magna, que limitaba considerablemente la autoridad real” (Pérez de los Reyes, 2003, pág. 160). De esta manera, el Parlamento Inglés se impuso de forma paulatina al monarca, reuniéndose con mayor frecuencia y los pequeños y medianos propietarios que lo integran solicitan al Rey más derechos a su favor, limitando a la corona en el cobro indiscriminado de los impuestos. En 1642, con la Guerra Civil, el Parlamento se enfrenta a la Corona y Oliver Cromwell enjuicia a Carlos I bajo los cargos de tirano, traidor, homicida y enemigo público de la *Commonwealth*, condenándolo a muerte, siendo ejecutado el 30 de enero de 1649, instaurándose la República autoritaria, misma que fue encabezada por el mismo Cromwell pero que se desarticuló con su muerte, restableciéndose nuevamente la Monarquía en 1660.

Para 1688, Jacobo II inicia la sublevación conocida como la “Gloriosa Revolución”, cuya finalidad era recuperar las prerrogativas reales, sin embargo, es derrotado y desterrado, por lo que el Parlamento llamó a la hija de Jacobo II, María de Orange y a su esposo Guillermo “al trono inglés, pero con la condición de que suscribieran el documento denominado Bill of Rights en 1689, en el cual reconocieron las conquistas del Parlamento” (Fix-Zamudio, 1994, pág. 16), entre las que se encontraban el derecho de establecer impuestos y fijar los derechos de propiedad.

En España, encontramos también instituciones precedentes del Parlamento moderno, en los diversos reinos en que se dividía la península en la Edad Media. En Castilla, por ejemplo, se les llamaba Cortes a las reuniones de los tres Estados del reino, el eclesiástico, la nobleza y el pueblo, los cuales eran convocados por el Rey para resolver los asuntos del reino, para revisar las leyes, para imponer las contribuciones, declarar la guerra o celebrar tratados. En Cataluña esas reuniones recibían el nombre de Congreso General del Principado y en Aragón se les conocía como las Cortes, mismas que actuaron con mayor independencia en relación al monarca, donde éste no tomaba ninguna resolución relacionada al pago de los impuestos, sin el acuerdo favorable de éstas.

Es digna de ser recordada la fórmula que pronunciaba el Gran Justicia que presidía las Cortes, rodeado de la nobleza, clérigos y Diputados de las villas, cuando coronaba a un monarca: “nos que cada uno somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os hacemos rey, si guardais nuestros fueros y privilegios, et si non, non” (Bátiz V., 1999, pág. 52).

Por lo que respecta a Francia, la Monarquía se impuso sobre los otros poderes políticos, consolidándose de esta manera el autoritarismo del Rey, sin embargo, esta situación duró hasta la reunión de los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789 y que se transformarían en Asamblea Nacional al inicio de la Revolución Francesa, misma que culminó con la ejecución del monarca, proclamándose a su muerte la República, en la cual el órgano legislativo adquiere preeminencia sobre los otros poderes. Esta idea sería llevada a su máxima expresión por la Constitución Jacobina de 1793, donde se estableció el absoluto predominio del Gobierno de Asamblea sobre los otros órganos de poder.

De esta forma, en Inglaterra y Europa el Poder Legislativo adquiere gran fuerza, pero sin el dominio absoluto del gobierno de asamblea, puesto que depende de la colaboración de los poderes Judicial y Ejecutivo; donde este último, en los sistemas parlamentarios se divide en dos, desarrollando el monarca o presidente las funciones representativas, protocolarias y ceremoniales, quedando a cargo del gobierno un Primer Ministro que depende del Poder Legislativo, tanto por su nombramiento como para su deposición.

Mientras todo lo anterior acontecía en Europa, en los Estados Unidos de Norte América la Constitución de 1789 introduce “una nueva forma de gobierno, el régimen presidencial, en el cual se pretende un equilibrio entre los órganos del poder, de acuerdo con las enseñanzas de Carlos Luis de Scondat, Barón de la Brède y Montesquieu, sobre la división de los propios poderes” (Fix-Zamudio, 1994, pág. 16).

La división de poderes es para los norteamericanos esencial para garantizar la vida democrática del Estado, ya que consideraban que al dividir las funciones de gobierno se impedía la concentración del poder en un solo hombre, además, con ello se establece un sistema de equilibrio entre los órganos de gobierno, donde “el Poder Ejecutivo estaba en poder de un Presidente cuya selección, según la intención y el diseño de los *framers* (autores de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América), debía

estar aislada tanto de las mayorías populares como del control del Congreso” (Dahl, 2003, pág. 25). En el régimen presidencial las funciones del Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se reúnen en el Presidente de la República, el cual es electo popularmente, ya sea en forma directa o indirecta y tiene la facultad de nombrar y remover a sus colaboradores, en ocasiones sujetos a ratificación del órgano legislativo, pero sin depender de él.

Los países que conformaban las colonias de España y Portugal en América, una vez que adquieren su independencia, se inspiran en la constitución norteamericana y también adoptan de manera formal el régimen presidencial, sin embargo, debido al marcado arraigo de la tradición autoritaria, estas modificaciones al régimen de gobierno y a la estructura del poder pronto derivaron en el caudillismo, predominantemente militar, razón que determina la supremacía del titular del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial, aun cuando formalmente las constituciones establecían un amplio predominio del Congreso.

Esta situación se dio en México durante el siglo XIX, ya que el marco jurídico constitucional se basaba en el principio de división de poderes, donde se le otorgaba preeminencia al Poder Legislativo sobre los otros órganos de gobierno, así lo expresó Emilio Rabasa (1912) en su obra clásica *La Constitución y la Dictadura*, donde reconocía que el Ejecutivo disponía de mecanismos fuera del orden normativo que le daban superioridad frente al Legislativo, pero no así dentro del orden constitucional:

Fuera del orden legal, el presidente reúne los elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común, las simpatías populares, que sólo en momentos de agitación intensa gana la personalidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa; pero dentro del orden constitucional, que es el que debemos de tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la superioridad del Congreso es indiscutible (pág. 160).

Este argumento también es sostenido por el constituyente Félix F. Palavicini (1938) en su libro *Historia de la Constitución de 1917* donde señala, en relación con la Constitución de 1857, que “los constituyentes temieron

mucho que estuviésemos expuestos a caer en un absolutismo central, y de ahí que fortaleciesen el régimen federativo, y que, dando aparentemente al Ejecutivo Federal todas las atribuciones, tuvieron la precaución de someterlo completamente a las decisiones del Congreso, con lo que, si bien el peligro centralista disminuía, en cambio al Ejecutivo se le quitaba toda fuerza y toda autoridad, dejándolo a la merced de las fluctuaciones de la opinión de las Cámaras” (pág. 41).

Por lo anterior, el primer jefe del ejército constitucionalista el General Venustiano Carranza en su mensaje del primero de diciembre de 1916 ante el Congreso de Querétaro, solicitó establecer jurídicamente en la constitución un Presidente fuerte, ya que consideraba que “el Poder Legislativo, por la naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros poderes, está dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permiten estorbar o hacer embarazoso y difícil la marcha del Poder Ejecutivo” (Diario de los debates del Congreso Constituyente de Queretaro 1916-1917, 1924, pág. 267).

Durante el siglo XIX en Europa predomina el órgano legislativo sobre los otros poderes del Estado, fue la época de oro del parlamentarismo, sin embargo, ya en el siglo XX sobre todo después de la primera guerra mundial la fuerza del poder Legislativo decae, aún en los países que estuvieron al margen de “los regímenes autoritarios y esta situación se advierte también en la segunda posguerra, no obstante la derrota del fascismo y del nacional socialismo” (Fix-Zamudio, 1994, pág. 17). En la segunda mitad del siglo XX se acrecentó la intervención del Estado en la economía con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más desprotegidos, propiciando la redistribución de los bienes y servicios, así como la creación de las instituciones de seguridad social, dando nacimiento al “Estado Social”, “Estado Benefactor” o “Estado de Bienestar”.

En el “Estado Social” predomina el Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, toda vez que cuenta con los instrumentos necesarios para realizar las actividades de justicia social; por su parte, el órgano legislativo colabora con el propio Ejecutivo, pero al mismo tiempo se transforma diversificando sus funciones, de tal manera que la función de crear leyes ya no es su atribución de mayor trascendencia sino las actividades de control y fiscalización sobre los demás poderes, funciones que le permiten reposicionarse.

En la actualidad, los gobiernos tienden a concentrar en el Presidente o Primer Ministro el poder, pero a diferencia de los monarcas autoritarios del pasado, su cargo proviene de la voluntad popular, expresada ya sea de manera directa, cuando el titular del Poder Ejecutivo es electo directamente por el pueblo e indirecta cuando el Primer Ministro es el líder de la mayoría del Parlamento, misma que se puede conformar con un sólo partido o una coalición de partidos; además, la función del titular del Poder Ejecutivo se encuentra limitada tanto en el tiempo como por el ejercicio de las facultades que detentan los otros órganos del poder, así como por los factores políticos, económicos y sociales de cada país.

La CPEUM señala en su artículo 50 que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General y establece el sistema bicameral de la siguiente manera:

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos **se deposita en un Congreso General**, que **se dividirá en dos Cámaras**, una de Diputados y otra de Senadores.

Desde la Constitución de 1824, el Poder Legislativo en México fue depositado en un Congreso General, compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, con lo que se instauró el sistema bicameral, el cual sólo se vio interrumpido por la Constitución de 1857, que estableció un Congreso General compuesto por una sola cámara, la de Diputados, situación que perduró hasta el año de 1874 en que se reformó la constitución y se volvió a instaurar el Senado, desde entonces el Poder Legislativo en México conserva el sistema bicameral.

El federalismo es el principal argumento para instaurar un Poder Legislativo bicameral en México, debido a que en principio la Cámara alta o Senado se crea para tutelar los intereses de las partes integrantes de dicha federación. Tal situación la encontramos en muy diversos países, como en el caso de los Estados Unidos de América, donde el Congreso se integra por una Cámara de Representantes y por el Senado, el cual representa a los Estados de la Unión con dos senadores por entidad.

Así, la mayoría de los países con una forma de gobierno federal y aun los que no, cuentan con un Poder Legislativo dividido en dos cámaras, donde la segunda cámara viene a ser un elemento que balancea y equilibra las tendencias políticas de la otra cámara, “tiene el papel de momento de

reflexión en la actividad decisoria del Parlamento” (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 2002, pág. 1127).

La facultad del Senado mexicano de representar y tutelar los intereses de las entidades federativas, tiene su origen en la Constitución de 1824 que establecía:

Artículo 25.- El Senado se compondrá de **dos senadores de cada Estado**, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años (Tena Ramírez, 1997, pág. 171).

Mientras que los diputados eran electos directamente por el pueblo, el Senado se integraba por miembros electos por las legislaturas de los Estados y por ello se dice que esta cámara representa sus intereses, además de que las entidades federativas se encontraban representadas de manera igualitaria con dos senadores por Estado sin importar el número de población o la extensión territorial de cada uno de ellos.

Esta representación que se ha atribuido al Senado mexicano se ha visto cuestionada últimamente a raíz de la inclusión de los senadores de representación proporcional, la cual tuvo como origen la reforma constitucional realizada al artículo 56, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996; con esta reforma se introdujo al sistema constitucional mexicano a los senadores plurinominales, los cuales son electos mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal nacional y por tanto no representan a ninguna Entidad Federativa.

Por otro lado, resulta interesante la situación que tuvo el Senado de la República Mexicana en las diferentes Constituciones que estuvieron vigentes durante el siglo XIX, toda vez que este órgano legislativo estuvo presente en las constituciones federales de 1824 y 1847, también fue considerado como parte del Congreso de la Unión en las constituciones centralistas de 1836 y 1843, pero fue suprimido en la Constitución federal de 1857 para ser restablecido diecisiete años después en 1874.

El actual texto del artículo 40 de la constitución, establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo

concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental. La constitución adopta el principio de división de poderes, entendiendo que el poder es uno y que pertenece al Estado en su conjunto, el cual se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y por lo que hace al campo de estudio de esta investigación, la Constitución de 1917 señala en su artículo 50 que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores.

Los artículos 51 y 52 de la CPEUM señalan que los diputados representan a la Nación, duran en su encargo tres años y que la Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, de los cuales 300 son uninominales y 200 son plurinominales, así mismo establecen que por cada diputado se elegirá un suplente:

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de **representantes de la Nación**, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará **integrada** por **300 diputados** electos según el principio de votación **mayoritaria relativa**, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **200 diputados** que serán electos según el principio de **representación proporcional**, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Asimismo, los artículos 56 y 57 de la CPEUM señalan que el Senado de la República se integra por 128 senadores: 64 uninominales, dos por cada estado de la República; 32 de primera minoría, uno por cada entidad, así como 32 plurinominales, renovándose en su totalidad cada seis años y por cada senador se elegirá un suplente:

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación **mayoritaria relativa** y uno será asignado a la **primera minoría**. Para estos efectos, los partidos **políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos**. La **senaduría de primera minoría** le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista

del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de **representación proporcional**, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Artículo 57. Por **cada senador propietario** se elegirá **un suplente**.

La constitución hace una diferenciación entre el Congreso General y las cámaras en que éste se divide. Así, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General y éste es un órgano diferente a las cámaras que integran al Poder Legislativo. Ahora bien, cuando el Congreso General ejerce sus funciones constitucionales sesiona en la Cámara de Diputados, según lo establece el artículo 5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM):

Artículo 5. ...

...

2. Cuando el Congreso sesione conjuntamente, lo hará en el recinto que ocupe la **Cámara de Diputados** y el Presidente de ésta lo será de aquél...

Cuando el Congreso General se reúne en sesión conjunta con la participación de ambas cámaras que lo integran para tratar los asuntos anteriormente señalados, conforme al artículo 8 de la LOCGEUM, se requiere el quorum que para cada una de las cámaras se dispone en el primer párrafo del artículo 63 constitucional, esto es de un cincuenta por ciento más uno de sus miembros:

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por

ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto...

...

Podemos decir que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General el cual se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El Congreso General puede sesionar como un solo órgano en los casos establecidos por la constitución y la ley, o bien el funcionamiento del Poder Legislativo se lleva a cabo mediante el ejercicio de las atribuciones que le otorga el orden jurídico a cada una de las cámaras. Por otro lado, cuando el Congreso de la Unión y sus cámaras se encuentran en período de receso, se instala una Comisión Permanente que se encarga de los asuntos que expresamente le confiere la CPEUM:

Artículo 78. Durante los **recesos** del **Congreso** de la Unión **habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros** de los que **19 serán Diputados y 18 Senadores**, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

...

I a VIII...

El artículo 117 de la LOGGEUM señala cuándo y dónde debe de sesionar la Comisión Permanente:

Artículo 117.

1...

2. La **Comisión Permanente celebrará sus sesiones** correspondientes al **primer receso de cada año** de la Legislatura en el recinto de la **Cámara de Diputados**, y en el **segundo receso**, en el recinto de la **Cámara de Senadores**.

El año legislativo corre del 1º de septiembre al treinta y uno de agosto del año siguiente, y cada año tiene dos períodos ordinarios de sesiones los

cuales inician, el primero a partir del uno de septiembre (con la reforma constitucional en materia político electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, se establece una excepción cuando el Presidente de la República inicie su encargo, el año legislativo correrá a partir del 1º de agosto),³ y el segundo a partir del 1º de febrero; el primer periodo ordinario de sesiones podrá extenderse hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo constitucional, año en el cual el primer período ordinario de sesiones puede concluir hasta el 31 de diciembre y el segundo período ordinario de sesiones no puede extenderse más allá del 30 de abril.

En resumen, podemos señalar que el Poder Legislativo en México está compuesto por cuatro órganos a saber: Congreso General, Cámara de Diputados, Senado de la República y Comisión Permanente; estos cuatro órganos desempeñan las facultades y atribuciones que la CPEUM y las leyes le otorgan a este Poder del Estado.

Antes de analizar el Control Político Parlamentario es necesario realizar un breve análisis del concepto parlamentario. El *Diccionario de la Lengua Española* (2001) define el concepto “parlamentario” de la siguiente manera: “perteneciente o relativo al Parlamento judicial o político. Persona que va a parlamentar. Ministro o individuo de un parlamento”. Asimismo, define parlamentar como: “dicho de una o de varias personas: hablar o conversar con otras” (pág. 1683). La relación entre parlamento, parlamentar y hablar resulta evidente, ya que hablar es razonar en voz alta, expresando nuestras ideas, pensamiento y sentimientos a los que escuchan.

Es principalmente en el Poder Legislativo en donde sus integrantes, para ejercer las facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico les establece, requieren hablar, discutir, deliberar, exponer sus ideas, sus convicciones y sus argumentos; “la necesidad de hablar para llegar a acuerdos, es la exigencia connatural al hombre de discutir, debatir ideas y comunicarse con los demás, supuesto un fin común en las sociedades y las acciones y determinaciones para alcanzar ese fin común requieren un espacio, físico y social en el que se acuerden y se implanten. Ese ámbito es el Parlamento” (Bátiz V., 1999, pág. 21). Por su parte, Norberto Bobbio (2002) nos dice que el Parlamento puede definirse como:

3 De conformidad con el artículo Décimo Quinto Transitorio las reformas al artículo 65 entrarán en vigor a partir del primero de diciembre de 2018.

Una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular (pág. 1124).

Bobbio (2002) considera que con el concepto Parlamento se designa a las asambleas que pueden ser denominadas de diferentes maneras, asimismo, refiere que las asambleas tienen una estructura colegiada organizada y se basan en el principio igualitario de sus integrantes, los cuales generalmente son electos por la ciudadanía a quien representa, decimos generalmente porque todavía existen en algunos países legisladores que son designados por el Poder Ejecutivo o se integran a estas asambleas por haber ocupado la Presidencia de la República. Por otro lado, este autor considera que los parlamentos son instituciones con gran variedad de funciones “todas estas variadas actividades pueden ser comprendidas en el cuadro de las cuatro funciones parlamentarias fundamentales: representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación” (pág. 1129).

En nuestro país, un sector de la doctrina mexicana ha considerado que es erróneo hablar de un Derecho Parlamentario, toda vez que México tiene un sistema de gobierno presidencial, sin embargo, en los últimos años, es decir, a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, se habla cada vez más frecuentemente de un Derecho Parlamentario, considerando el concepto no como un sistema de gobierno, sino asemejándolo al órgano de gobierno que realiza la acción de parlamentar, para dar cumplimiento a las atribuciones que la constitución y las leyes le encomiendan, funciones que se desarrollan en el Congreso, Parlamento, Asamblea, Cortes, Dietas, etc. Aquí, el problema se centra en lo que Ludwig Wittgenstein (2003, pág. 39) denomina “juego del lenguaje” el cual es un conjunto de palabras y expresiones asociadas con determinadas actividades, donde el significado de las palabras cambia de un juego del lenguaje a otro, toda vez que el significado de los conceptos está dado por la actividad del lenguaje, que dota a los signos de vida cuando se les usa. “Una y la misma palabra opera de manera distinta en diferentes juegos del lenguaje” (Tomasini B., 2003, pág. 16).

Por ello, consideramos que el concepto parlamentario es válido para referirse al miembro del órgano legislativo, así como a la función que dentro del mismo éste desarrolla, además de que diversos tratadistas, aún en sistemas de gobierno presidenciales, han acogido la denominación de Derecho Parlamentario en diversos artículos, obras, conferencias, congresos, seminarios, diplomados referentes a esta disciplina que se encarga de estudiar desde un punto de vista jurídico al Poder Legislativo.

El Derecho Parlamentario no puede darse más que dentro de un sistema constitucional y en muchas ocasiones se le considera que es parte de éste, ya que incluye el estudio de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo. Sin embargo, los defensores del Derecho Parlamentario como una rama independiente del derecho constitucional, defienden su punto de vista partiendo de la base de la existencia del Derecho Administrativo, que regula la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, por tal razón, consideran que no hay argumento válido para negar que otro de los poderes del Estado, como lo es el Poder Legislativo, no pueda ser objeto de estudio del Derecho Parlamentario: “es perfectamente legítimo afirmar la existencia del Derecho Parlamentario como rama jurídica dotada de principios y caracteres específicos” (Santaolalla L., 1990, pág. 29).

Susana Pedroza de la Llave (2003), define al Derecho Parlamentario como “la rama del derecho constitucional que estudia y regula la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones del Congreso Mexicano, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales” (pág. 37). Esta autora remarca que el Derecho Parlamentario tiene como base el derecho constitucional y considera que su objeto de estudio son los elementos esenciales que le dan vida al Poder Legislativo.

Por su parte, Bernardo Bátiz (1999) lo define como “el conjunto de normas que regulan la actividad del órgano legislativo, llamado comúnmente Parlamento y denominado, en la tradición mexicana y en las leyes vigentes Congreso de la Unión cuando se hace alusión al Poder Federal, o Congreso Local, cuando la referencia se hace al Poder Legislativo de los Estados de la Federación” (pág. 19). Este autor al definir al Derecho Parlamentario hace una defensa del mismo, en el sentido de que éste no se circunscribe únicamente a los órganos legislativos denominados parlamentos, sino que el sujeto de estudio son los órganos legislativos en general, independien-

temente de su denominación o de su competencia, como es el caso del Estado federal donde existen órganos legislativos que tienen competencia en todo el territorio del Estado y órganos legislativos locales que tienen competencia en parte del territorio de ese Estado.

Cecilia Mora-Donatto (2001) después de reflexionar sobre las dificultades para definir cualquier rama del derecho y que tal definición sea universalmente aceptada, señala que el Derecho Parlamentario es:

El conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas éstas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y cuya importancia gira en torno a una determinada institución que encarna el concepto de soberanía popular. Pero no basta que la misma se llame Parlamento lo decisivo de esta institución es que la misma representa de manera libre y democrática la voluntad de un pueblo. El Derecho Parlamentario, en consecuencia, tiene como objeto de estudio, al órgano investido de la representación social de un Estado, las normas que lo regulan y la amplia serie de disposiciones que rigen el comportamiento de los sujetos que intervienen en los diversos procesos legislativos (pág. 307).

Para esta autora el Derecho Parlamentario tiene como ámbito de estudio al Poder Legislativo, tanto su organización como su funcionamiento, destacando en la definición que éste es el órgano de gobierno que representa la voluntad popular y, por tanto, la representación social del Estado.

Para Fernando Santaolalla (1990) el Derecho Parlamentario es el “conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias entendidas como órganos que asumen la representación popular de un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas” (pág. 30). Este autor considera que si el derecho administrativo es un conjunto de normas que rigen el comportamiento de los sujetos y de las instituciones que conforman la Administración Pública de un país, es decir, del Poder Ejecutivo, el Derecho Parlamentario es la rama jurídica dotada de principios y caracteres específicos que se refiere a los principios, normas y actos que afectan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

Para Francisco Berlín Valenzuela (1993) el Derecho Parlamentario es:

El conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político (pág. 34).

Este autor introduce en la definición de Derecho Parlamentario nociones sociológicas y axiológicas que integran la materia normativa, al señalar que es un conjunto de normas que regulan las acciones de los parlamentos, considerando éstas de manera general ya que incluye todas las funciones que dentro del Poder Legislativo se desarrollan; también comprende una noción sociológica al señalar que estas normas regulan las relaciones de los parlamentos, en el sentido amplio del concepto, con los otros poderes del Estado, con los partidos políticos como entidades de interés público y con la ciudadanía, ya sea de manera individual o en las diferentes formas como ésta se organiza; y por último, considera la noción axiológica al establecer la existencia de valores y principios, que deben ser respetados y deben de estimular las funciones de la institución, por haber sido creado por el pueblo.

Javier Orozco Gómez (1998), en el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, señala que:

En los estudios de especialistas, se está tratando de implantar la denominación Derecho Parlamentario en lugar de derecho legislativo, a fin de lograr la autonomía de la materia. El término parlamentario abarca todos los ámbitos de acción de un miembro de un órgano legislativo, y no sólo su función de elaborar leyes. Lo anterior permitiría utilizar el término parlamento como género de los órganos legislativos y por consecuencia, el de parlamentario refiriéndose a los miembros del mismo. En México, si bien el término parlamentario aún no cuenta con la penetración debida, porque se considera un vocablo propio del tipo de régimen del mismo nombre, se emplea para referirse a los miembros de los distintos órganos legislativos que existen en el país. Así, en cuanto a los integrantes del Congreso de la Unión, ya sea Diputados o Senadores; ... y los Diputados de los Congresos Locales, se les puede denominar por esta voz (págs. 684-685).

Este autor, en primer término, nos habla de la tendencia que se ha venido dando en los últimos años para lograr la autonomía del Derecho Parlamentario; en segundo lugar, nos señala que el concepto parlamentario se refiere tanto al miembro que integra el órgano legislativo como a la función que éste desarrolla; como tercer aspecto considera que el término parlamentario no se debe limitar a la función de elaborar leyes sino que es mucho más amplio, ya que la palabra parlamentario abarca todas y cada una de las actividades que pueden desarrollar los integrantes de un Parlamento, Congreso, Cámara o Asamblea y no únicamente a la actividad propiamente legislativa, referida ésta a la creación, modificación, derogación y abrogación de leyes; por último, al igual que Bernardo Bátiz, considera que el vocablo parlamentario se refiere a todos los integrantes del Poder Legislativo, sea éste local o federal.

De tal suerte que el Derecho Parlamentario abarca todas las funciones que se desarrollan en el Poder Legislativo, es decir, abarca las atribuciones legislativas, de representación, de control, las político-administrativas y las jurisdiccionales. Algunos autores consideran que los miembros que integran el órgano legislativo o Parlamento tienen como principal atribución la de representación, toda vez que esta función es preliminar a las otras, porque sobre ella se basan las demás funciones que lleva a cabo el Parlamento, por lo que se considera como la base del principio de la soberanía popular; también los parlamentos transmiten demandas y exigencias sociales, pero también se manifiestan el consenso y el disenso del actuar gubernamental; por otro lado, la actividad legislativa es ciertamente la más típica en los parlamentos modernos, de ahí que éstos son denominados como “el Poder Legislativo”; sin embargo, la función de control, sobre los demás poderes pero principalmente sobre el Poder Ejecutivo, se ha convertido en una de las atribuciones primordiales de los parlamentos modernos, función que le ha venido a dar un mayor peso específico dentro del ámbito político.

Una atribución que vienen a cumplir los parlamentos y que no se encuentra dentro de sus funciones tradicionales, pero que resulta de gran trascendencia para la vida política de los Estados y que es la base de la competencia democrática entre los partidos políticos, es la de representar de manera institucional las diferentes fuerzas políticas existentes y servir de canal de expresión de sus ideologías; esta función Norberto Bobbio la denomina como: “de regulación de la competencia política” (Bobbio,

Matteucci, & Pasquino, 2002, pág. 1133). De esta manera las competencias democráticas entre los partidos no son encuentros a morir, ya que aún aquellos partidos que pierden en las elecciones, si alcanzan determinado porcentaje de votación tendrán presencia y voz en el Parlamento.

De tal suerte que la actividad parlamentaria abarca el ejercicio de todas aquellas facultades o atribuciones que la constitución, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas le otorgan al Poder Legislativo y a los cuatro órganos que lo integran. Además, el término “parlamentario” en sentido amplio se aplica en referencia a todo aquel miembro del órgano de gobierno de un Estado que tiene como función primordial la de legislar, independientemente de su denominación, estructura, integración y organización, la cual cambia de un Estado a otro.

Por último, también es común utilizar el término parlamentario en función de la pertenencia al ámbito del Poder Legislativo y así podemos hablar de “los usos, prácticas y costumbres parlamentarias” (Pedroza de la Llave, 2003, pág. 54), las cuales se desarrollan en el quehacer cotidiano de los integrantes del órgano parlamentario.

De las definiciones de Derecho Parlamentario que acabamos de analizar podemos decir que esta rama del Derecho cuenta con los siguientes elementos:

- a) El Derecho Parlamentario es un conjunto de normas;
- b) El objeto de estudio del Derecho Parlamentario es el órgano legislativo en quien se deposita la voluntad popular, así como sus integrantes;
- c) Las normas del Derecho Parlamentario regulan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, sea cual fuese el nombre que éste tenga en un Estado determinado, abarcan todos sus ámbitos de acción y no sólo la función legislativa, y
- d) El Derecho Parlamentario comprende las relaciones de este órgano, que asume la representación popular de un Estado de Derecho constitucional y democrático, con los otros órganos del Estado, con los demás factores reales de poder y con la ciudadanía.

De las anteriores consideraciones podemos concluir que el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización, integración

y atribuciones del órgano legislativo en el que se deposita la representación y voluntad popular en un Estado de Derecho, comprendiendo tanto sus funciones legislativas como las no legislativas, así como las relaciones que necesariamente debe tener con otros órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad.

El Derecho Parlamentario tiene como fuente directa la constitución y aun cuando toma principios de otras disciplinas jurídicas “por su importancia y por su objeto debe ser considerado como autónomo, porque éste se rige por reglas y principios propios” (Pedroza de la Llave, 2003, pág. 42). Este punto de vista que considera al Derecho Parlamentario como autónomo se basa en primer lugar en el método comparativo, al establecer que existe un Derecho Administrativo que tiene como objeto de estudio el “conjunto de normas que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares” (Acosta R., 1990, pág. 13), y que esta rama del derecho ha alcanzado esa autonomía. Por tal razón el Derecho Parlamentario encargado del estudio de las normas que regulan la organización, atribuciones y funcionamiento del órgano legislativo debe también ser autónomo.

La peculiaridad del sujeto sobre el que versa (el Parlamento) y el abultado número de disposiciones que le afectan justifican que se dé entrada a esa rama, si se quiere favorecer su deslinde y estudio. Al mismo tiempo, una detenida consideración de esta parcela constitucional permite apreciar en ella unos acusados rasgos jurídico-políticos, que la dotan de una especial fisonomía (Santaolalla L., 1990, pág. 27).

En segundo lugar, refuerza la afirmación de que el Derecho Parlamentario es autónomo, el hecho de que los órganos, atribuciones y procedimientos son propios y exclusivos de las asambleas legislativas, de las instituciones representativas de la voluntad popular, es decir, del Poder Legislativo; el cual en México se integra por el Congreso General, sus cámaras, de Diputados y Senadores, así como la Comisión Permanente, en lo que se refiere al ámbito federal, y en el ámbito local por las Legislaturas locales, así como por la Legislatura de la Ciudad de México. Además, como ya lo señalamos, cada día se presenta con mayor frecuencia la impartición de cátedras universi-

tarias, cursos, seminarios, conferencias, diplomados, masters, producciones de obras y artículos cuyo tema es el Derecho Parlamentario, considerando a éste como una rama autónoma del derecho.

En síntesis, en la presente investigación nos hemos de inclinar por la visión de los autores que hemos citado y considerar que el Derecho Parlamentario es la rama del derecho que tiene por objeto el estudio del Poder Legislativo y de los órganos que lo integran, tanto local como federal, que está constituido por un conjunto de normas jurídicas que tienen como finalidad el regular la organización, atribuciones y funcionamiento de la actividad parlamentaria que en este poder se desarrolla, en el sentido amplio que abarca tanto la función legislativa como la no legislativa, asimismo, regula las relaciones de este poder y sus órganos con los otros poderes federales y locales, con otras instituciones políticas y sociales, con los factores reales de poder y con la ciudadanía en general.

Como ya lo mencionamos, la división de poderes y su separación tienen como objetivo principal que el gobierno de un Estado propicie el bien público temporal entre los gobernados, con pleno respeto de los derechos humanos, evitando el abuso del poder mediante el control del poder por el poder mismo. De tal forma que la distribución de facultades entre diversos órganos de gobierno del Estado propicia que éstos se controlen mutuamente originando un sistema de pesos y contrapesos que equilibra el poder público.

El concepto control tiene muchos sentidos, para la Doctora Mora-Donatto (1998) “no tiene un significado unívoco, la acepción más exacta del mismo es la que entiende que éste es el vehículo más idóneo a través del cual se hacen las limitaciones del poder” (págs. 25-26). En virtud de que el concepto control tiene una pluralidad de significados, ha ocasionado en la doctrina y en la práctica un desacuerdo sobre lo que este concepto debe comprender. Para efectos de esta investigación entendemos por control parlamentario el control de tipo político que ejerce el Poder Legislativo a través del ejercicio de todas las atribuciones que el marco constitucional y legal le otorgan, a las cuales llamaremos actividades parlamentarias y cuyo objeto es la vigilancia, revisión, fiscalización e inspección de la acción general del gobierno.

El control parlamentario tiene como origen y fundamento el marco jurídico, ya que de ahí provienen las atribuciones que se le otorgan al Poder Legisla-

tivo para llevar a cabo ese control. En el periodo del Estado liberal, el Poder Legislativo tenía como principal actividad la de legislar. Durante el siglo XIX la Hacienda Pública fue el centro de atención de los congresos en el mundo; también durante este periodo la política exterior fue objeto del control parlamentario. Hoy por hoy la característica del Poder Legislativo, más que un poder legislador es un poder controlador, siendo el objeto notablemente más amplio en virtud de que también la actividad gubernamental se ha incrementado notablemente. “En el mismo sentido en el que se han ido aumentando las actividades del gobierno, también lo ha hecho el objeto del control parlamentario, pues creemos que casi ninguna de las actividades gubernamentales debería hoy permanecer al margen de dicho control” (Mora-Donatto, 1998, pág. 41).

El Poder Legislativo representa la voluntad popular, por ello este órgano de gobierno del Estado es el que cuenta con mayores facultades y atribuciones de control sobre los otros poderes en que se divide el gobierno de un Estado y aún sobre los órganos constitucionales autónomos. El Doctor Khemvirg Puente (2014) señala que “el control político es una de las características fundamentales de cualquier legislatura ... la capacidad de control es, de hecho, la que permite identificar la capacidad real de una asamblea representativa para funcionar efectivamente en un régimen político democrático” (pág. 391).

El control político parlamentario que desarrolla el Poder Legislativo lo lleva a cabo a través del ejercicio de todas las atribuciones que el Derecho le otorga, Khemvirg Puente (2010) señala que “El Congreso es una institución política cuyas atribuciones, pero principalmente su origen representativo del interés general, le asignan tareas de control hacia los otros poderes del Estado” (págs. 11-12). Toda vez que se ha considerado que el Poder Legislativo es el órgano de gobierno que representa la voluntad del pueblo, la constitución y las leyes le han otorgado mayores instrumentos de control y fiscalización sobre los otros órganos de gobierno del Estado.

Es interesante mencionar que “si bien, el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades del parlamento, como desde hace tiempo venimos afirmando, ello no es obstáculo para entender que hay instrumentos en donde dicho control se percibe con una mayor nitidez” (Mora-Donatto, 2015, pág. 167). El principal de los mecanismos que utiliza el Poder Legislativo para ejercer el control político parlamentario ante los otros poderes

y órganos constitucionales autónomos es, sin lugar a dudas, el proceso legislativo. Sin embargo, existen otros instrumentos en los que se observa de mejor manera el control político parlamentario como son los denominados controles financieros o económicos, los cuales se refieren a la atribución del Congreso en materia de deuda e ingresos, así como a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados mexicana para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y revisar la Cuenta Pública, por medio de la Auditoría Superior de la Federación, órgano con autonomía técnica y de gestión.

Al respecto, el Doctor Khemvirg Puente (2014) señala: “Los congresos tienen a su disposición varias herramientas para vigilar al Ejecutivo, entre las que destacan las siguientes: el juicio político, las comisiones de investigación, el trabajo de escrutinio de las comisiones ordinarias, la recepción del informe de gobierno del Ejecutivo y las comparecencias de funcionarios del gobierno, la aprobación o ratificación de algunos funcionarios públicos, la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, la fiscalización de la cuenta pública, la pregunta parlamentaria y la aprobación de acuerdos parlamentarios para solicitar información al Ejecutivo” (pág. 399).

Al aumentar las actividades del gobierno también aumentó el objeto del control político parlamentario, ya que todas las actividades gubernamentales que afectan la vida del ciudadano son objeto de este control, el cual debe versar primordialmente sobre la actividad ordinaria del gobierno y las administraciones, es decir, sobre las actividades que tienen que ver con la gestión de los recursos públicos.

Por todo lo anterior, consideramos que el control político parlamentario que ejerce el Poder Legislativo se desarrolla a través del ejercicio de todas las atribuciones que el marco jurídico le otorga, existiendo facultades en donde el control político parlamentario se percibe de manera más nítida, como: la creación de leyes; las de carácter económico como las relativas a la aprobación de los ingresos y egresos del gobierno; así como las de fiscalización de los recursos públicos.

Conclusiones

La CPEUM adopta el principio de división de poderes y somete a éstos al Derecho, otorgándoles atribuciones y limitándolos en su ejercicio, de tal forma

que instituye el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial con el objeto de establecer un sistema de pesos y contrapesos. En la actualidad, la clásica división de poderes se ha visto enriquecida con la creación de órganos constitucionales autónomos que tienen su fundamento en la constitución, que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado, sino que guardan con éstos relaciones de coordinación y desarrollan funciones primordiales del Estado en beneficio de la sociedad.

El Poder Legislativo en la actualidad es el órgano representativo del pueblo de un Estado, situación que no se dio en la antigüedad toda vez que en él únicamente se encontraban representadas las clases dominantes, por tal motivo representa la voluntad popular y en él se concentra el mayor número de atribuciones de control sobre los demás poderes del Estado y, aun, sobre los órganos constitucionales autónomos.

La CPEUM señala que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General el cual se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El Congreso General puede sesionar como un solo órgano en los casos establecidos por la constitución y la ley, o bien, el funcionamiento del Poder Legislativo se lleva a cabo mediante el ejercicio de las atribuciones que le otorga el orden jurídico a cada una de las cámaras. Por otra parte, cuando el Congreso y sus cámaras se encuentran en periodo de receso, se instala una Comisión Permanente que ejerce las atribuciones que expresamente le confiere la constitución. De tal forma que el Poder Legislativo Mexicano se compone de cuatro órganos: Congreso General, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente, órganos que ejercen las facultades y atribuciones que el orden jurídico constitucional les otorga.

El Derecho Parlamentario ha sido considerado en México, en los últimos años, como una rama autónoma del Derecho Constitucional y puede definirse como el conjunto de normas que regulan la organización, integración y atribuciones del Poder Legislativo, en el que se deposita la representación y voluntad popular en un Estado de Derecho, comprendiendo tanto sus funciones legislativas como las no legislativas, así como las relaciones que necesariamente debe tener con otros órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad.

De tal suerte que el Derecho Parlamentario abarca todas las funciones que desarrolla el Poder Legislativo, es decir, las legislativas, las de representación, las de control, las político-administrativas y las jurisdiccionales. Ade-

más, el Poder Legislativo realiza una función de gran trascendencia para la vida política de los Estados que es la de representar de manera institucional las diferentes fuerzas políticas existentes y servir de canal de expresión de sus ideologías.

La división de poderes tiene como objetivo principal evitar el abuso del poder mediante el control del poder por el poder mismo, de tal forma que la distribución de facultades entre los diversos órganos de gobierno del Estado propicia que éstos se controlen mutuamente originando un sistema de pesos y contrapesos que equilibra el poder público. Para efectos de esta investigación entenderemos por control parlamentario el control político que ejerce el Poder Legislativo a través del ejercicio de todas las atribuciones que el marco constitucional y legal le otorgan.

El Poder Legislativo representa la voluntad popular, por tal motivo este órgano de gobierno es el que cuenta con mayores facultades de control sobre los otros poderes en que se divide el gobierno de un Estado y aun sobre los órganos constitucionales autónomos. El control político parlamentario se ejerce a través de todas las actividades del parlamento, pero hay instrumentos en donde dicho control se percibe de mejor manera.

El principal de los mecanismos que utiliza el Poder Legislativo para ejercer el control político parlamentario entre los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, es el proceso legislativo. Sin embargo, existen otros instrumentos en los que se observa de mejor manera el control político parlamentario como son los controles financieros y económicos, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y revisar la Cuenta Pública, así como la aprobación o ratificación de algunos funcionarios públicos.

Bibliografía y Hemerografía

- Acosta R., M. (1990). *Teoría general del Derecho Administrativo* (Novena ed.). México: Porrúa.
- Aristóteles. (1973). *La política* (Quinta ed.). (A. Gómez Robledo, Trad.) México: Porrúa.
- Bátiz V., B. (1999). *Teoría del Derecho Parlamentario*. México: Oxford.
- Berlin V., F. (1993). *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (2002). *Diccionario de Política* (Décima tercera ed.). México: Siglo XXI.

- Burgoa Orihuela, I. (1973). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- Carbonell Sánchez, M., & Salazar Ugarte, P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México* (Primera ed.). (I. d. Jurídicas, Ed.) México: UNAM.
- Carré de Malberg, R. (1948). *Teoría general del Estado*. (J. Lión Depetre, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Constituyente 1916-1917. (1924). *Diario de los debates del Congreso Constituyente de Queretaro 1916-1917* (Vol. I). México: Edición facsimilar realizada en 1989 por la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados y Joaquín Porrúa Editores.
- Dahl, R. (2003). *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* (P. Gianera, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Fix-Zamudio, H. (1994). *La función actual del Poder Legislativo. EL Poder Legislativo en la actualidad*. México: Cámara de Diputados (LV Legislatura) e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Lanz Duret, M. (1984). *Derecho constitucional mexicano* (Novena ed.). México: Continental.
- Locke, J. (1983). *Ensayo sobre el gobierno civil*. (A. Lázaro Ros, Trad.) México: Aguilar.
- Márquez Rábago, S. R. (2015). *Derecho constitucional en México* (Segunda ed.). México: PorrúaPrint.
- Montesquieu. (1980). *Del espíritu de las leyes* (Cuarta ed.). (N. Estevanez, Trad.) México: Porrúa.
- Mora-Donatto, C. (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México: Cámara de Diputados, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Servicios Gráficos.
- Mora-Donatto, C. (2001). *Temas selectos de derecho parlamentario*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mora-Donatto, C. (2015). *El Congreso Mexicano y sus desafíos actuales*. México: Cámara de Diputados y editorial Diseño 3.
- Orozco G., J. (1998). Definición del concepto parlamentario. En F. Berlin V., *Diccionario universal de términos parlamentarios* (Segunda ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Palavicini, F. F. (1938). *Historia de la Constitución de 1917* (Vol. I). México: Edición facsimilar de la obra original en 1938 editada en 2014 por Diseño 3 y Cámara de Diputados.
- Pedroza de la Llave, S. (2003). *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual* (Primera ed.). México: Porrúa.
- Pérez de los Reyes, M. A. (2003). *Historia del Derecho Mexicano* (Vol. I). México: Oxford University Press.
- Puente M., K., et.al. (2010). *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*. México: UNAM y CIDE.
- Puente Martínez, K., y Gutierrez Luna, A. (2014). La fiscalización y el control político del Congreso Mexicano. En *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas* (págs. 391-412). México: D3, Cámara de Diputados, CVASF y UEC.

- Rabasa, E. (1912). *La Constitución y la Dictadura*. México: Obra originalmente escrita en 1912 y reimpresa en 2002 por Cien de México - CONACULTA.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española* (Vigésima segunda ed.). España: Espasa.
- Santaolalla L., F. (1990). *Derecho Parlamentario Español* (Segunda ed.). Madrid, España: Espasa Calpe.
- Tena Ramírez, F. (1997). *Leyes fundamentales de México (1808-1997)* (Vigésima y actualizada ed.). México: Porrúa.
- Tesis P./J. 20/2007, Novena época 172456, Tomo XXV (mayo de 2007).
- Tomasini B., A. (2003). *El pensamiento del último Wittgenstein*. México: Edere.
- Wittgenstein, L. (2003). *Investigaciones filosóficas*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Filosóficas.

Internet

- Página Web de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx>
- Página Web de la Suprema Corte de Justicia de la Federación: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>
- Página Web del *Diario Oficial de la Federación*: <http://www.dof.gob.mx>
- Página Web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1053/4.pdf>
- Página Web del Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx>

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Acceso a la información para un Legislativo más transparente y abierto

Carlos Alberto Bonnin Eroles †*

Resumen

Para fortalecer la confianza de la ciudadanía, se proponen el desarrollo de capacidades y elementos hacia una actuación gubernamental más activa, conjunta y coordinadora. Consideramos que, a través del acceso de la información, como parte de los principios del parlamento abierto, podría facilitarse el conocimiento de la labor legislativa, y potenciarse la participación ciudadana.

Palabras clave: Confianza, acceso a la información, acción legislativa.

El Poder Legislativo de México

El Poder Legislativo mexicano se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras; una de diputados y otra de senadores.¹ El Poder Legislativo, a través de las competencias de ambas de sus Cámaras, funciona como un agente de contrapesos, fiscalización y control. Como in-

-
- 1 Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

* Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana, y con título de maestría en Derecho Internacional por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Se ha desempeñado en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos; en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; en la Secretaría de Salud; en la Procuraduría General de la República, y recientemente en el Senado de la República.

dican Casar, Marván y Puente, el Poder Legislativo cuenta con mecanismos y agencias para la fiscalización de otras instancias públicas.²

La Cámara Baja se integra por 500 diputados: 300 de mayoría relativa y 200 diputados electos por el sistema de representación proporcional.³ Entre las funciones de la Cámara de Diputados, se encuentra la aprobación, derogación y modificación del cuerpo normativo mexicano. En cuanto a sus funciones exclusivas, se encuentra la aprobación del Presupuesto de Egresos, la coordinación y evaluación del desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, la ratificación de los funcionarios federales establecidos en la Constitución, la revisión de la cuenta pública para verificar si se ajustó a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos de los programas, la aprobación el Plan Nacional de Desarrollo, así como, la designación de los titulares de los órganos internos de los órganos autónomos.⁴

A través del ejercicio de sus facultades exclusivas, la Cámara de Diputados es una pieza fundamental para el proceso plural de toma de decisiones, en sus atribuciones y dinámicas cotidianas se encuentran presentes la deliberación, el análisis, la negociación y la formación de coaliciones para la aprobación de la normativa que da forma a las interacciones de la sociedad, la administración y la acción gubernamental.⁵

Desde lo normativo, la Cámara Baja fue definida por Alonso Lujambio como el motor de la transformación democrática de México. Esta afirmación, se basaba en tres razones:

- a) La Cámara de Diputados había sido el primer espacio donde se institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política.
- b) Como resultado de la Reforma Política de 1977, este Legislativo se había convertido en el ámbito de convivencia plural entre los grupos políticos, previo a la transición democrática del país.

2 Casar y P. K., 2010.

3 Cámara de Diputados. Glosario de términos.

4 Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5 Bejar, 2018, p. 28.

- c) A partir de 1988, la Cámara de Diputados representó la maquinaria constitucional que encendió el cambio democrático.⁶

De acuerdo con Lujambio, los ejercicios legislativos son un medio de transformación social, en donde la realidad y lo deseable se conjugan para consolidar, a través de la acción del derecho, una nueva realidad sociopolítica.

Desde la acción de revisión o desde la concepción y origen de las iniciativas, el Poder Legislativo mexicano, ha desempeñado un papel fundamental en la construcción de la democracia mexicana. Es órgano de contrapeso, es sujeto y activo de la normativa que ha delineado la nueva administración pública.

Por su parte, el Senado de la República está integrado por 128 miembros, (Artículo 56 CPEUM), 64 de los cuales son electos por el principio de Mayoría Relativa,⁷ 32 de Representación Proporcional⁸ y 32 de Primera Minoría.⁹ Esta instancia legislativa se compone de Órganos de Gobierno y de Comisiones. Los primeros, son instancias de dirección enfocadas al control, regulación, organización, supervisión y conducción de las labores a favor del desempeño de las y los senadores y de sus áreas de apoyo. Mientras que las comisiones, tales como las ordinarias, las especiales, las de investigación y la jurisdiccional, estudian, evalúan, analizan, y elaboran las diversas iniciativas y temáticas a deliberar y exponer.¹⁰

6 Lujambio, 2010, pp. 105-106

7 Glosario de SIL. Gobernación. **Mayoría relativa:** Tipo de votación que tiene por principio elegir a quien tenga el mayor número de votos emitidos. Consiste en que el candidato o asunto sometido a votación obtiene el triunfo o aprobación con el mayor número de votos emitidos. Así, se reúne una mayoría relativa cuando un grupo o candidato tiene un número de votos mayor a los elementos que contiene cualquier otro grupo, considerados separadamente.

8 Glosario de SIL. Gobernación. **Representación Proporcional:** Principio de elección basado en la asignación de cargos de representación popular tomando como base el porcentaje de votos obtenidos por un partido político en una región geográfica. El objetivo de este principio es proteger la expresión electoral cuantitativa de las minorías políticas y garantizar su participación en la integración del órgano legislativo, según su representatividad. En México este método se utiliza para asignar 32 senadores en una lista nacional; y 200 diputados en 5 listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales.

9 Glosario de SIL. Gobernación. **Primera minoría:** Principio de elección donde se eligen a 32 senadores con base en la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

10 SEGOB- SIL-Sistema de Investigación Legislativa. Lo que debes saber del Congreso.

Además de las funciones establecidas en el artículo 73, las cuales definen las atribuciones del Congreso de la Unión, la Constitución establece las competencias exclusivas del Senado en su artículo 76. Entre las que se destacan:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.
- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba.
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa.
- Autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País.
- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República.
- Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
- Nombrar a los comisionados del órgano garante de proteger el acceso a la información pública y los datos personales.
- Integrar la lista de candidatos y nombrar al Fiscal General de la República, entre otros.¹¹

El Senado de la República, a través del ejercicio de sus funciones conferidas constitucionalmente se posiciona como un actor fundamental en el sistema político mexicano, en el funcionamiento óptimo del federalismo y la separación de poderes. Este tiene “la responsabilidad de velar por los intereses de los estados, por lo que también se le conoce como Cámara de representación de los estados.”¹² Además de eso, el Senado se ha convertido ahora, en “una pieza fundamental de una sociedad que requiere espacios donde sus demandas sean escuchadas y satisfechas.”¹³

En el Congreso mexicano el proceso de cambio institucional hacia la apertura y accesibilidad de su labor ha sido gradual, afirmó Khemvirg Puente. Durante el siglo pasado, una situación era lo usual:

11 SEGOB- SIL...

12 Barceló, 2010, p. 85.

13 Guerrero, 2010, p. 25.

El acceso a las actividades era limitado, entre otras razones porque la actividad legislativa misma era discreta, las comisiones no eran cruciales para la actividad y las decisiones en su interior estaban centralizadas en un órgano interno, la Gran Comisión de cada cámara. En prácticamente todo el siglo XX, hasta 1997, el acceso a la información parlamentaria se limitaba al Diario de los Debates, las versiones estenográficas de los debates del Pleno y los decretos aprobados y publicados por el gobierno.¹⁴

En 1997, el Congreso mexicano ganó mayor peso y protagonismo, y se sentaron las bases para un ejercicio legislativo más público. Las elecciones intermedias de 1997, formaron un pleno en la Cámara de Diputados, donde 261 curules pertenecían a los partidos de oposición (PAN, PRD, PVEM, y PT), este fenómeno, denominó Benito Nacif, significaba un “equilibrio estable” inducido por las normas y el sistema electoral.¹⁵ Efrén Arellano, argumentó que la transformación de la Cámara de Diputados habían traído consigo mayor pluralismo y la alta competitividad, así como, la actualización de sus ordenamientos internos y, entre otras cosas, ha consolidado a esta Cámara como un agente fundamental para el cambio político.¹⁶

Otro cambio suscitado a partir de ello, fue la publicidad de las actividades parlamentarias como una forma de legitimar su actuación como actor central del entorno público.¹⁷ No obstante, además de dicha publicidad, se requerían más mecanismos que transformaran la acción pública y la representación política más allá del diseño e implementación de normativa y reglamentación. Un esquema más abierto y el involucramiento de otros actores públicos, así como, de la sociedad civil, eran los ingredientes que aún faltaban.

La Confianza en el ámbito del Poder Legislativo mexicano

En México, de acuerdo a la Consulta Ciudadana de la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa en su edición 2017, seis de cada 10

14 Puente, 2016, pp. 184-185.

15 Arellano, 2012, p. 7.

16 Arellano, p. 1.

17 Arellano, p. 186.

personas reportaron tener interés en las actividades desarrolladas por el Poder Legislativo. Las y los mexicanos afirmaron que quieren conocer: “cómo votaron los diputados y diputadas/asambleístas”, “cómo se gastan las asignaciones para el trabajo legislativo”, y saber el “financiamiento de campaña de diputados y diputadas/asambleístas.”¹⁸

Los mexicanos encuestados por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa afirmaron que, para mejorar la calidad del trabajo de las y los legisladores, se debería de considerar más a la opinión ciudadana, y tener una mayor transparencia por parte de las autoridades.¹⁹

En cuanto a la confianza de la ciudadanía, el Informe 2017 de la Corporación Latinobarómetro informó que México se reportó un 22 % de confianza en el trabajo de Legislativo de sus representantes.²⁰ En esa misma tesitura, la Encuesta Nacional de Impacto Gubernamental 2017 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó que la Cámara de Diputados tiene un 20.6 % de la confianza ciudadana, mismo que resulta más elevado que el porcentaje de los partidos políticos, los cuales presentan con un 17.8 %.²¹

Los datos y resultados estadísticos antes mencionados son útiles porque dan cuenta de la percepción ciudadana y la confianza respecto al desempeño de las instituciones públicas y nos invitan a reflexionar ¿cuáles son las acciones que se deben implementar? Es decir, a través de ese indicador se exponen las expectativas y creencias que la población percibe respecto a si las actuaciones de las instituciones le traerán beneficios o perjuicios en su vida individual o como parte de la sociedad.

La perspectiva que se tiene de las instituciones públicas puede estar basada en diversos elementos, por ejemplo; el enfoque y presentación que los medios de comunicación hacen de las y los diputados y senadores, el grado de vinculación que el Legislativo tiene con la sociedad, su relación con otras instancias públicas, pero preponderantemente la transparencia de sus acciones.

18 Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2017.

19 Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2017.

20 Latinobarómetro, Informe 2017, p. 26.

21 INEGI, 2018.

Laura Enríquez en su análisis denominado *Confianza Ciudadana en el Poder Legislativo*. Congreso de la Unión mexicano (2010), expuso que la confianza ciudadana a la acción legislativa es importante debido a que facilita las relaciones entre la ciudadanía y sus legisladores, además:

(...) según los trabajos de Douglas North, la confianza disminuye costos de transacción y genera espacios donde se facilitan las transacciones entre extraños. De este modo la confianza funciona como un facilitador del quehacer legislativo al hacer que los ciudadanos den mayor margen de acción a sus representantes.²²

En este enfoque, la confianza es fundamental para establecer vínculos con las y los legisladores, para que haya participación ciudadana. Ante esta cuestión se advierte la necesidad de evaluar estrategias y medidas para fortalecer la confianza, para incentivar la participación ciudadana, y consecuentemente, lograr más involucramiento en la cocreación legislativa y demás actividades del Congreso de la Unión.

Tal como expusieron los resultados de la Consulta Ciudadana de la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa 2017, incrementar la resonancia de la opinión pública y de la ciudadanía en la labor legislativa, así como la transparencia, se posicionan como dos de los retos para fortalecer la confianza ciudadana en el legislativo.

Ante lo anterior, consideramos que, a través del acceso de la información, como parte de los principios del parlamento abierto, podría facilitar el conocimiento de la labor legislativa, y potenciarse la participación ciudadana.

La Reforma en materia de Transparencia como ejemplo de la transformación del Legislativo mexicano

En 2002, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)²³ publicada el 11 de junio del mismo año, los legisladores establecieron las bases y principios para

22 Enríquez, 2010, p. 153.

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

dotar de un carácter público a toda información en posesión de los entes gubernamentales. Además, se establecieron, las obligaciones mínimas de transparencia para las dependencias y entidades —lo que daría lugar a los portales de obligaciones de transparencia (POT)—, asimismo, se definieron los conceptos de información reservada y confidencial.²⁴

En ese cuerpo normativo en materia de transparencia, los legisladores buscaron resaltar la publicidad de los sueldos y compensaciones de los servidores públicos, la información relativa al presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución, los resultados de las auditorías, los padrones de beneficiarios de los programas sociales, así como, los permisos, concesiones, contratos celebrados, sus proveedores y sus contratistas. (LFTAI, 2002, Art. 7).

Esta primera Ley en materia de transparencia se advirtió que toda información generada por las instancias del ámbito federal, permitiría el conocimiento, seguimiento, monitoreo y evaluación del desempeño del ejercicio público.

Posteriormente, en 2007 se realizaron reformas al artículo 6.º Constitucional, encaminadas a fortalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información, a través de principios como la gratuidad, la máxima publicidad, y la obligatoriedad de tener archivos ordenados y actualizados.²⁵ Jacqueline Peschard, la sociedad civil y los promotores de los Derechos Humanos fueron activos en la consolidación del derecho de acceso a la información.

El camino para la apertura de la información, ha mostrado avances significativos. A través del ejercicio del derecho de acceso se han encontrado mecanismos técnicos, normativos y sociales para fortalecer su plena garantía.

La Reforma Constitucional de 2014, y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información publicada en mayo de 2015, representó la expansión homogénea del derecho de acceso, así como, el origen de nuevas pautas para la organización de las dinámicas entre los ciudadanos y sus instituciones, para el ejercicio público, y para el buen actuar de los servidores públicos.

Al ampliar el número de sujetos obligados, al fortalecer las atribuciones de los órganos garantes de transparencia, y al uniformar y reforzar los procedimientos de acceso a la información, se consolidó un nuevo esquema de transparencia, en el cual, cualquier entidad, autoridad, órgano y organis-

24 López Ayllón, 2016, pp. 9-10.

25 Peschard, 2016, pp. 48-49.

mo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como a cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios; tienen la obligación de ser transparentes, de documentar su actuación y de ser sujetos de rendir cuentas. Con ello se garantizó el acceso a la información pública: facilitando el conocimiento de los actos y decisiones de gobierno.

Una ley desde y hacia lo ciudadano, esta normativa en materia de acceso a la información ha sido acompañada e impulsada por colectivos ciudadanos, legisladores, servidores públicos y órganos garantes de la transparencia. La Reforma Constitucional de 2014, y las leyes que dan forma a los procedimientos de acceso a la información, se posicionan como resultado de un ejercicio de cocreación, en donde según Mauricio Merino, no sólo estaban enfocados en “encontrar nuevas vías institucionales para atajar la opacidad y la corrupción, sino orientados por un diagnóstico previo sobre la profundidad del problema que debía enfrentarse desde las instituciones y la sociedad.”²⁶

La evolución de la normativa en materia de transparencia, específicamente con la Reforma Constitucional de 2014 y la Ley General en la materia representa una buena práctica en parlamento abierto. Se dio cuenta que la acción legislativa del Senado y la Cámara de Diputados estaba abierta a la perspectiva y al diálogo con académicos, colectivos ciudadanos, servidores públicos y legisladores. Un ejercicio de acción legislativa abierta e integradora, muestra de gobernanza e inclusión de voces. Un “ejercicio inédito de parlamento abierto.”²⁷

Parlamento abierto como estrategia para fortalecer los vínculos con la ciudadanía

Se tiene entonces que, entre las estrategias para fortalecer la confianza de la ciudadanía, se encuentra el desarrollo de capacidades y elementos hacia una actuación gubernamental más activa, conjunta y coordinadora. Es decir, materializar que las autoridades desde sus diversos ámbitos, niveles

26 Merino, 2018, p. 10.

27 Merino, 2018, p. 9.

y **órdenes** de gobierno, puedan integrar las capacidades y recursos de la sociedad civil, del sector privado, las universidades y el sector público en el proceso de decisiones de lo público.

El parlamento abierto se posiciona como una de esas estrategias. Un parlamento abierto es un legislativo que facilita el establecimiento de los vínculos con la ciudadanía en el proceso de elaboración de iniciativas y políticas. Fundar, organización de la sociedad civil a favor de la promoción de la democracia sustantiva, define al parlamento abierto como la institución legislativa que explica y justifica sus acciones y decisiones, que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva, que involucra en sus procesos la pluralidad de grupos políticos y sociales y que, para todo ello, utiliza estratégicamente las tecnologías de información y comunicación.²⁸

Un parlamento abierto puede convertirse en conducto del conocimiento gubernamental, un micrófono para la ciudadanía y un garante de los derechos ciudadanos. Contar con un legislativo abierto y fuerte es imperativo para la gobernanza y la transformación democrática.²⁹ De acuerdo con Fernando Dworak,³⁰ los principios esenciales para un legislativo más abierto es la garantía constitucional del principio de máxima publicidad y el acceso a la información generada dentro del proceso legislativo, así como, la participación e inclusión de la ciudadanía en los proyectos de ley.

En México, diversas asociaciones civiles impulsan al parlamento abierto como una estrategia para la calidad de la labor legislativa. Para ello, definieron un decálogo de principios que a favor del parlamento abierto:³¹

1. Derecho a la Información;
2. participación ciudadana y rendición de cuentas;
3. información parlamentaria;
4. información Presupuestal y administrativa;

28 Fundar, 2018.

29 Swislow y Wonderlich, 2015, p. 17.

30 Dworak, 2015, p. 53.

31 Alianza para el Parlamento Abierto, 2015.

5. información sobre legisladores y servidores públicos;
6. información histórica;
7. datos abiertos y no propietarios;
8. accesibilidad y difusión;
9. conflictos de interés,
10. legislación a favor del gobierno abierto.

Tal como se planteó anteriormente, el acceso a la información, como parte de los principios del parlamento abierto, podría facilitar el conocimiento de la labor legislativa, y podría potenciarse la participación ciudadana.

El acceso a la información ha posibilitado conocimiento de las iniciativas y deliberaciones, facilitando la participación de colectivos ciudadanos y asociaciones de académicos en el proceso legislativo, así como el seguimiento, evaluación y la exigencia de rendición de cuentas sobre la acción de los legisladores.

La ciudadanía requiere de conocimiento de los asuntos públicos, canales de comunicación y de herramientas tecnológicas que faciliten su participación en la construcción de legislativos más abiertos, inclusivos y de coparticipación para la materialización de iniciativas, leyes y programas públicos. El acceso a la información pública es condición para que todos estos elementos se den con plenitud.

Otra aportación del derecho de acceso a la información pública que puede contribuir a ejercicios de apertura parlamentaria es que visibilizar y dar máxima publicidad de la información, facilita el monitoreo y vigilancia, la búsqueda de hechos y la generación de evidencias.³²

Entonces, se considera que el acceso a la información es relevante porque garantiza mecanismos para que otros actores e instituciones puedan obtener insumos informativos y ejercer mayor control institucional.

32 Schedler, 2008, p. 14.

Conclusiones

Convencidos que el acceso a la información fortalecerá la labor del Poder Legislativo a través de la participación de la ciudadanía y del establecimiento de mecanismos para darle seguimiento y evaluación. Se considera que el acceso a la información abona al proceso legislativo de la siguiente manera:

- a) A través del parlamento abierto, y la transparencia proactiva presente en diversas plataformas electrónicas y publicaciones, los sujetos obligados informan a la población los indicadores cualitativos y cuantitativos para exponer su desempeño, sus resultados y otros insumos para seguir y evaluar sus actuaciones.
- b) La información pública requerida por la población, a través de solicitudes de acceso, y por medio de la acción del INAI, es importante para visibilizar y posicionar en la agenda pública los temas que interesan a la sociedad.
- c) La información que es generada, obtenida, transformada o en posesión de los sujetos obligados, la cual tiene un carácter de pública, y debe ser accesible a toda persona, es una herramienta por medio de la cual, y mediante ejercicios de parlamento abierto se podrán construir debates más integrales, así como para la composición de propuestas e iniciativas, que conjunten los intereses, capacidades y recursos tanto de la sociedad, como de sus autoridades.

El acceso a la información es un principio indispensable para la apertura de la labor legislativa. En las últimas dos legislaturas, se ha mostrado inclinación a los ejercicios abiertos de cocreación, participación e integración de los intereses de los diversos actores de la esfera pública. Para que esto se dé óptimamente, se requiere que en el ámbito legislativo se sigan construyendo mecanismos de parlamento abierto que faciliten el seguimiento e involucramiento ciudadano en los temas, iniciativas, discusiones, resultados y votaciones.

Aún queda camino por delante, para que este nuevo paradigma se establezca con plenitud en todo ámbito, nivel y orden de gobierno. Empoderar a la ciudadanía para que su voz se fortalezca y tenga mayor influencia en el proceso de toma de decisiones, es una vía que se transita a través del acceso a la información.

Bibliografía

- Alianza para el Parlamento Abierto. (2015). Decálogo 10 principios. En *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. Recuperado de https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/
- Arellano, E. (2012). *La Transformación de la Cámara de Diputados*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Recuperado de http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/282832/894771/file/Transformacion-Camara_Diputados-docto134.pdf
- Barceló, D. (2010). Organización y funciones del Senado. Universidad Autónoma de México y el Senado de la República. P. Galena y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, (coords.). Recuperado de http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/nuevas_publicaciones/Organizacio_y_funciones.pdf
- Bejar Algazi, L. (2018). ¿Qué tan transparente es el proceso legislativo en México? Una propuesta de estudio desde el análisis de las políticas públicas. En I. Luna, P. K. y F. I. *Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto: Análisis Institucional y Contextual*. Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Casar, M. A., M. I. y P. K. (2010). *La rendición de cuentas y el poder legislativo*. México: CIDE-Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública.
- Dworak, F. (2015). Open Parliament and challenges of evaluating legislative bodies. En E. Boórquez (coord.). *Open Parliaments. Results and Expectations*. Transparencia Mexicana. Recuperado de <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/prologue>
- Enríquez, L. (2010). Confianza Ciudadana en el Poder Legislativo. Congreso de la Unión mexicano. En A. Moreno (coord.). *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, ITAM.
- Fundar. (2018). Parlamento Abierto en México: diagnóstico de la rendición de cuentas y acceso a la información en 2017. Recuperado de <http://fundar.org.mx/parlamento-abierto-segundo-informe/>
- Glosario de SIL. Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=153>.
- <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=191>
- <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=210>
- Guerrero, O. (2010). Organización y funciones del senado. Universidad Autónoma de México y el Senado de la República. P. Galena y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (corrd.). Recuperado de http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/nuevas_publicaciones/Organizacio_y_funciones.pdf
- <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>

- INEGI. (2018). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/Est-SegPub/encig2018_03.pdf
- López Ayllón, S. (2016). El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera. En J. Peschard. *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Lujambio, A. (2010). *Alonso Lujambio. Estudios Congresionales*. Biblioteca de la Cámara de Diputados. Recuperado de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/alon_lujam.pdf
- Latinobarómetro. (2017). Informe 2017. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/LAT-Docs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>
- Marais, D., Q. M. y B. J. (2017). The role of Access to Information in Enabling Transparency and Public Participation in Governance. A case study of Access to Policy. Consultation Records in South Africa. *African Journal of Public Affairs*. Recuperado de <https://journals.co.za/content/journal/10520/EJC-754deef6f>
- Merino, M. (2018) Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuadernos de la Transparencia INAI*. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/CT26.pdf>
- Peschard, J. Hacia el Sistema Nacional de Transparencia. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Seminario Universitario de Transparencia. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/406>
- Peschard, J. (2016). *La expansión de un Derecho Fundamental: El Sistema Nacional de Transparencia*. UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Puente, K. (2016). El Congreso Mexicano: ¿De la Opacidad Legislativa al Parlamento Abierto? En J. Peschard. *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/406>
- Puente, K. (2016). La Transparencia Legislativa en México. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3605>
- Ramos, R. (2018). Se mantiene la baja confianza en las instituciones. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Se-mantiene-la-baja-confianza-en-las-instituciones-20180201-0145.html>
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2017). *Consulta Ciudadana sobre la Labor Legislativa en Latinoamérica 2017*. Recuperado de <https://www.transparencialegislativa.org/publicacion/resultados-consulta-ciudadana-2017/>.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia INAI*. INAI.
- SEGOB- SIL-Sistema de Investigación Legislativa. Lo que debes saber del Congreso. Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Congreso/congreso2.php?accion=1#Estructura>

Swislow, D. y W. J. (2015). *The Open Government Partnership and the Legislative Openness Working Group*. En E. Bohórquez (coord.). *Open Parliaments. Results and Expectations*. Transparencia Mexicana. Recuperado de <https://issuu.com/trans>

Villanueva, E. (2006). *Derecho a acceso a la información en el Mundo*. UNAM-Porrúa-Cámara de Diputados.

Cuerpos Normativos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. DOF 11 de junio de 2002. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. DOF 4 de mayo de 2015. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. DOF 9 de mayo de 2016. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

Corrupción e independencia del legislador

Jaime Fernando Cárdenas Gracia*

Introducción

La corrupción en el Poder Legislativo no sólo tiene relación con las modalidades en las que se ejerce el presupuesto, o con la manera discrecional en la que los grupos parlamentarios administran los recursos que reciben, sino fundamentalmente con la libertad de los legisladores y sus vínculos con los grupos del poder formal y fáctico que pueden condicionar su actuar.

Existe la convicción generalizada en nuestro país sobre el precario papel del Congreso y de los legisladores.¹ Es frecuente el señalamiento de que los legisladores no representan el interés general sino los intereses particulares y parciales de los poderes fácticos, comenzando con sus partidos políticos.

Se ha cuestionado a los legisladores que litigan o han litigado contra el Estado; legisladores que a través de sus empresas de consultoría brindan servicios al Congreso; legisladores que reciben beneficios de empresas, verbigracia, las tabacaleras y, que al momento de aprobar las leyes, resuelven a favor de ellas; legisladores que representan los intereses de los medios de comunicación electrónica; o, exlegisladores que una vez concluido su mandato, constituyen empresas de cabildeo y que utilizan su conocimiento del Congreso para representar intereses particulares

1 Este tema se encuentra inicialmente desarrollado en: Cárdenas Gracia, 2006.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

que no siempre coinciden con los intereses generales. Todos estos hechos y otros más difundidos por los medios de comunicación no sólo provocan el descrédito de la política, del Congreso y de los legisladores, sino que ponen en tela de juicio la representación política.

La pregunta que procede realizar es: ¿los legisladores representan a la nación o a los intereses generales, o están al servicio de intereses económicos y sociales, que no tienen que ver con los intereses y necesidades ciudadanos?

Desde una visión democrática y de pleno respeto al Estado Constitucional de Derecho, el legislador debe actuar con independencia y libertad, sin ataduras del Poder Ejecutivo o de otros poderes y órganos del Estado, pero también sin ligas a poderes fácticos que condicionen su actuar a favor de sus intereses. La Constitución mexicana en su artículo 51 señala que el diputado representa a la nación y el artículo 61 de la misma establece la inviolabilidad de las opiniones del legislador sobre las que no puede ser reconvenido por nadie. Sin embargo, todos los días nos enteramos por los medios de comunicación de legisladores que han seguido las instrucciones obligatorias de sus partidos, de sus grupos parlamentarios, de sus dirigencias sindicales o de intereses económicos que no tienen correspondencia con las necesidades y de los intereses ciudadanos.

El legislador individual es un personaje sin protección jurídica. Si vota en contra de las instrucciones de su partido o del grupo parlamentario al que pertenece su carrera política estará por finalizar, amén de las sanciones estatutarias que le pueden ser impuestas. Si vota en contra de los intereses de corporaciones poderosas como las de los medios de comunicación electrónica, no tendrá de estos sus favores, ni su rostro ni propuestas tendrán eco en las pantallas televisivas. En cambio, si acata todas esas directivas, su carrera política puede ser prometedora, seguramente recibirá en procesos electorales futuros, financiamiento y apoyo. El legislador contemporáneo es rehén de todos esos intereses y difícilmente posee el heroísmo, salvo algunos casos aislados, para realizar la labor legislativa desde la independencia y la libertad.

Las consecuencias son negativas para el desarrollo democrático. La política se elitiza. Se aleja de las necesidades populares. El legislador trabaja para los grupos que lo llevaron a esa posición y de los que recibe el apoyo.

La representación de los intereses generales queda en suspenso. El ciudadano común no se interesa por los asuntos públicos pues sabe que su clase política no trabaja para él, aunque de vez en cuando aparezca un escándalo de corrupción que pone al descubierto las redes de complicidad entre los poderes fácticos y la clase gobernante.

La política en este contexto no sirve para solucionar los grandes problemas nacionales, ni tampoco puede ser considerada democrática y honesta aunque esa sea su fachada formal ni desde luego, con ella, se está contribuyendo a la conformación de un Estado Constitucional de Derecho.

Es en este ambiente político resulta fundamental preguntarse por las instituciones jurídicas que pueden servir para transformar este estado de cosas. Las incompatibilidades parlamentarias que se regularon en Inglaterra entre los siglos XVII y XVIII y que originalmente se concibieron para evitar que el legislador pudiese ser comprado o influido indebidamente por el monarca, son una de las posibles respuestas institucionales al mal que anteriormente hemos descrito. En la Constitución mexicana de 1917 se encuentran insuficientemente reguladas en los artículos 62 y 125. Se entienden por nuestro derecho tal como se concibieron en Inglaterra en el siglo XVII, es decir, se trata de una institución que se dirige a salvaguardar la libertad e independencia del legislador frente a otros órganos del Estado, tanto de la Federación como de las entidades federativas, pero sin referencia alguna a las interferencias que sobre esa libertad e independencia pueden ejercer intereses privados y de carácter social. De ahí el reto de proponer modificaciones a la institución para ponerla al día dentro de un contexto democrático que apuntale un nuevo tipo de Estado.

Origen y trascendencia de las incompatibilidades parlamentarias

En México, la institución tiene su origen en la Constitución de Cádiz de 1812 y en casi todas las cartas constitucionales del siglo XIX y en la vigente, se mantuvo el principio de que el legislador no puede aceptar cargos en la federación y en los estados. Sin embargo, el centro de gravedad de la incompatibilidad se ha trasladado de la defensa del principio de división de poderes a la actual situación, en donde lo más importante es evitar las interferencias indebidas de los factores reales de poder y del gran capital

global en el trabajo y deliberación legislativa. Entre los fines de la institución estimamos que hoy en día estos son: impedir cualquier tipo de mandato imperativo, que no sea el de los ciudadanos, en la función legislativa; proteger la libertad y la independencia del legislador; evitar los conflictos de interés y la corrupción pública y política; garantizar el principio de división de poderes; fortalecer las atribuciones de control del poder legislativo sobre otros poderes formales e informales; impedir el abuso del mandato representativo con fines de lucro personal; salvaguardar la imparcialidad de las administraciones públicas separándola de la política; impedir la acumulación de ingresos en el ámbito público; ordenar el mercado de trabajo entre las esferas públicas y privadas; evitar la confusión entre el Ejecutivo y el Legislativo; rechazar que factores reales de poder determinen el funcionamiento del Poder Legislativo; fortalecer el vínculo entre representante y representado sin intermediaciones antidemocráticas; lograr la plena dedicación del legislador a sus tareas; la defensa y garantía del interés público —a través de la salvaguarda de la independencia y autonomía del Congreso— por encima de cualquier interés privado o de grupo; y, garantizar el principio del profesionalismo en el Congreso.

Las incompatibilidades se establecieron para impedir que el legislador dependiera del Ejecutivo o de otros órganos del Estado, para impedir que existiese un mandato imperativo² de esas instancias de poder sobre la función legislativa que limitaran la libertad de opinión y de votación del parlamentario. Esa fue la causa de la institución, tal como los textos constitucionales mexicanos la han recogido y aún permanece. Sin embargo, hoy en día los principales riesgos para salvaguardar la independencia y la libertad del legislador no sólo provienen del Ejecutivo o de otros poderes e instancias públicas sino principalmente de los llamados factores reales de poder. Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones.

2 La prohibición del mandato imperativo “es un principio que se integra a la concepción de la democracia representativa, como garantía del derecho del representante a expresar libremente los intereses de los valores colectivos que defiende. Este principio se basa en que si los parlamentarios representan teóricamente al pueblo en su conjunto, no es posible que estén comprometidos con una parte o sector del mismo. Por tanto, sería imposible que recibiesen instrucciones o mandatos de esa parte. Así se afirma que para que los diputados sean efectivamente representantes del pueblo en su conjunto es necesario impedir que puedan ser sometidos a órdenes vinculantes que, por su propia naturaleza, sólo podrían emanar de personas o grupos concretos”. Molins, 1997, pp. 228, 229.

Es bien sabido que en los Estados de Derecho contemporáneos importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales. En México no tendría sentido analizar el constitucionalismo del siglo XX si no lo hacemos en el contexto que entrañó el partido hegemónico, el presidencialismo, y un sistema electoral diseñado y controlado desde la Secretaría de Gobernación.³ No ganamos mucho analizando el orden jurídico formal mexicano si no lo vemos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las transnacionales, el gobierno de los Estados Unidos y, las organizaciones financieras internacionales. Esos son los auténticos poderes que en buena medida —tal vez no de manera mecánica, pero sí determinante— condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal. Bien podría decirse que los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y decisiones de los factores reales de poder. Si le damos alguna relevancia a las premisas anteriores, nos damos cuenta que las normas jurídicas formales —como ocurre con las incompatibilidades— no le dan a los factores reales de poder la relevancia necesaria. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes.

El Estado de nuestros días ha sido *apropiado* o *colonizado* por partidos, por medios de comunicación electrónicos, iglesias, organismos empresariales, sindicatos, empresas nacionales y transnacionales, etcétera, y el poder de las instituciones formales es un reflejo de intereses y de decisiones que se adoptan en ámbitos diferentes a los del Estado, en donde además, esos intereses y decisiones no pasan la prueba de los procedimientos democráticos de control ni los del Estado Constitucional. Los ciudadanos están al margen de esas decisiones e influencias y no las pueden controlar directamente y de raíz. Son decisiones e intereses oscuros que no pueden ser controlados por los mecanismos, procedimientos y recursos que provee el actual Estado. La democracia y todo el andamiaje constitucional se enfrentan a enemigos que no siempre es fácil combatir, porque operan al margen de las instituciones aunque las usan para su provecho. En este sentido, resulta fundamental saber quién está detrás de las instituciones formales y qué mecanismos utiliza para que los servidores públicos actúen en función de sus intereses. Por eso, quien puede vulnerar la independencia y la libertad del legislador, no es sólo

3 Cárdenas, 2005.

el Ejecutivo u otros poderes formales, quienes realmente pueden vulnerar su independencia son los intereses oscuros y no controlables democráticamente de los factores reales de poder y quien los detenta.

Si enmarcamos los factores reales de poder en el proceso de globalización podemos apreciar que las principales amenazas a la independencia y libertad de los servidores públicos, y en particular de los legisladores, está en estas inmensas estructuras de poder trasnacionales y nacionales que suelen operar al margen del Estado o que cuando operan a través de él, lo instrumentalizan con el propósito de obtener beneficios que no se corresponden con los de los ciudadanos. Las soluciones a estas amenazas pasan por: 1) preservar al Estado y fortalecerlo mediante la integración de la democracia ciudadana, ello implica democratizar y transparentar sus instituciones; 2) reformar las instituciones internacionales, a fin de abrirlas y democratizarlas; 3) reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo; 4) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura, etcétera; 5) mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder⁴ a fin de que las relaciones económicas y otras, producto de la globalización, no queden al margen del Derecho y del control ciudadano; 6) promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones y naciones, etcétera.

Una regulación de las incompatibilidades en la función legislativa que tome en cuenta el contexto descrito es una tarea no menor dentro del Estado, pues persigue democratizar y transparentar relaciones de poder que no siempre quedan al descubierto, además pretende que los impactos de la globalización o de los intereses de los factores reales sean motivo de la deliberación parlamentaria y de los procedimientos democráticos de control. Esto significa que la regulación de las incompatibilidades legislativas de una manera novedosa, que tome en cuenta la globalización y los factores reales de poder, junto con otras instituciones democráticas como la participación ciudadana, los mecanismos de *accountability* social, y el diseño de instituciones de control democráticas e independientes, propende a construir el Estado Constitucional que combate la corrupción mediante mecanismos

4 Vega, 2003, pp. 165-219.

Cossío, 2003, pp. 221-238

Ferrajoli, 2003, pp. 313-324.

exigentes de rendición de cuentas. La regulación adecuada de las incompatibilidades de los legisladores es un mecanismo para la rendición de cuentas porque limita que interferencias extrañas —poderes ejecutivos, factores reales de poder, intereses, ocupaciones diversas— perviertan, desvíen y distraigan las funciones del legislativo y del legislador en lo particular.

La regulación de las incompatibilidades persigue promover la libertad del legislador. La libre discusión es la base de la función constitucional del Legislativo para legislar, criticar, controlar al Ejecutivo, y en síntesis para expresar el pluralismo político. La función legislativa sólo se puede realizar en un clima de libertad sin temor a la represión política o jurídica por las opiniones que se viertan con motivo de la tarea legislativa. Desgraciadamente, la historia está plagada de ejemplos de cómo la libertad de los parlamentarios se ha restringido, no solo con la intervención del Ejecutivo sino se ha coaccionado por el ejército, grupos armados, multitudes vociferantes, y hoy en día, a través de los intereses que representan los factores reales de poder.⁵ En nuestra época de democracia de audiencia,⁶ el legislador también puede ser coaccionado por los medios de comunicación electrónica cuando estos emprenden una campaña con el propósito de amedrentar y dirigir la actividad legislativa. Existen formas de presión a la libertad de los legisladores más sutiles como el *lobbying* o el cabildeo, que no siempre consiste en tareas desplegadas para convencer con argumentos y estudios a los legisladores, sino en esquemas que pueden utilizar las amenazas expresas o sobreentendidas en contra de la carrera política de los parlamentarios, o en halagos o promesas de reconocimiento a una carrera política posterior. Sin embargo, lo más grave para la libertad de un legislador, es cuando éste mismo censura su función, por interés, para seguir los dictados de un grupo económico o un medio de comunicación electrónica, para no contradecir a su grupo parlamentario, para no poner en riesgo su carrera personal o sus negocios. La regulación de las incompatibilidades es por tanto una

5 Se suelen poner como ejemplos históricos en México, de cómo se ha limitado la libertad de los legisladores, la actitud de Victoriano Huerta, quien después de asesinar a dos legisladores —el diputado Serapio Rendón y el senador Belisario Domínguez—, mandó aprehender a todos los integrantes de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura y disolvió el Congreso mediante decreto presidencial. En época más reciente, y durante 1988, en el debate y votación en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados que declaró válida la elección de Carlos Salinas de Gortari, el ejército rodeó, para amedrentar a los diputados, el recinto parlamentario, situación de la que fue responsable el presidente Miguel de la Madrid y el presidente electo Carlos Salinas de Gortari.

6 Manin, 1998, pp. 237-287.

fórmula jurídica para salvaguardar la libertad del legislador frente a presiones o intereses indebidos que no tienen porque interferir en el desarrollo de las tareas legislativas.

Esas presiones e interferencias indebidas ocurren desde las etapas de antecampaña, precampaña y campaña electoral, en donde los candidatos reciben el apoyo de intereses privados que no siempre quedan al descubierto. Grandes escándalos de corrupción política en México como Amigos de Fox⁷ o los video escándalos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), muestran las relaciones indebidas entre factores reales de poder, dirigentes partidistas y candidatos. En las llamadas precampañas y campañas se contraen compromisos que condicionan la labor de los candidatos, en este caso de los legisladores, y posteriormente durante el ejercicio del cargo esas interferencias permanecen o se acentúan. Por esas razones, deben ser reguladas las incompatibilidades de manera más rigurosa, junto con la regulación de las precampañas y la fiscalización de las mismas, así como mediante normas que apunten a la plena transparencia de los asuntos públicos, considerando, por ejemplo, a todos los factores reales de poder, sujetos obligados de las Leyes de transparencia y acceso a la información pública que se aprueban y entran en vigencia a lo largo y ancho del país.

Las incompatibilidades con mayor razón deben ser reguladas de manera estricta ante las candidaturas ciudadanas independientes. En las candidaturas sin partido se debe tener especial cuidado con el origen de los recursos privados que utilizan los candidatos independientes, pues estos podrían terminar siendo los peleles, tanto como candidatos así como gobernantes, de los grandes intereses económicos nacionales o trasnacionales del país. En este sentido, la regulación de las candidaturas independientes debe considerar seriamente prohibir el financiamiento privado, para que tanto las candidaturas independientes como las de los partidos se apoyen con financiamiento público. Esto último no tendría porque implicar necesariamente un aumento en el financiamiento público.

7 Cárdenas, 2004.

Los fines de las incompatibilidades

La regulación de las incompatibilidades propende a: transparentar el funcionamiento de la institución legislativa; a impedir que los factores reales de poder colonicen el funcionamiento del Poder Legislativo; a limitar las interferencias indebidas de las élites de los partidos en el ámbito legislativo; a impedir que el legislador se corrompa con negocios privados, conflictos de interés y tráfico de influencias; y, a generar por parte del legislador una cultura de dedicación preponderante a su función desde la Constitución y la ley para que el ciudadano no dude y vuelva a recuperar la confianza perdida en él. Es una regulación necesaria entre otras muchas que deben ser comprendidas en nuestro país para contar con instituciones políticas a la altura de nuestras circunstancias históricas. Si en ocasiones el Derecho es parte del problema, por su insuficiencia, también puede ser parte de la solución si se orienta a fines democráticos que busquen combatir la corrupción y dignificar las tareas del Estado. Es una forma que parece modesta pero inaplazable para corregir las desviaciones de la democracia representativa.

Si sintetizamos los fines de la institución podríamos sostener los quince siguientes:

1. Impedir cualquier tipo de mandato imperativo que no sea el de los ciudadanos.
2. Proteger la libertad y la independencia del legislador.
3. Evitar los conflictos de interés y la corrupción pública y política.
4. Garantizar el principio de división de poderes.
5. Fortalecer las atribuciones de control del Poder Legislativo sobre otros poderes formales e informales.
6. Impedir el abuso del mandato representativo con fines de lucro personal.
7. Salvaguardar la imparcialidad de las administraciones públicas separándola de la política.
8. Impedir la acumulación de ingresos en el ámbito público.
9. Ordenar el mercado de trabajo entre las esferas públicas y privadas.

10. Evitar la confusión entre el Ejecutivo y el Legislativo.
11. Rechazar que factores reales de poder determinen el funcionamiento del Poder Legislativo.
12. Fortalecer el vínculo entre representante y representado sin intermediaciones antidemocráticas.
13. Lograr la plena dedicación del legislador a sus tareas.
14. La defensa y garantía del interés público —a través de la salvaguarda de la independencia y autonomía del Congreso— por encima de cualquier interés privado o de grupo.
15. Garantizar el profesionalismo del Congreso mediante el respeto al principio de la pluralidad que debe prevalecer en él.

La nueva visión de las incompatibilidades parlamentarias —regulación de incompatibilidades públicas, privadas, sociales— vinculadas a la ética parlamentaria, a la libertad del parlamentario, a la orientación de su función a favor de los intereses generales y no particulares, tiene que ver no cabe duda, con la construcción del Estado de Derecho en México y con un entendimiento de la democracia, no sólo como reglas de acceso al poder, sino de ejercicio, rendición de cuentas al ciudadano y, transparencia en la función pública. De ahí que las incompatibilidades parlamentarias formen parte de la discusión sobre la reforma del Estado y del Congreso mexicano. Pero no sólo forman parte de esas agendas pendientes, sino que se trata de una institución imbricada con otras, que no puede analizarse aisladamente porque cualquier cambio en su regulación futura produce impactos en otros ámbitos del Estado.

En particular, a las incompatibilidades parlamentarias debe vérselas desde los diversos mecanismos de *accountability*. Estos son desde la perspectiva de O'Donnell, la piedra de toque, el elemento angular del Estado de Derecho.⁸ Tanto los mecanismos de *accountability* vertical-electoral referentes a las elecciones competitivas, limpias y equitativas como la *accountability* vertical social interelectoral que ejercen los ciudadanos para prevenir, compensar o castigar actos u omisiones presumiblemente ilegales de los

8 O'Donnell, 2005, pp. 17-27.
O'Donnell, 1999, p. 159 y ss.

funcionarios públicos; y sobre todo, la *accountability* horizontal a cargo de instituciones autorizadas del Estado para vigilar, supervisar, prevenir, compensar y sancionar actos de funcionarios públicos. Para O'Donnell, la *accountability* horizontal es básica, es lo que da al Estado de Derecho efectividad, pues en el Estado de Derecho no basta una legislación adecuada sino también una red de instituciones estatales que converjan para asegurar la efectividad de un sistema legal.

Las incompatibilidades parlamentarias amplias —públicas, privadas, sociales— tienen relación con los mecanismos de *accountability* horizontal y social porque impiden que el legislador obedezca a intereses no democráticos, porque salvaguardan su independencia y libertad, y permiten que el Poder Legislativo y el propio ciudadano, exija cuentas y responsabilidades cuando el legislador está condicionado por intereses parciales y particulares que no responden a su función. Una regulación adecuada de incompatibilidades evita que se constituyan transformaciones duales. Por un lado un sistema concentrado en las cuestiones que importan a la élite económica, financiera y de negocios, mientras por otro, un sistema que permanece olvidado, con carencias de recursos e infraestructura. Se trata de que el legislador cumpla con sus tareas y fines sin ataduras y dependencias que lo dirijan a intereses o sectores dominantes.

Incompatibilidades y reforma del Congreso

En los últimos años existe una discusión muy intensa en torno a la reforma del Congreso y desde diversas perspectivas se proponen los temas de la agenda. Cecilia Mora-Donatto señala como materias a revisar las siguientes:

1. Redefinir la estructura orgánica y dimensión de las cámaras.
2. Consolidar cuerpos de apoyo técnico.
3. Dejar atrás, de manera definitiva, el predominio del Ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del Congreso.
4. Convertir a las comisiones en los escenarios propicios para el desahogo del trabajo parlamentario.

5. Romper con la elaboración masiva de normas cuya abundancia repercute en la calidad de la producción parlamentaria y en la pérdida de la calidad legislativa.
6. Superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento, a través de los grupos parlamentarios, y reforzar, la hasta ahora, posición secundaria del parlamentario individual.
7. Hacer frente, mediante procedimientos innovadores, a la omnipresencia de los medios de comunicación que, por virtud del lento y abigarrado funcionamiento interno del Congreso, se han convertido, progresivamente, en el foro auténtico de confrontación política y el lugar idóneo para la discusión entre las alternativas de gobierno.⁹

Desde otras perspectivas, la preocupación mayor consiste en lograr superar las deficiencias de los gobiernos divididos y generar condiciones de gobernabilidad democrática.

En materia de incompatibilidades, un gran número de propuestas legislativas se han hecho hasta el momento y contemplan a la institución como un asunto importante de la modernización del Congreso, como un elemento central en el funcionamiento del mismo y de la libertad del legislador.

Los titulares de los órganos cúspide del Estado —poderes y órganos constitucionales autónomos— deben contar con un estatuto jurídico definido que propenda a dos finalidades claras: el cumplimiento de los fines y objetivos de las tareas encomendadas y a salvaguardar su independencia, tanto de las interferencias de otros poderes y órganos como de los poderes fácticos. Los legisladores no son la excepción a lo anterior, sino que con mayor razón su estatuto debe ser claro. Desgraciadamente en nuestro país, el estatuto del parlamentario a diferencia de otros países o no está adecuadamente esclarecido o no es completo.¹⁰ Existen confusiones conceptuales entre las distintas categorías, así no hay claridad en la distinción entre capacidades y elegibilidades, en ocasiones éstas se confunden con las incompatibilidades, las inmunidades se encuentran deficientemente reguladas al igual que las causas y procedimientos del juicio político. En materia de inviolabilidad parlamentaria no hay precisión si la inviolabilidad protege sólo a la opinión o también al voto y, cabe insistir, que la

9 Mora-Donatto, 2006, p. 8.

10 Entre otros ver: Abellán, 1992; Martín, 1996; Cano y Porras, 1994; Fossas, 1993 y Pulido, 1992.

vía más evidente de vulneración a la libertad del legislador se da a través de las instrucciones que recibe de sus grupos parlamentarios y partidos, cuando no de poderes fácticos, lo que representa una forma moderna de mandato imperativo que el constitucionalismo democrático prohíbe en los textos constitucionales, principalmente de los países europeos.¹¹

Donde las cosas son igualmente preocupantes es en materia de derechos y obligaciones de los legisladores. La Ley Orgánica del Congreso no contiene un apartado sobre los derechos y obligaciones de los legisladores —estos se encuentran previstos en los Reglamentos de las Cámaras— y, en general se piensa que estos están vinculados a la dieta y las obligaciones de asistencia. La conformación del marco jurídico desde arriba, desde el papel de la Junta de Coordinación Política de ambas Cámaras y del papel vertical y disciplinario que desempeñan los líderes de los grupos parlamentarios —según se prevé en la legislación vigente—, impide entender el Congreso desde el papel de las comisiones y principalmente desde el papel del legislador individual. Es en este último aspecto en el que se debe insistir más para poder exigirle cuentas claras a cada legislador y que estas no se diluyan en las estructuras verticales y jerárquicas del Congreso.

Otro de los temas torales, no explorado debidamente, es el que corresponde a las responsabilidades de los legisladores. En general suele plantearse el problema en nuestro país sólo en el plano de las responsabilidades políticas, las referidas al juicio político o, cuando mucho, desde el ángulo de las inmunidades. Así se propone reformar la Carta Magna para establecer que no será necesaria la declaración de procedencia cuando se trate de delitos graves de corrupción o electorales, cuando se haya sorprendido al legislador en flagrancia o cuando se hubiere solicitado licencia y se le haya concedido.¹² En cuanto a las responsabilidades administrativas, estas ahora están previstas en la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas.

11 Dice Garrorena Morales que lo que dificulta cualquier avance en materia de representación política es la persistente vigencia del argumento de Constant, es decir, el hecho de que esta sociedad, absorta en la prevalencia de lo individual y lo privado, apenas tiene el interés y la sensibilidad que se requieren para desear contar con ciudadanos capaces de desplegar una auténtica conciencia social-crítica en el ámbito de los asuntos públicos. Garrorena, 1991, p. 108. Ver también: Rodríguez, 1996.

12 Dictamen de reformas constitucionales y legales de 24 de agosto de 2004 que presentó la Comisión Especial del Senado para el Estudio de los Sistemas de Control de la Admi-

Parte del estatuto de los legisladores debiera comprender la rendición de cuentas permanente de los legisladores con los ciudadanos. El Congreso y sus órganos deben informar periódicamente a la ciudadanía sobre las actividades realizadas, las leyes aprobadas, el trabajo en el pleno y en las comisiones, la manera cómo se desarrollan las actividades de control y de orientación política que corresponden al Legislativo. Lo anterior no entraña que en lo individual el legislador no tenga las mismas obligaciones y, que no deba informar de lo que realiza, tanto a los ciudadanos de su distrito, entidad, circunscripción como de su país. La rendición de cuentas no debiera, por otra parte, entenderse sólo como una actividad del legislador hacia los ciudadanos, también estos necesitan tener los canales y los mecanismos para supervisar la calidad y la profundidad de los informes periódicos del legislador, a través, por ejemplo, de las auditorías ciudadanas, además de tener la posibilidad de plantearles sus preocupaciones, reclamos o propuestas y, la obligación consiguiente de dar respuesta a las preocupaciones ciudadanas en un clima de transparencia. Aquí debe haber claridad para que las preocupaciones y reivindicaciones de los ciudadanos no terminen siendo los reclamos y propuestas sólo de los poderosos o de los factores reales de poder.

El ejercicio del estatuto del parlamentario debe realizarse con transparencia. Es decir, el cúmulo de derechos, obligaciones, responsabilidades, privilegios, inmunidades, prerrogativas, etcétera, inherentes al cargo de legislador deben ventilarse públicamente. De otra manera, será muy difícil determinar si el legislador orienta su actividad hacia la consecución de los intereses generales en un marco de libertad e independencia o, si está supeditado a intereses de poder formal o informal. Por ello, todo lo concerniente al estatuto del parlamentario debiera ser público para que el ciudadano en los momentos electorales pueda emitir su voto razonado con plena conciencia y en los momentos interelectorales pueda controlar debidamente el poder y conocer si el legislador individual está cumpliendo con sus cometidos. Resulta muy criticable que la legislación en materia de transparencia considere como información reservada la concerniente a los procedimientos y a las deliberaciones. Casi todo el trabajo legislativo debiera ser público pues en sede legislativa se abordan asuntos públicos, se trata de servidores públicos y el funcionamiento de las cámaras es pagado con recursos públicos.

nistración y Rendición de Cuentas dentro de los Poderes de la Unión. Recuperado de : <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont6/r6art4.htm>

El estatuto del parlamentario se supervisaría mejor si los propios pares del legislador en un marco de plena transparencia dan seguimiento a sus actividades, al cumplimiento de sus derechos y obligaciones, por eso es imprescindible que en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se incluya como comisión ordinaria a la de ética parlamentaria, la que tendría como principal cometido salvaguardar el estatuto del parlamentario, generar una cultura ética de los legisladores, proponer códigos de ética para los parlamentarios,¹³ y principalmente encargarse de las investigaciones, procedimientos y dictámenes relacionados con las incompatibilidades, para que sea el pleno, al que le competan las resoluciones definitivas. Las contralorías internas de las Cámaras realizarían las funciones técnicas de investigación y de apoyo, a pedido de las respectivas comisiones de ética.

En el estatuto del parlamentario una cuestión que debe ser especialmente reforzada es la relativa a la libertad del voto del parlamentario. De ser posible tendría que haber una reforma constitucional al artículo 61 de la Constitución, para que se establezca de manera expresa, además de la inviolabilidad de las opiniones del legislador, la inviolabilidad del voto, es decir, la prohibición expresa de cualquier mandato imperativo al legislador, de partidos, poderes formales o intereses fácticos. Es verdad que en las sociedades contemporáneas existe la disciplina dentro del grupo parlamentario al que pertenece el legislador, pero esta disciplina no debe llevarse al extremo de evitar la deliberación y la libertad al interior del propio grupo parlamentario. El legislador no puede ser reconvenido por sus opiniones pero tampoco por sus votos. De lo que se trata, es que el parlamentario sea capaz de asumir su responsabilidad en el ejercicio del mandato, y además, mantener la independencia y libertad que requiere el ejercicio de la representación.¹⁴ En otras palabras, resulta lógica en nuestros días la existencia de grupos parlamentarios, pero estos deben actuar también democráticamente y a su interior, los legisladores deben debatir con transparencia para asumir las posiciones del grupo y siempre será posible jurídica y éticamente que algún legislador se aparte del acuerdo mayoritario o general por razones de conciencia, sin que al hacerlo reciba algún tipo de sanción jurídica o política.

13 Sobre este tema ver: Chávez, 2006, pp. 93-124.

14 Fernández, 2003, p. 385.

Crucial es regular de mejor manera a los grupos parlamentarios para evitar que los líderes de los mismos se transformen de coordinadores a dictadores. Desde luego que debe haber autonomía en dichos grupos pero no al extremo de que sus procedimientos y decisiones no sean transparentes o que se vulnere la independencia y libertad de conciencia de los legisladores. Los grupos parlamentarios deben tener una organización y procedimientos democráticos y respetar los derechos fundamentales de los legisladores que los componen. Su manejo administrativo debe ser público y, los recursos económicos que los líderes de esos grupos reciben no deben utilizarse para chantajear a los legisladores, para cooptarlos o para premiar lealtades infesables o peor aún, para ser desviados de manera ilegal para las campañas.

Las incompatibilidades parlamentarias están inscritas en todos los aspectos del estatuto del legislador señalados anteriormente. Un cambio en el régimen de incompatibilidades no podría ser afrontado sin tomar en cuenta la complejidad que reviste la regulación del estatuto del parlamentario. Los objetivos constitucionales, tanto del estatuto parlamentario como de las incompatibilidades, son los mismos: salvaguardar la independencia y libertad del legislador para que este oriente su actuar hacia la realización de intereses generales. En este sentido, las incompatibilidades son un elemento adicional en el engranaje institucional que se suma, entre otros, a: los derechos y obligaciones del legislador, su ética, las inviolabilidades del parlamentario, sus inmunidades, sus responsabilidades políticas y administrativas, la organización democrática del grupo parlamentario, la declaración del patrimonio y actividades del legislador, la transparencia en el Congreso, la rendición de cuentas del legislador a la sociedad y, la fiscalización de los recursos que se emplean en sede legislativa. El reto, por tanto, es grande, pero necesario para que la voluntad en el Congreso se construya de abajo hacia arriba, con plena deliberación y con procedimientos parlamentarios democráticos desde el papel que desempeña el legislador en lo individual.

La existencia de intereses ajenos de carácter espurio a aquellos que son propios de la acción pública legislativa forma parte de nuestra realidad. La realización de determinadas actividades privadas o sociales por parte del legislador o sus vínculos con los intereses de poderes fácticos puede suponer un riesgo para la recta realización del mandato parlamentario.¹⁵

15 Durán, 2001, pp. 176-215.

Las incompatibilidades parlamentarias son, entre otros, un instrumento adecuado para salvaguardar las funciones del legislador de esos intereses espurios, tanto privados, mercantiles como sociales, para evitar y prohibir la conexión indebida entre el interés privado o social con la naturaleza y función del cargo público. En nuestro país, es cada vez más frecuente la crítica social a que por ejemplo: los legisladores no sean de tiempo completo y dedicación exclusiva; que los legisladores cuando son abogados litiguen contra el Estado; que ocupen funciones en comisiones legislativas como presidentes, secretarios técnicos o miembros, cuando en su actividad profesional presente o previa tuvieron relación de interés personal o profesional con las materias de las que conocen esas comisiones; que excontratistas del Estado, hoy legisladores, presidan comisiones que tengan que ver con las dependencias con las que tenían relación contractual; senadores que defienden por razones personales o profesionales en el seno del legislativo los intereses de poderes fácticos como los medios de comunicación electrónica; legisladores que a cambio de viajes o favores deciden bajar los impuestos al tabaco; legisladores en ejercicio que tienen despachos de consultoría que brindan servicios profesionales a las Cámaras; legisladores cuyas empresas son contratistas o proveedoras de servicios a las instancias del legislativo o de otros órganos del Estado y; el reparto de comisiones legislativas en función de los intereses económicos o sociales que los legisladores representan, etcétera.

Los ejemplos anteriores son prueba evidente de que el Poder Legislativo mexicano y sus miembros están sometidos a continuos escenarios en donde puede haber conflictos de interés y de corrupción. El fenómeno se agravó con la aparición de las empresas de cabildeo a partir de 1996-1997. Estas suelen presionar a los legisladores para que aprueben leyes *ad hoc* para beneficiar a sus clientes. El cabildeo en el Congreso avanza, sin que exista regulación legal sobre él —existe sólo normación reglamentaria— y sin que se tenga conciencia clara de sus efectos perniciosos para la libertad e independencia del legislador y del Congreso. Entre las principales empresas de cabildeo en México podemos mencionar, entre otras, a las siguientes: Grupo Estrategia Política; Cabildeo & Comunicación; Grupo de Asesoría Estratégica S.C.; LTG Lobbying México; International Consulting and Marketing IC&M México; Corporativo de Servicios Legales S.C.; Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab A.C.).¹⁶ Ha trascen-

16 Gómez, 2005, p. 113 y ss.

dido tanto en el medio nacional la práctica de este tipo de actividades, que ahora las principales empresas mexicanas realizan cabildeo en el extranjero de manera señalada ante el Congreso de los Estados Unidos y las dependencias federales del Ejecutivo de ese país.¹⁷

La regulación contemporánea de las incompatibilidades como ya se ha señalado a lo largo de estas páginas, debería consistir en evitar y prohibir el conflicto de intereses privados y sociales en la labor del legislador que debe ser independiente y libre. En México, a medida que el proceso de transición a la democracia avanza, la centralidad del Poder Legislativo es mayor, pues las Cámaras del Congreso tienen más peso en las decisiones nacionales. El poder en México se ha trasladado al menos parcialmente del Ejecutivo al Legislativo y judicial y, por lo tanto surgen nuevos riesgos. Si durante el antiguo régimen, la presión y la cooptación a los legisladores provenía del Ejecutivo, hoy proviene principalmente de sus partidos y de los poderes fácticos a través de empresas de cabildeo. Para tener una idea de lo que el cabildeo puede significar tengamos en mente el famoso caso Abramoff en los Estados Unidos, país en el que los cabilderos desde el siglo XIX gozan de un poder desproporcionado en el proceso político, principalmente legislativo, sin haber sido electos por la ciudadanía. El cabildero Abramoff se declaró culpable en enero de 2006 y reconoció haber cometido actos de corrupción respecto a legisladores a quienes regaló viajes, contribuciones de campaña, comidas y diversiones para influir en sus actos en beneficio de sus clientes. Los cabilderos han erogado en los Estados Unidos entre 1998-2005 trece mil millones de dólares para convencer e influir a los miembros del Congreso y otros servidores públicos. Se dice, que la cantidad erogada para influenciar a los legisladores implica el doble de lo gastado para elegirlos. En ese país están registradas más de diecisiete mil doscientas empresas de cabildeo. Su principal objetivo es influir en la aprobación del presupuesto para que a través de él salgan beneficiados los intereses que representan. Gran parte de los cabilderos son exlegisladores o exservidores públicos y sus empresas reportan al fisco beneficios constantes y en alza cada año. Ante estos hechos, organizaciones no gubernamentales como Ciudadano Público reclaman reformas a la Ley de Divulgación de Cabildeo (Lobbying Disclosure Act de 1996) y a la Ley de Registro de Agentes Extranjeros. Entre otras cosas se propone: 1) Que los exlegisladores tengan un periodo de incompatibilidad mayor

17 Esquivel, 2006, pp. 48-52.

—actualmente es de un año con posterioridad a la finalización del cargo— para actuar como cabilderos; 2) obligar a los legisladores a transparentar cualquier negociación que tenga que ver con su función legislativa, en especial con los cabilderos; y, 3) prohibir de manera más estricta la entrega de regalos a los legisladores por parte de cabilderos así como obligar a los legisladores a rembolsar los costos de viaje por usar los aviones privados de los cabilderos o de las empresas que representan.¹⁸

Como puede apreciarse, se trata de transparentar el papel de los poderes invisibles y ocultos de la democracia como les ha llamado Bobbio.¹⁹ Estimo que las propuestas transcritas no resuelven totalmente el problema, como se constató en Estados Unidos con el caso Abramoff, pues es difícilmente conciliable con la democracia que ciertos sectores —los cabilderos y las empresas que representan— tengan más peso que otros sectores en las decisiones de las diversas instancias del Congreso. Desde mi punto de vista, la regulación del cabildeo en México debe venir acompañada de una profundización de la transparencia en las actividades del Congreso, tanto procedimientos como resultados, de una mayor deliberación en las instancias del legislativo, de una completa regulación del estatuto del parlamentario, principalmente incompatibilidades, además del fortalecimiento de las instancias de control y fiscalización internas y externas de las Cámaras. Igualmente, la introducción del cabildeo en México debe implicar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, su acceso abierto y amplio a las instancias gubernativas y legislativas a fin de compensar el peso de los sectores económicos en el debate político. En este sentido, cualquier regulación del cabildeo en nuestro país debe entrañar la derogación del financiamiento privado en las ante, pre y campañas electorales, la determinación para que la publicidad político electoral y gubernamental sólo se transmita en tiempos del Estado y, la inclusión de mecanismos de democracia directa como la revocación del mandato, el referéndum, la acción popular de inconstitucionalidad y, la existencia de instrumentos constitucionales de protección de los derechos sociales, económicos y culturales, y ambientales. De otra manera, la regulación por sí misma del cabildeo que se norma insuficientemente en los Reglamentos de las Cámaras puede producir una democracia excluyente y de élite.

18 *Revista Milenio Semanal*, 2006, pp. 50-52.

19 Bobbio, 2003, p. 431 y ss.

Los conflictos de interés en el Poder Legislativo se deben atender, además de lo ya expuesto, con una panoplia de medidas, entre otras: dedicación preponderante de los legisladores a sus tareas legislativas; sancionar con penas más severas el tráfico de influencias en el Congreso; y, la regulación de incompatibilidades públicas, privadas y sociales. La prevención, control y sanción de los conflictos de interés exigen un sistema de integridad nacional que el actual sistema nacional anticorrupción no resuelve totalmente.²⁰

Incompatibilidades y medidas anticorrupción

Las incompatibilidades se inscriben dentro de las medidas anticorrupción. Como se sabe, la corrupción significa violaciones a obligaciones o deberes por parte de uno o más decidores con el objeto de obtener un beneficio extraposicional del agente que soborna o a quien extorsiona a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornador o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.²¹

En este sentido, las incompatibilidades tienden a evitar los conflictos de interés y el tráfico de influencias que está asociado a las incompatibilidades, tanto públicas como privadas y sociales, puesto que se asume que el legislador sólo puede dedicarse a su función, que ésta debe estar orientada al interés general, y que en su actuación, intereses privados, públicos o sociales, no deben distraerlo de las finalidades de su mandato parlamentario.

Además, una regulación adecuada de las incompatibilidades forma parte de los cimientos que evitan la corrupción, aunque sin pensar que esta institución por sí misma pueda enfrentar el cáncer que la corrupción representa. Sin control verdadero al poder formal e informal, sin participación y deliberación ciudadanas y, sin protección efectiva de los derechos fundamentales, poco puede hacerse para transformar las realidades de la corrupción.

Debe tenerse muy claro que para atacar la corrupción es preciso insistir en la influencia de los factores reales de poder en la vida política y, en la necesidad, de orientar esa influencia negativa al control del Derecho. En este contexto, es adecuado destacar la importancia de la democracia partici-

20 Cárdenas y Mijangos, 2005, pp. 94-98.

21 Garzón, 2004, p. 212.

pativa como correctivo a la democracia representativa, dado que cuenta, entre otras, con las siguientes ventajas: incluye a los sectores excluidos; involucra a los ciudadanos en los asuntos públicos, con lo que se legitima el sistema político y las decisiones que se adoptan en la sociedad; permite la redistribución de la riqueza mediante el señalamiento de las prioridades sociales en el gasto; es un mecanismo que une a los gobernantes con los gobernados; favorece los mecanismos de control ciudadano; puede combinarse con la democracia representativa; entraña válvulas de escape frente al descontento popular; permite que voces que no son normalmente tomadas en cuenta sean escuchadas; implica instrumentos de participación alternos a los partidos políticos y, limita el elitismo político en tanto que promueve la movilidad de las élites políticas y alienta la transparencia en la deliberación de los asuntos públicos. También debe ser resaltada la importancia de la democracia deliberativa por su carácter inclusivo, público, argumentativo, igualitario, porque coloca sobre la mesa razones, y no sólo intereses egoístas y, por su tendencia a la imparcialidad derivada de la colegiación de las decisiones en un proceso abierto, integrador, basado en la razonabilidad y en el mejor argumento. Uno de los aciertos de la democracia deliberativa está en el control ciudadano a lo estatal, para que las instituciones, por sí o siguiendo los intereses de los factores reales de poder, no actúen en forma autoritaria. Se trata que los ciudadanos recuperen una actitud ofensiva frente a las instituciones y por eso se pide que el sistema representativo sea modificado en las cuatro etapas clásicas del proceso: debate, mandato, control y actuación gubernamental, para incrementar la deliberación, la calidad de la democracia²² y poder cuestionar a la corrupción y generar instrumentos para solucionarla mediante la discusión pública de los asuntos. Este nuevo enfoque democrático pone énfasis en el papel que juegan los factores reales de poder: partidos, medios de comunicación electrónica, intereses económicos nacionales y transnacionales, cuando cooptan el aparato del Estado y se lo reparten como botín.

Las incompatibilidades parlamentarias en el derecho constitucional de nuestro tiempo se han transformado en un mecanismo jurídico de carácter plurifuncional²³ debido a la expansión en el ámbito material sobre el que se proyecta esta institución jurídica: inicialmente pública abarca hoy en día el desempeño de actividades privadas y sociales. Para comenzar tendríamos

22 Sobre la calidad de la democracia véase a: Morlino, 2005.

23 Durán, 2001, p. 570 y ss.

entonces que decir, que las incompatibilidades parlamentarias de nuestro tiempo no pueden sólo prohibir el desempeño de determinados cargos públicos como lo hacen los artículos 62 y 125 de la Constitución mexicana, sino tendría que comprender también actividades privadas y sociales. Además, en el terreno de las prohibiciones de los cargos públicos, es obvio que en el derecho mexicano esta prohibición debe ampliarse a los cargos municipales, de la Ciudad de México y de instancias supranacionales.

Un rasgo de las incompatibilidades parlamentarias de nuestro tiempo consiste en que el legislador realice sus funciones bajo el régimen de dedicación exclusiva o preponderante, lo que significaría que durante el desempeño de sus cargos no podrían tener otra actividad profesional o de carácter económico, salvo aquellas que fuesen gratuitas y honorarias y que tuviesen que ver con la docencia, la investigación científica, literaria o de beneficencia, y que además respecto a ellas informe puntualmente a las Cámaras del Congreso, a través de las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria correspondientes. Como puede advertirse de muchas iniciativas de reforma presentadas por legisladores mexicanos y del derecho comparado, se insiste en este punto que a nosotros nos parece fundamental, pues de introducirse reduciría el nivel de relación de los legisladores con ámbitos de los que puede derivarse conflictos de interés o tráfico de influencia.²⁴ Igualmente, el régimen de dedicación exclusiva o preponderante del legislador a sus tareas entraña su profesionalización, su dedicación de tiempo completo al trabajo en comisiones evitaría, salvo casos justificados, la inasistencia a los recintos parlamentarios. No cabe duda que este régimen debe ser parte del nuevo sistema de incompatibilidades parlamentarias en México para que exista la obligación de dedicación exclusiva o preponderante a las tareas legislativas por parte de diputados y senadores, con apercibimiento de pérdida del cargo, amén de las responsabilidades administrativas, políticas o penales que se deriven, de encontrarse que algún legislador se dedica a otras tareas que no sean las estrictamente legislativas.

En cuanto a las incompatibilidades de origen social, el asunto se torna complejo. En muchos países del mundo son incompatibles los cargos legislativos con cargos sindicales, con cargos partidistas o en organizaciones empresariales. Estimo que en nuestro país, la función del legislador no debe implicar la defensa de intereses de partidos o de sindicatos en sede legislativa con

24 Rose-Ackerman, 1994, p. 88 y ss.

la finalidad de salvaguardar la prohibición del mandato parlamentario. En este sentido debe ser incompatible la tarea legislativa con funciones directivas sindicales o partidistas y no sólo por razones de dedicación exclusiva o preponderante al cargo sino para evitar también posibles conflictos de interés o tráfico de influencias. Las incompatibilidades por tanto deben venir acompañadas por la prohibición expresa del mandato imperativo y de sanciones a los dirigentes partidistas y líderes de los grupos parlamentarios que pretendan coaccionar indebidamente la voluntad del legislador. También considero como un asunto grave y delicado que el legislador en nuestro país realice directamente funciones de gestoría a favor de grupos sociales ante instancias públicas, pues amén de desviarse de sus funciones legislativas, suelen producir estas conductas condiciones propicias para el clientelismo político que puede ser una forma de corrupción. A fin de evitar relaciones corruptas entre los beneficiados de la gestoría social y los propios legisladores, habría al menos que incorporar *candados* para que el apoyo del legislador no se traduzca posteriormente en apoyos políticos indebidos. Entre los *candados* considero que estas labores de gestoría siempre deben ser gratuitas por parte del legislador, que los beneficiados del apoyo del legislador deben estar impedidos para entregar donativos en efectivo o en especie a los legisladores en futuras campañas, que cada relación de gestoría quede documentada por el legislador y que sea pública, además de que el legislador entregue un informe semestral a las futuras Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria sobre todas estas tareas y gestiones. En caso de que el informe no se produzca, sea incompleto o falso, las responsabilidades políticas, administrativas y penales deberían ser graves. Desde luego la comprobación de una relación indebida de apoyo social debe implicar la pérdida del cargo del legislador.

Las declaraciones patrimoniales de los legisladores deben ser totalmente públicas, además de sus declaraciones sobre sus intereses y actividades. Es importante que en el contenido de la declaración sobre intereses y actividades, se especifiquen las relaciones que en sociedades mercantiles haya tenido o tenga el legislador, al igual que en los fideicomisos o en cualquier otro tipo de relación o negocio en sociedades civiles y mercantiles. La declaración de intereses y actividades debe detallar los aspectos relevantes de la vida política del legislador, su *curriculum vitae* y los nexos que tenga con grupos de poder económico, político o social. Tanto las contralorías internas del Congreso, las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria,

así como la Auditoría Superior de la Federación deben dar seguimiento a estas declaraciones, auditarlas aleatoriamente y, en su caso, iniciar las acciones de responsabilidad o aclaración que correspondan.

Respecto a la publicidad de las actividades del legislador, debe ser obligatorio que este transparente sus contactos personales diarios. Al efecto, la relación de datos de su agenda personal debe estar disponible para que cualquier ciudadano pueda consultarla. Para determinar una posible incompatibilidad es fundamental que toda esa información sea accesible. Desde luego que junto a la información que derive de la agenda del legislador también debe ser pública aquella información vinculada a su quehacer como tal, su trabajo en comisiones, comités, en el pleno, o en cualquier grupo de trabajo del Congreso. Además, semestralmente debe informar a la ciudadanía de todas sus actividades, para que estos puedan exigirle cuentas por sus funciones.

Buena parte de las deficiencias en las propuestas sobre incompatibilidades derivan de la parcialidad con que son abordadas, pues se constriñen a la parte sustantiva sin atender a la adjetiva o procedimental. En efecto, no sólo basta que se determinen las causas de incompatibilidad pública, privada o social, y que se relacione la institución con la declaración pública del patrimonio, actividades e intereses, así como con el estatuto del parlamentario y la obligación de dedicación exclusiva o preponderante al cargo, también resulta fundamental precisar los órganos competentes, el procedimiento y las consecuencias jurídicas que se producen a raíz de una incompatibilidad acreditada. El derecho mexicano es bastante omiso al respecto. Por tanto, una futura reforma sobre incompatibilidades debe aclarar no sólo las conductas que son incompatibles con la función legislativa, sino también los órganos competentes que deben encargarse en el Congreso de conocer las incompatibilidades, los procedimientos y las sanciones que correspondan.

Como ya hemos señalado nos parece inadecuado que no se quiera admitir la vigencia de la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria para tratar las incompatibilidades. Establecer que es la Mesa Directiva de cada Cámara la que se encarga de definir y proponer al pleno la existencia de las incompatibilidades refuerza la jerarquización en las Cámaras. Dotar a la Contraloría de atribuciones de investigación respecto a los legisladores, con el argumento de que se trata de un órgano técnico e imparcial, consti-

tuye un despropósito. El contralor interno es un funcionario nombrado por los legisladores y por lo mismo es un subordinado. Los que deben conocer de las incompatibilidades son los propios legisladores en el seno de las comisiones de ética y disciplina parlamentaria con el auxilio técnico de la Contraloría Interna. Si se tiene temor a la politización del procedimiento, investigaciones y decisiones en el seno de comisiones de esa naturaleza, la solución es, desde luego, la transparencia más plena en las etapas de procedimiento y de investigación. Por tanto, la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria de cada Cámara debe desahogar las investigaciones y procedimientos, formular el dictamen correspondiente y someterlo a la consideración del pleno. El procedimiento debe respetar la garantía de audiencia del afectado y, la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria debe tener competencias para solicitar información bancaria, fiscal o ministerial sobre el legislador que se encuentra sujeto a investigación, asimismo debe tener atribuciones para solicitar la comparecencia de autoridades y de particulares vinculados con las investigaciones, los que estarían obligados a proporcionar información y declarar bajo protesta de decir verdad sabedores de las penas en que incurrir los falsos declarantes.

En materia de sanciones, de acreditarse la incompatibilidad, independientemente de las responsabilidades administrativas, penales o civiles que se deriven, la desembocadura no puede ser otra que la pérdida del cargo, sin posibilidad para que el legislador opte entre el cargo legislativo y el otro. Mantener la rémora de la opción entre cargos constituye un privilegio inadmisibles dentro del contexto del Estado Constitucional de Derecho, aunque se reconoce que en el derecho comparado se sigue manteniendo la opción, lo que me parece constituye una burla a la ciudadanía que desea ver trabajar a los legisladores en los asuntos de su encargo y no en otros que los distraen de su actuación o que pueden actualizar conductas vinculadas con los conflictos de interés o el tráfico de influencias.

Además, la regulación de incompatibilidades debe extenderse en el tiempo una vez que concluya el cargo.²⁵ Las prohibiciones al legislador deben

25 Por ejemplo, la ley electoral de Madrid (artículo 5.3 letra d) establece la incompatibilidad con: “la participación superior al 10 por 100 del capital en las empresas o sociedades a que se refieren los apartados b) y c) de este número. Si dicha participación se verificase durante el mandato del diputado como consecuencia de atribución patrimonial por actos “mortis causa”, el mismo procederá a encomendar la administración del patrimonio afectado a una entidad de gestión de valores y activos financieros registrados en la Comisión Nacional del Mercado de Valores. En el contrato de encomienda de gestión se dará a la entidad contra-

estar vigentes durante al menos tres años, a efecto de que no utilicen sus privilegios o su influencia a favor de determinados grupos económicos o sociales en detrimento del interés general. De esta manera, no podría, por ejemplo: litigar contra el Estado; formar parte de sociedades mercantiles que contratan con el Estado; integrar o formar parte de alguna sociedad o asociación de cabilderos que promueve intereses ante el Congreso o ante otros poderes públicos; igualmente no podría ocupar cargo público a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal durante esos dos años, etcétera. Sin la extensión en el tiempo de las prohibiciones anteriores será siempre fácil para el legislador y para los poderes fácticos *guardar* el intercambio de favores al momento en que concluye la función del legislador.

¿Dónde deben ser reguladas las incompatibilidades?

De manera inicial las bases y principios de las incompatibilidades deben estar consagradas en la Constitución y desarrolladas en la ley secundaria. En algunos países del mundo, tal es el caso español, las incompatibilidades sólo pueden estar previstas además de en la Constitución, en la ley electoral, tal como lo dispone el artículo 70.1 de la Constitución de ese país y ha reiterado el Tribunal Constitucional en la sentencia STC 72/1984.²⁶ En nuestro caso, las normas constitucionales —artículo 62 y 125— no señalan las normas secundarias en donde se pueden desarrollar sus contenidos. Nosotros estimamos que tendrían que establecerse en la Constitución los principios fundamentales de la institución, tanto de carácter sustantivo como adjetivo, y después remitirse a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en donde a detalle se abunde en las determinaciones de las incompatibilidades, así como del contenido mismo del estatuto del parlamentario. No nos parece que el lugar adecuado para regular las incompatibilidades sean los Reglamentos de las Cámaras o el reglamento del Congreso General. Las razones son las siguientes respecto al primer supuesto: 1. Los principios, bases y reglas de las incompatibilidades deben ser comunes a los legisladores federales; establecerlas en el reglamento para cada Cámara, puede ocasionar regulaciones diversas y por lo tanto tratamiento

tante las instrucciones generales a las que habrá de ajustar su actuación durante el mandato del diputado y hasta dos años después de su finalización, sin que durante dicho tiempo puedan aceptarse instrucciones personales del mismo ni de ninguna otra persona”.

26 Iribarren, 1985, pp. 235 y ss; Fernández, 1992, p. 592.

distinto para prohibiciones que no tienen porque ser diferentes, y de darse el caso, bien se podría sostener su inconstitucionalidad por encontrarnos en el supuesto de violación al principio de igualdad en la aplicación de la ley; 2. los reglamentos de cada Cámara, aunque en muchos aspectos son necesarios, no pueden pretender que materias que tengan que ver con derechos fundamentales de los parlamentarios, queden a merced de una de las Cámaras, pues ello también podría estimarse inconstitucional, al normarse una materia en disposiciones que no tienen ni formal ni materialmente el carácter de ley, y en ese sentido, podríamos estar en el supuesto de violaciones al principio de reserva de ley para derechos fundamentales; 3. en general todo el estatuto de los parlamentarios sólo puede ser objeto de la ley y no de los reglamentos parlamentarios, en tanto que no debe olvidarse que su regulación tiene que ver con los derechos fundamentales de los legisladores, 4. finalmente, no debe olvidarse que la Ley Orgánica del Congreso representa el marco general de formación de las instancias legislativas y, en ella deben regularse los aspectos fundamentales de las Cámaras y, las incompatibilidades como el resto de las materias que comprende el estatuto de los parlamentarios son asuntos determinantes para la organización y funcionamiento de un Congreso democrático.

En cuanto al segundo supuesto, se podría sostener, que en el vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por tratarse de una norma que comprende ambas Cámaras, podría caber en él la regulación del estatuto del parlamentario incluyendo las incompatibilidades parlamentarias. Mi punto de vista es contrario, pues el actual Reglamento del Congreso no puede contener las materias definidoras del nuevo Congreso mexicano. Su papel debe tender si permanece como el Reglamento del Congreso y, como lo ha hecho hasta este momento, al debate parlamentario o cuando mucho a los aspectos ordinarios del funcionamiento de las instancias legislativas, no a las cuestiones que atañen a su arquitectura y determinación. Es verdad que de acuerdo a nuestra Constitución, tanto en la aprobación, modificación o reforma a la Ley Orgánica del Congreso como en los Reglamentos de las Cámaras o del Congreso no interviene en el Ejecutivo en esos procedimientos. No obstante, el Reglamento del Congreso se orienta principalmente a aquellos temas que la doctrina considera *interna corporis acta*, en cambio la Ley Orgánica del Congreso tiende a tener efectos externos al propio Congreso, que impactan en los derechos y obligaciones de los ciudadanos y en

el ámbito competencial de otros poderes y órganos del Estado y, el estatuto del parlamentario, es obvio, que va más allá de la mera organización y funcionamiento de las sedes legislativas, en tanto tiene efectos directos en los derechos fundamentales de los legisladores y de los ciudadanos.

En México, el lugar adecuado para normar las incompatibilidades no es la legislación electoral, por las siguientes razones: 1. No existe ninguna remisión constitucional que así lo contemple; 2. Las incompatibilidades surgen a partir de contar con el cargo parlamentario y, por definición, las normas electorales regulan las situación previas a la asunción de los cargos de elección popular; y, 3. En el caso de inelegibilidades e incapacidades —figuras distintas a las incompatibilidades— que son aplicables desde que comienza y hasta que termina el proceso electoral, las normas adecuadas para regularlas son las electorales. En este sentido, y a pesar de la cercanía entre las incompatibilidades con las incapacidades y las inelegibilidades, considero que el lugar para normar a las primeras son las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso por no tener relación directa con el proceso electoral sino ser posteriores al mismo y, que en principio, obedecen a otras causas.

Conclusiones

Para cualquier futuro diseño de la institución o para problemas que se deriven de la aplicación e interpretación de las incompatibilidades parlamentarias, me parece que no debe perderse de vista el objetivo principal de las mismas. Como lo señala Eloy García, la finalidad principal de la incompatibilidad es garantizar la autonomía de las relaciones representante-representado, es decir, salvaguardar el vínculo entre el gobernante y el gobernado de todas aquellas interferencias corruptoras que puedan impedir que el legislador represente a los ciudadanos en un ámbito de libertad y de orientación a los intereses generales.²⁷ La finalidad es entonces proteger a la misma democracia de las intermediaciones de los poderes formales y fácticos que la socavan. La incompatibilidad tiene así estrecha relación con la prohibición democrática del mandato imperativo. El único mandato aceptable y justificable es el del propio ciudadano, pues la única manera que tiene el Congreso y el legislador para cumplir con sus funciones es mediante la protección de su independencia y libertad. Si estas se

27 García, 1994, p. 124.

pierden o están a merced de instancias formales o de grupos de poder, la actuación legislativa deja de ubicarse en los parámetros del Estado Constitucional de Derecho.

La teoría política y la doctrina jurídica contemporánea son unánimes respecto a las anteriores finalidades de las incompatibilidades parlamentarias. Es por ello que la institución debe ser rediseñada en nuestro país, para que junto con otras instituciones parlamentarias, tales como: una nueva regulación del estatuto del parlamentario, la exigencia de mayor transparencia y publicidad parlamentarias, la democratización de las instituciones del Congreso y, otras de Derecho Constitucional como la necesidad de democracia interna de partidos, sindicatos y organizaciones empresariales, pueda servir a formas de convivencia democráticas superiores y, evitar que las instituciones políticas se eliticen a favor de intereses económicos, sociales o políticos no sujetos al control democrático ni al del Estado de Derecho.

En la construcción de la democracia mexicana debemos preguntarnos si queremos edificar una construcción política que margine y excluya a muchos o una democracia de calidad que esté conectada con los ciudadanos. Es obvio que la opción debe ser la segunda alternativa si no queremos que el sistema político sea ajeno a los intereses generales. Las incompatibilidades son una institución que si se regula adecuadamente, puede ayudar mucho, tanto en la construcción de una democracia de calidad como en la determinación de un Estado Constitucional de Derecho. No es poca cosa lograr que el legislador para debatir en las instancias legislativas, opinar y votar, lo haga desde su responsabilidad, con plena independencia y libertad y sin seguir instrucciones obligatorias y coactivas de partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación electrónica o cualquier otro interés de los poderes formales o informales nacionales y transnacionales. Todo ello coadyuvaría a conectar a los ciudadanos con sus representantes. Democratizaría el funcionamiento del Congreso, este recobraría su carácter de institución deliberante y, de paso las funciones clásicas del parlamento consistentes en legislar, controlar al Ejecutivo y a otros órganos y poderes del Estado, y colaborar en la orientación del Estado, se dirigirían desde el interés general.

Desde luego, como aquí ya se ha repetido, las incompatibilidades por sí solas, son parte de un engranaje mayor que tiene vínculos con la reforma del Congreso y del Estado. Aunque es una institución aparentemente modesta dentro del Derecho Parlamentario su contribución puede ser enorme para proteger la

independencia y libertad del legislador. La corrupción pública y política no se evita por ensalmo, se necesitan múltiples y variados caminos institucionales para enfrentarla.²⁸ La redefinición de las incompatibilidades en nuestro derecho constituiría un instrumento a favor de esos esfuerzos necesarios.

Bibliografía

- Abellán, A. M. (1992). *El Estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos.
- Bobbio, N. (2003). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Cano Bueso, J. y Porras, A. (coordinadores). (1994). *Parlamento y Consolidación democrática*. Madrid: Parlamento de Andalucía y Tecnos.
- Cárdenas Gracia, J. (2004). *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*. México: UNAM.
- Cárdenas Gracia, J. (2006). *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Cárdenas Gracia, J. (2005). *Transición política y reforma constitucional en México* (2a ed.). México: UNAM.
- Cárdenas Gracia, J. y Mijangos Borja, M. L. (2005). *Estado de Derecho y Corrupción*. México: Porrúa-UNAM.
- Chávez Hernández, E. (2006). Ética en el poder legislativo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXIX(115), 93-124.
- Cossío Díaz, J. R. Constitucionalismo y globalización. En M. Carbonell y R. Vázquez (compiladores). *Estado constitucional y globalización* (pp. 221-238). México: Porrúa y UNAM.
- Durán Alba, J. F. (2001). *Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en España*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Esquivel, J. (2006). Cabildeo a la mexicana. *Revista Proceso*, 1534.
- Fernández Riveira, R. M. (2003). *El voto parlamentario*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fernández Segado, F. (1992). *El sistema constitucional español*. Madrid: Dykinson.
- Ferrajoli, L. (2003). Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global. En M. Carbonell y R. Vázquez (compiladores). *Estado constitucional y globalización* (pp. 313-324). México: Porrúa-UNAM.
- Fossas Espadaler, E. (1993). *El derecho de acceso a los cargos públicos*. Madrid: Tecnos.

28 Existen muchas teorías que intentan explicar la corrupción política y enfrentarla. Las que piden esfuerzos institucionales se encuentran entre las importantes. Entre otros trabajos ver el de: Heidenhammer, Johnston, y Le Vine, 1989.

- García, E. (1994). Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la representación democrática. *Revista Sistema*, 118, 119.
- Garrorena Morales, A. (1991). *Representación política y Constitución democrática*. Madrid: Cuadernos Civitas.
- Garzón Valdés, E. (2004). *Calamidades*. Barcelona: Gedisa.
- Gómez Valle, J. J. (2005). *El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003)*. México: UNAM, tesis de maestría para obtener el grado en estudios políticos y sociales.
- Heidenhammer, A., Johnston, M. y Le Vine, V. (editores). (1989). *Political Corruption: a Handbook*, New Brunswick. N. J: Transaction Publishers.
- Iribarren Ballarín, J. (1985). Círculo de impaciencias, la sentencia 72/1984 de 14 de junio, en el recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de Incompatibilidades de Diputados y Senadores. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 235 y ss.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Martín Nuñez, E. (1996). *El régimen constitucional del cargo representativo*. Barcelona: CEDECS Editorial.
- Molins, J. (1997). Grupo Parlamentario Catalán. En M. Ramírez. *El Parlamento a debate* (pp. 228-229). Madrid: Trotta.
- Mora-Donatto, C. (2006). *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*. México: Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Morlino, L. (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C.
- O'Donnell, G. (2005). América Latina: ¿Y el Estado de Derecho? *Revista Nexos*, 325.
- O'Donnell, G. (1999). *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Pulido Quecedo, M. (1992). *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Madrid: Parlamento de Navarra y Civitas.
- Revista Milenio Semanal*. (2006). Fronteras. México.
- Rodríguez Lozano, A. (1996). *Lo claroscuro de la representación política. Una visión jurídica-politológica contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Senado de la República LVI Legislatura.
- Rose-Ackerman, S. (1994). La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Experiencias del Congreso de los Estados Unidos. En *El Poder Legislativo en la actualidad*. México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-UNAM.
- Vega García, Pedro de. (2003). Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual. En M. Carbonell y R. Vázquez (compiladores). *Estado constitucional y globalización* (pp. 165-219). México: Porrúa-UNAM.

El Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito legislativo

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández*

Introducción

La LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está facultada por la Constitución General, por primera ocasión en la historia legislativa del país, para aprobar el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que le presente el titular del Poder Ejecutivo Federal.

En efecto, con motivo de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, la Constitución General de la República establece: “Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:... VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado”; disposición constitucional que por primera vez se aplicará en el año 2018.

En esta nueva (quinta) contribución personal a la colección *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas* —impulsada por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, tanto durante la actual como en las dos anteriores Legislaturas de la Cámara de Diputados—, me propongo analizar de manera breve y específica

* Investigador Nacional, Nivel I. Miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados, Área 5, Económicas y Sociales. Investigador del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa. Licenciado en Derecho (UNAM), Maestro en Administración de Empresas (UAEMéx), Doctor en Estudios Políticos (U. de París), Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas (U. de Alcalá-IAPAS). Actualmente cursa el doctorado en Derecho en el Instituto Internacional del Derecho y del Estado (México).

los antecedentes (nacionales, así como en el derecho y la doctrina comparados) del nuevo texto —y contexto— constitucional cuya aplicación se inicia, respecto de la planeación nacional del desarrollo en el ámbito del Poder Legislativo Federal.

Siguiendo la enseñanza de Karl Loewenstein en su libro *Teoría de la Constitución*,¹ nos proponemos “una contribución para comprender la realidad del proceso político”, donde necesariamente debemos partir del texto constitucional pero, también, considerar con respecto al ejercicio del poder político —fundamento de todas las organizaciones políticas— y su impacto en la planeación nacional del desarrollo —como se interroga Loewenstein— si es que “¿Está el poder concentrado en las manos de un único detentador del poder u órgano estatal, o está distribuido mutuamente entre diferentes detentadores del poder u órganos estatales, y por lo tanto sometido a un recíproco control entre ellos?”²

De ahí que el análisis de diferentes variables políticas, institucionales y técnicas, nos permitan encontrar luces suficientes, espero, para situar de la mejor manera posible el punto de encuentro entre la prospectiva, la planeación nacional y las materias —Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas— a cuyo estudio tradicionalmente nos hemos dedicado quienes participamos en esta colección.

Sin embargo, propongo, el énfasis tiene que ser puesto en la construcción de futuros para el futuro —y sus límites— gracias a la acción política, esto es, la relación entre política y prospectiva, necesariamente presente y actuante en el contenido y la implementación del plan nacional de desarrollo mexicano.

El proceso administrativo público

El principio de división de poderes como se entiende en México, había situado hasta ahora en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal la definición exclusiva y prácticamente única de los grandes objetivos y estrategias, así como de la implementación de acciones administrativas públicas, para la solución de los grandes problemas nacionales —antiguos, actuales y emergentes—. Sin embargo, esto ha cambiado. A partir de la actual admi-

1 Loewenstein, 2018.

2 Loewenstein, 2018, p. 20.

nistración en la titularidad del Poder Ejecutivo y de la presente Legislatura de la Cámara de Diputados, la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo corresponderá a la Cámara de Diputados. En consecuencia, es necesario situar esta nueva función parlamentaria —a cuyo origen reciente nos referiremos en forma breve más adelante— en el contexto más amplio del proceso administrativo público dentro del cual se encuentra inserta a partir de ahora.

Como lo he propuesto con anterioridad,³ las etapas del proceso administrativo público corresponden a las habitualmente identificadas en la doctrina administrativa como integrantes de cualquier proceso administrativo tanto en el sector público como en las empresas privadas: planeación, organización, integración, dirección y control. El número de etapas de este proceso puede cambiar o aumentar según los diversos contextos organizacionales y los autores que los estudien, de tal forma que para el caso del proceso administrativo público en México he propuesto las siguientes: previsión, planeación, programación, presupuestación, organización, integración; dirección, ejecución y control; coordinación, concertación; control, evaluación y sanción; y prospectiva. En las que, como puede apreciarse, incluyo como una sola etapa tanto la correspondiente a la “dirección, ejecución y control”, como la que se refiere a “control, evaluación y sanción”.

Mi propuesta de clasificación de las etapas del proceso administrativo público se sustenta por la correspondencia de las actividades organizacionales respectivas con las disposiciones constitucionales y legales que las regulan. Al efecto, encuentro los siguientes fundamentos constitucionales:

- **Previsión.** Artículos 35, fracciones I, II y III, 41 y 99 (en lo sucesivo, todos) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **Planeación.** Artículos 25, 26, apartados A y B, 73, fracción XXIX-D y 74, fracción VII.
- **Programación.** Artículos 25, 26, 27, fracción XX, 28, párrafos segundo, tercero, quinto, décimo, undécimo y duodécimo, 73, fracción XXIX-E y 74, fracción VII.
- **Presupuestación.** Artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, VIII y XXIX, 74, fracciones IV y VII, 75 y 131.

3 Castellanos, 2014, pp. 65-90.
Castellanos, 2015, pp. 8-32.

- **Organización.** Artículos 28, 39, 40, 49, 73, fracción XXIII, 74, fracción VII, 80, 89 y 90.
- **Integración.** Artículos 73, fracciones XI y XX, 74, fracción VII, 75 y 127.
- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Artículos 26, apartado A, 90 y 134.
- **Coordinación.** Artículos 26, apartado A, párrafo tercero, 73, fracciones XXI, párrafos segundo y tercero, XXIII, XXIV, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P, 74, fracción VII, 115, fracción VI, 116, fracción VII y 122, párrafo segundo y apartado G.
- **Concertación.** Artículos 25, 26, 27, 28, 73, fracciones XXIX-E, XXIX-K y XXIX-N, 74, fracción VII, 123 y 134, párrafos tercero y cuarto.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Artículos 73, fracciones XXI, XXIV, XXVIII y XXIX-H, 74, fracciones V, VI y VII, 76, fracción VII, 90, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 y 134.
- **Prospectiva.** Artículos 25, 26, 27, 28, 73, 74, fracciones IV y VII, 76, fracción I, 123, 124 y 135.⁴

Es importante hacer notar, para evitar confusiones, que un mismo artículo constitucional u ordenamiento legal secundario puede regular varias etapas o momentos del proceso administrativo público, al igual que una misma dependencia o entidad puede intervenir en distintas etapas de dicho proceso entendido en su sentido macro o integral; es obvio que el proceso administrativo público se repite al interior de cada ente público para cada función y misión.

La correspondencia entre las etapas del proceso administrativo público con los ordenamientos legales específicos que regulan la actividad organizacional respectiva, a mi juicio, es la siguiente:

- **Previsión.** Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Delitos

4 Los artículos constitucionales aquí señalados, así como los ordenamientos legales y documentos prospectivos a que me referiré en seguida e incluso las organizaciones públicas, difieren ligeramente de los mencionados en las publicaciones originalmente citadas, toda vez que he actualizado su correspondencia con las etapas del proceso administrativo público conforme a las reformas constitucionales, legales y contexto político y administrativo posteriores a las fechas de publicación en las revistas mencionadas.

Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- **Planeación.** Ley de Planeación, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Ley General de Desarrollo Social.
- **Programación.** Ley de Planeación, Presupuesto de Egresos de la Federación.
- **Presupuestación.** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Federal de Deuda Pública, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- **Organización.** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- **Integración.** Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales. Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- **Coordinación.** Ley de Planeación, Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- **Concertación.** Ley de Planeación.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Código Penal Federal, Código Nacional de Procedimientos Penales.

- **Prospectiva.** Lineamientos Básicos del Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno, Discursos de toma de posesión del presidente de la República Andrés Manuel López Obrador (documentos), 2018 *La Salida. Decadencia y renacimiento de México* (libro).

Las organizaciones públicas que intervienen en el proceso administrativo público son las siguientes, entre las cuales se puede identificar fácilmente aquellas que tienen una función de liderazgo o coordinación de la etapa específica del proceso administrativo público:

- **Previsión.** Partidos y asociaciones políticas, candidatos independientes, Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.
- **Planeación.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- **Programación.** *Idem.*
- **Presupuestación.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias y entidades de la APF, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados.
- **Organización.** Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Economía, Congreso de la Unión.
- **Integración.** Secretaría de la Función Pública, dependencias y entidades de la APF, Congreso de la Unión.
- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación.

- **Coordinación.** Poderes, organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.
- **Concertación.** Poderes, organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno vía convenios.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, Fiscalía General de la República, Tribunal de Justicia Administrativa.
- **Prospectiva.** Presidencia de la República, Congreso de la Unión, partidos políticos nacionales, candidatos independientes a la presidencia de la República y al Congreso de la Unión, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias y entidades de la APF.

Hasta aquí hemos estudiado al proceso administrativo público exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que la Ley de Planeación aún vigente —pero cuyo contenido sigue los lineamientos constitucionales anteriores a la reforma constitucional de 2014—, no otorga todavía un nivel de interlocución más amplio al Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo Federal, específicamente con la Cámara de Diputados, respecto de la comunicación, colaboración y coordinación necesarias para la definición del contenido del Plan Nacional de Desarrollo. Esta innovación, como ya se señaló, tiene su origen en la reforma constitucional de 2014, que es necesario examinar en su origen y potencialidades de interlocución entre los integrantes de dichos poderes federales.

La reforma constitucional de 2014

El acuerdo suscrito en diciembre de 2012 y denominado *Pacto por México*, sin duda alguna se trata de la concertación política más amplia y de mayor trascendencia —por la diversidad de las materias involucradas— celebrada hasta ahora por los partidos políticos nacionales y el Ejecutivo federal. Esta concertación política “incluyó una agenda de cinco acuerdos, que contemplaron un total de 95 compromisos de política pública, 63 de los cuales implicaron reformas legislativas en materia de sociedad de derechos y libertades, crecimiento económico, empleo y competitividad, rendición

de cuentas y combate a la corrupción y gobernabilidad democrática”;⁵ la reforma constitucional de 2014 fue una de dichas reformas legislativas.

Las reformas de 1996, por ejemplo, suscritas, en forma conjunta con el titular del Ejecutivo federal, prácticamente por todos los partidos políticos nacionales con representación parlamentaria federal en ese momento, al igual que las anteriores del periodo conocido como transición mexicana a la democracia —que para algunos se extiende de 1977 hasta 2000, fecha en que ocurre la primera alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo federal—, se limitaron a asuntos estrictamente electorales.⁶

En tanto que solamente las reformas de 2014 implicaron, por su parte, los siguientes temas: planeación del desarrollo; suspensión de derechos y garantías; estrategia nacional de seguridad pública; derechos del ciudadano; partidos políticos, candidaturas, precampañas y campañas electorales; Instituto Nacional Electoral; nuevas facultades del Congreso de la Unión y de sus cámaras; justicia electoral; Fiscalía General de la República; responsabilidades de servidores públicos; gobiernos locales y municipales; además de numerosos artículos transitorios regulando la puesta en marcha de las nuevas disposiciones.⁷ En el caso de la planeación nacional del desarrollo anoto dos aspectos innovados:

Se agrega el principio o característica de *deliberativo* al sistema de planeación democrática del desarrollo, toda vez que en lo sucesivo el Plan Nacional de Desarrollo deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados, y el Congreso de la Unión tendrá en dicho sistema la intervención que señale la ley (artículos 26, apartado A, y 74, fracción VII). Creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como organismo autónomo, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.⁸

Desde luego que estas reformas, como todas las correspondientes al Pacto por México, se inscriben, además, en un proceso de rediseño institucional

5 Báez, 2014, pp. 31 y 32.

6 Consultar: Castellanos, 1996 y Castellanos, 2014.

7 Un estudio más detallado se encuentra en: Castellanos, 2014, pp. 458-479.

8 Castellanos, 2014, pp. 458 y 459.

del presidencialismo mexicano, como consecuencia de los gobiernos divididos en los que se encontraba el país desde las elecciones federales de 1997 y 2000; toda vez que a partir de tales fechas ningún partido político alcanzó por sí mismo la mayoría absoluta ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores, respectivamente. De tal suerte que al no tener el presidente de la República mayoría en las cámaras federales, se fortaleció un proceso de acotamiento de las funciones tradicionalmente amplias del titular del Ejecutivo, entre otros resultados, con la creación de nuevos organismos constitucionales autónomos en cuyos órganos superiores de dirección, colegiados, se estableció, en la práctica, un sistema de cuotas partidistas para su integración. Pero también, como sucedió en 2014, con la aprobación parlamentaria del nombramiento de secretarios de Estado, por ejemplo, y, desde luego, la aprobación legislativa del Plan Nacional de Desarrollo.

Los resultados de la jornada electoral del 1 de julio de 2018 para la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo federales, trajo como consecuencia, en la práctica, la decisión del electorado de dotar al presidente de la República de una amplia mayoría en ambas cámaras federales, así como de una mayoría legislativa en diecinueve legislaturas locales. Esto significa que terminó el periodo de gobiernos divididos y se dotó al presidente del elemento central —la mayoría parlamentaria— para obtener lo que en su momento Jorge Carpizo⁹ llamó “facultades metaconstitucionales”. Esto significa, entre otras consecuencias, no solo la facilidad para reformar la Constitución sino también para superar los controles institucionales, parlamentarios, al igual que otros, respecto de diversas decisiones que en otras circunstancias serían negociadas o compartidas con los partidos políticos nacionales a través de sus grupos parlamentarios o bien con la intervención de organizaciones de la sociedad civil o de la iniciativa privada.

Control parlamentario y políticas públicas

El control parlamentario tuvo su origen histórico, principalmente, en el cuestionamiento de la monarquía absoluta por parte de la nobleza de Inglaterra y de Francia, donde en diferentes épocas sancionaron a sus respectivos soberanos decapitándolos. En Inglaterra, a Carlos I, en 1649; en Francia, a Luis XVI, en 1793. Mucho antes, en Inglaterra, en 1215, Juan sin

9 Carpizo, 1977, pp. 190-199.

Tierra aceptó firmar la Carta Magna, obligado igualmente por las exigencias de la nobleza.¹⁰ La evolución de las formas de control parlamentario o legislativo en los regímenes parlamentarios, semiparlamentarios o presidenciales ha corrido paralela a la complejidad tanto de la organización social como de las formas de gobernarla.

Karl Loewenstein¹¹ dedica la segunda parte de su estudio de gobierno comparado a partir del contenido de las constituciones, al examen de los controles del poder político, mismos que agrupa en controles horizontales y verticales. Desde luego que el primer dispositivo de control del poder es la Constitución misma, en cuyo contenido se despliegan, señala, como controles horizontales, controles intraórganos y controles interórganos.

Los controles intraórganos entre el Parlamento y el gobierno los clasifica en dos categorías: controles del parlamento frente al gobierno y controles del gobierno frente al parlamento. Por cuanto a los controles interórganos, distingue entre los controles interórganos de los tribunales frente al gobierno y al parlamento, de una parte, y los controles interórganos del electorado frente al gobierno y el parlamento. Los controles verticales del poder político que Loewenstein identifica son: el federalismo, las garantías de las libertades individuales¹² y el pluralismo.

Diego Valadés, en *El Control del poder*,¹³ propone la siguiente tipología de los controles: controles materiales y formales, controles unidireccionales y bidireccionales, controles organizativos y funcionales, controles preventivos y correctivos, controles perceptibles e imperceptibles, controles constitucionales y paraconstitucionales, y otras posibilidades de encuadramiento de acuerdo con su naturaleza (obligatorios y potestativos), objeto (constructivos y limitativos), efectos (vinculatorios e indicativos), frecuencia (sistemáticos y esporádicos), forma (verbales y formales), agentes (colectivos y selectivos), destinatarios (generales o singulares) y oportunidad (previos, progresivos y posteriores).

10 Cfr.: Castellanos, 2018, p. 156.

11 Loewenstein, 2018.

12 En el caso de México podemos distinguir entre las garantías o medios de control jurisdiccionales y no jurisdiccionales para la protección y defensa de los derechos humanos. Un estudio más amplio de este tema lo realizo en Castellanos Hernández, 2018, pp. 199-240, así como en otras publicaciones, por ejemplo, en Castellanos Hernández, 2015, pp. 289-318.

13 Valadés, 2006, pp. 435-444.

Hasta el momento, el control parlamentario de la planeación del desarrollo se ha limitado a los informes que el Ejecutivo envía al Poder Legislativo sobre los avances en la ejecución del PND, mismos que solo pueden dar lugar a propuestas —sea de las comisiones legislativas o de los legisladores en lo individual—, de puntos de acuerdo, aprobados por la asamblea legislativa, dirigidos al Ejecutivo, pero sin efecto vinculante.¹⁴

Distinto es el caso del control parlamentario de la fiscalización del gasto público, toda vez que —como se ha examinado ampliamente en esta colección— no solo la Cámara de Diputados tiene un órgano técnico especializado, la Auditoría Superior de la Federación, la cual informa y es supervisada por la asamblea a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación —que a su vez tiene otro órgano técnico especializado, la Unidad de Evaluación y Control—; sino que también se ha creado el Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁵ Es por ello que concluyo este acápite refiriéndome a las experiencias adquiridas en materia de los controles vinculantes existentes, particularmente, en materia de fiscalización del gasto público, toda vez que en el futuro cercano habrán de servir a las y los diputados federales para orientar sus acciones de control parlamentario de la planeación del desarrollo.

Respecto de los desafíos que en este momento enfrenta el control parlamentario de la fiscalización del gasto público en México, Alejandro Romero Gudiño¹⁶ sostiene que “La rendición de cuentas administrativa ocurre en un contexto jurídicamente organizado de jerarquía y división del trabajo, por lo que es relativamente fácil establecer las responsabilidades individuales y verificar su cumplimiento”. Desde luego éste no es el caso de los controles respecto del cumplimiento de los objetivos, estrategias y metas de la planeación del desarrollo, hasta el momento.

Romero Gudiño agrega que: “Conforme se sube en la escala jerárquica del gobierno, la distinción entre la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa se va borrando hasta hacerse una misma como responsabilidad política”, y que sucede lo mismo en el sentido inverso, conforme se desciende solo va quedando responsabilidad administrativa.

14 Para un estudio más amplio sobre este aspecto, consultar: Bolaños, 2016.

15 También como consecuencia de los compromisos asumidos en Pacto por México, reforma constitucional publicada en el DOF de 27 de mayo 2015.

16 Romero, 2017, pp. 65-107.

En consecuencia, afirma, “La rendición de cuentas siempre depende de los instrumentos legales disponibles y de la operación de los tribunales, la independencia del Poder Judicial y la velocidad de los procesos”. Este esquema de control puede ser igualmente adoptado y adaptado al caso de la planeación nacional del desarrollo.

En este contexto de controles interorgános, Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas¹⁷ sostiene que “Hoy por hoy la característica del Poder Legislativo, más que un poder legislador es un poder controlador, siendo el objeto notablemente más amplio en virtud de que también la actividad gubernamental se ha incrementado notablemente”. De tal forma que, para fortalecer y perfeccionar el control parlamentario de la planeación nacional del desarrollo, se requiere de manera urgente una amplia reforma o sustitución incluso, mediante abrogación, de la vigente Ley de Planeación. Reforma legislativa indispensable para hacer efectiva la nueva atribución constitucional de la Cámara de Diputados, pues de otra forma se corre el riesgo de que esta nueva disposición constitucional, en la práctica, nunca sea aplicada y solo tenga un carácter testimonial. A cambio, pueden surgir una serie de poderosas herramientas administrativas, al interior de ambas cámaras federales, para asegurar la interlocución y negociación en la preparación del PND y el control parlamentario de su ejecución.

Planeación nacional del desarrollo: México y Francia

Aun cuando tenemos una larga tradición de planes de gobierno que el siglo pasado se inició con el Primer Plan Sexenal del presidente Lázaro Cárdenas, la regulación de la planeación del desarrollo desde el texto constitucional es más reciente. Durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, fueron reformados, entre otros, los artículos 25 y 26 constitucional (DOF 3 de febrero de 1983). En el artículo 25 se estableció la rectoría económica del Estado y, en el 26, el sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional, paradójicamente, sin intervención vinculante alguna del Poder Legislativo Federal, ni de la Cámara de Diputados, que autoriza el Presupuesto de Egresos de la Federación y también la Cuenta Pública.

17 Bolaños, 218, p. 67.

Con motivo de dichas reformas constitucionales, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 29 de diciembre de 1982) y se expidió la Ley de Planeación (DOF 5 de enero de 1983), “en la que se establece la responsabilidad del Ejecutivo federal para conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, remitiendo al Congreso de la Unión, para su examen y opinión, el Plan correspondiente”.¹⁸ Posteriormente, se reformó el artículo 26 constitucional (DOF 5 junio 2013) para incorporar la competitividad a las características del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. La siguiente reforma, la de 2014, ya ha sido reseñada.

La Ley de Planeación vigente solo se refiere a la obligación del Ejecutivo de enviar el Plan al Congreso para su examen y opinión; la obligación del propio presidente y de los secretarios de Estado de informar sobre el avance del Plan; y la del presidente, de precisar su relación con los programas anuales relativos al Plan al enviar las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Es natural, necesario y urgente que este marco de colaboración, coordinación y control interórganos deba ser ampliado y fortalecido a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales.

Las políticas públicas son los planes y programas de acción desarrollados por las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias. Para la economía clásica, según Jean Baptiste Harguindeguy,¹⁹ la intervención de las autoridades públicas es consecuencia de los llamados fallos del mercado, que son de siete tipos: monopolios; externalidades negativas; información imperfecta; existencia de bienes públicos; bienes comunes; poca eficiencia para la asignación eficiente de los recursos entre agentes económicos; y existencia de actividades que requieren de intervención gubernamental. De tal suerte que, según dicho autor, la intervención pública tiene al menos cinco dimensiones: un contenido, un calendario, un razonamiento causal, un cierto campo de acción y una forma de obligar a la gente para que haga lo que se le pide.²⁰ Es natural suponer que, a partir de 2018, el Plan Nacional de Desarrollo se convertirá en una fuente privilegiada de concepción, diseño, implementación y control de políticas públicas, a partir de la colaboración, coordinación y concertación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo federa-

18 Rives, 2015, p. 367.

19 Harguindeguy, 2015, p. 25.

20 Cfr., Castellanos, 2018, pp. 164-165.

les; previsible y necesariamente a través de comisiones legislativas en interacción con las dependencias y entidades de la APF.

Por lo pronto, con motivo de la reforma constitucional de 2014, la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo cambia de un decreto administrativo a un decreto legislativo. No cambia, desde luego, el carácter normativo, es decir, el Plan, en tanto norma, como sentido de un acto de voluntad: “un acto cuyo sentido es que otro (u otros) debe (o deben) comportarse de un modo determinado”.²¹ Se mantiene, igualmente, la conexión causal y la conexión normativa entre condición y consecuencia, puesto que “Toda norma general en la que a una determinada condición se conecta una determinada consecuencia representa una relación entre dos estados de cosas que puede describirse en el enunciado de que bajo una determinada condición debe verificarse una determinada consecuencia”.²² Pero esto no implica necesariamente que el fin último buscado, un escenario prospectivo específico del desarrollo nacional, sea alcanzado, como habremos de examinarlo al finalizar.

El caso de Francia

Francia es un país unitario con una gran descentralización administrativa regional. El gobierno del país es bicéfalo —presidente y primer ministro— y semiparlamentario, es decir, que oscila entre parlamentario y presidencial en función de la mayoría que el partido o coalición de partidos que sostiene al presidente de la República tenga en la Asamblea Nacional. En función de dicha mayoría, el presidente podrá nombrar primer ministro sea a un miembro de su partido o a uno de la mayoría parlamentaria opositora.

La planificación francesa juega en la práctica dos roles: de una parte, la preparación del Plan se constituye de estudios, previsiones, intercambios de información, confrontaciones; de otra parte, el Plan constituye una referencia para la acción del Estado o al menos para ciertas decisiones de política económica durante la ejecución del Plan.

El Plan reviste la forma de una ley, pero en virtud de su contenido constituye solamente un marco general de referencia para la acción gubernamental. In-

21 Kelsen, 2018, p. 34.

22 Kelsen, 2018, p. 52.

cluye tres factores principales: 1) Define perspectivas generales de desarrollo económico a mediano plazo, bajo forma de objetivos cuantificados principalmente, así como las líneas globales de la política económica asociada. La expresión más rigurosa de estas orientaciones es la proyección macroeconómica asociada al Plan, la que constituye una de las referencias más claras para seguir la ejecución global del Plan; 2) El Plan contiene compromisos relativos a los programas de inversiones públicas, inversiones de las empresas públicas y equipamientos colectivos; 3) Incluye, finalmente, un gran número de sugerencias y recomendaciones referentes a medidas específicas y a reformas en muy numerosos campos: formación profesional, estímulo a la competencia, el ahorro, tarifas públicas, etcétera; pero se trata de deseos y no de programas de acción comprometiendo la responsabilidad del gobierno.

La elaboración del Plan se efectúa en cuatro fases principales: a) La relativa a la aprobación por el Parlamento de las principales opciones con la opinión previa del Consejo Económico y Social; b) La segunda fase comprende la elaboración de una síntesis provisional; c) La tercera se refiere a la aprobación del proyecto por el Gobierno; d) La cuarta concierne al voto del Parlamento sobre la aprobación del Plan.²³

Prospectiva y política

En las primeras páginas de *El futuro de la democracia*,²⁴ Norberto Bobbio sostiene que “el oficio de profeta es peligroso” y refiere dos citas, una atribuida a Hegel y otra a Max Weber, relacionadas ambas con las predicciones sobre el futuro. Hegel, en la Universidad de Berlín, al ser interrogado sobre los Estados Unidos de América como un país, entonces, del mañana, respondió, muy molesto: “Como país del mañana los Estados Unidos de América no me competen. El filósofo no tiene que ver con las profecías”. Max Weber, ante los estudiantes de la Universidad de Munich, en otra famosa disertación, al ser preguntado sobre el futuro de Alemania, respondió a su vez: “La cátedra no es ni para los demagogos ni para los profetas”.

En efecto, la predicción y la construcción del futuro, o de escenarios de futuro, no corresponde ni a los filósofos ni a los profesores, corresponde

23 Cfr.: Castellanos, 1991, pp. 11-38.

24 Bobbio, 2014, p. 23.

a los políticos profesionales, quienes cuentan para ello con instrumentos o herramientas tales como el proceso administrativo público,²⁵ la planeación prospectiva,²⁶ las políticas públicas,²⁷ las reformas constitucionales y legales,²⁸ las reformas administrativas²⁹ o los estudios de futuro.

Ciertamente, para Michel Foucault,³⁰ “La vocación del Estado es ser totalitario, es decir, tener en definitiva un control exhaustivo de todo. Pero me parece, de todas formas, que un Estado totalitario en sentido estricto es un Estado en el cual los partidos políticos, los aparatos de Estado, los sistemas institucionales, la ideología, se confunden en una especie de unidad que se controla de arriba abajo, sin fisuras, sin lagunas y sin desviaciones posibles”.

Frente a esta visión —con otra distinta que de manera implícita la confronta— en su *Breve historia del futuro*, Jacques Attali afirma: “Es hoy cuando se decide el mundo que tendremos en 2050 y cuando se sientan las bases del 2100. En nuestras manos está que nuestros hijos y nietos puedan vivir en un mundo habitable o tengan que soportar un infierno, odiándonos por ello. Para legarles un planeta en el que se pueda vivir, debemos esforzarnos en pensar el futuro, en comprender de dónde viene y cómo actuar sobre él. Y hacerlo es posible: la Historia se rige por leyes que nos permiten predecirla y orientarla”.³¹

En la introducción de *El futuro a debate*, los coordinadores³² de dicha compilación de estudios prospectivos sostienen que “Desde su inicio, la prospectiva y los estudios de futuro han estado unidos a la planeación, entendida como un ejercicio de intervención en el futuro desde el presente”.³³

25 Consultar: *Revista de Administración Pública*, 134, Principios e instrumentos para la mejora de la gestión pública.

26 Consultar: Castellanos, 1991.

27 Consultar: Castellanos, 2018.

28 Consultar, reformas en materia político electoral, en: Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen III, Serie IV, Castellanos Hernández, 1997.

29 Consultar: *Revista de Administración Pública*, 141, 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

30 Foucault, 2016, p. 51.

31 Attali, 2007, p. 13.

32 Miklos y Arroyo, 2016.

33 Miklos y Arroyo, 2016, p. 27.

En tanto, en *Planeación Prospectiva*, los coautores³⁴ sostienen que “la prospectiva permite conocer no uno sino varios futuros, así como estudiarlos, evaluarlos y seleccionar el más conveniente dentro de lo factible”.³⁵

El modelo general de planeación prospectiva que Miklos y Tello proponen incluye los siguientes momentos o etapas que responden a las preguntas respectivas: 1) Investigación del futuro (¿qué queremos y deseamos hacer?; 2) Planeación normativa (¿qué deberíamos hacer? ¿por qué? ¿para qué?); 3) Planeación estratégica (¿qué podemos hacer? ¿cómo?); 4) Planeación operativa (¿qué haremos? ¿cuándo?); 5) Implantación (revisión y evaluación).

Para Acemoglu y Robinson,³⁶ por su parte, las coyunturas críticas que permiten el cambio surgen del entrecruzamiento de los círculos viciosos y virtuosos de las instituciones económicas y políticas extractivas e inclusivas, cuya deriva institucional, aunque incierta, puede ser influenciada por la tendencia extractiva o inclusiva de mayor impacto en el momento coyuntural para definir la “destrucción creativa” que significa avance o, en su caso, el retroceso.

Otra forma de visualizar la construcción del futuro es a través de la gobernanza y la nueva gestión pública. Al efecto, Luis F. Aguilar Villanueva sostiene que la gobernanza es “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”.³⁷ En tanto que la reforma administrativa o reforma de la gestión pública es entendida por este autor como “el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública”.³⁸ El Plan Nacional de Desarrollo contiene, además de políticas públicas y previsiones de gasto, principalmente, un escenario prospectivo —definido en la oferta electoral sancionada por

34 Miklos y Tello, 2018.

35 Miklos y Tello, 2018, p. 28.

36 Acemoglu y Robinson, 2013.

37 Aguilar, 2016, p. 91.

38 Aguilar, 2016, p. 146.

los ciudadanos— a alcanzar, aunque no necesariamente a cumplir en el sentido normativo, para lo cual es exigible, aquí sí, el cumplimiento de objetivos, estrategias y metas por parte de las dependencias y entidades del Ejecutivo federal, sometidas por lo tanto a un control parlamentario vinculante que, para serlo en efecto, requiere, como en el caso de la fiscalización del gasto público, de medidas coercitivas previstas en la ley.

Finalmente, para definir los límites a establecer tanto al escenario prospectivo deseable contenido en el Plan, como a las medidas para su implementación, es necesario regresar nuevamente a Loewenstein, fundamentalmente, en lo que respecta a los controles verticales —federalismo, garantías de las libertades individuales, pluralismo—, pero igualmente, entre los controles horizontales, a los controles interórganos del electorado frente al gobierno y el parlamento.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2013). *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES*. México: Ediciones Culturales Paidós, Crítica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Attali, J. (2007). *Breve historia del futuro*. Barcelona: Paidós.
- Estado y Sociedad. Báez Carlos, A. (2016). El pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano. En H. Zamitis Gamboa (coord.). *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca.
- Bobbio, N. (2014). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bolaños Cárdenas, L. A. (2018). *El Control Político Parlamentario en el nombramiento de los altos servidores públicos en el gobierno del Estado Mexicano*. México: Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia, UEC, Universidad Anáhuac, IAPAS, Universidad de Alcalá.
- Bolaños Cárdenas, L. A. (2016). *El Poder Legislativo Federal. Los Acuerdos Parlamentarios y los Puntos de Acuerdo*. México: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control.
- Carpizo, J. (1977). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Castellanos Hernández, E. J. (2018). *Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición*. México: Instituto Internacional del Derecho y el Estado, Editorial Flores.
- Castellanos Hernández, E. J. (2015). El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 en la enseñanza e investigación jurídicas. En W. A. González

- Méndez y J. H. García Peña (coords.). *Metodologías: Enseñanza e investigación jurídicas. Homenaje al doctor Jorge Witker. 40 años de vida académica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Posgrado Derecho, Tecnológico de Monterrey.
- Castellanos Hernández, E. J. (enero-junio 2015). *Revista Buen Gobierno*, 18. Para que la democracia funcione.
- Castellanos Hernández, E. J. (2014). *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas.
- Castellanos Hernández, E. J. (mayo-agosto 2014). , XLIX(2).
- Castellanos Hernández, E. J. (1998). *Las reformas de 1996*. México: Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”.
- Castellanos Hernández, E. J. (1997). (vol. III, serie IV) *Enciclopedia Parlamentaria de México*. F. Zertuche Muñoz (coord.). México: Cámara de Diputados, LVI Legislatura.
- Castellanos Hernández, E. J. (1996). *Revista de Administración Pública* 92. La Administración del Congreso General. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Castellanos Hernández, E. J. (1991). *La Relación entre Plan Nacional y Planes Regionales de Desarrollo*. México: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- Foucault, M. (2016). *El poder, una bestia magnífica, sobre el poder, la prisión y la vida*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Harguindeguy, J. B. (2015). (2.ª ed.). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos. Kelsen, H. (2018). *Teoría general de las normas*. Madrid: Marcial Pons. Filosofía y Derecho. Lineamientos Básicos del Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/2016/11/20/lineamientos-basicos-del-proyecto-alternativo-de-nacion-2018-2024-anuncia-amlo/>.
- Loewenstein, K. (2018). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Ariel.
- López Obrador, A. M. Discurso de toma de protesta como C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante el Congreso de la Unión. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/2018/12/01/andres-manuel-lopez-obrador-rinde-protesta-como-presidente-constitucional-de-mexico/>.
- López Obrador, A. M. Discurso íntegro en el Zócalo. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/12/discurso-amlo-zocalo/>.
- López Obrador, A. M. Discurso durante la ceremonia de salutación a las Fuerzas Armadas en Campo Marte. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/2018/12/02/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-ceremonia-de-salutacion-a-las-fuerzas-armadas-en-campo-marte/>.
- López Obrador, A. M. (2018). *2018 La Salida. Decadencia y renacimiento de México*. México: Planeta.

- Miklos, T. y Tello, M. E. (2018). *Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*. México: Centro de Estudios Prospectivos, Fundación Javier Barros Sierra, A. C., Editorial Limusa.
- Miklos, T. y Arroyo, M. (coords.). (2016). *El futuro a debate. Respuestas prospectivas y estratégicas ante la incertidumbre global*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, Editorial Limusa.
- Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>.
- Rives Sánchez, R. (2015). *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. México: Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control.
- Romero Gudiño, A. (2017). *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*. México: Cámara de Diputados, Senado de la República, CEDIP, Instituto Belisario Domínguez, IAPAS, Universidad de Alcalá, AMCP, Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
- Valadés, D. (2006). (3.ª ed.). *El control del poder*. México: Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México.

Impacto de la Fiscalización Superior en la Armonización Contable en México: El caso de las Entidades Federativas

Nicolás Domínguez García*

Introducción

En este ensayo denominado “El Impacto de la Fiscalización Superior en la Armonización Contable en México: El caso de las Entidades Federativas, consideramos relevante incluir los antecedentes de la contabilidad gubernamental en México: desde la Contaduría de la Federación, antecedentes de los modelos contables de carácter centralizado, el descentralizado y el sistema integral de contabilidad gubernamental.

También se incluyeron los trabajos que dieron origen a la armonización Contable en México “Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad y Cuenta Pública” y la Convención Nacional Hacendaria en 2004 y la Reforma Constitucional para facultar al Congresos de la Unión para expedir leyes en

* Actualmente es Director General Adjunto de Seguimiento a Auditorías y Mejora Continua y Secretario Técnico del COMERI en la Fiscalía General de la República; cuenta con experiencia como Director General de Normatividad Contable en la SHCP, en la ASF en auditorías al desempeño del sector financiero mexicano y en la revisión del rescate bancario por la crisis de 1994 “Efecto Tequila”. Es Contador Público por la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional; cursó la maestría en auditoría en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México; tiene especialidad en rendición de cuentas, el control gubernamental y la Auditoría Superior de la Federación en el INAP obteniendo mención honorífica; y especialidad en auditoría al sector público en el Tribunal de Cuentas de España. Es expositor en asociaciones y colegios de contadores públicos, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, entidades federativas, paraestatales y municipios, catedrático en el ITAM y otras principales universidades del país. Autor de diversos libros, investigaciones y ensayos para diversas publicaciones especializadas.

materia de contabilidad gubernamental y la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

1. Se destaca el Informe General de la Cuenta Pública 2015 de la Auditoría Superior de la Federación se reportó el grado de avance en las entidades federativas respecto de la implementación de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
2. También se incluyó el Informe de Avance en Armonización Contable 2014.

Antecedentes de la Contabilidad Gubernamental en México

La Contaduría de la Federación

De acuerdo con la UCG-SHCP (2004) desde su nacimiento como país independiente (1821), México estableció formalmente las bases de la contabilidad gubernamental que siempre han estado a cargo de la actual Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), excepto en el período de 1928 a 1932 en que dicha función fue responsabilidad del Departamento de Contraloría.

En este sentido, todo lo relacionado con el sector público estuvo regulado por el propio Gobierno Federal, adoptando las reglas, métodos y procedimientos de la técnica contable que le fueran imputables. (UCG-SHCP, 2004)

Hasta 1976 el desarrollo del sistema contable se manejaba en una sola instancia —que era la Contaduría de la Federación—, donde se recibían de las oficinas cuentadantes (pagadoras y cobradoras federales, tales como las aduanas, oficinas federales de Hacienda, pagadurías, etcétera) las Cuentas Comprobadas, que consistían en resúmenes de operaciones de caja, pólizas de ingreso y gastos presupuestarios o de administración y sus respectivos documentos justificativos y/o comprobatorios (UCG-SHCP, 2004).

El Sistema Centralizado

El modelo contable de carácter centralizado recogía la experiencia acumulada durante muchos años, lo que le permitía funcionar aparentemente sin problemas para sus fines; sin embargo, empezaba a mostrar signos claros de agotamiento debido principalmente a que:

1. Las bases contables (flujo de efectivo para los presupuestos y devengado en las operaciones patrimoniales) respondían a los fines específicos de la fiscalización por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo y por tanto, no se consideraba la importancia de homologar los registros financieros del Gobierno Federal con los principios de contabilidad generalmente aceptados.
2. Al ser un sistema de registro centralizado, los responsables de las dependencias y entidades, en el corto plazo (5-6 meses o más), desconocían los efectos financieros de su gestión.

En 1976, al expedirse la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se le asigna a la contabilidad gubernamental una nueva tarea: constituirse en una herramienta para el análisis de las finanzas públicas. Esta misión determinó finalmente la obsolescencia del modelo centralizado (UCG-SHCP, 2004).

El Sistema Descentralizado

El modelo de contabilidad gubernamental que se diseñó para operar a partir de 1977, correspondió a un Sistema Descentralizado (SDC) con base en un método contable de acumulación y en principios generales de contabilidad afines a los generalmente aceptados, adicionando otros, necesarios para registrar todas las operaciones propias del gobierno. Los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental fueron las primeras normas que se emitieron para regular el nuevo sistema (UCG-SHCP, 2004).

Se creó la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) en sustitución de la Contaduría de la Federación, con funciones de carácter normativo, de seguimiento de la aplicación contable y regulatoria (autorizaciones). Al mismo tiempo se crearon centros contables en cada una de las dependencias del Gobierno Federal, con el propósito de que llevaran a cabo el ejercicio presupuestario del ramo y el registro contable correspondiente (UCG-SHCP, 2004).

No obstante haberse resuelto la problemática operativa externa, al interior de la DGCG se observaron serios problemas para integrar los estados financieros consolidados, debido a la independencia en el registro de los centros contables (UCG-SHCP, 2004).

Al recibir de las dependencias o ramos generales información no relacionada directamente en sus registros con las de otras dependencias y ramos, resultaba prácticamente imposible que la sumatoria permitiera obtener cifras con un grado aceptable de integración para conformar una hoja de trabajo agregada, que mostrara el total de las operaciones realizadas en el ejercicio (UCG-SHCP, 2004).

El Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental

A partir de 1985 se puso en operación el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG) —vigente hasta 2011— operado por la Unidad de Contabilidad Gubernamental, para lo cual se establecieron normas, procedimientos y reglas de carácter general y específico aplicables en las dependencias y entidades del sector público, integrados por los sectores central y paraestatal (UCG-SHCP, 2004).

Este sistema tenía dos propósitos fundamentales: ser el instrumento técnico para llevar a cabo las tareas de fiscalización tanto del patrimonio federal, como del ingreso, gasto y deuda públicos, y ser una herramienta para el análisis de las finanzas públicas en todo el ciclo de la gestión administrativa (UCG-SHCP, 2004).

La principal característica del SICG consistió en vincular los presupuestos públicos con la contabilidad patrimonial. El SICG estaba compuesto por cuatro subsistemas principales, relativos a la Administración Pública Centralizada (APC): recaudación, egresos, deuda pública y fondos federales, y un subsistema complementario del sector paraestatal (UCG-SHCP, 2004).

En cuanto al subsistema de recaudación su centro contable se ubicaba en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), registraba los ingresos (UCG-SHCP, 2004).

El subsistema de egresos tenía como función registrar el gasto público autorizado en todas las fases de su ejercicio, por cada una de las dependencias y ramos generales del Gobierno Federal (UCG-SHCP, 2004).

La contabilidad por concepto de financiamiento al sector central y los egresos correspondientes a las amortizaciones y el pago de los intereses y comisiones, era atribución del subsistema de deuda pública, a cargo de la Unidad de Crédito Público de la SHCP (UCG-SHCP, 2004).

La Tesorería de la Federación era responsable del subsistema de fondos federales y la encargada del registro contable de los ingresos y egresos monetarios (UCG-SHCP, 2004).

Por su parte, el subsistema del sector paraestatal que agrupaba a todos los organismos, empresas, sociedades nacionales de crédito, fondos y fideicomisos se encontraba conformado por dos importantes grupos de entidades, aquellas que por su actividad se identificaban con las entidades comerciales y las denominadas instituciones sociales (UCG-SHCP, 2004).

Era un subsistema auxiliar por las características propias de las entidades que lo integraban y aplicaba las normas y lineamientos de carácter general establecidos en el manual del SICG; para llevar a cabo sus registros contables, previamente se elaboraba un catálogo de cuentas específico de acuerdo con sus necesidades (UCG-SHCP, 2004).

El SICG abarcaba todo el sector público federal. En la APC: Poderes Legislativo y Judicial, entes públicos autónomos, secretarías de Estado, ramos generales y consejería jurídica. En la administración pública paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades nacionales de crédito, e instituciones (UCG-SHCP, 2004).

Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad y Cuenta Pública

En 1996, la SHCP en coordinación con los gobiernos estatales, emprendió este programa orientado a modernizar los sistemas de administración de los recursos financieros públicos de las entidades federativas, siguiendo un marco técnico, común.¹¹

Convención Nacional Hacendaria

Para Luna,²² como resultado de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria (CNH), en 2004, se concluyó que era necesario armonizar y modernizar los sistemas de información contable en los tres niveles de gobierno, considerando: marcos jurídicos similares, principios y normas contables comunes y modelos de información de cuentas.

1 Luna, 2009.

2 *Idem.*

Objetivo: “Lograr que los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal utilicen esquemas contables modernos y armonizados, que propicien el fortalecimiento de los sistemas de información y administración financiera, y la generación de cuentas públicas compatibles” (CNH).

Reforma Constitucional para facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental

El 7 de mayo de 2008, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroга diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La reforma incluyó la adición de la fracción XXVIII al artículo 73, con el propósito de facultar al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental, y promover la presentación homogénea de información contable, presupuestaria de ingresos-egresos y programática, por parte de los entes públicos de la Federación, los estados, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización en el ámbito nacional.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

La Cámara de Diputados aprobó el 11 de diciembre la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) el Decreto que establece su vigencia y fue publicado el 31 de diciembre de 2008, dicha ley fue aplicable a partir del primero de enero de 2009. La estructura de dicha ley y las principales obligaciones y definiciones se presentan a continuación:

Tabla 1: Estructura de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

Título Primero Objeto y Definiciones de la Ley	Capítulo Único Disposiciones Generales.
Título Segundo De la Rectoría de la Armonización Contable	Capítulo I Del Consejo Nacional de Armonización Contable Capítulo II Del Secretario Técnico Capítulo III Del Comité Consultivo Capítulo IV Del Procedimiento para la Emisión de Disposiciones y para el Seguimiento de su Cumplimiento
Título Tercero De la Contabilidad Gubernamental	Capítulo I Del Sistema de Contabilidad Gubernamental Capítulo II Del Registro Patrimonial Capítulo III Del Registro Contable de las Operaciones
Título Cuarto De la Información Financiera Gubernamental y la Cuenta Pública	Capítulo I De la Información Financiera Gubernamental Capítulo II Del contenido de la Cuenta Pública
Título Quinto De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera	Capítulo I Disposiciones Generales Capítulo II De la Información Financiera Relativa a la Elaboración de las Iniciativas de Ley de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos Capítulo III De la Información Financiera Relativa a la Aprobación de las Leyes de Ingresos y de los Presupuestos de Egresos Capítulo IV De la Información Relativa al Ejercicio Presupuestario Capítulo V De la Información Financiera Relativa a la Evaluación y Rendición de Cuentas
Título Sexto De las Sanciones	Capítulo Único

Fuente: elaboración propia, Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Entes públicos obligados

Es de observancia obligatoria para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales (LGCG, 2008, art. 1, p II).

Objetivo de la aplicación de la contabilidad gubernamental

Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado (LGCG, 2008, art. 2, p I).

Institución que coordina la Armonización Contable

El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos (LGCG, 2008, art. 6, p I).

Cada entidad federativa establecerá un consejo de armonización contable, los cuales auxiliarán al Consejo en el cumplimiento de lo dispuesto de la LGCG (LGCG, 2008, art. 10 Bis).

Secretaría Técnica del CONAC

El titular de la unidad administrativa competente en materia de contabilidad gubernamental de la Secretaría de Hacienda fungirá como secretario técnico del CONAC (LGCG, 2008, art. 11).

Registro en el sistema de operaciones contables y presupuestarias

El sistema, al que deberán sujetarse los entes públicos, registrará de manera armónica, delimitada y específica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos. Asimismo, generará estados financieros, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, los cuales serán expresados en términos monetarios (LGCG, 2008, art. 16).

Responsable de la contabilidad y el sistema

Cada ente público será responsable de su contabilidad, de la operación del sistema; así como del cumplimiento de lo dispuesto por la LGCG y las decisiones que emita el CONAC (LGCG, 2008, art. 17).

Conformación del sistema

El sistema estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas (LGCG, 2008, art. 18).

Características del sistema

Los entes públicos deberán asegurarse que el sistema:

- I. Refleje la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el consejo;
- II. Facilite el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos;
- III. Integre en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;
- IV. Permita que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;

- V. Refleje un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión económico-financiera de los entes públicos;
- VI. Genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y
- VII. Facilite el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos (LGCG, 2008, art. 19).

Obligación de contar con manuales de contabilidad

Los entes públicos deberán contar con manuales de contabilidad, así como con otros instrumentos contables que defina el CONAC (LGCG, 2008, art. 20).

Marco conceptual

La contabilidad se basará en un marco conceptual que representa los conceptos fundamentales para la elaboración de normas, la contabilización, valuación y presentación de la información financiera confiable y comparable para satisfacer las necesidades de los usuarios y permitirá ser reconocida e interpretada por especialistas e interesados en la finanzas públicas (LGCG, 2008, art. 21).

Obligación de registrar los bienes muebles e inmuebles

Los entes públicos deberán registrar en su contabilidad los bienes muebles e inmuebles siguientes:

- I. Los inmuebles destinados a un servicio público conforme a la normativa aplicable; excepto los considerados como monumentos arqueológicos, artísticos o históricos conforme a la Ley de la materia;
- II. Mobiliario y equipo, incluido el de cómputo, vehículos y demás bienes muebles al servicio de los entes públicos, y
- III. Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que el consejo determine que deban registrarse (LGCG, 2008, art. 23).

Obras en proceso, registro

Las obras en proceso deberán registrarse invariablemente, en una cuenta contable específica del activo (LGCG, 2008, art. 29).

Fideicomisos sin estructura, registro en cuenta de activo

Los entes públicos deberán registrar en una cuenta de activo, los derechos patrimoniales que tengan en fideicomisos sin estructura orgánica, mandatos y contratos análogos. Asimismo, deberán registrar en una cuenta de activo la participación que tengan en el patrimonio o capital de las entidades de la administración pública paraestatal, así como de las empresas productivas del Estado (LGCG, 2008, art. 32).

Etapas del Presupuesto de Gasto e Ingreso

El registro de las etapas del presupuesto de los entes públicos se efectuará en las cuentas contables que, para tal efecto, establezca el CONAC, las cuales deberán reflejar:

- I. En lo relativo al gasto, el aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado, y
- II. En lo relativo al ingreso, el estimado, modificado, devengado y recaudado. (LGCG, 2008, art. 38)

Registro automático y por única vez

Los procesos administrativos de los entes públicos que impliquen transacciones presupuestarias y contables generarán el registro automático y por única vez de las mismas en los momentos contables correspondientes (LGCG, 2008, art. 40).

Para el registro único de las operaciones presupuestarias y contables, los entes públicos dispondrán de clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática (LGCG, 2008, art. 41).

Emisión de estados e información financiera por parte de los entes públicos

En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades de la administración pública paraestatal y los órganos autónomos, permitirán en la medida que corresponda, la generación periódica de los estados y la información financiera: contable, presupuestaria, programática y complementaria para generar las cuentas nacionales y atender otros requerimientos provenientes de organismos internacionales de los que México es miembro.

Resultados de la Evaluación del Desempeño que forme parte de la Cuenta Pública

La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo. Asimismo, deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos (LGCG, 2008, art. 54).

Publicación de información financiera trimestralmente

La información financiera deberá publicarse por lo menos trimestralmente, a excepción de los informes y documentos de naturaleza anual y otros que por virtud de esta Ley o disposición legal aplicable tengan un plazo y periodicidad determinada, y difundirse en dicho medio dentro de los treinta días naturales siguientes al cierre del período que corresponda. Asimismo, deberá permanecer disponible en Internet la información correspondiente de los últimos seis ejercicios fiscales (LGCG, 2008, art. 58).

Impacto de la Fiscalización Superior en la Armonización Contable en México

En el Informe General de la Cuenta Pública 2015 de la Auditoría Superior de la Federación se reportó el grado de avance en las entidades federativas respecto de la implementación de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el Informe General de la Cuenta Pública 2015 destaca la metodología y los resultados en la aplicación de encuestas de Guías de Cumplimiento y de Reporte de Cuenta Pública con el fin de conocer el grado de avance en las entidades federativas respecto de la implementación de las disposiciones de la LGCG, los cuales fueron actualizados por el CONAC con la colaboración de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS).

Guía de Cumplimiento (estatal)

Comprende la verificación del cumplimiento de obligaciones en múltiples áreas (registros contables, presupuestarios y administrativos; cuenta pública y transparencia), con un total de 239 reactivos para las entidades federativas.

Dicha guía se aplicó en las 32 entidades federativas. Los resultados de este instrumento muestran un grado de avance del 93.4 %.

Reportes de Cumplimiento (Cuenta Pública)

Su objetivo es analizar la estructura de las cuentas públicas, con base en el Acuerdo por el que se armoniza la estructura de las mismas. En esta encuesta participaron las 32 entidades federativas. De acuerdo con las respuestas recabadas, los avances registrados es el 93.8 %.

Reportes del cumplimiento de las obligaciones de transparencia del Título V de la LGCG

Se consideraron los informes anuales y trimestrales de los ejercicios 2015 y 2016 (primer trimestre). Para ello, se tomaron en cuenta los informes de periodicidad anual, trimestral y algunos reactivos que contaban con una periodicidad definida.

Este instrumento de evaluación se aplicó en las 32 entidades federativas obteniéndose los resultados para periodicidad anual del 95.8 %, trimestral 99.5 % otras con periodicidad definida 79.7 %.

Informe de Avance en Armonización Contable 2014

En la fiscalización superior de la Cuenta Pública de 2014 la ASF realizó un análisis integral de los trabajos en materia de armonización contable, pues

los plazos previstos en la LGCG para lograr el objetivo de la armonización para las entidades federativas concluyeron en el 2014.

Es por ello que se diseñó una estrategia de fiscalización que considera dos vertientes de análisis; la primera, valorar el cumplimiento normativo con el apoyo de las Guías de Cumplimiento, documentos que el CONAC diseñó para que los entes públicos realizaran un autodiagnóstico de sus avances; y la segunda, valorar los recursos físicos, financieros y humanos que se destinan al objetivo de la armonización.

Para alcanzar estos propósitos se implementaron las siguientes acciones:

1. Se revisó la normativa emitida por el CONAC para seleccionar aquella que, por su impacto en la generación de informes armonizados, formaría parte de la muestra auditada.
2. Se identificaron las normas emitidas en el 2014 y los responsables de su aplicación, para determinar el universo de disposiciones que le corresponde aplicar a los entes auditados.
3. Se analizaron los plazos previstos en la LGCG y se elaboró un cuestionario para captar la información necesaria para determinar los avances en el proceso de armonización contable 2014.
4. Se actualizó el Cuestionario de Armonización Contable con datos sobre ingresos del ente auditado, relación Consejo Estatal de Armonización Contable-Estado, recursos humanos, recursos informáticos, perspectivas y marco normativo.
5. Se elaboró un modelo informático para el análisis y consolidación de los datos contenidos en el cuestionario de armonización contable.
6. Se definieron los criterios y procedimientos para la revisión y confirmación de los avances durante los trabajos de fiscalización.

Guías de Cumplimiento

Para realizar la fiscalización superior de la Cuenta Pública del 2014, se incorporó en las Guías de Auditoría del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, un procedimiento para revisar los avances en las 32 entidades federativas que conforman parte del Programa Anual de Auditorías, así

como los criterios para determinar posibles observaciones por incumplimiento, teniendo como herramienta auxiliar en los trabajos a las Guías de Cumplimiento emitidas por el CONAC.

Las Guías de Cumplimiento consideran toda la normativa emitida por el CONAC en el periodo 2009-2014, y se integran por 316 reactivos para Entidades Federativas.

De este universo, se tomó una muestra para auditoría de 99 reactivos para los estados.

Atendiendo a su cumplimiento, se determinó generar una Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS) a los entes fiscalizados que no cumplan con un máximo del 49 %, una recomendación para quienes alcancen del 50 % al 79 % y sin observación a quienes tengan más del 80 %, los resultados y observaciones generadas se consignan en los informes de auditoría de cada ente auditado.

Acciones en Materia de Transparencia y Rendición de Cuentas

Adicional a la evaluación del avance en el proceso de armonización contable, y en atención al mandato del Título V de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las acciones en materia de transparencia y rendición de cuentas también fueron fiscalizadas y contaron con un procedimiento específico; se comprobó la publicación de los informes institucionales y de los estados financieros, presupuestarios y la propia cuenta pública en los medios oficiales de difusión, en caso de incumplimiento, se generó una promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias ante las instancias internas de control competentes. Las más relevantes se describen a continuación:

1. Falta de registro en los sistemas contables de los documentos justificativos y comprobatorios y demás información asociada a los momentos contables del gasto comprometido y devengado.
2. No haber realizado el registro contable, presupuestario y patrimonial de las operaciones financiadas con los recursos federales conforme a los momentos contables y clasificaciones de programas y fuentes de financiamiento.

3. No haber realizado la publicación en Internet de la información sobre los montos pagados durante el periodo, por concepto de ayudas y subsidios a los sectores económicos y sociales, identificando el nombre del beneficiario, y el monto recibido.
4. No mantener actualizados los registros contables específicos de cada fondo, programa o convenio, los cuales deben estar identificados y controlados.
5. No haber cancelado la documentación comprobatoria del egreso con la leyenda “Operado” o como se establezca en las disposiciones locales, identificándose con el nombre del fondo de aportaciones, programa o convenio respectivo.
6. No informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de forma pormenorizada sobre el avance físico de las obras y acciones respectivas y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y aquéllos erogados, así como los resultados de las evaluaciones realizadas.
7. No remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su portal aplicativo (PASH), la información sobre el ejercicio y destino de los recursos federales que reciben las entidades federativas y, por conducto de éstas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los organismos descentralizados estatales, universidades públicas, asociaciones civiles y otros terceros beneficiarios.
8. Omitir el envío de información a las entidades federativas, por parte de los municipios, sobre la aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en las obras y acciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal que beneficien directamente a la población en rezago social y pobreza extrema, para que por su conducto se incluya en los informes trimestrales.
9. No difundir en Internet la información relativa al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, especificando cada uno de los destinos señalados para dicho Fondo en la Ley de Coordinación Fiscal.
10. No publicar en sus páginas de Internet el programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño, así como de las evaluaciones y los resultados de las mismas, e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones.

11. Mantener sin actualizar los indicadores de los fondos de aportaciones federales y de los programas y convenios por medio de los cuales se transfieran recursos federales.

Avance en el Proceso de Armonización Contable en las Entidades Federativas

El desarrollo del procedimiento de auditoría en las entidades federativas para valorar el cumplimiento de la LGCG, se llevó a cabo a partir de la aplicación de una encuesta para determinar el nivel de cumplimiento de la normativa emitida por el CONAC, así como del análisis de las cuatro guías de cumplimiento emitidas por el CONAC, relativas a registros contables, registros presupuestarios, registros administrativos y transparencia.

El universo sujeto al análisis fue de 22 normas publicadas en el ejercicio 2014; para su estudio, se consideraron los dos componentes de la armonización contable, la adopción y la implantación de la norma; en la primera, se tiene un cumplimiento promedio del 77.4 % y son los estados de Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro Quintana Roo y Nuevo León los que muestran un cumplimiento del 100 %; por el contrario, los estados de Puebla, Zacatecas, Chiapas y Veracruz fueron los de menor cumplimiento.

Por lo que hace a la implantación de la normativa emitida en el ejercicio 2014, se tiene un cumplimiento promedio del 69.6 %, en donde los estados de Campeche, Durango, Guerrero, México, Quintana Roo y Nuevo León reportan un avance del 90.9 %, y Chihuahua, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas y Tlaxcala del 83.4 %; por el contrario, los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Michoacán, Puebla y el Distrito Federal no llegan al 60 %.

Tabla 2. Nivel de cumplimiento de las entidades federativas de la normativa CONAC 2014

Estado	Adopción	%	Implantación	%
Aguascalientes	13	59.1	3	13.6
Baja California	20	90.9	17	77.3
Baja California Sur	22	100.0	0	0.0

Continúa...

Estado	Adopción	%	Implantación	%
Campeche	20	90.9	20	90.9
Coahuila	22	100.0	14	63.6
Colima	19	86.3	14	63.6
Chiapas	0	0.0	16	72.7
Chihuahua	19	86.3	19	86.3
Distrito Federal	22	100.0	13	59.1
Durango	22	0.0	20	90.9
Guanajuato	18	81.8	18	81.8
Guerrero	22	100.0	20	90.9
Hidalgo	20	90.9	16	72.7
Jalisco	20	90.9	17	77.3
México	20	90.9	20	90.9
Michoacán	13	59.1	13	59.1
Morelos	15	68.2	15	68.2
Nayarit	20	90.9	16	72.7
Nuevo León	22	100.0	20	90.9
Oaxaca	19	86.3	19	86.3
Puebla	4	18.2	4	18.2
Querétaro	22	100.0	19	86.3
Quintana Roo	22	0.0	20	90.9
San Luis Potosí	20	90.9	17	77.3
Sinaloa	20	90.9	18	81.8
Sonora	19	86.3	17	77.3
Tabasco	16	72.7	15	68.2
Tamaulipas	14	63.6	19	86.3
Tlaxcala	20	90.9	19	86.3
Veracruz	0	0.0	0	0.0
Yucatán	19	86.3	14	63.6
Zacatecas	1	4.5	17	77.3

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Informe de Avance en Armonización Contable 2014.

Fortalezas y dificultades

Como fortalezas del sistema de armonización contable 24 entidades federativas señalaron a la capacitación y conocimientos adquiridos, tanto en materia de contabilidad gubernamental como de los sistemas utilizados, 28 comentaron que se obtuvo una homologación de los registros y en la generación de información financiera, 21 destacaron un mejor sistema informático y 18 resaltaron el compromiso del personal en los trabajos realizados para el cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley.

Por lo que hace a las dificultades que han limitado la implantación del proceso de armonización contable gubernamental, 18 entidades federativas coincidieron en la falta de recursos económicos, 12 en problemas con el personal que participa en la implantación de la normativa, 16 en la inadecuada coordinación entre los organismos involucrados y 13 en problemas con el equipo de cómputo.

Para solucionar esta problemática, 19 entidades federativas manifestaron haber realizado cursos de capacitación tanto presencial como no presencial, 16 realizaron acciones tendentes a mejorar la coordinación con otros entes gubernamentales y 20 señalaron haber adquirido o actualizado sus sistemas.

Cumplimiento de la Norma sobre la Estructura de la Cuenta Pública de Orden Estatal

Con el propósito de armonizar la estructura de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los municipios y de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, a que se refieren los artículos 53 y 55 de la LGCG, el CONAC publicó, el 30 de diciembre de 2013, el Acuerdo por el que se armoniza la estructura de las cuentas públicas, que fue modificado el 6 de octubre de 2014.

En este acuerdo se establece que la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de las entidades federativas, deberán estar armonizadas a más tardar en el informe correspondiente al ejercicio fiscal de 2014, y la de los municipios para la Cuenta Pública del 2015.

Para dar seguimiento al compromiso de las entidades federativas, la ASOFIS elaboró un cuestionario para evaluar las estructuras de las Cuentas Públicas

de Orden Federal de 147 reactivos, que tomó como base la Guías de Cumplimiento publicadas por el CONAC; en él, se incorporó información sobre los contenidos de la Cuenta Pública en cuanto a información contable, presupuestaria, programática y sus anexos, así como del universo de entes públicos que integran al documento entregado a las legislaturas locales.

Como resultado de este estudio, se determinó que a nivel general se tiene un avance promedio del 87.0 %, siendo los estados de Chiapas, Morelos, Querétaro y Yucatán quienes cumplieron a satisfacción con el proceso de armonización de su Cuenta Pública en los tiempos previstos. Por el contrario, estados como Michoacán, Baja California Sur, Sonora y Guerrero reportan uno menor al 80 % y el estado de Nuevo León no presentó información.

Tabla 3. Cumplimiento de la Norma sobre la Estructura de la Cuenta Pública de las entidades federativas

Estado	% de avance	Estado	% de avance
Chiapas	100.0	Baja California	94.6
Morelos	100.0	Durango	94.3
Querétaro	100.0	Quintana Roo	93.3
Yucatán	100.0	San Luis Potosí	90.6
Campeche	99.6	Jalisco	88.1
Chihuahua	99.6	Zacatecas	87.3
Puebla	99.6	Sinaloa	84.5
Tamaulipas	99.3	Veracruz	84.4
Guanajuato	98.9	Aguascalientes	84.1
Tlaxcala	98.3	Guerrero	75.6
Hidalgo	97.8	Coahuila	74.9
Oaxaca	96.4	México	74.2
Distrito Federal	96.3	Sonora	73.4
Nayarit	95.7	Baja California Sur	63.0
Tabasco	95.5	Michoacán	24.5
Colima	95.4	Nuevo León	-

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Informe de Avance en Armonización Contable 2014.

En conjunto, la Cuenta Pública de las 30 entidades federativas y el Distrito Federal incorporan información de los tres poderes, de 136 órganos autónomos y de 1,185 entidades del sector paraestatal, y faltó la relativa a cuatro órganos autónomos y 128 entidades paraestatales que no presentaron información.

Conclusiones

Desde su nacimiento como país independiente (1821), México estableció formalmente las bases de la contabilidad gubernamental que siempre han estado a cargo de la SHCP, excepto en el período de 1928 a 1932 en que dicha función fue responsabilidad del Departamento de Contraloría.

Todo lo relacionado con el Sector Público estaba regulado por el Gobierno Federal mediante la adopción de reglas, métodos y procedimientos de la técnica contable que le fueran imputables.

En 2004, como resultado de los trabajos de la CNH, se concluyó que era necesario armonizar y modernizar los sistemas de información contable en los tres niveles de gobierno, considerando: marcos jurídicos similares, principios y normas contables comunes y modelos de información de cuentas.

El 7 de mayo de 2008, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La reforma incluyó la adición de la fracción XXVIII, al artículo 73, con el propósito de facultar al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental, y promover la presentación homogénea de información contable, presupuestaria de ingresos-egresos y programática, por parte de los entes públicos de la Federación, los estados, los municipios, las alcaldías de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización en el ámbito nacional.

La Cámara de Diputados aprobó el 11 de diciembre la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) el Decreto que establece su vigencia y fue publicado el 31 de diciembre de 2008, dicha ley fue aplicable a partir del primero de enero de 2009.

La ASF en el Informe General de la Cuenta Pública 2015 destaca la metodología y los resultados en la aplicación de encuestas de Guías de Cumplimiento y de Reporte de Cuenta Pública con el fin de conocer el grado de avance en las entidades federativas respecto de la implementación de las disposiciones de la LGCG Los cuales fueron actualizados por el CONAC con la colaboración de la ASOFIS.

La guía de cumplimiento (estatal) comprendió la verificación del cumplimiento de obligaciones en múltiples áreas (registros contables, presupuestarios y administrativos, cuenta pública y transparencia), con un total de 239 reactivos para las entidades federativas. Dicha guía se aplicó en las 32 entidades federativas. Los resultados de este instrumento muestran un grado de avance del 93.4 %.

El objetivo de los reportes de cumplimiento (Cuenta Pública) fue analizar la estructura de las cuentas públicas con base en el Acuerdo por el que se armoniza la estructura de las mismas. En esta encuesta participaron las 32 entidades federativas. De acuerdo con las respuestas recabadas, los avances registrados fueron del 93.8 %.

Los reportes del cumplimiento de las obligaciones de transparencia del Título V de la LGCG se consideraron los informes anuales y trimestrales de los ejercicios 2015 y 2016 (primer trimestre). Para ello, se tomaron en cuenta los informes de periodicidad anual, trimestral y algunos reactivos que contaban con una periodicidad definida. Este instrumento de evaluación se aplicó en las 32 entidades federativas obteniéndose los resultados para periodicidad anual del 95.8 %, trimestral 99.5 % otras con periodicidad definida 79.7 %.

El universo sujeto al análisis fue de 22 normas publicadas en el ejercicio 2014; para su estudio se consideraron los dos componentes de la armonización contable, la adopción y la implantación de la norma. En la primera, se tuvo un cumplimiento promedio del 77.4 % y son los estados de Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro Quintana Roo y Nuevo León los que muestran un cumplimiento del 100 %; por el contrario, los estados de Puebla, Zacatecas, Chiapas y Veracruz fueron los de menor cumplimiento.

Por lo que hace a la implantación de la normativa emitida en el ejercicio 2014, se obtuvo un cumplimiento promedio del 69.6 %, en donde los esta-

dos de Campeche, Durango, Guerrero, México, Quintana Roo y Nuevo León reportan un avance del 90.9 %, y Chihuahua, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas y Tlaxcala del 83.4 %; por el contrario, los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Michoacán, Puebla y el Distrito Federal no llegan al 60 %.

Se determinó que a nivel general se tiene un avance promedio del 87.0 %, siendo los estados de Chiapas, Morelos, Querétaro y Yucatán quienes cumplieron a satisfacción con el proceso de armonización de su Cuenta Pública en los tiempos previstos. Por el contrario, estados como Michoacán, Baja California Sur, Sonora y Guerrero reportan un menor al 80 % y el estado de Nuevo León no presentó información.

La Cuenta Pública de las 30 entidades federativas y el Distrito Federal incorporan información de los tres poderes, de 136 órganos autónomos y de 1,185 entidades del sector paraestatal, y faltó la relativa a cuatro órganos autónomos y 128 entidades paraestatales que no presentaron información.

Referencias bibliográficas

Auditoría Superior de la Federación. (2017). Informe General Cuenta Pública 2015. Ciudad de México, México. Recuperado de <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>

Auditoría Superior de la Federación. (2016). Informe de Avance en Armonización Contable 2014. Ciudad de México, México. Recuperado de <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/index.html#0>

Consejo Nacional de Armonización Contable, Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental el 20 de agosto de 2009. *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México, México.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de febrero de 1917. Última reforma 15 de septiembre de 2017.

Domínguez, N. (2016). Armonización de las Cuentas Públicas en México (t. 3). Pilar fundamental de la Fiscalización y Rendición de Cuentas. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. México: Comisión de Vigilancia de la ASF, Cámara de Diputados LXIII Legislatura.

LFRCF: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 18 de julio de 2016.

LGCG: Ley General de Contabilidad Gubernamental. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2008, última reforma publicada el día 30 de enero de 2018.

- Luna, A. (marzo, 2009). Experiencias Internacionales y Nacionales en la Armonización Contable, Foro Armonización Contable. Cámara de Diputados, Ciudad de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2003). Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema de Recaudación. Ciudad de México, México Recuperado de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/documentos_metodologicos/manual_recaudacion.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2003). Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema de Egresos. Ciudad de México, México Recuperado de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/documentos_metodologicos/manual_egresos.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2003). Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema de Deuda Pública. Ciudad de México, México Recuperado de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/documentos_metodologicos/manual_subsistema_deuda_publica.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2003). Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema de Fondos Federales. Ciudad de México, México Recuperado de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/documentos_metodologicos/manual_fondos.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2003). Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema del Sector Paraestatal. Ciudad de México, México Recuperado de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/documentos_metodologicos/manual_paraestatal.pdf
- UCG-SHCP: Unidad de Contabilidad Gubernamental (2004). Antecedentes de la Contabilidad Gubernamental. Revista Contabilidad Gubernamental, IX (17) 18-29.

¿Está listo el Congreso para rendir cuentas?

María Macarita Elizondo Gasperín*
Manuel Gutiérrez González**

Las legislaturas que siguen comportándose como “clubes” que se autoimponen reglas laxas, sin sanciones, como el Congreso Mexicano, exhiben su menosprecio por la democracia representativa, por las instituciones de la propia democracia y por los ciudadanos mismos.

María Amparo Casar- Investigadora CIDE.

Parlamento abierto

Un *parlamento abierto* no solo es el que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva, sino aquella institución que rinde cuentas claras de su presupuesto asignado. Este ensayo buscará las bases para tratar de ampliar los márgenes de la fiscalización hacia el interior de ambas cámaras y analizará los instrumentos utilizados en el Poder Legislativo para dar cumplimiento a sus obligaciones en materia de transparencia.

Además de la falta de regulación en la materia, se dice que una de las cuestiones que limita la rendición de cuentas es que no siempre existen organizaciones ciudadanizadas —esto es, que no pertenezcan al Estado— con la capacidad suficiente para actuar como contrapeso, escrutinio público y agentes fiscalizadores de los poderes públicos, y este papel es asumido en algunos

* Doctora en Derecho. Medalla al Mérito Judicial. Catedrática del Posgrado de Derecho UNAM. macarita@prodigy.net.mx

** Maestría en Derecho Parlamentario. Fue subdirector de enlace con Cámara de Diputados. Actual asesor parlamentario. manuelgutierrez_4@hotmail.com

casos por los medios de comunicación (*Vid* periódicos y revistas citadas en la fuente). Por ello, en los últimos años ha crecido el apoyo de los organismos internacionales hacia las organizaciones de la sociedad civil (OSC), generando una gran variedad de actividades estratégicas encaminadas a empoderar y a capacitar a una sociedad civil cada vez más activa como actor clave para la transparencia y rendición de cuentas.¹

Debemos dar un paso más en la rendición de cuentas. Hay que voltear hacia una cultura de rendición de cuentas legislativas, hacia una fiscalización interparlamentaria, o intercameral, de modo tal que existan instrumentos puntuales de supervisión, participación, difusión y seguimiento de la aplicación de los recursos públicos legislativos y de los representantes populares —quienes ya están obligados a presentar un informe anual de actividades—, y que se publique y divulgue información oportuna y detallada sobre la gestión, administración, gasto y comprobación del presupuesto asignado, y de los órganos que integran ambas cámaras como son sus comisiones legislativas, comités, las instancias de administración, dirección y gobierno interno, los centros de estudio, etcétera; sin embargo, no difunden información acerca del ejercicio del presupuesto. Únicamente se encontraron contrataciones públicas y de asesorías en la Cámara de Diputados; mientras que el Senado no difunde el presupuesto aprobado o ejercido de los órganos que lo integran, aunque los informes trimestrales, auditorías y contrataciones y asesorías sí están disponibles.²

El Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, precisa que —aunque la información parlamentaria no se suele encontrar fácilmente, o bien existen deficiencias en la calidad de la información que publican—, por lo que hace a contrataciones públicas tiene un nivel de cumplimiento del 44.1 %; la de presupuesto aprobado y ejercido en 2017 obtuvo 44.12 %; y por su parte es nula la información sobre presupuesto por comités y comisiones, así como la información de las y los cónyuges, al igual que la versión pública sobre la declaración de intereses del legislador. Aunque pudiese resultar irónico, se advierte en dicho diagnóstico que hay tres variables que cuentan con el más alto porcentaje de cumplimiento: las fichas de los legisladores con componentes con información de grupo parlamentario (97.1 %), su fotografía (97.1 %), y su nombre completo (100 %).

1 Alcántara y García, 2013, p. 5.

2 Diagnóstico de Parlamento Abierto en México. p. 23.

A nivel local, se evidencia que el Congreso de Guanajuato tiene un cumplimiento satisfactorio (75 %) en el principio de información presupuestal y administrativa pues divulga el presupuesto aprobado y ejercido desagregado, los resultados de auditorías y contrataciones; aunque muestra pendientes en el ejercicio en comisiones y comités, y por su parte en el de Sinaloa (67 %) aunque no divulga el presupuesto aprobado o ejercido desagregado en sus órganos, sí muestra informes trimestrales, auditorías, y contrataciones públicas. Y por su parte 23 congresos locales no cumplen con el principio, y otros no cuentan siquiera con información para evaluar las variables; y así en San Luis Potosí, Durango y Campeche es de manera extremadamente insatisfactoria.³

Este diagnóstico —elaborado en el año de 2017 por más de 10 organizaciones de la sociedad civil, con base en la información disponible de los Congresos Federal y Locales en México—, concluyó: “Lo que es preocupante es que la información disponible en las instituciones legislativas no contribuye con la rendición de cuentas de las y los legisladores ni de los Congresos como organismos públicos. No es posible ejercer cabalmente el control de las acciones y decisiones de las y los representantes, así como de las Cámaras, de los congresos locales y la Asamblea debido a la insuficiencia de la información pública, uno de los insumos esenciales para hacerlo. En ese sentido, hay que insistir en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y, además, en la publicación de toda la información necesaria para ejercer este derecho”.⁴

Incluso es de advertir que, el Instituto del Banco Mundial y la organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción han señalado recientemente que se trata de un proceso de política en donde se define la relación entre la fiscalización ejercida por parte del legislativo y la corrupción.⁵

Por otra parte, si no hay información suficiente sobre la ejecución detallada del presupuesto, menos hay aquella acerca de la contratación de las personas que trabajan en las Cámaras, ni del presupuesto para esta partida, por lo que se ha dicho además que la transparencia en el uso de los recursos humanos y económicos requiere entre otras cosas que exista un mecanismo que permita prevenir, detectar y procesar los malos comportamientos.⁶

3 Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, p. 31.

4 Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, p. 121.

5 World Bank Institute, p. 2.

6 World Bank Institute, pp. 28 y 29.

En la ciencia política *rendir cuentas* tiene como fin controlar el ejercicio del poder y sancionar su abuso, dado que implica una responsabilidad del sujeto que detenta el poder frente a otro individuo individual o colectivo, subordinado u horizontal.⁷

Si bien existen obligaciones constitucionales específicas para el Congreso y para cada una de sus cámaras, lo cierto es que, además de que la información es escasa, no existen sanciones derivadas de su incumplimiento (cuando se trata de obligaciones para el Poder Legislativo y sus comisiones), y se debe a varios factores, entre ellos que las obligaciones colectivas no son monitoreables o no existen instrumentos jurídicos que garanticen al público la información sobre los procesos de toma de decisiones y que existe un poder casi absoluto de la mayoría para cumplir o no sus obligaciones. “Si la mayoría legislativa no ratifica o nombra a los funcionarios a los que están obligados, si no estudia la cuenta pública o la aprueba fuera del plazo establecido, si no otorga partidas presupuestales específicas para asuntos indígenas o si no impone las contribuciones necesarias para cumplir el presupuesto, por mencionar solo algunos mandatos, más allá del posible voto de castigo a la mayoría, no tiene sanción ni responsabilidad alguna”.⁸

La discrecionalidad de los gastos del Poder Legislativo en México es escandalosa. Un ejemplo claro de las consecuencias de la ausencia de sanciones (cuando se trata de decisiones de los órganos políticos del Poder Legislativo) es la que se refiere a la administración de los recursos públicos por parte de las Cámaras del Congreso; si bien ello es un caso que data de hace más de 10 años, se dio cuando la Cámara de Diputados no devolvió los remanentes del presupuesto por el monto de 173 millones de pesos y en su lugar decidieron repartirlo y reasignárselo en partes proporcionales entre los grupos parlamentarios.⁹

Como se sabe, el Congreso cuenta con puntuales instrumentos de fiscalización de las acciones de los servidores públicos de los otros poderes, pero los controles hacia el interior del propio órgano legislativo y los representantes populares son débiles y en los más de los casos omisos. Aunque la Auditoría Superior de la Federación (ASF) cuenta en principio con autonomía de

7 Casar, p. 2.

8 Casar, p. 26.

9 Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, 2007, pp. 34, 35 y 49.

gestión, lo cierto es que tiene que rendir cuentas a la propia Comisión de Vigilancia (CV) del órgano legislativo que en la mayoría de las veces sigue criterios partidarios o políticos y no hay recursos jurídico-procesales a los que se pueda acudir para confrontar los informes que rinda, a pesar de la existencia de la Unidad de Vigilancia entre cuyas funciones está la de sancionar a servidores públicos de la ASF, dado que las mismas están sujetas a la aprobación de la propia CV, la que no rinde cuentas a nadie, ni al Pleno de la Cámara; como puede apreciarse, es un círculo vicioso de discrecionalidad e impunidad. Situación distinta se aprecia de los coordinadores parlamentarios de los partidos políticos quienes concentran el poder y pueden solicitar la remoción de los miembros de sus respectivos miembros de sus partidos en las comisiones.¹⁰ Cabe recordar que los grupos parlamentarios en México, aparecen por primera vez con las reformas políticas de 1977 mediante la adición al tercer párrafo del artículo 70 constitucional.¹¹

¿Por qué no pensar en un órgano con capacidad técnica y de gestión, integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, que cuente con la autonomía que le permita informar al Pleno del Congreso los pormenores del gasto ejercido y la asignación que cada grupo parlamentario ha hecho de su presupuesto?

Coincidimos en que dentro del Congreso el poder se acumula en las manos de los coordinadores parlamentarios, existe más un control político que jurídico, pues la normatividad y los mecanismos formales de sanción dependen de la voluntad de los propios actores fiscalizados y donde la estructura administrativa con el tiempo y por lo general se ha venido caracterizando además de obesa, ineficiente. El marco jurídico mexicano está diseñado para que el Congreso exija cuentas pero no para rendirlas a la sociedad.¹²

¿Qué puede decirse de la calidad normativa intraorgánica? Se ha calificado de pobre y de que no regula de forma efectiva el cumplimiento de las obligaciones parlamentarias. Se trata de un reglamento obsoleto que en los hechos es proclive a ser superado por los acuerdos parlamentarios coyunturales dada la negativa de los partidos políticos a autoimponerse instrumentos de control, evaluación y rendición de cuentas.¹³

10 *Vid.* Casar, p. 39.

11 Reynoso, p. 16.

12 *Cfr.* Casar, pp. 52 y 54.

13 *Idem.*

La fiscalización y la rendición de cuentas previenen y combaten la corrupción, así como las irregularidades en el manejo de los recursos públicos. Permite elevar la credibilidad social sobre las instituciones y fortalece el marco institucional y jurídico del Estado. La fiscalización también impulsa una gestión más eficiente de los recursos públicos, favorece la rectitud y eficiencia en el quehacer público, y refrenda la vocación democrática de la ciudadanía.¹⁴

Transparencia y rendición de cuentas

La fiscalización y transparencia para una correcta y oportuna rendición de cuentas son un matrimonio indisoluble que da cauce a la realización de los más altos ideales del pueblo de México.

*Ruth N. Tiscareño Agoitia
Secretaria de la Comisión de vigilancia de la ASF*

La transparencia y la rendición de cuentas en nuestro país, son dos temas que cada día van tomando mayor relevancia, convirtiéndose en los pilares que deben permear en las instituciones del Estado con la finalidad de prevenir y combatir la corrupción. En consecuencia, el Poder Legislativo en México atendiendo a esta exigencia social, ha expedido diversas leyes y realizado diversas reformas constitucionales tendientes a fortalecer e impulsar un marco jurídico que obliga a las instituciones públicas a trasparentar los actos de gobierno que realizan.

En este sentido, uno de los primeros pasos que marcaron un parteaguas institucional en materia de transparencia, fue la promulgación en el 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, posteriormente se realizó una reforma al artículo 6 constitucional para establecer los principios y bases que regulan el derecho de acceso a la información pública gubernamental. Coincidimos en que la reforma constitucional, acorde con la concepción democrática que la soporta, origina a través del principio de publicidad una nueva política pública orientada a maximizar el uso social de la información, tanto fuera como dentro de la organización gubernamental y no se limita a proveer el acceso a la información, sino que supone un replanteamien-

14 Tiscareño, p. 54.

to completo en la manera de recabar, general, gestionar conservar, usar y aún destruir información pública del Estado mexicano.¹⁵

Para el 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), reformas a diversos artículos constitucionales encaminados a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas a través de la transparencia, logrando así: a) La ampliación de la lista de los sujetos obligados en materia de transparencia incluyendo a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como a cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad; b) se estableció la obligación de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades y la prevalencia del principio de máxima publicidad; c) se incluyeron las bases para la creación de un organismo garante federal, hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y d) se facultó al Congreso para expedir las leyes generales en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información, protección de datos personales y archivos y se le delegó el encargo de atender los temas en materia de protección de datos personales.¹⁶

Finalmente, el ciclo de reformas en materia de transparencia en esta primera etapa concluyó con la publicación en el DOF, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el 2015 y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el 2016.

Todas las reformas y leyes antes mencionadas forman parte del marco jurídico que obliga las autoridades del Estado mexicano a transparentar a la ciudadanía; en consecuencia, el Poder Legislativo, los órganos internos que los conforman, los grupos parlamentarios y los propios diputados se convierten en sujetos obligados en materia de transparencia.

Sin embargo, en la sociedad existe una gran desconfianza en el Poder Legislativo en materia de transparencia y fiscalización, derivada de la dis-

15 Ayllon, p. 662.

16 Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto por el que se expide el Reglamento de Transparencia, Acceso a la información Pública y protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, p. 6.

crecionalidad con la que operan los grupos parlamentarios sus recursos. Las más recientes notas periodísticas aluden al mal manejo del uso de recursos públicos en materia de contratación de su personal, a la opacidad que existe en el manejo de los recursos asignados a los legisladores como apoyo a la ciudadanía y la gran flexibilidad en la comprobación de estos gastos, lo cual nos lleva a preguntarnos ¿Cómo el Poder Legislativo se ha encargado de hacer frente a las obligaciones en materia transparencia y rendición de cuentas?

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, para dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales en materia de transparencia, como se sabe, ha optado instrumentarlo a través de reglamentos internos en la materia, el primero de ellos aprobado en el 2003 que busca dar cumplimiento a lo mandatado en el artículo cuarto transitorio de la Ley Federal de Transparencia del 2002.

Posteriormente en el 2009, aprobaron el nuevo Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, que abrogó el del 2003 y actualizó su contenido con lo previsto en la reforma constitucional del 2007 y las reformas del 2009 en materia de protección de datos personales; así estableció entre otras cosas la obligación de la Cámara de Diputados y de los coordinadores de los grupos parlamentarios para divulgar información relativa a la estructura orgánica, facultades, directorio, remuneraciones, presupuestos e informes de ejecución, resultados de auditorías, licitaciones y contrataciones, informes, mecanismos de participación ciudadana y cualquier otra información útil o relevante y relativa a preguntas frecuentes del público.¹⁷

Finalmente el 8 de mayo del 2018, la Cámara de Diputados realizó una reciente actualización, derogando el Reglamento del 2009 y expidiendo un nuevo Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el cual se determinó la obligación de la Cámara de Diputados para subir su información pública al portal de internet y a la Plataforma Nacional de Transparencia; facultó a la Unidad de Transparencia —como el órgano encargado de garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad— para que toda persona pueda ejercer el derecho de acceso a la información; se introdujo el concepto de parlamento abierto; adicionalmente,

17 *Vid.* Dictamen de la Comisión, p. 5.

se facultó al Comité de Transparencia como órgano técnico, especializado, independiente e imparcial responsable de garantizar el acceso a la información y la protección de datos personales y se generó el mecanismo para que cuando se determine que algún servidor público de la Cámara pudo haber incurrido en responsabilidad se pondrá a la Contraloría Interna en conocimiento de los hechos para que inicie el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.¹⁸

Por su parte, el Senado de la República, para dar cumplimiento a sus obligaciones genéricas y específicas en materia de transparencia, ha optado por regularse a través de diversos Acuerdos de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política, con el objeto de establecer los criterios para transparentar información a cargo de diversas áreas que componen al Senado y que se encuentran establecidas en la normatividad de la materia, siendo los de mayor relevancia los siguientes:¹⁹

- **Acuerdo de la Mesa Directiva en relación con el Programa de Reorganización Administrativa que ordena la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de agosto de 2015.** Acuerdo por el cual se establecen las obligaciones de las Cámaras y grupos parlamentarios respecto de los recursos que a través de estos se asigna a los legisladores, así como las normas y criterios para la homologación programática, presupuestal y contable de los grupos parlamentarios.²⁰
- **Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se determinan las Responsabilidades de los Órganos Parlamentarios Administrativos y Técnicos para el cumplimiento de obligaciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de agosto de 2015.** En este Acuerdo se determinan las responsabilidades de cada una de las Unidades Parlamentarias, Administrativas y Técnicas previstas en los artículos 7 y 28 de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 45, 46, 70 y 72 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de la

18 Reglamento de Transparencia, Acceso a la información Pública y protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

19 López y Urtuzuastegui, p. 53.

20 *Ibidem*, p. 54.

Cámara en dichas materias; así como definir los criterios generales aplicables para tales fines a los centros de estudio y a la Unidad de Género del Senado.²¹

- Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República por el que se establecen los Criterios para que las comisiones y comités cumplan con las obligaciones específicas contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de agosto de 2015. Dicho establece los criterios generales de observancia obligatoria para todas las comisiones ordinarias y especiales.²²
- Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone a la Mesa Directiva, los Lineamientos y Políticas del Programa de Reorganización Administrativa previsto en el Transitorio Décimo Tercero de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de febrero de 2016.²³
- Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se integra el Comité de Transparencia del Senado de la República, de octubre de 2016.²⁴

De todo lo anterior, se puede apreciar que la regulación en materia de transparencia en el Poder Legislativo, no se realiza de manera homogénea; mientras que la Cámara de Diputados utiliza una regulación reglamentaria, el Senado de la República lo hace a través de acuerdos parlamentarios, la diferencia es monumental, un reglamento interno requiere la aprobación y votación nominal del Pleno de la Cámara, mientras que los Acuerdos Parlamentarios son votados por mayoría simple y sus criterios pueden ser cambiados por los órganos de gobierno.

Por su parte, la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, que es el ordenamiento que regula la estructura, funciones y facultades de los órganos de gobierno, y establece lineamientos específicos de observancia general para ambas cámaras, no establece ninguna disposición en materia de transparencia y mucho menos rendición de cuentas en el Poder Legislativo, lo que ocasiona gran flexibilidad para que cada cámara regule de manera independiente sus propios criterios.

21 *Idem*.

22 Reglamento de Transparencia. ..., p. 55.

23 *Ibidem*, p. 55.

24 *Ibidem*, p. 59.

Es importante destacar que para los legisladores, este tema no ha pasado inadvertido, en diversas legislaturas han existido propuestas encaminadas a regular principalmente la transparencia, con la intención de homologar criterios entre las cámaras.

En este sentido, se destaca la iniciativa presentada en el 2014, por diversos grupos parlamentarios en el Senado de la República, con proyecto de Decreto por el que se modifican varias disposiciones de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha propuesta establecía incorporar en la referida ley orgánica, un capítulo denominado “De la Transparencia, acceso a la información Pública, Protección de Datos Personales, Archivo y Apertura Gubernamental”, con la finalidad de incluir todas aquellas materias relacionadas con la creación de políticas encaminadas a generar un Congreso Abierto y proponía crear una Comisión Bicameral de Acceso a la Información, protección de Datos Personales y Gobierno Abierto. Sin embargo, la propuesta no logró concretar su proceso legislativo.²⁵

Actualmente, el concepto de Parlamento Abierto ha ido generando un gran impulso al interior de los órganos legislativos, tanto a nivel local como a nivel federal, un ejemplo de suma importancia y relevancia es la recién promulgada Constitución de la Ciudad de México —vigente desde el pasado 17 de septiembre de 2018—, la cual en su artículo 29, inciso a, numeral 4, establece que el Congreso de la Ciudad de México, se regirá por los principios del Parlamento Abierto, así como la obligación de las diputadas y los diputados para establecer mecanismos de audiencia y rendición de cuentas que garanticen su responsabilidad frente al electorado.

Este histórico ejemplo local, sin duda alguna ha inspirado a que en la actual LXIV Legislatura federal, diversos grupos parlamentarios estén proponiendo reformas a la Ley Orgánica del Congreso General para implementar acciones de Parlamento Abierto; una de las propuestas de mayor relevancia, es la del diputado Porfirio Muñoz Ledo, cuya iniciativa de reforma a esta ley pretende ser la base para un cambio estructural e integral de todo el Poder Legislativo.

En dicha propuesta, el diputado Muñoz Ledo incorpora en la Ley Orgánica los principios del Parlamento Abierto, mediante la creación de un Título Séptimo con esta denominación, en el cual se especificará quiénes son

25 Gaceta Parlamentaria del 23/07/2014.

los sujetos obligados para garantizar esta práctica al interior del Congreso; se abrirán los canales de participación de las Cámaras del Congreso a la ciudadanía en general y a las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de leyes, participación en los debates, concurrencia a las comisiones de dictamen y audiencias públicas, de manera presencial o virtual y que toda esta dinámica sea un activo del Congreso; así como establecer que la Ciudadanía tendrá el apoyo técnico del Comité de Participación Ciudadana y Parlamento Abierto en las dos cámaras del Congreso de la Unión, de manera continua y permanente.²⁶

Un aspecto importante a destacar es que todas las propuestas antes mencionadas, están encaminadas a fortalecer la materia de transparencia al interior de las Cámaras; sin embargo, por lo que respecta a la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos ejercidos por el Poder Legislativo, aún requiere de una revisión más amplia y propuestas específicas que permitan fortalecer esta rama del Parlamento Abierto y con ello eliminar la opacidad y la discrecionalidad en el uso de recursos públicos al interior del Congreso.

Conclusiones y propuestas

- La regulación en materia de transparencia y rendición de cuentas debe ser homogénea para ambas Cámaras, bien sea a través de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General, o en su caso a los respectivos reglamentos internos de cada una de aquellas, pero en todo momento evitar seguir emitiendo acuerdos parlamentarios.
- Es importante que se distingan los criterios básicos de transparencia, de aquellos que rigen la rendición de cuentas y su correlativa fiscalización. Optar por regularlos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a ambas cámaras a adoptar criterios básicos similares y homogéneos en su legislación interna, y permite la construcción de criterios sólidos en esta materia.
- La incorporación del concepto de Parlamento Abierto en el marco jurídico del Congreso es un gran paso para el fortalecimiento de

26 Exposición de Motivos de la Iniciativa publicada en Gaceta Parlamentaria del 11 de septiembre de 2018.

esta materia al interior del Poder Legislativo; sin embargo, es importante insistir en que hay que distinguir, dentro del tema principal de Parlamento Abierto, dos grandes figuras: 1. La de “transparencia” que incluye diversas materias como: Derecho a la Información, participación ciudadana, datos abiertos, información Parlamentaria e Histórica; y 2. La de “rendición de cuentas”, que tiene que ver más con información presupuestal y administrativa, origen y destino de los recursos asignados, así como auditorías internas de supervisión y vigilancia, etcétera.²⁷

Fuentes consultadas

- Alcántara Sáez, M. y García Montero, M. (2013). *¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cámara de Diputados LXI Legislatura. (2012). (t. 1, 8.ª ed.). *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*. Miguel Ángel Porrúa.
- Diagnóstico de Parlamento Abierto de México. (2017). Grupo de organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto.
- Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto por el que se expide el Reglamento de Transparencia, Acceso a la información Pública y protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Publicado en *Gaceta Parlamentaria* del 26 de abril del 2018.
- Casar, M. A. et al. (2010). *La rendición de cuentas y el poder legislativo*. México: CIDE.
- Gaceta Parlamentaria*, 5116(III), martes 18 de septiembre de 2018.
- López García, M. y Urtuzuastegui Carrillo, R. P. *Obligaciones de la Cámara de Senadores en Materia de Transparencia y Protección de Datos Personales*. Senado de la República. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Obligaciones_del_Senado.pdf.
- Muñoz Ledo, P. Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Grupo Parlamentario de MORENA.
- Proceso*. En la Cámara de Diputados, Morena planea recortar hasta 25 % plazas, sueldos, partidas. No. 2187 del 30 de septiembre de 2018. México

27 Cfr. Datos de la página <https://www.parlamentoabierto.mx/>.

Reynoso Laureano, M. Organización interna del Congreso. Serie Roja. Temas Parlamentarios. Diciembre de 2006, pp. 41

El Universal. Morena destapa abultada nómina en San Lázaro. Primera plana. Jueves 22 de septiembre de 2018. México

Excélsior. Congresos Locales exceden gasto de sus presupuestos. Primera plana. Martes 2 de octubre de 2018. México

Vanguardia. Despilfarran diputados \$55.8 millones en viajes. Primera plana. Lunes 8 de octubre de 2018. Saltillo Coahuila, México.

Tiscareño Agoitia, R. N. El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el poder legislativo. *El Cotidiano*, 168, julio-agosto 2016.

World Bank Institute. Cómo mejorar la rendición de cuentas democrática a nivel mundial. Noviembre de 2013.

Transparencia y Rendición de Cuentas. Una deuda que el Poder Legislativo no ha pagado

Alberto Gándara Ruiz Esparza*

Uno de los reclamos más fuertes de la sociedad y los grupos que la representan, ha sido el de transparentar los gastos de las Cámaras de Senadores y Diputados, pues la percepción es de dispendio y opacidad.

El Poder Legislativo ha tenido muchos cambios en su composición en las últimas tres décadas, pasando de la mayoría de un partido hegemónico, a una pluralidad de partidos y ahora nuevamente con una mayoría de un partido y sus aliados en la que los legisladores se convierten en presentadores de iniciativas del presidente con mucho margen para aprobarlas sin mayor problema.

Sin duda, cada vez hay más acceso a la información de la actividad legislativa y parlamentaria y por ello, los legisladores están más expuestos al escrutinio o crítica de la sociedad, que cada vez tiene mayor participación en los temas de interés público.

A partir de la reforma Constitucional del 7 de febrero de 2014, se incluyó al Poder Legislativo como sujeto obligado de Transparencia, para todos los efectos legales que corresponden.

* Actualmente Magistrado del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. Anteriormente Titular del Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional Forestal; Director General de Quejas, Denuncias e Inconformidades de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; Abogado Postulante; Coordinador del Área de Responsabilidades Zona Sur de la Contraloría Interna del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.; Supervisor de Programas y Proyectos del Área de Quejas, Denuncias y Responsabilidades de la Dirección de Inspección y Control del Servicio Postal Mexicano; Asesor del Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, Subdelegado Jurídico de la Delegación Estatal de San Luis Potosí de la Procuraduría Agraria, entre otros. Conferencista y autor de cuatro libros.

No se puede negar que hay avances en materia de transparencia y rendición de cuentas en el Poder Legislativo, sin embargo, todavía queda un largo camino que recorrer.

La organización interna del Poder Legislativo, se basa en la representación que tiene cada grupo parlamentario y con base en ello se reparten las comisiones y se establece la agenda legislativa, así como el reparto del presupuesto de subvenciones, que en términos de la normatividad interna, no están obligados a comprobar, justificar ni rendir cuentas, como más adelante se detalla.

La Auditoría Superior de la Federación, año con año, en sus revisiones de las cuentas públicas, reitera que no existen cuentas claras sobre el uso de los recursos públicos asignados por concepto de subvenciones a los grupos parlamentarios de los distintos partidos políticos representados en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Se ha señalado que los recursos destinados a las Cámaras reflejan opacidad, pues la información no permite evaluar el destino del gasto, lo que propicia la falta de transparencia, fiscalización y acceso a información pública, por las normas internas que rigen el ejercicio del gasto.

Por ejemplo, la “Norma para Regular la Transferencia y Control de Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados”, señala en sus artículos 15 y 16 que cada Grupo Parlamentario establecerá un sistema de contabilidad y control basado en el clasificador por objeto del gasto que apruebe la Junta de Coordinación Política o el Comité de Administración, así como en procedimientos internos de comprobación de gastos, similares a los aplicados por la administración general de la Cámara.

Señala que cada Grupo Parlamentario deberá implantar las disposiciones que garanticen la adecuada y transparente administración de las subvenciones que reciban y que con el propósito de mejorar los controles internos y transparentar la aplicación de los recursos asignados a los Grupos Parlamentarios, la Contraloría Interna de la Cámara revisará semestralmente a cada Grupo la contabilidad de los ingresos recibidos por concepto de subvenciones y los gastos realizados, los analizará e informará de manera directa al Coordinador del Grupo, los resultados preliminares de cada revisión, con el propósito de que, en el término de cuarenta y cinco días

naturales, el coordinador presente la información y documentación que aclare y solvente las observaciones y que esta se responsabilizará de la protección de la información del ejercicio que realicen los grupos parlamentarios con los recursos financieros otorgados a través de subvenciones, y de proceder a su reserva.

Sin embargo, el artículo 20 de ese mismo ordenamiento, dispone que para comprobar, en forma definitiva, la entrega de las subvenciones por parte de la Dirección General de Finanzas, bastará con el comprobante del depósito de la transferencia electrónica que expide el propio sistema y el acuse de recibo del coordinador del grupo parlamentario o de la persona que él mismo acredite, por escrito, ante dicha dirección.

Consideramos que los legisladores deben propiciar su propia rendición de cuentas y transparencia así como proponer sus propias reglas sobre posibles conflictos de interés, para lo cual deben perfeccionarse esas normas que solo propician opacidad.

Órganos fiscalizadores y de control interno en el Poder Legislativo

Las contralorías internas del Congreso

En la Cámara de Diputados, la contraloría se creó mediante Acuerdo de la entonces Gran Comisión, de fecha 5 de mayo de 1994, con el objetivo de que la Cámara de Diputados contara con su propio Órgano Interno de Control.

Su fundamento se encuentra en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y tiene a su cargo recibir quejas, realizar auditorías y aplicar las sanciones en relación con las faltas administrativas en que incurran los trabajadores de la Cámara de Diputados.

La Contraloría Interna depende de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, a la que debe rendir informes sobre el cumplimiento de sus funciones.

El titular es designado por las dos terceras partes de los presentes en el Pleno, a propuesta de dicha conferencia.

Practica auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; recibe quejas y denuncias y desahoga los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas.

Cuenta con las Direcciones Generales de Auditoría, de Control y Evaluación y de Quejas, Denuncias e Inconformidades.

A la Dirección General de Auditoría le corresponde elaborar, aplicar y verificar el cumplimiento del programa anual de control y auditoría, realizar auditorías y aclaración de las observaciones hasta la solventación y elaboración de los dictámenes de responsabilidades; vigilar que el manejo y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables.

A la Dirección General de Control y Evaluación le corresponde diseñar, implantar, supervisar y evaluar los mecanismos de control de la gestión de las unidades administrativas de la Cámara y participar en actos de fiscalización.

A la Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades le corresponde recibir e investigar las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la Cámara, en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, notificar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, investigar y substanciar los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades previstos en las disposiciones legales y normativas aplicables, dictar las resoluciones correspondientes, e imponer las sanciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; atender e intervenir en los diferentes medios de impugnación ante las autoridades competentes e interponer los recursos legales que correspondan en los asuntos que intervenga, así como representar a la Contraloría Interna en los recursos legales y ante las autoridades jurisdiccionales locales o federales.

Por otro lado, la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores, entró en funciones el 1 de enero del 2000 y tiene su fundamento en el artículo 112 y 113 de la misma Ley Orgánica, que establece que la Cámara de Senadores contará con una Contraloría Interna, la cual tendrá a su cargo la auditoría del ejercicio del presupuesto de egresos, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios y que debe presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, informes semestrales, el cual una vez aprobado, será remitido por el presidente de la Cámara a la Auditoría Superior

de la Federación (ASF). El titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno.

Tiene las siguientes atribuciones:

- a) Llevar a cabo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara. También auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara, para lo cual deberán presentar un informe semestral;
- b) Presentar al Pleno por conducto de la Mesa Directiva un informe semestral sobre el resultado de la auditoría al ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el presidente de la misma a la Auditoría Superior de la Federación para los efectos legales conducentes;
- c) Evaluar la gestión de las unidades de apoyo técnico, administrativo y parlamentario de la Cámara, para medir la eficiencia, eficacia, economía y calidad en su desempeño, así como los resultados e impacto de los programas y recursos ejercidos, presentando ante los órganos de gobierno correspondientes los informes de resultados;
- d) Proporcionar asesoría a los servidores públicos de la Cámara y coordinar la recepción de sus declaraciones de situación patrimonial, así como vigilar su registro y dar seguimiento a la evolución patrimonial, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- e) Recibir y dar trámite a las quejas y denuncias que se formulen con motivo del presunto incumplimiento de las obligaciones administrativas de los servidores públicos de la Cámara, establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- f) Iniciar y desahogar los procedimientos administrativos derivados de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en contra de los servidores públicos de la Cámara por incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha ley, e imponer las sanciones correspondientes;

- g) Admitir, desahogar y resolver los recursos que se interpongan en contra de sus resoluciones;
- h) Intervenir en los procesos licitatorios de la Cámara, en el ámbito de sus atribuciones, conforme a la normatividad que la rige, respecto de la adquisición, arrendamiento, prestación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes muebles e inmuebles;
- i) Admitir, desahogar y resolver las inconformidades o conciliaciones que se presenten con motivo de los procesos licitatorios, en términos de la normatividad aplicable;
- j) Participar conforme a sus atribuciones en los actos de entrega-recepción, así como en las actas administrativas en las que soliciten su intervención los órganos directivos, comisiones y comités del Senado, o las dependencias de la propia Cámara;
- k) Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita, cuando sean impugnadas ante los tribunales federales competentes;
- l) Expedir con la intervención de su titular, la certificación de los documentos que obren en sus archivos cuando así se requiera;
- m) Emitir las normas administrativas internas, en el ámbito de sus atribuciones, que estime convenientes para regular su funcionamiento, las cuales deberán ser previamente sancionadas por la Mesa Directiva, y
- n) Las demás que determine la Mesa Directiva.

La Unidad de Evaluación y Control

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación coordina las relaciones entre aquella y la Auditoría Superior de la Federación para evaluar el desempeño de esta última y constituye un enlace de coordinación.

Cómo su órgano de apoyo está la Unidad de Evaluación y Control (UEC) que es encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, y brindar apoyo técnico a la misma en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

La UEC estará a cargo de un titular que es propuesto por la Comisión de Vigilancia y designado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, debiendo cumplir los mismos requisitos que la Ley establece para el auditor superior de la Federación.

La UEC se crea en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada el 29 de diciembre de 2000; sin embargo, no fue sino hasta el 30 de abril de 2003, cuando el Pleno de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Comisión de Vigilancia, nombró al primer titular de la Unidad de Evaluación y Control y por lo tanto hasta esta fecha entró en funciones.

Un tema complejo y cuestionable de las resoluciones que emite esa Unidad, es que, las mismas deben ser aprobadas previamente por la Comisión de Vigilancia de la ASF como cuerpo colegiado.

Dada la pluralidad de expresiones políticas con las que se integra la Comisión, no resulta jurídicamente viable que una sanción se someta al criterio individual de cada legislador, pues las determinaciones deben estar fundadas y motivadas así como emitidas por una autoridad con experiencia y técnica jurídica.

Problemática para aplicar el régimen disciplinario de los servidores públicos en el Poder Legislativo

Un primer obstáculo para aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas dentro del Poder Legislativo, es la gran cantidad de personal administrativo que es contratado bajo el régimen de honorarios. Lo mismo sucede dentro de los Grupos Parlamentarios.

Al no ser servidores públicos, se dificulta encuadrar una responsabilidad administrativa, aun cuando existan violaciones normativas.

Por otro lado, se ha considerado que existe un impedimento legal para que las Contralorías actúen en contra de los legisladores en funciones, en una especie de *fuero ampliado* contemplado en el artículo 61 de la Constitución y los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica del Congreso, que señalan:

Artículo 12

1. Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

2. El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Artículo 13

1. Ninguna autoridad podrá ejecutar mandatos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales destinados al servicio del Congreso o de sus Cámaras, ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios.

Al señalar que “Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos” se incluyen evidentemente los que emiten las contralorías internas, por lo que los legisladores que cometan faltas administrativas de acuerdo a la normatividad correspondiente, no podrán ser citados ni sancionados mientras estén en funciones.

Sin embargo, un estudio realizado por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, realizado en marzo de 2011, señala que Conforme a esa Ley, son sujetos que están bajo su normatividad, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, dentro de los cuales se encuentran los legisladores federales.

El estudio señala que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contempla que las Cámaras cuentan con su propia contraloría interna, cuyo titular tiene a su cargo, entre otras competencias, recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas, por lo que es posible que los legisladores sean sancionados por faltas administrativas.

Sin embargo, no debemos dejar de mencionar la coyuntura política en la que se encuentran los contralores de ambas cámaras, pues al ser nombrados por los propios legisladores, se debilita su autonomía.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción y sus Leyes reglamentarias, obligó a modificar los esquemas en varias de las instituciones previstas, por lo que es momento de plantear también un cambio sustancial en la conformación y alcances de los órganos internos de control del Poder Legislativo.

Para evitar duplicidad de funciones y presiones políticas directas a los contralores internos, se propone que la Auditoría Superior de la Federación sea un Órgano Técnico del Congreso y no solo de la Cámara de Diputados, con ello, darle carácter de bicameral a la Comisión de Vigilancia de la ASF y que sea la Unidad de Evaluación y Control la que concentre las funciones actuales de las contralorías internas de ambas Cámaras.

Fuentes de consulta

Cárdenas García, J. *El Estado de la Fiscalización y el Control Legislativo al Poder en México*. Recuperado de www.juridicas.unam.mx

Puente, K. *El Congreso Mexicano: De la opacidad legislativa al Parlamento abierto*. Recuperado de www.juridicas.unam.mx

Tiscareño Agoitia, R. N. El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo. Colección *Fiscalización y Rendición de Cuentas, UEC*, Cámara de Diputados. Recuperado de www.diputados.gob.mx

Casar, M. A., Marván, I., Puente, K. *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*. Librería virtual CIDE. Recuperado de www.cide.com, número 241.

Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, junio 2012. Recuperado de www.transparencialegislativa.org

Loredo Méndez, J. V. *La fiscalización del gasto público del Poder Legislativo*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas. FLASCO, México. Recuperado de www.flasco.edu.mx

Licona Vite, C. Opinión sobre lo que sucede en el caso de la omisión de un Diputado de presentar las declaraciones de situación patrimonial previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx>

Normatividad. Cámara de Diputados. Recuperado de www.diputados.gob.mx

Alcance de la transparencia y el acceso a la información en los poderes legislativos locales de México*

Maximiliano García Guzmán**

Introducción

Los fenómenos democráticos que ha experimentado México en las últimas décadas dan cuenta de cambios estructurales en la manera en que académica, institucional, normativa y prescriptivamente se concibe al poder político desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, desde los fundamentos del Estado de derecho se busca controlar su ejercicio mediante reglas claras, mientras que en la mirada del ciudadano se pugna por tener una mayor incidencia en la actuación de las estructuras de gobierno, y en el ámbito de las autoridades se tiene la intención, al menos en el discurso, de privilegiar una visión cada vez más pública en su ejercicio.

Y aunque conjuntar esas visiones no es desde luego una tarea sencilla, dado que se trastocan múltiples intereses en juego, sí existen ciertos vasos comunicantes que permiten hacer factible un conjunto de propuestas, entiéndase políticas públicas, que den respuesta a la necesidad de configurar un poder político más eficiente, administrable, abierto y controlable en un marco de-

* Este documento ha sido realizado con apoyo del proyecto de investigación IN307316 “Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales de México: avances y retrocesos en la apertura de las instituciones públicas”, financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

** Es doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, jefe de la división de Estudios Profesionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, además es académico titular de tiempo completo. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

mocrático. Es en ese sentido que, en México, al igual que en otras latitudes (véase Ackerman y Sandoval, 2015) han surgido un conjunto de estructuras normativas y programáticas que buscan dar soporte a la horizontalidad con que hoy en día se entienden y atienden los problemas públicos: las políticas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

En efecto, los cambios institucionales que se han vivido en el país desde finales del siglo XX hasta la actualidad han reconocido, favorecido y dado como resultado una mayor apertura democrática, la cual a su vez ha ampliado la concepción del espacio público para incluir en este la participación de diversos actores (ciudadanos, organizaciones sociales, empresas, sindicatos, universidades, etcétera) que reclaman más y mejores oportunidades de incidir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones que otrora eran una actividad exclusiva de las organizaciones gubernamentales.

Y para ello, la primera condición a cumplir era tener la posibilidad y el derecho de saber qué hacen esas organizaciones gubernamentales, por lo que a mediados de la década de los noventa del siglo pasado se intensificaron las discusiones e ideas sobre cómo fomentar una sociedad democrática moderna a partir de insumos útiles con los que pudiera resolver qué hace el gobierno, cómo funciona, por qué prioriza ciertas acciones sobre otras, qué impactos genera y en qué medida las personas pueden incidir en un mejor desempeño de las autoridades y estructuras del Estado.

Es bajo esa lógica que en las cualidades de la ciudadanía y del espacio público contemporáneos adquirieron una relevancia especial las categorías de transparencia, rendición de cuentas, apertura, publicidad, participación, fiscalización, acceso a la información, evaluación, etcétera, las cuales si bien implican un conjunto de elementos diferenciados en función de los actores e intereses que les corresponde, tienen como base común la vida (sana) de la democracia misma.

En efecto, tener la capacidad de conocer qué hace la autoridad, por qué, con qué, cómo, qué logra y si lo puede hacer mejor, no se trata sólo de un asunto de comunicación social o de retórica y discursiva oficialista, sino de una forma de ejercer el poder político con mayor responsabilidad, horizontalidad, apertura, sentido ético y compromiso público, a lo cual se suma desde luego la posibilidad de que la ciudadanía tome parte activa en el ejercicio de las atribuciones y funciones institucionales y se dé ori-

gen en consecuencia a la coproducción de políticas públicas. Al respecto, es muy importante situar con claridad que esa expectativa de incidencia debe atravesar el conjunto de la estructura de gobierno, es decir, que esté presente en todos sus componentes básicos, en este caso, en los tres poderes que lo integran —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, situación que en un país con una fuerte cultura presidencial como lo es México, es particularmente relevante.

Y es que la atención en las actividades del Poder Legislativo y el Judicial fueron tareas poco sistemáticas durante varias décadas debido, entre otras cosas, al estilo presidencialista de gobernar, el cual se enfocaba en el control de la sociedad a través del Poder Ejecutivo. Por ello, hay que enfatizar la idea de que es fundamental para la vida democrática establecer y sostener una sana y respetuosa relación también con los miembros que componen los órganos legislativos y judiciales, ya que son los que representan los intereses de los ciudadanos, procuran la elaboración de leyes que regulan la vida pública y, en última instancia, son quienes deben fungir como contrapeso en las decisiones y actividades unilaterales que no sean afines a los intereses democráticos.

En consecuencia, este ensayo tiene como objetivo analizar el alcance de la transparencia y el acceso a la información en el ámbito de los poderes legislativos locales, de tal manera que se pueda situar sus avances y sobre todo sus áreas de oportunidad. Para ello, se parte de la premisa de que la transparencia funge como una herramienta que permite a los ciudadanos y organizaciones conocer, de acuerdo con sus intereses, cómo funciona el gobierno y qué actividades realizan las diferentes instituciones que lo componen, pero también se tiene como un eje fundamental que el acceso a la información no es un fin en sí mismo, sino que más bien es insumo para que se promueva una mayor participación e incidencia de los actores sociales en la toma, instrumentación, evaluación y en su caso corrección de las decisiones públicas.

Para dicha labor se plantean las siguientes preguntas: ¿cómo funciona la transparencia en el Poder Legislativo en el orden local de gobierno?, ¿qué los ciudadanos cuentan con más y mejor información genera procesos de gobernanza? y ¿qué insumos puede brindar el acceso a la información para llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas y fiscalización?

Para responder a lo anterior, el presente trabajo se encuentra dividido en cinco apartados. En el primero se desarrolla una brevísima exposición sobre la relevancia conceptual de la transparencia y el acceso a la información. En el segundo, se presenta una descripción del contexto en el cual se han impulsado transformaciones institucionales para generar mecanismos que hagan proliferar las actividades de transparencia en México. En un tercer apartado, se analiza qué tan transparentes son los órganos legislativos con base en una serie de solicitudes de información realizadas a las 32 entidades federativas que hay en México. En el cuarto punto, se reflexiona en torno a cómo se relaciona la transparencia y el acceso a la información con el desarrollo de la gobernanza a nivel local. Y por último, se muestra una serie de conclusiones y recomendaciones sobre el vínculo de la transparencia como un agregado que permite romper las brechas asimétricas de desarrollo democrático en las diferentes entidades federativas de México.

Relevancia conceptual de la transparencia y el acceso a la información

Si bien existen numerosas y valiosas contribuciones doctrinales sobre el significado de la transparencia y el acceso a la información (véase Merino, 2005), en realidad siguen siendo términos difíciles de traducir en toda su extensión y utilidad para la vida democrática, y más aún en un sentido prescriptivo en relación con su alcance institucional.

En efecto, pensar la transparencia como una cualidad que debe ser inherente al aparato gubernamental es todavía una empresa compleja, pues aún con los evidentes avances que ha habido en la materia (sobre todo en los planos legal y operacional), se trata de una práctica con marcados claroscuros, particularmente en lo que respecta a la necesaria concientización en los servidores públicos acerca de su necesidad y relevancia. Y los ciudadanos tampoco están exentos de una situación similar, pues sigue —de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016— siendo débil la apropiación (cultural) de la transparencia en los individuos, ya sea porque se desconoce cómo se puede acceder a la información o porque es poco nítida su utilidad en la vida cotidiana (véase INEGI, 2016), lo cual desde luego no abona al fortalecimiento de una sociedad cada vez más democrática.

Es por ello que resulta fundamental seguir discutiendo el alcance conceptual de esos términos. Al respecto, Guerrero (2008, p. 12) señala que la transparencia “es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación [...] mientras que el acceso a la información es un instrumento de la transparencia”. Si esa definición se aplica a las entidades gubernamentales, debe entenderse que la cualidad o atributo se refiere al acceso público a datos, esto es, a su existencia *per se* y a aquellos elementos materiales por medio de los cuales es posible conocerlos (Católico, Cano y Camacho, 2018).

En ese sentido, se aprecia en una primera aproximación que el acceso a la información tiene una relevancia también instrumental, pues funge como un mecanismo que permite solicitar al gobierno datos públicos para fines diversos, en tanto que la transparencia en sentido amplio favorece tener claridad sobre las normas, planes, procesos y acciones, asegurando que los funcionarios públicos actúan de forma visible y comprensible e informen sobre sus actividades, lo que implica que la sociedad pueda pedirles cuentas (Transparencia Internacional, 2018). A partir de esto, es posible promover un ambiente de mayor acercamiento del gobierno hacia la sociedad, a través de la apertura voluntaria de datos e información, en otras palabras, “un gobierno es transparente cuando ofrece, rinde y exhibe información sobre el funcionamiento de toda su estructura para que ésta sea sujeta al análisis y escrutinio público” (Guerrero, 2008, p. 12).

En consonancia, y desde una perspectiva eminentemente normativa, la transparencia se refiere entonces a la disponibilidad de información básica que por ley debe ser publicitada por parte del gobierno (como ocurre con los Portales de Obligaciones de Transparencia), mientras que el acceso a la información hace énfasis en los datos que explícitamente son requeridos por los ciudadanos en solicitudes *ex profeso* a instancias gubernamentales.

Tanto transparencia como acceso a la información, en consecuencia, se encadenan directamente con otra práctica fundamental para la vida democrática: la rendición de cuentas, la cual también contiene fundamentos políticos, institucionales, legales, organizacionales y públicos en el sentido de que permite dotar de legitimidad, credibilidad y responsabilidad a la actuación de las instituciones públicas a partir, nuevamente, de la vigilancia, el control y la sanción del poder público (véase Bovens, Chillemans y Hart, 2008 y Schedler, 2015).

En ese sentido, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas se vinculan intensamente de manera horizontal, pues en conjunto suponen la posibilidad no sólo de exigir a las autoridades —electas o delegadas— datos, explicaciones y justificaciones detalladas acerca de su forma de proceder, sino también de imputar responsabilidades o sanciones por su desempeño en la prestación de bienes y servicios públicos, por el desarrollo e impacto de las políticas públicas, y en general por cualquier decisión que tenga trascendencia pública.

Evolución normativa de la transparencia: una democracia asimétrica

La historia de la creación y el desarrollo del marco normativo sobre transparencia y acceso a la información en México ha sido estudiado por diversos autores (véase López, 2012; Marván, 2003; Peschard, 2008 y Merino, 2007) y en esa marcha —muy lenta en unos tramos y muy acelerada en otros— destacan los diferentes enfoques con que se han entendido ambas categorías; muestra de ello es que en sus inicios no enfatizaban con toda claridad su utilidad en la vigilancia de la acción de gobierno y en la reducción de la opacidad en el ejercicio de sus atribuciones. En efecto, en 1977, en el marco de una serie de transformaciones políticas que permitieron a los partidos de izquierda participar en contiendas electorales, se realizaron diversas reformas estructurales a 16 artículos de la Constitución, entre los que cabe destacar el 6.º (véase cuadro 1), el cual incluyó un párrafo que a la letra señalaba: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, sin embargo, desde esa fecha y hasta 2002 (con la expedición de la primera norma en la materia) no se formuló una ley específica que reglamentara esa obligación, pues más bien se interpretó como un impulso a que los medios de comunicación pudieran difundir más datos precisamente sobre temas electorales.

En esa lógica, no fue sino hasta después del año 2000, en vísperas de la transición democrática por la que atravesaba el país, que el contexto político fue el adecuado para que varios grupos ciudadanos —integrados principalmente por académicos, periodistas y expertos en el tema— propusieran una serie de iniciativas legales que no sólo reinterpretaran institucionalmente el sentido de la transparencia y el acceso a la información, sino que habilitaran un conjunto de estructuras y procedimientos que les

dieran cumplimiento, lo cual desembocó en la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública que tuvo como sustento la aprobación en 2002 de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LFTAIPG).

A partir de entonces, la política de transparencia cobró una fuerza considerable en los temas de la agenda pública, lo que llevó en 2007 a que en una nueva reforma constitucional se reconociera al acceso a la información como un derecho fundamental¹ y se establecieran ciertos principios básicos sobre los que se debería hacer efectivo.

Ello significó un avance notable, pues la complejidad de aceptar este derecho como fundamental radicaba en que se tenía que procurar su atención y debido cumplimiento en toda la estructura del gobierno mexicano, es decir, en sus tres órdenes y en todos los poderes, así como en crear instituciones y mecanismos para que los ciudadanos pudieran hacer uso de él y aprovecharlo, sin embargo, ello resultaba difícil con el marco legal existente, puesto que la LFTAIPG solo era aplicable a nivel federal y principalmente al Ejecutivo, por lo que a partir de ese momento se comenzó enfatizar que el derecho de acceso a la información se estaba desarrollando de una forma asimétrica: “en 2002, cinco estados aprobaron sus leyes de transparencia, ocho lo hicieron en 2003, nueve en 2004, seis en 2005, dos en 2006 y el último en diciembre de 2007” (Guerrero, 2010, p. 284), cada una con sus particularidades.

Por tanto, el acceso a la información registró significativas diferencias entre las entidades federativas, ya que los principios, procedimientos, requisitos y bases mínimas para aplicarlo no eran homogéneos entre ellas, haciendo asimétrica su aplicación a partir de “regulaciones sobre condiciones muy

1 Este tema fue particularmente un punto de amplia discusión desde la propuesta de creación de la ley en 2002. De acuerdo con Issa Luna (2013: 121): “El tema consistió en considerar que la ley estipulara el acceso a la información como un derecho natural o fundamental del ciudadano o, en contraste, como una obligación voluntariamente aceptada del Estado a abrir la información que el gobierno estime pertinente difundir. [...] Si en la ley se establecía al acceso a la información como un derecho natural, entonces su ámbito de aplicación sería aún mayor número de organismos del Estado, poniendo una responsabilidad dura sobre las autoridades de los poderes a los tres niveles de gobierno al garantizar el derecho a la información. Evidentemente, sin necesidad de hacer estudios detallados y cuantitativos al respecto, esto implicaría mayores costos de implementación y coordinación entre los órganos del Estado. Pero el equipo del Ejecutivo tenía claro que “la amplitud del espectro de aplicación provee mayor homogeneidad en la operación de los tres poderes de la Unión y de los gobiernos federal, estatal y municipales.”

disímbolas en su ejercicio” (López Ayllon, 2012, p. 15). Sobre esta práctica se cimentó la transparencia y el acceso a la información en México en el ámbito local, y no fue sino hasta el año 2014 cuando nuevamente se promovieron reformas constitucionales para modificar el artículo 6º para establecer la creación de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que brindara un marco jurídico común aplicable a todos los órdenes y poderes de gobierno, organismos constitucionales autónomos, así como sindicatos y actores particulares que ejercieran recursos públicos.

Al igual que en la reforma anterior, ello significó un nuevo reto institucional e instrumental, ya que se obligó a todas las entidades federativas a adecuar sus leyes de transparencia para alinearlas con los principios establecidos tanto en la Constitución como en la norma general, y de esa manera modificar sus dinámicas organizacionales para facilitar el acceso a la información. Sobre esto, de acuerdo con Puente (2017, p. 64):

las legislaciones estatales que en materia de acceso a la información se expidan deberán cumplir las bases y requisitos previstos en la ley general, de forma que, si bien no tienen que ser legislaciones idénticas, la posibilidad de que las diferencias afecten el derecho humano se reduce, puesto que existen condiciones mínimas que se tienen que cumplir.

En efecto, esta idea de un “piso mínimo” de garantías tiene por objeto brindar mayor armonía —y consecuentemente certeza y certidumbre, al menos en el plano jurídico— y ser una guía que favorezca el cumplimiento efectivo del derecho de acceso a la información sin importar la entidad o territorio donde se encuentren los ciudadanos. Por otra parte, al incluir bajo las mismas reglas a todos los poderes, implica que se acotan los regímenes de excepción que en su momento dieron origen a lo que se conoció como Otros Sujetos Obligados, derivados de la ley de 2002.

Cuadro 1. Reformas en materia de transparencia

Fecha	Antecedente
6/dic/1977	Reforma al artículo 6º de la Constitución Federal, en las que se adiciona el derecho a la información como garantía del Estado.

Continúa...

Fecha	Antecedente
11/jun/2002	Expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG) y creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
20/jul/2007	Reconocimiento del derecho a la información pública como un derecho fundamental. Se crean principios básicos de ese derecho, por los que deben regirse la Federación, los estados y el Distrito Federal.
Reformas más recientes	
7/feb/2014	Reforma al artículo 6º de la Constitución Federal, en la que se otorga autonomía constitucional al organismo garante del derecho de acceso a la información.
5/may/2015	Expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
9/may/2015	Expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Fuente: Puente, 2017, p. 18.

Esos cambios en la estructura legal desde luego abonan a clarificar el alcance institucional de la transparencia y el acceso a la información, sin embargo, para los gobiernos —particularmente los locales— y sus instituciones en los diferentes poderes aún representa un reto, dado que no es una tarea sencilla transformar las diferencias y rutinas establecidas de manera particular en cada gobierno estatal.

Esto puede ser visualizado con mayor claridad si se ubican y exploran unidades de análisis que permitan dar cuenta de los retos que han enfrentado esas estructuras en cuanto al cumplimiento de las obligaciones legales en la materia, por lo que en el siguiente apartado se expondrá, a partir de solicitudes de información realizadas, la manera en que opera la transparencia en los poderes legislativos locales, que al estar integrados por representantes populares, deben sostener un sólido vínculo de mayor proximidad con los ciudadanos, además de que prescriptivamente podrían significar un espacio idóneo para realizar ejercicios de gobernanza como un mecanismo de coordinación en la toma de decisiones y creación de leyes de interés general.

Panorama de la transparencia legislativa en el orden local de gobierno

Como se comentó en la sección anterior, a partir de las reformas de 2014 y 2015 en la estructura normativa de la transparencia y el acceso a la información en México, donde se definió un conjunto de principios y bases mínimas para toda la estructura gubernamental, algunos espacios institucionales como los órganos constitucionales autónomos, el Poder Judicial y desde luego el Poder Legislativo, se han situado cada vez con mayor fuerza en el escrutinio público bajo el ánimo de conocer cómo trabajan sus integrantes y de qué forma ejercen las atribuciones y recursos públicos que tienen a su cargo, ya que durante varios años se manejaron en un régimen de excepción conocido como Otros Sujetos Obligados al que se hizo alusión y en donde, por ejemplo, difícilmente se podía tener acceso a “temas como la remuneración de los líderes (de partido), las prerrogativas que han recibido de los estados en forma no monetaria, padrones de militantes y el valor real de los espacios que (los partidos) han obtenido en medios de comunicación...” (Guerrero, 2010, p. 295).

En el caso específico de los poderes legislativos locales, y teniendo como base la obligación legal que tienen de procurar el acceso a la información bajo el principio de máxima publicidad como cualquier otra institución pública, es importante considerar que para cumplir con sus responsabilidades requieren de Unidades de Transparencia especializadas en temas concretos de actividades legislativas, pues ello abonaría a que los ciudadanos pudieran conocer más sobre sus acciones y que en general existan prácticas de apertura que promuevan una mayor participación de las personas en el proceso de creación de leyes y en las actividades de fiscalización que también llevan a cabo, lo cual desde luego no es un empresa sencilla, pues supone repensar incluso el propio diseño institucional de lo que implica un poder legislativo, ya que:

ejerce funciones con el fin de que los otros poderes le rindan cuentas en virtud de que históricamente tuvo el carácter de depositario de la soberanía del pueblo. Con base en esta tradición y aunque el Poder Legislativo no es soberano, en los sistemas presidenciales de división de poderes se depositó la función de fiscalización a los otros órganos en el Congreso.² Siguiendo esta línea, el Legislativo

2 Casar, 2010, p. 343.

al ser un contrapeso y fiscalizar a otros poderes requiere de cierto nivel de autonomía. Sobre ello, Casar (2010, p. 343) plantea que hay dos tipos: “la autonomía organizativa-funcional, que es la capacidad de un congreso para autorreglamentarse sin interferencia de otros poderes u órganos, y la autonomía financiera que le permite a la legislatura fijar el monto y ejercer sus gastos sin la intervención de agentes externos, incluso para el proceso de fiscalización”. Ambas representan un punto de flexibilidad y eficiencia en las actividades de los congresos, así como de discrecionalidad, la cual es difícil de ubicar y controlar debido a que la composición del Poder Legislativo es entre iguales, esto es, entre representantes populares, por lo que “los mecanismos de rendición de cuentas internos son débiles y muchas veces sus procedimientos de sanción son nulos o discrecionales.” (Casar, 2010, p. 345). De ahí la importancia de la transparencia y el acceso a la información como mecanismos que, si bien *per se* no inducen a la rendición de cuentas o a la aplicación de sanciones, son una valiosa herramienta que brinda insumos para impulsar la participación de los ciudadanos y que estén atentos y vigilantes del por qué de ciertas acciones.

Para ilustrar esta situación, en seguida se presentan datos cuantitativos generados a partir de solicitudes de información realizadas a los poderes legislativos de las 32 entidades federativas del país, con el fin de conocer qué tan correspondientes son las autoridades ante las solicitudes de los ciudadanos. Para ello, las preguntas de las solicitudes están dirigidas exclusivamente a las actividades de las Unidades de Transparencia de los órganos legislativos, ya que, por su carácter de ser las encargadas de facilitar el acceso a la información, se parte del supuesto de que son estas las que no deberían tener problema alguno en proporcionar los datos.

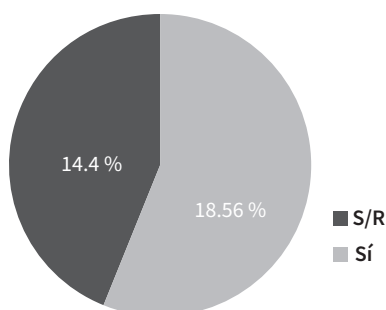
Las consultas realizadas se enfocaron en tres temas:

1. Marco jurídico con el que operan sus áreas de transparencia;
2. el tipo de sanciones definidas para los servidores públicos que no den respuesta a las solicitudes de información,
3. estructura e integración del comité de información o equivalente, así como estructura orgánica y composición de la unidad de transparencia o equivalente.

El resultado general fue que el tema uno lo respondieron 18 de las 32 entidades requeridas, el dos fue contestado por 19, mientras que el tres por 20. Al respecto, cabe hacer una aclaración metodológica, y es que para fines de este estudio únicamente interesó saber si se obtenía respuesta o no por parte de las autoridades, por lo que se trabajó en un esquema binario de sí o no para clasificar los insumos, en tanto que la calidad de la respuesta forma parte de otra investigación en curso, pero en el anexo 1 se puede consultar a detalle qué tipo de datos fueron los que proporcionó cada legislativo.

Sobre el desempeño de la autoridad en cada tema, se obtuvieron los siguientes datos:

Gráfica 1. Marco jurídico con el que operan las áreas de transparencia en los poderes legislativos



S/R= Sin respuesta

Fuente: elaboración propia a partir de solicitudes de información.

La gráfica señala que en los 32 poderes legislativos locales, sólo 18 unidades de transparencia se mostraron comprometidas al dar contestación a la consulta señalada, mientras que 14, en el conjunto de la información brindada, no respondieron específicamente esta pregunta. Concretamente, lo que se obtuvo en las respuestas fue lo siguiente:

1. 11 de los 18 estados (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, México, Puebla, Quintana Roo, San Luís Potosí y Sonora) mencionan que el marco jurídico con el que operan se conforma principalmente de la siguiente manera:

- ♦ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - ♦ Constitución Política del Estado al que pertenecen;
 - ♦ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado al que pertenece;
 - ♦ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado al que pertenece,
 - ♦ Estas cuatro normas en algunos de los poderes legislativos anteriormente mencionados se complementan con algún otro reglamento, acuerdos, lineamientos o manuales administrativos, ya sean de organización o de políticas y procedimientos, esto depende de la diversificación que cada poder establece en materia de transparencia.
2. Para Baja California, además de las normas mencionadas en el punto anterior, menciona que otra de sus principales normas son los Tratados Internacionales suscritos por la República.
 3. Para los legislativos de Campeche, Colima, Ciudad de México, Nuevo León, Guanajuato y Jalisco, básicamente su sustento es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado y “demás disposiciones en materia de transparencia”.

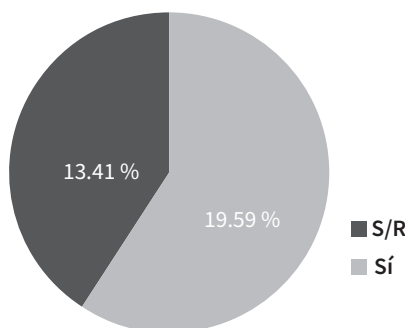
Por su parte, Baja California Sur, Durango, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas omitieron dar respuesta a esta pregunta en específico.

En lo que corresponde a la consulta número 2, es decir, la que se refiere al tipo de sanciones a los que se hacen acreedores los servidores públicos que omiten responder solicitudes de información, los datos brindados por las unidades de transparencia de los congresos reflejan que:

1. En 18 congresos (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí) son las mismas que se establecen en los diversos artículos y fracciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de cada estado.
2. De ellos, 5 congresos mencionan que, además de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, también consideran:

- ♦ La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los casos de Aguascalientes, Baja California y Quintana Roo; para Coahuila, la Ley de Protección de Datos Personales, y el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información **Pública Gubernamental del Estado** en el caso de Hidalgo.
3. Por último, el Congreso de Sinaloa es el único estado que se apoya también en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Gráfica 2. Tipos de sanciones definidas para los servidores públicos que no den respuesta a las solicitudes de información



S/R= Sin respuesta

Fuente: elaboración propia a partir de solicitudes de información.

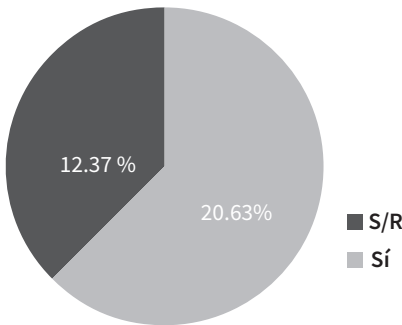
Por último, la tercera gráfica expone las respuestas sobre la estructura del comité y de la unidad de información, los cuales por lo regular están integrados por los mismos servidores de otras áreas del Poder Legislativo y por los diputados. En los datos obtenidos se observa que los comités están compuestos en términos generales de la siguiente manera:

- Presidente
- Secretario
- Vocal 1
- Vocal 2
- Vocal 3

Por su parte, las Unidades de Transparencia, al igual que los Comités de Información, pueden depender directamente de la Presidencia de la Junta de Coordinación Política de la Legislatura o bien de la Secretaría General, con lo cual se cumple, en un plano básico, la premisa de su autonomía organizacional designando en la mayoría de los casos a legisladores, en lugar de funcionarios del respectivo congreso (Casar, 2010).

Respecto a las unidades de transparencia, es importante señalar que ellas no se encargan directamente de procesar la información solicitada ni de elaborar los análisis correspondientes a las dudas o inquietudes de la ciudadanía sobre las actividades del Poder Legislativo, sino que sólo se integran dicha información a partir de los datos que generan y sistematizan otras áreas administrativas, lo cual requiere previa aprobación del Comité de Información respecto a que se dé a conocer lo solicitado, es decir, este órgano es que el que en primer lugar define que información es pública y cuál se reserva.

Gráfica 3. Estructura e integración del Comité de Información y de la Unidad de Transparencia o equivalente



S/R= Sin respuesta

Fuente: elaboración propia a partir de solicitudes de información.

Como se observa, los resultados arrojados en las consultas, particularmente el hecho de que aún haya congresos que no proporcionen información básica (como lo que indican los marcos jurídicos en ciertos temas) o que den información inexacta, reafirman lo expresado por Casar (2010) y señalado líneas atrás, es decir, que se registran fuertes fallas institucionales en torno al tema de la transparencia en las entidades federativas. En su interpretación, este desempeño:

se debe en gran medida a la ausencia de sanciones específicas para que las cámaras del congreso, los legisladores y los funcionarios del poder Legislativo pongan a disposición de la sociedad la información mínima dispuesta por ley, a la persistencia de un marco legal carente de mecanismos para la rendición de cuentas intraorgánica, tanto colectiva como individual y, a la resistencia de los líderes parlamentarios a ser sometidos a mecanismos institucionales que efectivamente los obliguen a dar cuenta del manejo de los recursos públicos y de las decisiones que cotidianamente toman.³

Esto desde luego no abona a una sana vida democrática dado que en el fondo no sólo se trata del incumplimiento instrumental *per se* del derecho de acceso a la información en los poderes legislativos (que incluso puede subsanarse con cierta facilidad haciendo una recopilación básica de información en los portales de transparencia, es decir, sin necesidad de una nueva solicitud o recurso), sino de la falta de voluntad y compromiso institucional de los responsables en el sentido de establecer una comunicación abierta, horizontal y eficiente con el ciudadano,

En efecto, con estos vacíos resulta dañada la democracia y su principio de interacción entre ciudadanos y representantes, ya que con la información arrojada “al final es técnicamente imposible hacer sumas confiables” (Merino, 2007), por lo que la transparencia no está fungiendo como un insumo de calidad para la participación de los ciudadanos, restringiendo la gobernanza en el espacio público y por tanto disminuyendo el intercambio y deliberación de ideas entre actores.

Transparencia y acceso a la información como insumos de la gobernanza

La información es una herramienta de gran valor para la democracia, ya que empodera a los ciudadanos al ofrecerles un amplio abanico de conocimientos sobre temas de interés público que pueden, de manera potencial, convertirse en políticas públicas. Si bien para muchos autores la transparencia y el acceso a la información pública no significa una participación ciudadana consolidada o más activa (Cabrero, 2012), lo que es cierto es

3 Casar, 2010, p. 350.

que a partir de ella “en las sociedades contemporáneas los ciudadanos se sienten más libres y tienen mejor información en torno a los asuntos comunes y poseen iniciativa para asumir un papel básico en la construcción de las agendas públicas.” (Prats, 2005, p. 39, en Uvalle, 2012, p. 37).

En este sentido, y con base en lo expuesto, es importante reflexionar si realmente existe una relación fructífera entre el ejercicio del derecho de acceso a la información y de la transparencia del gobierno con las dinámicas de la gobernanza,⁴ como una forma de acción pública horizontal y abierta a los diversos actores en el espacio colectivo y teniendo como eje una participación ciudadana activa.

En ese marco, lo que no es alentador en los resultados obtenidos en las consultas es que el derecho de acceso a la información parece ser entendido de manera diferenciada, poco apreciada en cuanto a su utilidad institucional y pública y desde luego no conectada con la participación ciudadana, por lo que no parece cumplir con su papel de insumo para la toma de decisiones colectivas. Ello es particularmente riesgoso en el caso del Poder Legislativo, ya que el hecho de que varias unidades de transparencia se nieguen a brindar información o respondan de manera inexacta puede: 1) obedecer a que la transparencia no ha sido asimilada como una obligación institucional que, de no cumplirse, implica violentar y no procurar un derecho humano fundamental para el desarrollo de la democracia y 2) erosionar la incipiente cultura ciudadana en la materia y desde luego desincentivar el interés de los ciudadanos en tomar parte activa en lo que realizan las instituciones. En palabras de Casar (2010, p. 350), se puede inferir que:

La participación ciudadana en el proceso legislativo no está garantizada, el acceso a la información es muy limitado y la calidad de la información a disposición del público es parcial y desorganizada; las decisiones de mayor trascendencia política y administrativa siguen siendo tomadas por órganos de élite parlamentaria que sesionan en privado y donde es imposible el acceso a sus deliberaciones.⁵

4 Se puede entender a la gobernanza como “la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transaccionales. Gobernanza representa la cuestión de cómo mantener el papel directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado.” (Sánchez, 2012, p. 228).

5 Casar, 2010, p. 350.

Por ello, y a pesar de las manifiestas fallas institucionales en la materia, es importante seguir impulsando en los ciudadanos la idea de que el poder de la información no solo radica en ser un conjunto de datos que pueden ser de utilidad para el usuario, sino que constituyen una valiosa herramienta para vigilar, controlar y sancionar a la autoridad, así como para constituir contrapesos en la toma de decisiones, esto es, que pueda ser usada para mejorar los ejercicios deliberativos entre ciudadanos y autoridad, de manera que el gobierno no sea el único actor con la capacidad de detentar soluciones, por encima de ciudadanos informados y cada día más contestarios que tienen mucho que ofrecer en la definición y construcción de políticas públicas.

En definitiva, queda un camino largo por recorrer para darle sentido a la transparencia y al acceso a la información no sólo como un requisito procedimental para el gobierno, sino como forma de tender puentes de retroalimentación y confianza hacia los ciudadanos, de manera que éstos puedan aprender más sobre las actividades gubernamentales y a la vez puedan incidir de manera más activa en los asuntos públicos.

Conclusiones

La construcción de sistemas de acceso a la información en los diferentes poderes y órdenes de gobierno ha significado una labor ardua y compleja no sólo por las dificultades en la habilitación de la infraestructura que ello implica, sino principalmente por las inercias que deben romperse y que en el imaginario de los funcionarios públicos supone interiorizar que mayor transparencia sí significa menor opacidad, pero más importante aún, un mayor conocimiento y vigilancia sobre sus actividades no por el control mismo de la discrecionalidad y del poder, sino para favorecer el desempeño óptimo de las instituciones en cuanto al uso y ejercicio de recursos y atribuciones públicas.

Al respecto, lo expuesto en este trabajo vuelve a apuntar a que si bien existe de manera formal la obligación de procurar el derecho humano de acceso a la información, en la realidad no ha permeado de manera efecti-

va en todas las estructuras gubernamentales la disposición (en no pocas ocasiones política) de cumplir con esta tarea en términos de accesibilidad y calidad para que los ciudadanos satisfagan sus necesidades de conocimiento sobre los diversos temas de interés público.

En este marco, el caso de los poderes legislativos en las 32 entidades federativas no sólo es interesante sino en alguna medida representativo de la realidad nacional, por lo que es fundamental insistir en el tema, ya que la propia ruta de la transparencia encuentra no pocas resistencias y su evolución ha sido una historia de avances y retrocesos; esto es, no deben cederse espacios en la discusión de las ideas que sitúan el acceso a la información pública como una condición *sine qua non* de la vida democrática que tiene implicaciones en diversos rubros, desde el control del ejercicio de poder público, hasta la mejora en las condiciones de vida de las personas (por la cualidad transformadora que tiene la información en la toma de decisiones cotidianas), pasando por una mayor incidencia ciudadana en la creación, desarrollo y evaluación de políticas públicas que puede desembocar en una mejor práctica de gobierno.

Al respecto, el hecho de que haya preguntas sin responder —sean las que se muestran en este documento o cualquier otra— da cuenta de fallas en las unidades de transparencia, por lo que debe realizarse una labor intensa de sensibilización con los funcionarios públicos sobre la relevancia y necesidad de tender puentes entre instancias de representación y los ciudadanos, para no inhibir con prácticas inadecuadas la detonación de esquemas de gobernanza como un mecanismo de gobierno que permite coordinar a actores sociales y privados en la toma de decisiones comunes, por lo que el reto sigue persistiendo: no basta con poder acceder a la información que obra en manos del gobierno o tenerla *toda*, si ella está disociada de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Anexo 1. Respuestas obtenidas en las solicitudes de información

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Aguascalientes	<ol style="list-style-type: none"> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes. 	<p>Establecidas en el Capítulo XI de la LTYAIPEA y en la Ley Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, siendo sanciones administrativas, civiles y penales, así como de apercibimiento, suspensión, multa de dos mil pesos a ciento cincuenta mil pesos.</p>	<p>Dicha información es inexistente, conforme al artículo 38 de la Ley de Transparencias y Acceso a la Información del Estado de Aguascalientes</p>
Baja California	<ol style="list-style-type: none"> Tratados Internacionales suscritos por la República Mexicana en materia de Derechos Humanos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California 	<p>Establecidas en el Título Cuarto, artículo 101 de la LTYAIPEBC y en la Ley Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.</p>	<p>Diputada Mónica Bedoya Serna, Presidenta del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia a la Información. C.P. Jesús García Castro, Secretario de Servicios Administrativos. Lic. Gilberto Daniel González Solís, Secretario de Servicios Parlamentarios. Ing. Raymundo Vega Andrade, Director de Programación y gasto interno. C.P. Carlos Núñez Pimentel, Director General de Administración. Lic. Antonio Paricio Robles García, Director General de Asuntos Jurídicos. Lic. Jesús Lepe Flores, Director General de Consultoría Legislativa. Lic. Claudia Josefina Agatón Muñiz, Dirección de Comunicación Social. Lic. Marcelo de Jesús Machain Servín, Director General de Gestión y Vinculación. Lic. Juan Macklis Anaya, Director de Procesos Parlamentarios. Lic. Benjamín Bautista Ortega, Contralor interno. L.A.E. Carlos Alberto Sandoval Avilés, Coordinador de la Unidad de Transparencia.</p>

Continúa...

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Baja California Sur			Dip. Luis Martín Pérez Murrieta, Presidente Dip. Axel G. Sotelo Espinosa De Los Monteros, Secretario Dip. Juan Domingo Carballo Ruiz, Secretario.
Campeche	<p>a) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche,</p> <p>b) Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Campeche y sus Municipios,</p> <p>c) Ley de Hacienda del Estado de Campeche,</p> <p>d) Lineamientos para la Protección de Datos Personales del Estado de Campeche,</p> <p>e) Lineamientos de apoyo para que los Entes Públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, den cumplimiento a la obligación de publicar la información a que se refiere el artículo 5 del mismo ordenamiento jurídico,</p> <p>f) Lineamientos que deberán observar los Entes Públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, en la recepción, procesamiento, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a la información pública que formulen los particulares,</p> <p>g) Lineamientos generales que deberán observar los Entes Públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, para la clasificación y desclasificación de la información que obre en su poder,</p>	<p>De conformidad con el Título Quinto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, las sanciones previstas para los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones en materia de transparencia serán las mencionadas en los artículos 77, 78, 79, 80 y 81 de la presente ley.</p>	

Continúa...

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Campeche	h) Lineamientos que deberán observar los Entes Públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, para notificar a la Comisión el Listado de sus Sistemas de Datos Personales.		
	i) Lineamientos que deberán observar los Entes Públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, en la recepción, procesamiento, resolución y notificación de las solicitudes de acceso de datos personales que formulen los particulares.		
	j) Lineamientos que deberán observar los Entes Públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, para notificar a la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, los índices de expedientes reservados.		
	k) Lineamientos que deberán observar los Entes Públicos a que se refiere la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, en la recepción, procesamiento, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares.		

Continúa...

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Chiapas	<p>El Poder Legislativo del Estado de Chiapas, para el ejercicio de las actividades en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se apegará a lo señalado en la</p> <ul style="list-style-type: none">• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;• Constitución Política del Estado de Chiapas;• Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública del Estado de Chiapas y el• Reglamento de la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Poder Legislativo.	<p>En el Título IV, Responsabilidades y Sanciones; Capítulo Único, de las Faltas Administrativas y Sanciones; artículos 54, 55, 56, 57, 58 y 59 de la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas; así como en el Capítulo II, de las Responsabilidades; numerales 78 y 79 del Reglamento de la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de Chiapas; se localizan las amonestaciones a que se hacen acreedores los servidores públicos que laboran en este Poder Legislativo, por incumplir con lo señalado en la normatividad de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p>	<p>El Comité de Información del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, de acuerdo a lo señalado por el numeral 60 del Reglamento de la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, está integrado por el</p> <ul style="list-style-type: none">-Presidente de la Junta de Coordinación Política,-Presidente del Congreso del Estado, quien preside dicho comité, y por un-Diputado, quien funge como secretario del comité de información.
Chihuahua	<p>El Marco Jurídico con el que opera la Unidad de Información de este Sujeto Obligado, H. Congreso del Estado es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.• Constitución Política del Estado de Chihuahua.• Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.• Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.• Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua.• Ley de Archivos del Estado de Chihuahua.	<p>Aquellas sanciones estipuladas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, en su correspondiente Capítulo III "De las infracciones y Sanciones", que comprende los artículos del 56.º al 61.º.</p>	<p>La estructura del Comité de Información es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">-Presidente-Secretario-Vocal-Vocal

Continúa...

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none">Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.Lineamientos para La Ley De Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua.Lineamientos y recomendaciones para la integración y el registro de los Comités de Información y Unidades de Información de los Sujetos Obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.Lineamientos relativos al Recurso de Revisión que previene el Capítulo V del Título Cuarto, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.Lineamientos relativos al Capítulo III, del Título Cuarto, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, en materia de Procedimientos de Responsabilidad.Lineamientos que regulan la práctica de Visitas de Inspección Periódica a las Unidades de Información de los Sujetos Obligados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.Lineamientos para la Evaluación de la Difusión y Actualización del Información Pública de Oficio contenida en las páginas WEB de los Entes Públicos en su carácter de Sujetos Obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, como Instrumento para la Supervisión del Sistema de Información Pública. El tipo de sanciones definidas para los servidores Públicos que no den respuesta a las solicitudes de información.		

Continúa...

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none">Lineamientos relativos a la aprobación del medio o sistema electrónico y su manual de operaciones, que contiene los formatos para que las personas ejerciten los derechos que les confiere la Ley a través de medios electrónicos, así como del sistema para el trámite de las solicitudes recibidas a través de medios físicos por los Sujetos Obligados, con arreglo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua y su Reglamento.		
Coahuila	<ul style="list-style-type: none">Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de ZaragozaLey de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Las contempladas en la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en las siguientes disposiciones: CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO LA RESPONSABILIDAD Y LAS SANCIONES SECCIÓN PRIMERA CAUSALES DE RESPONSABILIDAD Artículos: 173- 181	Se encuentra en proceso de Integración y formación a la fecha.
Colima	<ul style="list-style-type: none">Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima yAcuerdo General para proporcionar el Acceso a la Información Pública que obra en los archivos del Poder Legislativo, aprobado y expedido por el Pleno de esta Soberanía, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo SEXTO transitorio de la Ley.	Las sanciones previstas en el Capítulo XIII de la Ley.	No existe un comité específico de la información y estas funciones las lleva acabo la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios
Continúa...			

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección de Transparencia Manual de Organización de la Oficialía Mayor de la ALDF 	<p>Se hace de su conocimiento que dicha información la podrá encontrar en el Título Cuarto, Capítulo I, de las Responsabilidades, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> Aarón Josué Ramos Miranda, Presidente, Oficial Mayor, Juan Manuel Hernández Martínez, Presidente Suplente y Secretarios Ejecutivos Director General de Asuntos Jurídicos, Juan de Jesús Orendain Munguía, Secretario Ejecutivo Suplente y Secretario Técnico, Director de Transparencia, Información Pública y Datos Personales. Jorge Ernesto Higuera y Tico, Secretario Técnico Suplente, Subdirector de Información Pública y Datos Personales. y 4 Vocales y 3 Vocales Suplentes.
Durango			
Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato. 	<p>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, donde se encuentran establecidas las causas de responsabilidad administrativa así como las sanciones a quienes incurran en responsabilidad, establecido lo anterior en los artículos 89, 90, 91, 92, 93 de dicho ordenamiento</p>	No cuenta con Comité
Guerrero	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Ley número 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.	Se le sugiere consultar la Ley número 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, título quinto, capítulo I y II	La Información del Comité de información, se encuentra establecida en el Título segundo, capítulo XI y XII de la Ley número 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero

Continúa...

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Hidalgo	<ul style="list-style-type: none">• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.• Constitución Política del estado de Hidalgo.• Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Hidalgo.• Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.• Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo.• Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental del estado de Hidalgo.• Reglamento Interno del Comité de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Poder Legislativo.	<p>Lo que establece la ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental del estado de hidalgo, en sus artículos 110, 111, 114 y 115.</p> <p>Reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental del estado de hidalgo, en sus artículo 94</p>	<ul style="list-style-type: none">• Un presidente• Un secretario ejecutivo• Tres vocales• Los titulares de las unidades de información pública gubernamental del Congreso del Estado y de la Auditoría Superior.• La Unidad de Transparencia está integrada por su titular y un apoyo técnico
Jalisco	<p>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</p> <p>Título Tercero de los Sujetos Obligados. Capítulo 1. Artículos 24 Catálogo de Sujetos Obligados, 25 Obligaciones de los Sujetos obligados y 26 Prohibiciones de los sujetos obligados.</p> <p>Capítulo III de la Unidad de Transparencia, artículo 31. Naturaleza y función de la Unidad y 32 Atribuciones de la Unidad.</p> <p>Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Título Noveno. Capítulo 1 de la secretaría General, artículos 104, 105 numeral 1 y 106 fracción XXXI. Atender oportunamente los requerimientos de información y difusión administrativa del Congreso a efecto de cumplir las disposiciones contenidas en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p>	<p>Estas se encuentran establecidas en la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Título Séptimo de las responsabilidades y sanciones y contemplan:</p> <p>a) Capítulo I De la Responsabilidad Administrativa. Artículos 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 Y 126.</p> <p>b) Capítulo II. De la responsabilidad Penal. Artículo 127. c) Capítulo III. De la responsabilidad Civil. Artículo 128.</p> <p>d) Capítulo IV. De la Responsabilidad Política. Artículo 129.</p>	<p>Esta se encuentra reglamentada en la C Título Tercero Capítulo II Del Comité de Clasificación, Artículo 28 sobre su integración.</p> <p>COMITE DE CLASIFICACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO</p> <p>Presidente: Dip. Clemente Castañeda Hoeltlich</p> <p>Secretario Técnico: Profr. y Lic. José Luis Rubio García</p> <p>Secretario General del Congreso del Estado: Dr. Marco Antonio Daza Mercado.</p>

Continúa...

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
<p>México</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; • Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México; • Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; • Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México; • Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México; • Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de México; • Lineamientos y criterios emitidos por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. 	<p>Establecido por el artículo 82 párrafo décimo de la referida Ley, mismo que estipula:</p> <p>Artículo 82.- El Instituto aplicará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, para sancionar a quienes no cumplan con las obligaciones de la presente Ley.</p> <p>Las sanciones se aplicarán de acuerdo con la gravedad de la conducta incurrida y conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios (artículo 49), y las mismas pueden consistir en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extrañamiento Público, por acuerdo del Pleno del Instituto de Transparencia (artículo 82 de la Ley de Transparencia); • Amonestación; • Suspensión del empleo, cargo o comisión; o Destitución del empleo, cargo o comisión; o Sanción económica; • Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y; • Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. 	<p>I. El Presidente de la Junta de Coordinación Política, quien presidirá el Comité o la persona que él designe;</p> <p>II. El titular de la Unidad de Información;</p> <p>III.- El Contralor Interno.</p> <p>IV. El Secretario de Asuntos Parlamentarios;</p> <p>V. El Secretario de Administración y Finanzas;</p> <p>VI. El titular del Órgano Superior de Fiscalización.</p>	<p>Continúa...</p>
Michoacán			

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Morelos	<p>-----</p>	<p>En atención a su solicitud, hago de su conocimiento que respecto a las sanciones, estas son ejecutadas por parte del Instituto Morenense de Información Pública y Estadística, en base a lo establecido en el TÍTULO VII. De las Falta y Sanciones Capítulo Único que comprende de los artículos 127 al 138 de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.</p>	<p>Por otra parte el consejo de Información Clasificada se integra de la siguiente forma: Los diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política y el Presidente de la Mesa Directiva, como Presidente del Consejo; El Secretario de Servicios Legislativos y Parlamentarios, como coordinador; Técnico; El Titular de la Unidad de Información; y El Presidente del Comité de Vigilancia.</p>
Nayarit	<p>-----</p> <p>Se le informa al peticionario que el marco normativo con el que operan las áreas de transparencia lo constituyen la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado, y el Reglamento Interno de la Comisión de Transparencia del H. Congreso del Estado de Nuevo León; por lo que de conformidad a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 119 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, los mismos se encuentran disponibles en la página de Internet de esta Autoridad, específicamente en las ligas siguientes: LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN VIGOR.- http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20TRANSPARENCIA%20Y%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20DEL%20ESTADO.pdf REGlamento INTERNO DE LA COMISIÓN DE TRANSPARENCIA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/17.pdf</p>	<p>Se le comunica al peticionario que el tipo de sanciones definidas para los servidores públicos que no den respuesta a las solicitudes de información, estas se encuentran establecidas en el Capítulo Tercero de la referida Ley de Transparencia y Acceso a la información del Estado, mismo que comprende del artículo 147 al artículo 153.</p>	<p>Se le comunica que la estructura y organización de la Comisión de Transparencia de este H. Congreso del Estado se encuentra regulada por los artículos 5, 6 y 7 del ya citado Reglamento Interno de la Comisión de Transparencia del H. Congreso del Estado de Nuevo León. Se le hace saber que la actual estructura orgánica y composición de la unidad u oficina de transparencia consisten de un jefe de área y un auxiliar de la misma.</p>

Continúa...

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Oaxaca	<p>Le informo que el marco normativo aplicable es:</p> <ul style="list-style-type: none"> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Honorable congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. 	<p>Se le sugiere consultar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, para determinar el dato de su interés.</p>	<p>Hago de su conocimiento que la información de su interés, se encuentran en proceso de actualización por parte de la Dirección General de Administración y Finanzas del Poder Legislativo.</p>
Puebla			
Querétaro	<p>El Marco Jurídico con el que operan las áreas de transparencia del ITAIPOROO es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo Ley del Sistema Estatal de Documentación Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo, para el Ejercicio Fiscal 2014 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del estado de Quintana Roo Ley General de Contabilidad Gubernamental 	<p>Desde la creación del Instituto y en específico a partir de la fecha en que entró en vigor el derecho de acceso a la información (treinta y uno de julio de dos mil cinco) y hasta la presente fecha (30 de mayo de 2014), EN NINGUN CASO SE HA DEFINIDO E IMPUESTO SANCION A ALGUN SERVIDOR PÚBLICO por parte del ITAIPOROO, con motivo de no haber dado respuesta a la solicitudes de información, toda vez que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, NO CONFIERE FACULTADES AL ITAIPOROO, PARA INSTRUIR PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES, NI PARA APLICAR SANCIONES, así como tampoco para imponerlas a través de las Resoluciones que dicte en los Recursos de Revisión de que conozca, por tal razón, le reitero</p>	<p>Se informa al solicitante que el Instituto no cuenta con un Comité de Información ya que su normatividad no lo señala, de igual forma se informa que con respecto a la composición de la Unidad de Transparencia esta está constituida por el Titular de la Unidad de Vinculación, el Lic. Juan Miguel Jiménez Duarte.</p>
Quintana Roo			

Continúa...

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Quintana Roo	<ul style="list-style-type: none">• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Quintana Roo• Reglamento Interior y Condiciones Generales de Trabajo del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo• Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del estado de Quintana Roo• Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información Pública de los Sujetos Obligados de la LTAIPQROO• Lineamientos Generales sobre la Situación Patrimonial• Manual de Contabilidad Gubernamental del ITAIPQROO• Acuerdo mediante el cual se establecen las disposiciones reglamentarias para el ejercicio del presupuesto asignado al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.	<p>que ESTE ITAIPQROO NO HA DEFINIDO NI IMPUESTO NINGUNA SANCION DE NINGÚN TIPO a servidores públicos, ni autoridades adscritas a los sujetos obligados, por no haber dado respuesta a la solicitudes de información, es decir por incumplimiento a la Ley de Transparencia antes aludida.</p> <p>Ahora bien, no obstante que el ITAIPQROO no cuenta con facultades sancionadoras, el artículo 100 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, lo faculta para que pueda aplicar, a su prudente arbitrio, MEDIOS DE APREMIO a quien desate una resolución o acuerdo que recaigan en el recurso de revisión previsto en esa Ley, los cuales pueden consistir en amonestación o multa equivalente al monto de cincuenta o quinientos días de salario mínimo general diario vigente en el Estado.</p> <p>Lo anterior, sin detrimento de dar aviso al superior jerárquico para que obligue al servidor público a cumplir sin demora la resolución; y si no tuviere superior jerárquico, el requerimiento se hará nuevamente y en forma directa a éste.</p> <p>Cuando no se cumpliere la resolución, a pesar del requerimiento a que se refiere el párrafo anterior, el Instituto procederá a solicitar la destitución del servidor público que incumplió, ante la instancia que corresponda.</p>	

Continúa...

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Quintana Roo		<p>En caso de que el incumplimiento sea realizado por una autoridad que goce de fuero constitucional, se procederá conforme a la Ley de la materia.</p> <p>Así mismo, es importante señalar sobre este punto que se responde, que la Ley en cita, en su artículo 99, remite para efectos de aplicación de sanciones propiamente, a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo.</p> <p>Respecto al tema le informo también, que son los Órganos de Control Interno y/o las Contralorías Internas, según corresponda, de cada uno de los Sujetos Obligados, los encargados de imponer y aplicar las sanciones que determinen, en su caso, siempre y cuando, dentro de su normatividad tengan previamente establecidos los procedimientos de responsabilidad administrativa para la determinación de dichas sanciones. Para lo cual y para efectos de la iniciación de dichos procedimientos administrativos, el ITAIPQROO únicamente les informa del contenido y el sentido de aquellas resoluciones dictadas en contra de los Sujetos Obligados, en las que pudieron haberse cometido hechos y conductas constitutivas de faltas de carácter administrativas por incumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, pero que se insiste, las entidades facultadas para imponer y aplicar sanciones, lo son los Órganos de Control Interno y/o las Contralorías Internas, según corresponda, de cada uno de los Sujetos Obligados.</p>	

Continúa...

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
San Luis Potosí	<p>El Marco Jurídico con el que operan la transparencia en este Poder Legislativo es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos• Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.• Ley Orgánica del Poder Legislativo de San Luis Potosí• Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí• Ley General de Contabilidad Gubernamental• Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí• Reglamento para el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Congreso del Estado de San Luis Potosí.• Lineamientos Generales para Difusión, disposición y evaluación de la Información Pública de Oficio.• Manual para la evaluación de la información pública que debe difundirse de oficio• Acuerdo General mediante el que se instituye la Unidad de Información Pública del CESLP	<p>Estas las podrá consultar del artículo 108 al 118 en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Entidad, en el Título Octavo, capítulo I.</p>	<p>Es la siguiente: Jefe de la Unidad de Información: C.P. Ignacio Alatorre López. Jefe de departamento: Lic. Eladio Acosta Corpus. Auxiliar Jurídico: Lic. Humberto Domínguez González.</p>

Continúa...

Poder Legislativo	1.- Marco Jurídico Áreas de Transparencia	2.- Tipo de sanciones	3.- Estructura e integración del Comité de Información o equivalente
Sinaloa	<p>El Marco Jurídico con el que operan la transparencia en este Poder Legislativo es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Constitución Política del Estado de Sinaloa. • Ley de Acceso a la Información Pública de Sinaloa. • Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa • Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa • Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa. • Ley de entrega-recepción de los asuntos y recursos públicos del Estado de Sinaloa • Acuerdo General para el acceso a la Información Pública del Poder Legislativo. • Acuerdo de clasificación de información reservada del Poder Legislativo 	<p>Las mismas se encuentran estipuladas en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa</p>	<p>Se le informa que la información referente al comité de información es la siguiente:</p> <p>Presidente de la Mesa Directiva Presidente de la Junta de Coordinación Política Secretario General Director Administrativo Titular de la Auditoría Superior del Estado. - Coordinador de la Unidad de Acceso a la Información</p>
Sonora			
Tabasco			
Tamaulipas			
Tlaxcala			
Veracruz			
Yucatán			
Veracruz			
Zacatecas			

Fuentes de información

- Ackerman, J., y Sandoval, I. (2015). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México D.F.: Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Bovens, M., Chillemans, T., & Hart, P. (2008). Does public accountability work? An assesment tool. *Public Administration*, 225-242.
- Cabrero, E. (2012). La acción local en periferias urbanas en México ¿Nuevas o viejas institucionalidades? *Gestión y Política Pública*, 21(Número especial), 83-129.
- Casar, M. A. (2010). La rendición de cuentas y el Poder Legislativo. En M. M. *et al.*, *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 331-406). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Católico, D., Cano, J. y Camacho, J. (2018). Transparencia activa y su relación con el ámbito de gobierno: el caso de las administraciones públicas territoriales en Colombia. *Revista Logos Ciencia y Tecnología*, 172-188.
- Guerrero, E. (2008). *La transparencia*. México, D.F.: Nostra Ediciones.
- Guerrero, M. (2010). El IFAI, el acceso a la información y la transparencia. En J. L. Méndez. *Los grandes problemas de México*. Tomo XIII, Políticas Públicas (pp. 253-300). México D.F.: El Colegio de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enaid/2016/>
- López Ayllón, S. (2012). El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana. México: IFAI.
- Luna Pla, I. (2013). Elaboración y pacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En I. Luna Pla, *Movimiento social del derecho de acceso a la información*. (pp. 107-149). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Marván Laborde, M. (2003). Boletín electrónico de la Secretaría de la Función Pública (13). Obtenido de Un nuevo instrumento para ejercer el derecho de acceso a la información, en Para leer sobre transparencia: <http://www.funcionpublica.gob.mx/eg/eg13/1.html>
- Merino, M. (coord.) (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Merino, M. (13 de junio de 2007). Transparencia, ¿Para todos? *El Universal*, p. sección Opinión.
- Peschard, J. (2008). *Transparencia y partidos políticos*. México, D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Puente, X. (2017). *Reforma en materia de transparencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Sanchez, J. J. (2012). Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos). En Uvalle, R., R. Moreno y B. Lerner, *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo* (pp. 217-266). México, D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales; Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- Schedler, A. (2015). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México D.F.: Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Transparencia Internacional. (12 de noviembre de 2018). International Transparency. Obtenido de What is transparency? Recuperado de <https://www.transparency.org/what-is-corruption#what-is-transparency>
- Uvalle, R. (2012). Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública. En R. U. Bertha Lerner, *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo* (págs. 33-64). México, D.F.: UNAM; Instituto de Investigaciones Sociales; Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- Uvalle, R. (2017). Control del poder en México: una perspectiva desde la rendición de cuentas. En R. U. (coords.). *Sentido y alcance de la rendición de cuentas* (pp. 221-253). Ciudad de México: UNAM-Tirant Lo Blanch.

El agotamiento del modelo de fiscalización actual

Leopoldo Garduño Villarreal*

*Nada abona más a la corrupción
y a la ilegalidad que la impunidad.*

Introducción

La fiscalización superior es la función sustantiva que realiza la Auditoría Superior de la Federación que le permite obtener resultados debidamente sustentados, necesarios para proporcionar elementos con los que, la H. Cámara de Diputados está en condiciones para que, de conformidad con el Artículo 74 de la Constitución, cumpla con su atribución de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y generar propuestas para mejorar la gestión pública.

En la Cuenta Pública se presentan los resultados del manejo presupuestal de los recursos públicos y el cumplimiento de los programas, objetivos y metas aprobados por el Legislativo; no perdamos de vista que este informe da cuenta de los recursos y acciones que, a través de la

* Doctorado en Derecho y Doctorado en Administración Pública; así como dos Maestrías, en las mismas disciplinas, obtenidos en el IESAP y el EPED; Master en Democracia y Parlamento por la Universidad de Salamanca y el INACIPE; Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas por la IAPAS y la Universidad de Alcalá de España y otro Posdoctorado en Derecho por la EPED. Cuenta con Certificación en Auditoría Gubernamental y en Ley General de Contabilidad por la Federación Nacional de la Asociación Mexicana de Colegios de Contadores Públicos en México, A. C., una Especialidad en Fiscalización por el INAP; Diplomado Rendición de Cuentas Auditoría y Fiscalización Superior (Con Mención Honorífica), INAP. Espacialidad en Rendición de Cuentas Auditoría y Fiscalización Superior (Con Mención Honorífica), ha desempeñado diversos cargos en el Poder Legislativo Federal y la Administración Pública Federal y Local, actualmente es Subdirector de Auditorías en la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se captan y ejercen para, con la implementación de los programas, dar atención a la demanda social respecto a sus necesidades.

El mejor indicador, para verificar si la gestión pública ha sido efectiva, respecto a la demanda social, es la satisfacción o inconformidad de ésta; las estadísticas que presentan organismos especializados dan muestra de la falta de efectividad de dicha gestión, los niveles de corrupción, los altos índices de delincuencia, la falta de oportunidades académicas, de empleo, entre otros problemas, demuestran que o las políticas públicas no han sido bien diseñadas o la gestión pública no ha sido implementada adecuadamente.

La fiscalización superior tiene como objetivo dar respuesta a estas interrogantes, evaluar los resultados de las políticas públicas implementadas y aterrizadas a través de la gestión pública. Lo que se ha informado en años recientes al respecto, demuestra una falta de efectividad, ya que se ha identificado un crecimiento en los niveles de corrupción de lo que se desprende que todas las instituciones encargadas de la fiscalización: interna OIC y externa ASF, no han rendido los frutos esperados.

Si bien es cierto que la función de fiscalización no tiene como objetivo luchar contra la corrupción, al identificar irregularidades en la gestión pública tiene elementos para que, de acuerdo con sus facultades, promover acciones sancionatorias ante las autoridades competentes.

Los resultados que presenta la ASF, derivado de la fiscalización que realiza, aun cuando dan muestra de grandes hallazgos, derivan de una parte, desde mi punto de vista, muy reducida del universo a fiscalizar, lo cual implica la importancia de generar propuestas que permitan ampliar este universo y, con el apoyo de tecnologías modernas, determinar qué y cuánto se puede fiscalizar para obtener mejores resultados.

Un punto que se toca en esta investigación, es el que la ASF, dado que comparte la misma función fiscalizadora con los OIC´s insertos tanto en la administración pública como en los órganos constitucionalmente autónomos; así como con las áreas competentes en esta materia tanto en las entidades federativas como en los municipios y alcaldías, debe enfocar sus evaluaciones a la función que estos entes fiscalizadores desempeñan, sin perder su atribución de fiscalizar el ente donde estén insertos éstos y, en

caso de identificar irregularidades no detectadas por el OIC, hacerlos corresponsables de dichas irregularidades; esto permitiría seleccionar entes públicos, que de acuerdo a los informes que presentan periódicamente, no cumplen con los objetivos de sus propios programas y se identifican muchas irregularidades administrativas y financieras en su gestión.

Esta investigación comprende un análisis documental de los trabajos generados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fuentes bibliográficas y la revisión de la normativa que regula las actividades de la propia institución de fiscalización, lo que permitió elaborar una propuesta de estructura orgánica y un sistema de evaluación que permite aprovechar el trabajo sustantivo que realizan los Órganos Internos de Control de los entes ejecutores de recursos federales (Gobierno Federal, Órganos Autónomos, Congresos Legislativos de los Estados, Municipios, alcaldías entre otros).

Las propuestas que se generan, derivadas de esta investigación, se justifican ya que en la medida en que la estructura orgánica de la ASF sea acorde con sus responsabilidades, el ente fiscalizador podrá instrumentar programas de trabajo que le permitan verificar, de mejor manera, el logro de objetivos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el adecuado uso de los recursos públicos federales y el cumplimiento de las normas establecidas por parte de los entes fiscalizados; asimismo, estará en condiciones de coadyuvar con los entes ejecutores del ingreso-gasto público federal para lograr mejores resultados y que éstos se desempeñen con eficiencia, economía y efectividad.

La nueva estructura de fiscalización que se propone está enfocada de manera sectorial, lo cual permite la ejecución de revisiones con visión integral a los entes ejecutores de recursos federales, esto permitirá especializar al personal, tener una continuidad en las revisiones y la oportunidad de realizar estudios y análisis sectoriales retrospectivos que permitan identificar su problemática y dar mayores elementos a los legisladores para que ayuden a generar políticas públicas adecuadamente dirigidas a través de los programas autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los métodos utilizados para este trabajo fueron analítico-sintético y de manera preponderante, el método hipotético-deductivo, que es el procedimiento o camino que sigue el investigador para hacer, de su activi-

dad, una práctica científica. El método hipotético-deductivo tiene varios pasos esenciales: observación del fenómeno a estudiar, creación de una hipótesis para explicar dicho fenómeno, deducción de consecuencias o proposiciones más elementales que la propia hipótesis, y verificación o comprobación de la verdad de los enunciados deducidos comparándolos con la experiencia, entre otros.

Estos métodos se manifiestan en la investigación porque se realizó el análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), sintetizando la parte correspondiente de los artículos que norman el quehacer de la Auditoría Superior de la Federación; la Ley que reglamenta el Artículo 79 constitucional y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación vigente, con el objetivo de enriquecer el conocimiento y la argumentación de la propuesta; se hizo un estudio que fue de lo general a lo particular y se hacen planteamientos que llevan al cumplimiento constitucional, se plantean las hipótesis de trabajo que guían la investigación.

Ante lo expuesto, surgen las siguientes preguntas, motivo de esta investigación: ¿Es adecuada la estructura orgánica para "...fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; 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 realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales...?"

El proceso sustantivo que realiza actualmente la ASF de "...fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; 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 realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales...", ¿genera la información suficiente para dar respuesta sustentada a los requerimientos constitucionales, que se materializan en el artículo 14 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación?

En atención al planteamiento de las preguntas, se exponen las siguientes hipótesis de trabajo:

H1.- La estructura orgánica plasmada en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación le impide realizar la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, acorde a los requerimientos constitucionales, por lo que se hace necesario rediseñar su estructura y la forma en que realiza la fiscalización.

H2.- La forma en que actualmente realiza la ASF sus actividades de fiscalización, para dar cumplimiento a su programa de trabajo sustantivo, no le permite dar cumplimiento a la atribución constitucional de fiscalización.

El Objetivo de este trabajo es: desarrollar un *estudio de la estructura orgánica* y de las atribuciones así como una evaluación exhaustiva de las normas que regulan el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, *de los procedimientos que utiliza para realizar su labor sustantiva* (fiscalización) y de los resultados que presenta en su Informe, con el propósito fundamental de, en su caso, *proponer una estructura* que responda a los requerimientos para modernizar la fiscalización superior y *reenfocar las actividades de fiscalización* de tal forma que le permita cumplir con su mandato constitucional y que sus resultados sean de mayor utilidad para los trabajos legislativos de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y para que la sociedad esté mejor informada del destino de los recursos que aporta al Gobierno.

Antecedentes

La línea de tiempo que se analiza tiene su base en 1453, considerando la inclusión de este tema en la Constitución Política de 1917 para concluir con la última modificación al artículo 79 fracción I segundo párrafo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 29 de enero de 2016.

La función fiscalizadora en México se remonta al Tribunal Mayor de Cuentas, constituido por las Cortes Españolas en 1453,¹ quien aprovechando la experiencia de su cultura, y para contribuir a su economía, aprovecharon el arraigo de los mecanismos de control y distribución implementados, enriqueciéndolos con los adelantos europeos respecto al tema de la rendición de cuentas.

1 Esta fiscalización que se realizaba, estaba dirigida básicamente a cuantificar los montos de las riquezas conquistadas, para calcular adecuadamente el “quinto real” que debía enviarse a la metrópoli (N. de A.).

Lo anterior se realiza con el objetivo de controlar al conquistador y evitar, en la medida que lo permitían esos controles, que éste se apodere de la riqueza del territorio conquistado en su propio beneficio. Es así como nacen instituciones como la Real Hacienda, la Encomienda, los Repartos, el Consejo Real y Supremo de Indias, así como los oficiales reales expresamente designados para llevar el registro de la riqueza obtenida de la explotación agrícola, minera y tributaria, quienes coordinaban estas actividades con el virrey buscando que se dieran los beneficios de la conquista para retribuir a la Corona lo que por derecho le correspondía.

Dado el auge, cada vez mayor, de la minería y la agricultura y su consecuente importancia en el comercio internacional, se considera necesario consolidar paulatinamente la Dependencia directa de la Colonia con la Corona, con lo que se daba un mayor poder y un dominio de los instrumentos que hacían funcionar esta administración, aun cuando existiese una gran distancia geográfica de los territorios. Esto generó la necesidad de incrementar las medidas de control respecto a los funcionarios administrativos al servicio del rey dando origen así a los Tribunales de Cuentas de Indias y las Contadurías de Cuentas de Indias, antecedentes fundamentales de los Órganos de Fiscalización actuales.²

Están documentadas una serie de modificaciones que son trascendentes para la fiscalización, a las cuales únicamente haremos referencia en cuanto a los años en que se hicieron vigentes y no a su contenido; tal es el caso de la realizada en 1503 en donde se convierte en encargada de la vigilancia de los caudales públicos por medio de las tesorerías americanas. Aunque con diversas reformas, este Tribunal subsistió durante todo el virreinato (tres siglos) con diversas reformas sin interrupción.

Posteriormente se dan otras modificaciones, en 1554 en donde se le dan facultades para emitir sugerencias para mejorar la administración, cobro y recaudo de la Real Hacienda. Durante el reinado de Carlos II, en el año de 1680 se concluyó la obra de recopilación jurídica iniciada en 1570 por el Rey Felipe II, integrándose en nueve libros la “Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias”; en estas modificaciones se establecieron tres instrumentos de fiscalización: los juicios de residencia, las visitas y la rendición de cuentas.

2 Como ya se menciona en la referencia anterior, las actividades estaban encaminadas a vigilar las riquezas (N. de A.).

El juicio de residencia consistía en revisar la actuación de un funcionario de gobierno al momento de que concluyera el ejercicio de su cargo, sin que pudiera abandonar el territorio o residencia en el que desempeñó sus funciones. Podía aplicarse a cualquier funcionario incluyendo virreyes y la sanción, en caso de comprobarse alguna responsabilidad, consistía en una multa.

La visita, a diferencia del juicio de residencia —que se aplicaba al término del mandato—, podía desarrollarse en cualquier momento de la gestión del funcionario visitado sin que fuera requisito encontrarse separado del cargo. Se utilizaba para la fiscalización del ejercicio de cargos vitalicios o prolongados. Por su parte, la rendición de cuentas de las cajas reales guardaba relación con la fiscalización de las actividades de los oficiales reales que tenían a su cargo la recaudación de los recursos y contribuciones de la Corona Española.

Es en 1812 cuando en la Constitución Política de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz se observa como facultad de las Cortes, examinar y aprobar las cuentas de los caudales públicos.

Al alcanzar México su independencia y con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824, se facultaba al Congreso, en el artículo 50 fracción VIII para fijar los gastos generales de la Nación en vista de los presupuestos que le presentara el Poder Ejecutivo; establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República; arreglar su recaudación; determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Poder Ejecutivo.

El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se presenta cuando se decretó la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) sustentada en la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública³ y bajo la inspección de la Comisión de la Cámara de Diputados formada por cinco diputados, encargada de examinar y glosar⁴ las cuentas de gastos y de crédito público; analizar los presupuestos de gastos e informar a la Comisión de Diputados; hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e in-

3 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. México. 16 de noviembre de 1824.

4 Glosa. (Del lat. *glossa*, palabra oscura, que necesita explicación, y este del gr. γλῶσσα, lengua). 1. f. Explicación o comentario de un texto oscuro o difícil de entender. *Diccionario de la Real Academia Española*. Vigésima Segunda Edición. Editorial Espasa.

versión de las rentas nacionales; glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda y expedir el finiquito de la cuenta de la Tesorería.⁵

Aun cuando existen algunas reformas en materia de fiscalización, para efecto de esta investigación se consideró de la mayor importancia la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en 1917.

En esta reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ en diferentes artículos hacen mención nuevamente de la atribución del Legislativo respecto a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública, tal es el caso del artículo 65 en el que se menciona que el Congreso se reunirá el 1.º de septiembre de cada año para ocuparse, entre otros asuntos, a lo indicado en su fracción I que menciona lo relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública del año anterior que será presentada a la Cámara de Diputados; en el artículo 73 fracción XXXIV se establece que el Legislativo tiene la facultad para examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo avocándose no sólo a la comprobación de las partidas gastadas, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

Es hasta 1963, época en que es Presidente de la República Adolfo López Mateos, cuando se reforman los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda⁷ para establecer que los estados de contabilidad que resumían las cuentas anuales del Erario Federal, del Departamento del Distrito Federal, Territorios Federales y de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública se entregarían a la Contaduría Mayor de Hacienda, conjuntamente con los documentos comprobatorios originales y libros de contabilidad respectivos para su revisión, estableciendo un plazo de un año para que la Contaduría realizara la revisión correspondiente. Este Decreto dejaba sin efecto los artículos 29, 30 y 31 de la propia Ley Orgánica de la contaduría Mayor de Hacienda que regulaba dentro del capítulo de las disposiciones diversas lo relacionado con los plazos de revisión, los documentos comprobatorios y los finiquitos.

5 En estos casos, existía la posibilidad de cerrar las cuentas públicas, actualmente las cuentas pueden ser revisadas en cualquier momento (N. de A.).

6 Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. México el 5 de febrero de 1917.

7 Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. México el 30 de diciembre de 1963.

Es así como el 14 de julio de 1999, el Constituyente reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ iniciando su vigencia estas modificaciones al día siguiente de su publicación; de manera específica se hacen los siguientes comentarios.

Un cambio fundamental para el trabajo independiente, característica considerada dentro de las normas de auditoría gubernamental de la ASF, es la forma en que se designa al Auditor Superior de la Federación y el procedimiento con el que se remueve; con la modificación se determina que se requiere que la votación sea por mayoría calificada para proceder, esto implica que por lo menos debe haber dos o más partidos involucrados en estas autorizaciones, esto elimina que el trabajo de la institución pueda ser utilizada de manera partidista con fines distintos a la fiscalización gubernamental.

Entre las trascendentales facultades otorgadas se encuentra el poder realizar auditorías de desempeño; fiscalización de recursos transferidos a fideicomisos; se prevé que todas las entidades fiscalizadas deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

Dentro del marco de las reformas y adiciones constitucionales en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, publicadas el 26 de mayo de 2015, se amplían las facultades de la ASF, para fiscalizar deuda pública, así como destino y ejercicio de las garantías. También se precisa que la facultad de fiscalización que realiza la ASF, abarcará a la deuda pública y, sobre todo, las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y los municipios en cuyo supuesto, fiscalizará el destino y el ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

Generalidades de los Órganos de Fiscalización Superior. Los Órganos de Fiscalización Superior existentes en el orbe, están obligados a actuar cada vez más, de manera coordinada para aprovechar las economías de escala que ofrecen las experiencias internacionales y aplicar hacia su interior estrategias probadas en otras latitudes.

8 Este Decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*. México el 29 de julio de 1999 (N. de A.).

Buena parte de los países de Europa, América y Asia cuentan, en la actualidad, con un Órgano de Fiscalización Superior que encabeza el esquema de control y vigilancia de la función pública y constituye el principal instrumento para garantizar la transparencia y rendición de cuentas.

Es importante mencionar que no se comparte la opinión de que a las entidades de fiscalización superior se les otorgue autonomía plena; ellos, como cualquier ente que tenga acceso al manejo y/o ejercicio de recursos públicos, deben cumplir con la normativa que se establezca para este fin, como lo marca actualmente la propia Ley de Fiscalización.

Un punto adicional respecto a la autonomía es que, los Órganos Constitucionalmente Autónomos, (sin dependencia de los poderes Ejecutivo Legislativo o Judicial), son instituciones creadas para realizar funciones que alguno de los tres poderes no ha sido capaz de desempeñar adecuadamente pero que, en estricto sentido, contravienen lo establecido en nuestra Constitución en el Título Tercero Capítulo I de la División de Poderes que en el artículo 49 menciona: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Por otra parte, el principal factor para la fiscalización es el humano, a este respecto es conveniente resaltar la importancia de implementar los mecanismos, lineamientos o procedimientos necesarios para estar en condiciones de contar con los mejores elementos de acuerdo a los perfiles de puestos establecidos por la ASF.

Es conveniente dar claridad a la relación laboral del personal de la ASF con el objetivo de dar mayor certeza a los trabajadores, evitando así el manejo discrecional que hacen las autoridades en el nombramiento del personal y la gran rotación de personal que se tiene en esta institución; proporcionar una capacitación continua de acuerdo a las actividades que desempeña les da la posibilidad de aspirar a cubrir las plazas vacantes o de nueva creación en rangos superiores, de conformidad con su Servicio Fiscalizador de Carrera o, en su defecto, obtener reconocimientos monetarios de acuerdo a su desempeño pudiendo ser promovido en un mismo rango pero de nivel bajo a nivel alto.

La normativa de la ASF⁹ menciona que para garantizar la profesionalización y desarrollo de los trabajadores de la ASF, se establecerá el Servicio

9 Artículo 85 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, D. O. F. 29 de diciembre de 2000. Última actualización 4 de abril de 2005.

Fiscalizador de Carrera; me parece que implementar en el servicio fiscalizador, de manera generalizada, es dar un paso adelante, con esto se impediría que periódicamente existan cambios o despidos injustificados, además de darle seguridad y certeza al trabajador, continuidad al trabajo y respeto a la institución, es necesario dejar claro que no son agencias de colocaciones ni puestos de los que se puede disponer caprichosamente por el solo hecho de tener la responsabilidad de este organismo.

Si realmente se quiere contar con organismos que permitan realizar una fiscalización profesional, también se deben profesionalizar los cuadros que permitan obtener los resultados de acuerdo al mandato constitucional.

No se trata de darle permanencia al personal por el simple hecho de tener en la institución un Servicio Fiscalizador de Carrera, tenemos que darle certeza a los servidores públicos en su trabajo pero de acuerdo a sus capacidades, sus resultados, su preparación y su continua capacitación pero sobre todo con políticas y normas claras y transparentes que hagan posible acceder a puestos superiores lo que permitiría mejorar sus expectativas de vida.

Fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación

Facultades Constitucionales de la Auditoría Superior de la Federación

Las modificaciones a diversos ordenamientos jurídicos se generan debido a la demanda de la sociedad y de los organismos internacionales respecto al mal funcionamiento de sector gubernamental que el Congreso de la Unión Mexicano realiza modificaciones constitucionales de tal envergadura que le da un lugar preponderante al rubro de la Fiscalización Superior, de hecho, se crea una sección especial para este tema haciendo profundas modificaciones al sistema que tradicionalmente se había ejecutado.

Como ya se comentó anteriormente, la atribución de la Auditoría Superior de la Federación de fiscalizar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal deriva de la fracción IV del artículo 74 constitucional que menciona, como una de las facultades exclusivas de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal a

través de la Auditoría Superior de la Federación considerando los siguientes aspectos:

- a) Evaluar los resultados de la gestión financiera;
- b) Comprobar que se hayan ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación y,
- c) Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

En el segundo párrafo del artículo 74 fracción VI, se menciona el alcance de las actuaciones de la entidad de fiscalización superior al mencionar que, en el desempeño de su función sustantiva, aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, determinará las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Asimismo, en el caso de las revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, cuando identifique irregularidades, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La modificación del artículo 79 constitucional, lo convierten en el sustento normativo para la creación y funcionamiento del órgano técnico de fiscalización de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

Buscando que esta entidad de fiscalización superior de la federación, de la Cámara de Diputados, realice su función sustantiva de manera independiente para que los resultados que se obtengan con su labor de fiscalización realmente tengan un impacto de coadyuvancia en los entes auditados, *se le dotó de autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones, **dejando claro** que para el manejo administrativo se atienda lo establecido en la propia Ley*, es así que en ese mismo párrafo indica que para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, funcionará en los términos que disponga la ley.

Es conveniente aclarar este tema porque existen tentaciones que llevan a querer interpretar lo que dice literalmente este primer párrafo del artículo 79 de la Constitución, se han llegado a excesos de omitir, deliberadamente,

las últimas siete palabras del párrafo, “...en los términos que disponga la ley,” con lo cual parecería que la Auditoría Superior de la Federación tiene autonomía plena, lo cual es falso ya que, desde su creación, los legisladores determinaron claramente que era autonomía limitada “técnica y de gestión”, aun cuando en la Ley se ha distorsionado su concepto al mencionar en el artículo 4, fracción III lo siguiente:

III. Autonomía de gestión: “la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para decidir sobre su organización interna, estructura y funcionamiento, así como la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros que utilice para la ejecución de sus atribuciones, en los términos contenidos en la Constitución y esta Ley”.

Por último, se indica, en la propia Constitución, cuál es su ámbito de acción, jurisdicción, y su material de trabajo al mencionar, en el artículo 79, que la entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y 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 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.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, este es otro tema interesante, como la constitución en la fracción primera segundo párrafo menciona que podrá hacerlo directamente o con las entidades locales de fiscalización y, dado que existían recursos para realizar esta función, la ASF prefirió hacerlo, hasta hoy, directamente. De alguna forma el recurso que se otorgaba para esta participación, Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), se *eliminó* con lo cual, la obligación de compartirlo con las entidades locales de fiscalización ya no existe, casualmente se genera un nuevo recurso, que sin reconocer que sustituye al PROFIS es de montos similares, pero en este ya no existe la obligación de compartirlo, a menos que lo decida la propia ASF, lo cual en los dos años que lleva de vigencia este recurso, no se ha hecho.

Con estas modificaciones se elimina el principio de anualidad, que no el de posterioridad, ya que el cuarto párrafo de esta fracción menciona que la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública

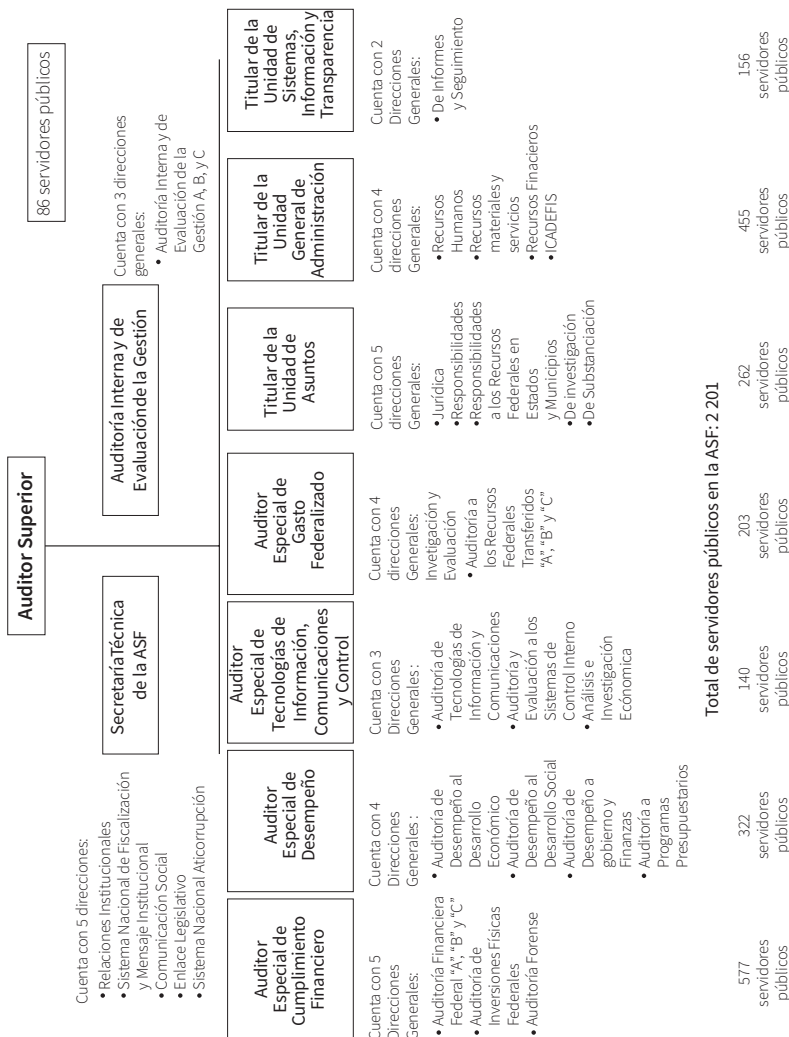
en revisión, esto permite ampliar la función fiscalizadora y estar en condiciones de dar mejores resultados y opiniones útiles para los legisladores.

Entrando en materia de las áreas y atribuciones que identifican el agotamiento del modelo de fiscalización, en primera instancia, mencionaríamos la *estructura de la Auditoría Superior de la Federación*, la cual, de conformidad con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en su artículo 90 menciona que el Auditor Superior será auxiliado en sus funciones por los auditores especiales, los titulares de unidades, directores generales, auditores y demás servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con el presupuesto autorizado. Es el Capítulo Primero del RIASF, que menciona que la ASF cuenta con las siguientes Unidades Administrativas:

- Auditor Superior de la Federación.
- Auditor Especial de Cumplimiento Financiero.
- Auditor Especial de Desempeño.
- Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control.
- Auditoría Especial del Gasto Federalizado.
- Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.
- Titular de la Unidad General de Administración.
- Titular de la Unidad de Sistemas, Información y Transparencia.

Una estructura más detallada, se observa en la figura que a continuación se presenta:

Análisis a la estructura orgánica de la ASF. Unidades Administrativas de la ASF



Fuente: elaboración propia con base en el programa de auditorías de la ASF.

Como puede observarse, la estructura de la ASF está diseñada por actividades, sin embargo, las auditorías las planea en función de grupos funcionales como se puede observar su Programa Anual de Auditorías 2016, de las auditorías y estudios y evaluaciones, las desagrega de la siguiente forma:

- Gobierno.
- Desarrollo Social.
- Desarrollo Económico.
- Entidades Federativas y Municipios.

Por tipo de auditoría generalmente le dan más cobertura a las financieras y de cumplimiento normativo, como se observa en el cuadro que a continuación se presenta:

Grupo funcional	Tipos de auditoría				
	Desempeño	Financiera con enfoque de desempeño	Financiera y de cumplimiento	Inversiones Físicas	Forense
Gobierno	46	4	77	13	1
Desarrollo Social	52	14	96	8	7
Desarrollo Económico	51	3	89	74	5
Entidades Federativas y Municipios		730	545	41	2
Total 1,858	149	751	807	136	15

Fuente: elaboración propia con base en el programa de auditorías de la ASF.

Es importante mencionar que para 2016 entra en vigor la modificación del marco legal aplicable que les instruye para hacer entregas parciales de informes individuales, con lo cual se cristaliza una parte importante de la reforma anticorrupción en la vertiente de la fiscalización superior, ya que se podrá tener, con mayor oportunidad, información confiable respecto al desempeño de la gestión pública realizada con los recursos públicos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Observaciones y acciones promovidas

Como resultado de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal la ASF determina una serie de irregularidades y deficiencias detectadas, las que dan origen a la emisión de acciones que ese órgano técnico de la H. Cámara de Diputados formula, promueve, presenta o impone de manera directa.

En este informe parcial, producto del Resultado de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2016, presenta un total de 502 informes que representan el 27 % del Programa Original, de lo cual, se tiene la siguiente información: 378 se vinculan con gasto federalizado, 46 con desarrollo económico, 41 con la función gobierno y 37 con desarrollo social, en total suman **430**; por lo que toca a las auditorías de desempeño, se realizaron **72**.

Los resultados de estas auditorías, de acuerdo al informe que presentan derivaron en 2,424 acciones de acuerdo a lo siguiente:

- a) recomendaciones 1,116;
- b) pliegos de observaciones 583;
- c) promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias 555;
- d) solicitudes de aclaración 140, y
- e) promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal 30.

Es importante comentar que derivado del análisis al IRRFCP que rinde la ASF a la H. Cámara de Diputados, la Comisión de Vigilancia ha venido recomendando que se ejerzan plenamente sus facultades otorgadas en la Ley para atender directamente las acciones de carácter correctivo, particularmente aquellas para determinar los daños y perjuicios correspondientes y, en su caso, promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades y presentar las denuncias y querellas derivadas de presuntas conductas ilícitas.

Es sumamente relevante hacer un análisis cuidadoso de las acciones promovidas a efecto de verificar su consistencia y calidad, existen muchas acciones, sobre todo lo que se refiere a Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS) que en los primeros informes se ven

disminuidas debido a que el Órgano de Control Interno generalmente no encuentra elementos suficientes, en la información presentada por la ASF, para sancionar. Este esfuerzo de fiscalización se pierde cuando los resultados determinados, no se ve la consecuencia de acuerdo a las presunciones que se mencionan en los informes.

Resultados de la investigación

El objetivo de este documento es hacer una evaluación que justifique los cambios que se proponen, tanto en la estructura orgánica como en la forma de realizar la fiscalización, que permitan a la ASF cumplir los objetivos derivados de las atribuciones constitucionales relacionados con la fiscalización así como la necesidad de algunas modificaciones en la normativa aplicable para mejorar los resultados de la fiscalización.

Es importante mencionar que los montos presupuestales, tanto de ingresos como de egresos, susceptibles de ser fiscalizados ascienden a 4.8 billones de pesos; es decir, hay que auditar ese monto tanto en el ingreso como en el gasto. Adicionalmente la evaluación de todos y cada uno de los programas federales en cuanto al cumplimiento de sus objetivos.

Por cierto, los resultados de la fiscalización deberían proporcionar elementos para que en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados considere los siguientes puntos:

- ¿Qué recursos están disponibles o pueden generarse?
- ¿Qué sectores de la economía son importantes ese año, en congruencia con los proyectos de mediano y largo plazos?
- ¿Qué aspectos sociales requieren de atención inmediata?
- ¿Qué atención inmediata y qué puede dejarse para años posteriores?
- ¿Qué parte del problema se está atendiendo este año?
- ¿Qué es una estimación anticipada de los egresos del sector público? (bajo un escenario de ingresos disponibles).

Un punto adicional es que no todos los recursos fiscalizables están en el centro del país, la fiscalización se hace *in situ*; por ejemplo, si estamos hablando de participaciones y aportaciones, tendremos no sólo que fiscalizar a cada entidad federativa (32), sino además, a los municipios (2,457, según INEGI) a las ahora alcaldías (16) de la Ciudad de México.

Para identificar el ámbito de acción de la ASF en el concepto de gasto es importante desglosar cómo está distribuido el Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo esta distribución de la siguiente forma: por entes ejecutores, clasificación administrativa, (quién realiza el gasto), por objeto del gasto; es decir, en qué se gasta, clasificación económica (gasto corriente y gasto de capital) y de acuerdo a la orientación de las acciones públicas, clasificación funcional (para qué se gasta), de acuerdo a lo siguiente:

Una vez que se tiene determinado quién, en qué y cuál es el objetivo del gasto determinado en el Presupuesto de Egresos, se identifica, de manera específica, quiénes realizan el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos tanto en los Poderes de la Unión como de los entes públicos; también se analiza el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que por Ley se rinden periódicamente, en el cuadro siguiente se identifican estos entes fiscalizables.

Gobierno Federal

- a) Poder Legislativo: H. Cámara de Diputados, H. Cámara de Senadores y la Auditoría Superior de la Federación;
- b) Poder Ejecutivo: **Administración Pública Centralizada**, Presidencia de la República, Procuraduría General de la República, Secretarías de Estado, Tribunales Agrarios y Tribunal Fiscal de la Federación; **Administración Pública Paraestatal**: Entidades de Control Directo Presupuestario, Entidades de Control Indirecto Presupuestario;
- c) Poder Judicial: Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, y
- d) Órganos Constitucionalmente Autónomos de Gobierno.

Cabe mencionar que la fiscalización no termina sólo con la emisión de los informes del resultado y de la evaluación que se hace a través de las auditorías que se realizan a los entes fiscalizables, en este mismo artículo constitucional se menciona que, en caso de encontrar alguna anomalía que se derive de la revisión que se realice, deberá investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, además de efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.

En caso de contar con elementos suficientes, como parte de las acciones que realiza la ASF, promover ante la autoridad competente las posibles sanciones que deriven de dichas irregularidades, hasta aquí se realiza tal cual, pero en el seguimiento de dichas promociones no está contemplado, en la normativa aplicable en la fiscalización, que en todas las promociones la ASF sea coadyuvante, sólo en las denuncias de hechos y aun así, los resultados de dichas promociones no derivan en sanciones como lo esperaría la ASF.

Si en la revisión que se realiza a los entes fiscalizables y de los resultados de la auditoría, derivan algunas irregularidades administrativas, hay que hacer un seguimiento estrecho para que, en base a los compromisos adquiridos en la reunión de confronta, puedan recibirse los elementos y argumentos que solventen estas irregularidades.

Adicionalmente, ya lo dijimos en párrafos anteriores, habrá que promover las acciones pertinentes ante las autoridades competentes para que se atiendan las irregularidades que se detectaron pero que la ASF no es autoridad para sancionar.

Conclusiones

Como puede observarse, cumplir con las atribuciones constitucionales otorgadas a la Auditoría Superior de la Federación no es cosa fácil, es necesario revisar la actuación de este amplio universo de entes fiscalizables, el uso correcto de los recursos públicos y los resultados programáticos que se obtienen con sus acciones por lo que se requiere realizar un sinnúmero de

actividades para estar en condiciones de poder dar opiniones sustentadas que respondan a este mandato constitucional.

Una actividad importante, que también es relevante en la fiscalización, es la evaluación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales indicados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, también aquí es necesario hacer un paréntesis porque evaluar cada uno de estos programas implica destinar una gran cantidad de recursos humanos para realizar esta tarea, toda vez que en los programas federales confluyen diferentes entidades, dependencias del gobierno federal, estados y municipios.

Esta identificación de entes fiscalizables, está encaminada a definir el universo de entes que son susceptibles de ser fiscalizados, sin olvidar que en cada uno de ellos es posible realizar diferentes tipos de auditorías, ya se vio que de manera enunciativa se menciona que las auditorías al gasto público federal podrán ser de desempeño, financiera con enfoque de desempeño, financiera y de cumplimiento, inversiones físicas y forense.

Como puede observarse, este tipo de auditorías darían, de manera muy general, el conocimiento de cómo se utilizan los recursos públicos para la operación de los entes fiscalizables; sin embargo, para efectos de fiscalización, al menos en el concepto moderno, no es suficiente saber que los recursos se están utilizando oportunamente, que se adecuan a los montos establecidos en el Presupuesto, que se cumple con las normas legales para su utilización y que se están registrando adecuadamente.

Dentro del nuevo concepto de fiscalización ahora es necesario identificar, de acuerdo al diagnóstico previamente realizado por el propio órgano técnico de fiscalización mediante estudios retrospectivos, qué parte de la problemática están atacando estas políticas públicas a las cuales se les ha dado suficiencia presupuestal y en la que participan estos entes fiscalizables, pero adicionalmente, es necesario evaluar la efectividad de estas medidas; es decir, si se cumplieron los objetivos previamente determinados.

Es difícil, la conclusión es *que casi imposible*, que con el número tan limitado del recurso humano, la estructura que actualmente tiene la ASF y el modelo de fiscalización, se pueda *dar cumplimiento fehacientemente al mandato constitucional* de fiscalizar en forma posterior los ingresos, egre-

sos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y municipios; fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

Por lo anterior, es recomendable generar un cambio que permita abarcar más entes fiscalizables, conocer con mayor amplitud los resultados de la gestión pública, del cumplimiento de los programas federales y del ejercicio financiero, ingreso-gasto y, en su caso, hacer un seguimiento estrecho a las promociones que derivan de los resultados obtenidos en la fiscalización, hasta que causen estado, para que la función sustantiva que realiza la ASF, tenga una consecuencia positiva; es decir, que mejore la gestión pública, que disminuyan los desvíos de recursos y, con ello, los niveles de corrupción. Una parte fundamental que deriva de la fiscalización, es que los legisladores tengan mayores elementos para su función legislativa y que la sociedad se vea beneficiada con el cumplimiento de los programas que aprueba el gobierno.

Para tal efecto, se hacen las siguientes propuestas con la mejor de las intenciones de que la sociedad legitime la actuación del gobierno y que, de esta forma, la función de la ASF se vea efectiva considerando que existe una satisfacción social, derivado de la fiscalización que realiza.

Propuestas

Estructura

Se considera congruente que la estructura de la Auditoría Superior de la Federación esté conformada de acuerdo a los grupos funcionales que reporta el gobierno, en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, considerando que es la materia de fiscalización fundamental y que, el personal asignado a cada una de estas *auditorías especiales*, se especializaría por temas, considerando que los auditores gubernamentales, no tienen problema para realizar cualquier tipo de auditoría, pero quizás sí para conocer cada uno de los temas que implica el Grupo Funcional; de hecho, los reportes que presenta la ASF, guardan este orden también.

Es conveniente mantener las otras dos *auditorías especiales*, la de desempeño y la de gasto federalizado, considerando la especialización para el desempeño de estos tipos de auditorías y la utilidad sustantiva en cuanto a sus resultados, de acuerdo a lo siguiente:

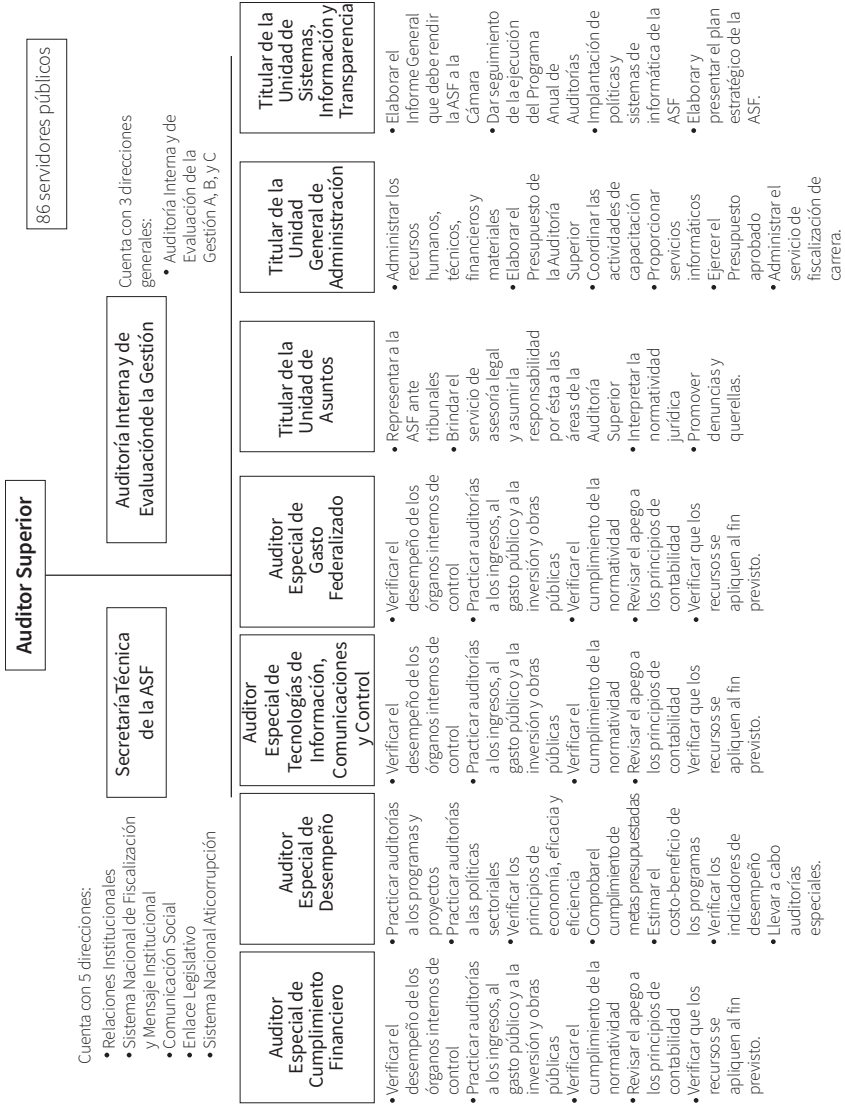
En el caso de las auditorías de desempeño, su utilidad radica en los objetivos que se buscan con su ejecución, la evaluación de los entes públicos en cuanto al adecuado uso de sus recursos, del cumplimiento de su misión que deriva de las atribuciones que tiene definidas en su reglamento, evaluando la utilización legal y eficiente de sus recursos en función de sus procesos, el cumplimiento de sus objetivos en relación con las políticas públicas en las que participa y su impacto social.

Respecto a las auditorías que se realizan a las entidades federativas en cuanto a los recursos públicos federales que se otorgan con base en las reglas determinadas en la Ley de Coordinación Fiscal, entre otras; el monto que se otorga a través de las aportaciones y participaciones, representan un monto muy relevante en cuanto a los ingresos totales del Gobierno Federal, en 2014 los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal representaron en promedio el 90 % de sus ingresos, en Baja California representaron el 81 % de sus ingresos totales, de acuerdo a la información que presentó la ASF, este tipo de fiscalización está enfocada a verificar que los recursos otorgados están utilizado de acuerdo a lo estipulado en los fondos y programas determinados por el Legislativo.

Respecto a las Unidades que realizan actividades adjetivas o de apoyo, no se considera mayor modificación, salvo que en la Unidad de Asuntos Jurídicos, dentro de sus atribuciones, adquiera una mayor responsabilidad respecto a los documentos que se emiten hacia los entes auditados y no sólo con carácter de opinión.

Para tal efecto, se presenta la propuesta de estructura con las funciones que realizarían, a saber:

Propuesta de Estructura Orgánica y Responsabilidades de las Unidades Administrativas de la ASF



Atribuciones

Esta es, desde mi perspectiva, la parte fundamental para modificar el sistema de fiscalización que realiza la ASF y estar en condiciones de abarcar un número mayor de entes públicos fiscalizables, como se puede observar en la figura anterior, excepto la Auditoría Especial de Desempeño, para las demás Auditorías Especiales una de sus primeras y principales funciones será la de “verificar el desempeño de los órganos internos de control”, esto tiene que ver con la función sustantiva que tienen estos órganos internos considerando que tienen una función similar a la que realiza la ASF. Esto sin perder su atribución de poder fiscalizar, como hasta el momento se hace, al ente donde están insertos los órganos internos de control y, en caso de identificar irregularidades, hacer corresponsables a los titulares de los OIC’s.

Otra atribución que me parece importante es que la Unidad de Asuntos Jurídicos *no sólo sea dar asesoría legal a las áreas*, hemos identificado que muchos asuntos que se promueven no proceden por insuficiencias jurídicas y, cuando se trata de deslindar responsabilidades, la Unidad de Asuntos Jurídicos hace valer que sólo opina, es necesario que se haga corresponsable de los asuntos que se generan y que tiene que ver con promociones ante otro tipo de autoridades; por lo anterior, se recomienda que la atribución se amplíe para quedar de la siguiente forma: “Brindar el servicio de asesoría legal y asumir la responsabilidad por ésta a las áreas de la Auditoría Superior”.

Plataforma digital

Para estar en condiciones de evaluar adecuadamente a los entes fiscalizables, es necesario que los OIC’s, insertos en ellos, presenten en la Plataforma Digital, en el Sistema de información y Comunicación del SNA y del SNF, no sólo los programas de trabajo de estos Órganos sino los resultados de los mismos, para que puedan ser evaluados por la ASF y poder contar con información que le permita hacer un Programa Anual de Auditorías con mayor utilidad.

Modificación a la LFRCF

Adicionalmente de modificar tanto en Ley como en el Reglamento Interior de la ASF los artículos correspondientes para que la Unidad de Asuntos

Jurídicos esté en condiciones de “Brindar el servicio de asesoría legal y asumir la responsabilidad por ésta a las áreas de la Auditoría Superior”.

Se hace necesario modificar en la Ley, considerando que un gran número de promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria que realiza la ASF no tienen un final sancionatorio, en la mayoría de los casos el OIC determina que no hay elementos que permitan iniciar el procedimiento sancionatorio, razón que no conoce la ASF y que sería muy útil para estar en condiciones de corregir los huecos jurídicos que no dan lugar a la sanción, el artículo que se propone modificar es el siguiente:

Artículo 88. Sin perjuicio de su ejercicio por el Auditor Superior de la Federación o de cualquier otro servidor público, conforme al Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, corresponde también a los auditores especiales las facultades siguientes:

Dice:

XIII. Solventar o dar por concluidas las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas y en el caso de las promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, denuncias penales y de juicio político, independientemente de que determinen su conclusión conforme a las disposiciones aplicables, solicitar a las autoridades ante quienes se envió la promoción o se presentó la denuncia informen sobre la resolución definitiva que se determine o que recaiga en este tipo de asuntos;

Debe decir:

XIII. Solventar o dar por concluidas las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas y en el caso de las promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, denuncias penales y de juicio político, independientemente de que determinen su conclusión conforme a las disposiciones aplicables, solicitar a las autoridades ante quienes se envió la promoción o se presentó la denuncia informen sobre la resolución definitiva que se determine o que recaiga en este tipo de asuntos **requiriendo el dictamen que da lugar a esta resolución;**

Otro artículo que ha creado confusión o falsas expectativas de autonomía plena para la ASF es el que está relacionado con su ejercicio presupuestal,

en las diferentes modificaciones a la Ley de Fiscalización ha creado un gran debate el querer modificarlo; al final, el hecho de que diga que ejercerá autónomamente su presupuesto no le da autonomía plena y si crea esa confusión, es por eso que se recomienda modificar el siguiente artículo:

Dice:

Artículo 97. La Auditoría Superior de la Federación elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Auditor Superior de la Federación a la Comisión a más tardar el 15 de agosto, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. La Auditoría Superior de la Federación ejercerá **autónomamente** su presupuesto aprobado con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente y las demás disposiciones que resulten aplicables.

Debe decir:

Artículo 97. La Auditoría Superior de la Federación elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Auditor Superior de la Federación a la Comisión a más tardar el 15 de agosto, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. La Auditoría Superior de la Federación ejercerá su presupuesto aprobado con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente y las demás disposiciones que resulten aplicables.

Una atribución que no parece muy congruente es la que le otorga el artículo 85 de la Ley de Fiscalización al Auditor Superior de expedir el RIASF sin la aprobación de la Cámara de Diputados, sino, haciéndolo de su conocimiento y publicarlo. Esto puede traer algún riesgo, sobre todo que pudiera tener el Reglamento atribuciones que no contempla la Ley y que, por el hecho de estar en el Reglamento, se realicen; es por eso que se recomienda modificar el siguiente artículo:

Artículo 85. El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones:

Dice:

V. Expedir de conformidad con lo establecido en esta Ley y hacerlo del conocimiento de la Comisión, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en el que se distribuirán las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, su organización interna y funcionamiento, debiendo publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.

Debe decir:

V. Expedir de conformidad con lo establecido en esta Ley y **ponerlo a consideración** de la Comisión **para su aprobación**, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en el que se distribuirán las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, su organización interna y funcionamiento, debiendo **publicarse** en el Diario Oficial de la Federación;

Artículo 4.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

Dice:

III. Autonomía de gestión: la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para decidir sobre su organización interna, estructura y funcionamiento, así como la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros que utilice para la ejecución de sus atribuciones, en los términos contenidos en la Constitución y esta Ley.

Debe decir:

Autonomía de gestión: la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para delimitar la fiscalización superior que realiza; es decir, en donde y hasta donde va a auditar a los entes auditables.

Reflexiones finales

La fiscalización en México, como se ha plasmado en este documento, es una actividad de mucha importancia y que desafortunadamente no ha dado los frutos esperados; los recursos erogados por este concepto son mayúsculos y los resultados magros.

Es necesario que la Auditoría Superior de la Federación tenga un mayor protagonismo en la evaluación de los resultados que se generan por la gestión pública, la sociedad está ávida de que el “Comisario de la Nación”, descubra, denuncie y sancione o promueva, con elementos suficientes, las sanciones ante la autoridad competente para acabar con esa gran **impunidad** que día a día ha crecido en el actuar cotidiano y que desacredita la gestión pública y a los servidores públicos.

No debemos olvidar esa cadena de responsabilidades que como servidores públicos tenemos, poniendo por delante que nos debemos a la sociedad para que, con el ejercicio público demos satisfacción a sus necesidades. El Ejecutivo propone un presupuesto que es aprobado por la Cámara de Diputados dando así suficiencia a todos los programas mediante los cuales se pretende dar satisfacción a esas necesidades. Somos todos los ejecutores de gasto los responsables de utilizar estos recursos de manera eficiente y efectiva buscando que los programas cumplan con sus objetivos.

Le toca a los entes fiscalizadores, como parte de esta cadena vigilar que los recursos se haya ejercido conforme a las normas aplicables, actividad que en primera instancia realizan los OIC's pero que, como órgano externo de fiscalización le corresponde a la ASF realizar.

Como puede verse, si algún eslabón de la cadena se rompe, las consecuencias las sufre la sociedad, dado que la ASF es quien cierra las evaluaciones con la fiscalización superior que realiza, asume una gran responsabilidad en la inconformidad de la sociedad, si la gestión pública no funciona, es que no ha sido evaluada e identificada en tiempo y forma de manera adecuada por el órgano fiscalizador.

La inconformidad de la sociedad es manifiesta sobre todo en temas que son muy sentidos y que afectan directamente a todos, la inseguridad social, la falta de espacios educativos, la falta de oportunidades de empleo, que si bien es cierto no se pretende que el Gobierno le dé empleo a todos, pero sí que genere las condiciones para que se invierta y se den.

Es necesario que la Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados, modifique su forma de vigilancia a la ASF, puede promoverse la creación de subcomisiones o grupos de trabajo especializados en áreas funcionales; publicitar los trabajos que se realizan en la Unidad; generar deliberaciones y conclusiones de la Comisión respecto al funcionamiento de la ASF y preservar la representatividad mediante su integración plural.

En cuanto a la evaluación de la ASF, es necesario que todas las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados participen en esta; en casi todos los temas que tienen a su cargo estas comisiones, de alguna manera incide el trabajo que realiza la ASF, por eso es que se hace necesario el concurso con otras comisiones legislativas, para realizar un trabajo integral y vinculante entre el informe de los resultados de la evaluación del desempeño que presenta la ASF y la aprobación del presupuesto anual de egresos.

Conclusión de las modificaciones propuestas

El orden requiere de la Ley y de las instituciones que cumplan, apliquen y sancionen el incumplimiento de esta. No basta con tener ordenamientos legales pulcros cuando no tenemos servidores públicos aptos para hacerlos cumplir. Se requiere de expectativas y creencias de los individuos que contribuyan a sumarse a la dinámica del orden. Son ellos quienes crean el orden, si son capaces de comunicar y exigir la necesidad e importancia de contar con un sistema normativo y que dicho sistema sea respetado, por ellos que son los responsables de aplicar las normas y por la sociedad en general, seguramente prevalecerá a pesar de que pudiera haber transgresores.

Se debe tomar el toro por los cuernos, el problema de corrupción en México no admite más simulaciones, si corroboramos los síntomas de pulmonía, no lo queramos disfrazar de catarrito, porque de esa manera, las medidas que tomemos no van a ser las adecuadas. Dejemos de lado el *gatopardismo* que se esconde, que se disfraza, pero que en el fondo no quiere cambiar nada o quiere cambiar todo pero para que en el fondo todo siga igual.

El Sistema Nacional Anticorrupción: ¿un esfuerzo fallido?

Manuel Luciano Hallivis Pelayo*

Varios estudios internacionales demuestran que los impactos económicos de la corrupción en economías emergentes como la de México, resultan muy perniciosos, ya que estimulan al sector informal, desaceleran el crecimiento económico, reducen la inversión y se convierten en una amenaza directa para la gobernanza, con fuertes estragos en materia de competitividad.

Concepto de corrupción

Aun cuando es un término que todos entendemos, la corrupción se ha tratado de definir, aunque, dado lo extendido y complejo del tema, siempre surge un autor que completa la

* Actualmente es magistrado de la Sala Superior, es exmagistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Es doctor en Derecho por la UNAM, su tesis fue premiada con el segundo lugar del Premio Nacional INAP 1998. Es maestro en Derecho y en Administración Pública (Tulane y Michigan); cuenta con un posgrado en el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda de España. Es licenciado en Derecho por la UIA, su tesis fue premiada con el primer lugar del concurso CANACO 1976. Es doctor *Honoris Causa* por la Fundación Serra Rojas y por la Universidad Mesoamericana. Ha ejercido 37 años la docencia; cuenta con 43 años de servicio público, 20 de ellos en el TFEJA. Es autor de cuatro libros y coautor en más de 40. Entre otros, ha sido galardonado con los reconocimientos: Premio Alfonso X el Sabio de la UP, Premios Miguel Villoro Toranzo e Ignacio Sánchez Villaseñor de la UIA, Venera Celestino Porte Petit de la UNAM, Premio a la excelencia jurisdiccional día del abogado. Es expresidente y director nato del ILADT; expresidente de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal; expresidente de la Asociación Iberoamericana de Tribunales Administrativos; expresidente de la Asociación de Altas Jurisdicciones Administrativas; vicepresidente de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho y presidente de la Junta de Honor del Observatorio del Sistema Nacional Anticorrupción.

noción.¹ Sin embargo, aún con toda su complejidad, gran parte de la población tiene una noción muy clara de lo que es la corrupción y sus nocivas repercusiones para cualquier país.

¿Corrupción en México?

En México, al igual que en muchas partes del mundo, la sociedad está cansada de la corrupción, a la que se ha llegado a identificar como uno de los

- 1 Por ejemplo: “Un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen trasgreden... algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen. Quienes se corrompen manifiestan, en ese sentido, un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada... no... es necesaria la presencia de un funcionario público para que haya corrupción. También... es posible entre agentes privados...: Malem Seña, Jorge F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Editorial Gedisa, S.A., Reimpresión, México, 2014, p. 32. También, la noción citada por el propio Malem Seña en su nota 21: “... uso de un cargo público en beneficio privado...”, autoría de: Ackerman, Susan Rose, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reformas*, trad. Colodrón Gómez, Alfonso, Siglo XXI, Madrid, 2000, p. 25. Asimismo, más completa sería la que propone María Amparo Casar, al incluir (como Malem Seña) al sector privado en la ecuación: “... el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano.”: Casar, María Amparo, *México, Anatomía de la Corrupción*, IMCO/CIDE, p. 10, nota 1. Este último aspecto, lo aclara Garzón Valdés, al afirmar que “La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con objeto de obtener un beneficio personal extra posicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado”: Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del Concepto de Corrupción”, en *poder derecho y corrupción*, coord. Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, IFE/ITAM/Siglo XXI, México, 2003, p. 26; noción que completa un poco más adelante con “... la corrupción se vuelve posible y próspera cuando los decisores abandonan su punto de vista interno y actúan deslealmente con respecto al sistema normativo. La corrupción es una forma de explotación segmentaria de la desconianza cuyas probabilidades de éxito están directamente relacionadas no sólo con la existencia de beneficios extra posicionales sino también con la pérdida de la confianza en formas de cooperación y de distribución de cargas y beneficios sobre la base del respeto de la autonomía individual, de la igualdad de oportunidades y de la confianza recíproca...” p. 43. Vale la pena comentar que María Amparo Casar completó su definición en la segunda edición de su obra, para quedar como sigue: “el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual. En otras palabras, el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa no prevista en la ley.” Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la Corrupción*, 2.ª edición corregida y aumentada, mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, México, octubre de 2016, p. 11.

principales problemas contra la gobernanza, la democracia y las instituciones. Iniciaré por abordar la situación comparativa de nuestro país. Algunas cifras nos pueden aclarar el panorama:

En 2005, México ocupaba el lugar número 62 de 159 países del índice de percepción de la corrupción, donde el número 1 es el menos corrupto.² Como ha comentado María Amparo Casar, y también según datos de Transparencia Internacional (TI), esto ha empeorado, ya que en 2014, nuestro país obtuvo un lugar todavía más bajo, el 95 de 168 países, con una calificación de 35/100; según el Banco Mundial, el lugar 153 con una calificación de 26/100.³ Estas alarmantes cifras no fueron nuestro piso, para 2017, ya habíamos bajado al lugar 135.⁴ Asimismo, somos el último lugar de los países de la OCDE⁵ y compartimos con Rusia el último lugar del G20,⁶ y, para colmo, se calcula que los hogares mexicanos destinan entre el 10 y el 33 % de sus ingresos a la corrupción, correspondiendo el 33 % a la población de menores ingresos,⁷ además de que la pérdida por corrupción se estima, en datos muy conservadores, entre el 5 y el 9 % del PIB,⁸ lo que añade a todo esto un muy dañino condimento de regresión e injusticia.

2 Revilla, Ernesto, "A Primer on Mexico's Presidential Election", Citi Research, México, 2018, p. 16.

3 Casar, María Amparo, México: ...*op. cit.* (1.ª edición), p. 14.

4 Aquí es importante resaltar que México bajó a una calificación de 29/100, compartiendo el lugar 135 con otros siete países, pero México (por ponderados de los años anteriores) es situado en el quinto lugar entre ellos: *Transparency International, the global coalition against corruption, Corruption Perception Index 2017*, febrero de 2018, consultado en www.transparency.org/cpi2017. Ese año, Nueva Zelanda y Dinamarca (89 y 88/100) fueron los más altos y Sudán del Sur y Somalia los más bajos (12 y 9/100).

5 Casar, María Amparo, *op. cit.*, p. 15.

6 Aquí es un estimado personal, puesto que conforme al índice de transparencia internacional Argentina obtuvo el lugar 85 y México y Rusia el lugar 135, *Transparency International, op. cit.* Además, ver: Casar, María Amparo, México: ...*op. cit.*, p. 16. Aquí se aprecia que en 2016 Argentina tenía una calificación de 32/100 y México de 35/100 en 2015, pero en 2017 México bajó a 29/100 y Argentina subió a 39/100.

7 Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la Corrupción*, 2.ª edición corregida y aumentada, mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, México, octubre de 2016, p. 61.

8 Gurriá, Ángel, "Prólogo", en *Estudio de la OCDE sobre Integridad en México. Aspectos claves. Adoptando una política firme contra la corrupción*. OCDE, 2017, www.oecd.org/gov/ethics, p. 3.

Adicionalmente, en nuestro país se ha generado la percepción de que existe un alto grado de impunidad,⁹ lo cual genera mucha desconfianza hacia las instituciones. Por lo tanto, si para recobrar la confianza se requiere que disminuya la corrupción a corto plazo, y para ello se requieren tanto medidas preventivas como disuasivas, entonces, lo primero que tenemos que hacer es acabar con la impunidad, al tiempo de ir creando una cultura de cumplimiento e integridad, mediante la generación de un factor de riesgo, que mande la señal a la sociedad de que la falta de integridad resulta muy costosa (en términos monetarios o penales). A todos molesta la corrupción, pero lo que verdaderamente insulta es la impunidad.

Surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción

Ante lo grave de la situación, desde 2012 gran parte de la sociedad civil y del propio gobierno se puso a trabajar en revertir la tendencia, aunque, como muestran las cifras, no ha habido una mejoría, sino, por lo contrario, ha empeorado la situación. Como parte del proceso legislativo para crear el SNA, que inició formalmente en 2013, aunque se podría afirmar que desde antes, se realizaron análisis multidisciplinarios especializados en los que se coincidió en que el combate a la corrupción no había funcionado porque hasta ese momento sólo había habido acciones descoordinadas, más de carácter político o individual, que siguiendo una metodología o una política de Estado, de hecho habían sido acciones aisladas (como en octubre de 2018 comentó el presidente electo: en muchos casos se conformaron con meter a la cárcel a un par de políticos prominentes y con ello tranquilizar a la sociedad) y no había un esfuerzo coordinado de todas las instituciones involucradas. Fue por ello, que, desde un principio, se concluyó era necesario un modelo sistémico, parecido a los países nórdicos, que son junto con Nueva Zelanda, los más efectivos.

9 Preocupación que ha sido refrendada por la propia Auditoría Superior de la Federación y algunas ONG, que mencionan que, de los casos que se han denunciado ante la PGR, muy, pero muy, pocos han llegado a vinculación a proceso y menos aún a sentencia. Menos del 3 %, aunque las cifras difieren en los estudios.

Antecedente 2014

El 10 de febrero de 2014, se publicó una reforma constitucional dirigida, entre otros aspectos, a la creación de una fiscalía general que sustituyera a la Procuraduría General de la República, que, en un principio, abarcó la creación de dos fiscalías autónomas, una anticorrupción y otra electoral. De hecho, conforme al Artículo Décimo Octavo Transitorio de esa reforma constitucional, se estableció, que el Procurador General de la República expediría “...el acuerdo de creación de la *fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción*, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior”, acuerdo que fue expedido en ese mismo 2014. Sin embargo, esa reforma fue el único tema que abordó sobre anticorrupción, con la idea de que ese fiscal solo durara hasta el 30 de noviembre de 2018 o cuando se designara fiscal general, para que éste designara a un *fiscal especializado en materia de combate a la corrupción*.

Sin embargo, paralelamente, se inició una discusión que concluyó con la publicación el 27 de mayo de 2015, de la reforma constitucional que creó al Sistema Nacional Anticorrupción y que fue complementada con la reforma legal del 18 de julio de 2016, en la que se promulgaron diversas leyes secundarias, especialmente la del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y se reformaron otras.

Aproximación al Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) constituye, como se dijo en los dictámenes legislativos, un cambio de paradigma en nuestro sistema jurídico, que contempla cinco subsistemas: el de coordinación entre las autoridades de todos los órganos de gobierno; el de prevención y detección de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; el de fiscalización superior; el de sanción de las responsabilidades administrativas; y, el de investigación de hechos de corrupción y sanción penal de los mismos. El Sistema se integra por las instancias administrativas y jurisdiccionales encargadas de la identificación, prevención, supervisión, investigación y sanción de hechos de corrupción en contra de la administración pública, o de los principios y valores que ilustran la actividad pública, y todas las estrategias que se instrumenten se realizarán en un marco interinstitucio-

nal de coordinación, integración y transparencia evitando lo que hasta el momento ha sucedido de esfuerzos aislados, descoordinados e ineficaces.

El SNA considera la obligación de que se replique lo hecho en materia federal en todas las entidades federativas del país. De esta forma, el SNA se entiende como un conjunto de instituciones y órganos de gobierno (unos ya existentes y otros de nueva creación), que, con independencia, se coordinan entre sí para crear y aplicar las políticas públicas necesarias para prevenir, corregir y combatir la corrupción, y generar prácticas de buen gobierno.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) generó la esperanza de que iba a mejorar la situación nacional en uno de los temas que más ofende y daña al pueblo mexicano. Con su entrada en vigor, se iba a poner en práctica un complejo entramado institucional,¹⁰ que permitiría que nuestro país transitará con éxito en este mundo tan competitivo. Sin embargo, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) no ha tenido prácticamente ningún avance después de más de tres años, cinco si tomamos en cuenta cuando inició la discusión parlamentaria, en otras palabras, hasta la fecha no ha funcionado.

Radiografía del SNA

Por principio de cuentas, el SNA contempla el fortalecimiento de los controles internos y externos para combatir a la corrupción, bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes, ya que los esfuerzos aislados y fragmentados serían, como habían sido hasta el momento, incapaces de lograr los mejores resultados. Por ello, se consideraron cuatro ejes del sistema: la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía especializada en combate a la corrupción y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. La idea fundamental fue aprovechar los mecanismos existentes, fortalecerlos, articularlos entre sí y vincularlos con la sociedad civil, logrando de esta forma, un verdadero *sistema integral y transversal*, de combate a la corrupción.

De hecho, la razón por la que el SNA fue el modelo que se escogió, además de por el éxito que ha tenido este modelo en los países donde se ha aplicado,

10 A mi juicio, uno de sus principales errores, ya que es tan complicado que da lugar a huecos legislativos que generan fórmulas jurídicas vacías, lo que genera confusión y, en última instancia, incumplimiento.

como los nórdicos, fue porque acaba con la principal razón que identifican los especialistas para que no hayan funcionado los esfuerzos anticorrupción en México: que hasta el momento los esfuerzos han sido aislados, descoordinados, faltos de voluntad política y poco efectivos y, el SNA, precisamente soluciona estos problemas. Como precisa la OCDE, era necesario precisar las responsabilidades institucionales en el sector público y "...establecer prioridades claras, asegurar mandatos y capacidades adecuadas para cumplir con las responsabilidades asignadas y promover mecanismos de cooperación y coordinación a nivel central (entre las distintas secretarías) así como entre los niveles de gobierno federal y estatal."¹¹

Así, en primer lugar, y atendiendo a la necesidad de que la sociedad civil no sólo participara, sino que dirigiera al SNA, se creó un Comité Coordinador (CC), "pilar fundamental" del Sistema, que determinará los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno, así como el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de esas autoridades.

El CC, además, es el órgano máximo de administración, gobierno y dirección de la Secretaría Ejecutiva y se integra por un representante del Comité de Participación Ciudadana (CPC), quien lo presidirá; el titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF); el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC); el titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP); un representante del Consejo de la Judicatura Federal (CJF); el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); y, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).¹²

En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,¹³ específicamente en el Artículo 9, fracción XII, se establece, como facultad complementaria, una muy importante que es la que dotará de los mayores recursos de información al SNA, específicamente: "Establecer una Plataforma Digital que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el Comité Coordinador pueda establecer

11 OCDE, *Estudio de la OCDE sobre Integridad en México. Aspectos claves. Adoptando una política firme contra la corrupción*. OCDE, 2017, www.oecd.org/gov/ethics, p. 8.

12 Artículo 10, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

13 *Diario Oficial de la Federación*, edición vespertina del lunes 18 de julio, pp. 121 y ss.

políticas integrales, metodologías de medición y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar las mismas”; y, complementariamente, la fracción XIII: “Establecer una Plataforma Digital Nacional que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes tengan acceso a los sistemas a que se refiere el Título Cuarto de esta Ley.”¹⁴

El 4 de abril de 2017, se instaló legalmente el Comité Coordinador, como órgano de gobierno del SNA por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Procurador General de la República en suplencia del titular todavía no designado por el Senado, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el titular del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el representante del Consejo de la Judicatura Federal y la presidenta del CPC, quien lo preside.

Comité de Participación Ciudadana. Secretaría Ejecutiva

El CPC es un órgano colegiado formado por cinco representantes de la sociedad y de la ciudadanía que tiene facultades para proponer políticas anticorrupción, así como evaluar y vigilar el funcionamiento de los demás ejes del Sistema Nacional Anticorrupción. El 21 de julio de 2017, se expidió el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del SNA, en cumplimiento al Artículo 29 de la Ley General del SNA y a los artículos 15, párrafo segundo y 58, fracción VIII de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que establecen que tiene carácter de organismo descentralizado, no sectorizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, con sede y domicilio legal en la Ciudad de México, y su función es ser el órgano de apoyo técnico del CC, a efecto de proveerle asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.¹⁵

14 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 9, fracciones XII y XIII, *Diario Oficial de la Federación*, edición vespertina del lunes 18 de julio.

15 Artículos 29, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y a los artículos 15, párrafo segundo y 58, fracción VIII de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y artículos

Así, el CPC es un órgano colegiado formado por cinco representantes de la sociedad y de la ciudadanía que tendrá facultades para, además de fungir como enlace con la sociedad, proponer políticas anticorrupción, así como, evaluar y vigilar el funcionamiento de los demás ejes del Sistema Nacional Anticorrupción. Fue seleccionado a través de un procedimiento muy transparente de evaluación realizado por otros ciudadanos y académicos con el apoyo institucional del Senado de la República, que nombró a los integrantes de la “Comisión de Selección”, cumpliendo en tiempo y forma con la relevante función de designar a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, bajo el principio de parlamento abierto y de conformidad con el Artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se publicaron las leyes y modificaciones esenciales del Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁶

En consonancia con todo esto, el 21 de julio de 2017 se expidió el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del SNA, en cumplimiento al Artículo 29 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y a los artículos 15, párrafo segundo y 58, fracción VIII de la Federal de las Entidades Paraestatales, que establecen que tiene carácter de organismo descentralizado, no sectorizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, con sede y domicilio legal en la Ciudad de México, su función es ser el órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del SNA, a efecto de proveerle asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.¹⁷ Se integró en dos unidades administrativas¹⁸ y tres direcciones generales, a mi juicio una estructura inicial robusta.

2 y 3 del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de julio de 2017.

16 Artículo Cuarto Transitorio del Decreto publicado en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* del lunes 18 de julio de 2016, pp. 121 y ss.

17 Artículos 29, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y a los artículos 15, párrafo segundo y 58, fracción VIII de la Federal de las Entidades Paraestatales y artículos 2 y 3 del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de julio de 2017.

18 Las Unidades de “Riesgos y Política Pública” y de “Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Nacional”, Artículos 9, Fracción IV, incisos a. y b.; 25 y 26 del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de julio de 2017

Los cuatro ejes del SNA

Los servidores públicos, son responsables ante el pueblo de los actos que realicen en el desempeño de sus respectivos encargos. Esta responsabilidad es garantía para la Nación, de que los principios rectores de capacidad, honestidad y lealtad, rigen y orientan las acciones de gobierno hacia un más eficaz y transparente funcionamiento de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal. Por ello, existen mecanismos de fiscalización y control gubernamental, que permiten orientar, supervisar, evaluar y revisar las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la Ley.

Estas labores se ejercen tanto por el Poder Ejecutivo, como por el Poder Legislativo. Las que realiza el Ejecutivo, en su esfera propia de actividades, tienen como finalidad asegurar que las acciones de la Administración Pública Federal se realicen correctamente, obteniendo información oportuna y veraz para la adecuada toma de decisiones administrativas. Se realiza por la Secretaría de la Función Pública y por los órganos internos de control en cada dependencia y entidad, y es el resultado de una constante búsqueda, en lograr un correcto, leal, transparente, eficiente y eficaz desempeño de los servidores públicos.¹⁹

Los Órganos de Control Interno, se ubican al interior de las entidades o dependencias y su ámbito de competencia se circunscribe exclusivamente al órgano en el cual se encuentran, pero tienen una dependencia funcional de la Secretaría de la Función Pública. De hecho, se les denomina “órgano de control interno en...” la secretaría o dependencia de que se trate, ya que es la Secretaría de la Función Pública, la que tiene competencia para designar y remover a los titulares de los órganos internos de control, los que dependen jerárquica y funcionalmente de ella.

Por otra parte, en todo sistema democrático, el pueblo asume el papel de mandante, encomendando al Ejecutivo Federal, en su carácter de mandatario, a través de las leyes que expide el Poder Legislativo en las cuales se

19 Para un muy profundo análisis histórico de las responsabilidades y de los antecedentes de la Secretaría de la Función Pública, se recomienda a Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las Responsabilidades en el Servicio Público (Teoría, Antecedentes y Legislación Comentada)*, INAP-Cámara de Diputados, México, 2006. También y del mismo autor: *La Contraloría y el Control Interno en México*, SECOGEF-CFE, México, 1987.

concretan esos mandatos del pueblo, la realización de una serie de actos de gobierno, incluido el manejo de los recursos públicos, encaminados al logro del proyecto nacional. Siempre que se otorga un mandato, es necesario que los mandantes verifiquen si los resultados correspondieron a sus objetivos y expectativas, lo que implica una fiscalización.

Así, en todo el mundo, el Poder Legislativo no sólo cuenta con atribuciones para concretar en leyes las decisiones soberanas del pueblo al que representa, sino también, la facultad de fiscalizar y controlar la acción gubernamental a través de la función denominada “fiscalización superior”, llamada así porque es externa del Poder Ejecutivo y se lleva a cabo a nombre del pueblo, representado por el Poder Legislativo. Se designa como “superior”, en virtud de realizarse desde fuera del Poder Ejecutivo y a nombre del pueblo.

Dado lo complicado y laborioso, y la índole eminentemente técnica de la función, es imposible que físicamente la puedan realizar los propios poderes legislativos, por lo que, por regla general, se encomienda a órganos técnicos y consiste en una acción dirigida a examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública. En México, desde 1824, existe un órgano técnico llamado en un inicio Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, (hoy Auditoría Superior de la Federación), que tiene a su cargo esta delicada tarea, con lo que se fortalece la división de poderes, al propiciar un mayor equilibrio, vigorizando nuestra democracia.

Respecto de la ASF, se contempló su fortalecimiento mediante, entre otros aspectos, que, además de la revisión de la Cuenta Pública, contara con la posibilidad de realizar sus revisiones durante el ejercicio fiscal (“auditoría en tiempo real”) y sobre actos realizados en ejercicios fiscales anteriores, con la consecuente eliminación de los principios de anualidad y posterioridad, lo que le permitirá investigar y sancionar de manera oportuna los actos irregulares. Adicionalmente, se establece que la ASF revisará las participaciones federales, con lo cual se amplía exponencialmente su competencia, pudiendo incidir con esto, en cualquier entidad federativa o municipio, además de que se le encarga ser la coordinadora del Sistema Nacional de Fiscalización.

Se contempla, además, el fortalecimiento de la SFP y los órganos internos de control, los que serán los responsables, de auditar el uso de los recursos públicos o investigar posibles responsabilidades administrativas o hechos de corrupción. Dentro de sus facultades se contempla la ins-

trumentación de políticas públicas relativas a capacitación, prevención, transparencia y participación ciudadana, además de los temas relativos a declaraciones patrimoniales y de intereses.

De esta forma, y como consecuencia de lo anterior, tiene como objetivos, la instrumentación ordenada de procesos de capacitación, homologación y vigilancia interna y externa. En este sentido, será necesario que el personal de la SFP y los integrantes de los 219 Órganos Internos de Control (OIC) adquieran en el corto plazo los conocimientos y las habilidades para desahogar adecuadamente los procedimientos y se cumpla su papel articulador del SNA, así como la creación de mecanismos que permitan administrar, identificar y procesar la información patrimonial de millones de servidores públicos, cuidando su privacidad, a través de sistemas inteligentes que detecten adecuadamente un potencial acto de corrupción o conflicto de interés.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa

La acción de los dos controles: el interno, ejercido por la ASF y los OIC, encuentran, para este sistema, su complemento fundamental en la acción de los jueces. La tarea jurisdiccional es consustancial a los valores de cualquier sistema jurídico, brindando seguridad jurídica y eficacia.

Es por ello que, como tercer eje, se contempla que, en vez de la ASF y los OIC, el TFJA, sea la institución que finque las sanciones administrativas. Además, para dotar de homogeneidad al Sistema, se prevé que las Constituciones y leyes de los estados instituyan Tribunales de Justicia Administrativa. Así, la integración y la armonización se dará en todas las funciones (fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana) y en todos los niveles (federal, estatal y municipal).

No puedo desaprovechar esta ocasión para comentar algunas de las atribuciones que adquiere el TFJA,²⁰ como uno de los cuatro pilares o ejes fundamentales sobre los cuales se articuló el SNA. En el debate en torno a la iniciativa anticorrupción, se pensó inicialmente en recuperar la figura de un Tribunal de Cuentas, que ya había tenido México en la época colonial y que desapareció en 1824, (con la creación de la Contaduría Mayor de Hacen-

20 Hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

da, hoy ASF). Sin embargo, atendiendo a que, técnicamente, el tema sancionatorio es una especie de lo “administrativo” que es el género, es decir que, coloquialmente hablando, lo de “cuentas” cabe en lo “administrativo”, pero no al revés, además de que un tribunal de cuentas tendría también a su cargo la investigación, cuestión que rebasaba el modelo escogido. De ahí su nombre definitivo de “Tribunal Federal de Justicia Administrativa”.

Desde 2006, la Constitución contemplaba para el Tribunal la encomienda de sancionar servidores públicos, lo que no se había podido realizar porque había quedado pendiente promulgar la legislación secundaria. Anteriormente, tanto la ASF como los OIC sancionaban, lo que generaba una percepción de que eran juez y parte, con los incentivos negativos que ello implica. Sus resoluciones sancionatorias fueron revisadas por el TFJFA desde los años sesenta, lo cual sólo implicaba menos del 2 % de sus funciones.

A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria, el TFJA será la institución que, además de dirimir las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, también impondrá sanciones a los servidores públicos federales y de los órganos constitucionalmente autónomos por responsabilidades administrativas graves, así como a los servidores públicos locales por mal manejo o mala aplicación de recursos federales, y a los particulares que incurran o participen en actos de corrupción, así como las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. En esta nueva etapa el Tribunal tendrá autonomía constitucional, lo que agradecemos a los legisladores que nos otorgaron su confianza.

Este cambio, en mi opinión, aporta varios beneficios al Sistema, como el que una institución diferente a la que investigó sea la que sancione. Adicionalmente, se le otorgó una facultad muy amplia de mejor proveer, que le permite reducir al mínimo los errores de forma y que si recibe expedientes mal integrados, se devuelvan para que se completen debidamente.

Además, el proceso especifica temas como el respeto a los derechos humanos de los presuntos responsables, apego a los principios del debido proceso, de la verdad material,²¹ de presunción de inocencia y de propor-

21 El principio de la verdad material, que ya se aplica en otros temas como recursos administrativos contempla la posibilidad de que, en el caso de que los informes de presunta

cionalidad,²² a efecto de asegurar una oportuna y justa sanción, la que, además, debe ser proporcional al daño causado, buscando que cada sanción tenga un efecto multiplicativo ejemplificador que genere en el incumplido la sensación de que todo incumplimiento será detectado oportunamente y debidamente y justamente sancionado.

De esta forma, la Nueva Ley Orgánica del TFJA se publicó el 18 de julio de 2016, especificando que actuará como el Organismo Constitucionalmente Autónomo encargado de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares y además será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Para ello, se modificó la estructura orgánica del Tribunal, mediante la creación de una Tercera Sección de Sala Superior y la instauración de Salas Regionales Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, quienes tendrán a su cargo ejercer las facultades señaladas en el artículo 113 antes citado. Específicamente, la Tercera Sección del Pleno del Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene como facultades la resolución de las *apelaciones* que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Regionales Especializadas y ejercer su facultad de atracción en asuntos que considere de especial relevancia.

responsabilidad lleguen mal clasificados en cuanto a conducta, que el TFJA pueda recalificar la conducta. Por cierto que este principio puede tener mayor alcance, pero esto tendría que ser mediante reforma legal.

- 22 El principio de razonabilidad o proporcionalidad implica que no sólo se tiene que determinar si un servidor público es infractor o no, sino determinar el monto o duración de la sanción, para lo cual debe haber una relación necesaria entre medida impuesta y fin que se persigue obtener con ella, haciendo hincapié en que la medida debe ser tanto idónea (aptitud o adecuación de la medida para conseguir la finalidad perseguida que es inhibir la corrupción: si no inhibe, no sirve), como necesaria (que no existan alternativas más moderadas o menos gravosas o más útiles) y proporcional o equilibrada a la falta cometida tanto al daño causado, como por derivarse de la misma, **más beneficios para el interés general que perjuicios sobre otros bienes en conflicto, es decir, que el daño por la sanción que se imponga a un servidor público debe ser igual o menor al beneficio que obtiene la sociedad.** De hecho, la OCDE ha considerado que el fin principal es inhibir.

En este sentido, el Título Segundo, del Libro Segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, regula el aspecto adjetivo de la imposición de sanciones por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Se señala que este procedimiento dará inicio cuando las autoridades substanciadoras o investigadores, es decir, la Secretaría de la Función Pública, Órganos Internos de Control o la propia Auditoría Superior de la Federación, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y adviertan la comisión de una falta grave.²³

El procedimiento de investigación y audiencia se llevará a cabo ante la propia autoridad administrativa para después, a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la autoridad substanciadora envíe al Tribunal competente los autos originales del expediente, para su resolución, pudiendo el Tribunal reclasificar la sanción o solicitar elementos para mejor proveer, lo que permitirá tener un procedimiento más eficaz y con estricto apego al respeto de las garantías del debido proceso.

Es importante recalcar, que quienes sean designados magistrados especializados, deberán tener en cuenta que su función ha cambiado, porque ahora ya no van a dirimir una controversia entre particular y Estado, sino imponer sanciones administrativas, cumpliendo con todos los principios inherentes que se han mencionado, buscando aplicar sanciones justas, que inhiban la corrupción. Sin embargo, como se comentó, ya hay una iniciativa para que sean todas las Salas Regionales y no Salas especializadas las que sancionen.

Fiscalía Anticorrupción

Como todos sabemos, la expresión del poder punitivo del Estado se presenta a través de dos vertientes o manifestaciones: el derecho administrativo sancionador (una de cuyas especies lo constituye el derecho disciplinario) y el derecho penal. En este sentido, con el carácter de miembro del CC, se crea una FECC, encargada de perseguir y sancionar los posibles hechos delictivos en la lucha anticorrupción, aspecto que complementa al SNA, ya que para que la ciudadanía recupere la confianza en las instituciones, es necesario que cualquier hecho de corrupción que implique

23 Artículo 112 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

la comisión de un delito, sea adecuadamente perseguido y sancionado, lo cual cierra la pinza con las sanciones fincadas por el TFJA, a las que nos acabamos de referir.

El objetivo de la FECC es perseguir y lograr que se sancionen aquellas conductas delictivas que se deriven del indebido ejercicio de servicio público y de la aplicación de los recursos públicos, por ello, la creación de un órgano especializado en materia penal es un mínimo indispensable para la procuración de justicia en esta materia.

Los artículos Constitucionales 79 (relativo a la ASF), 102 (Fiscalía General), 109 (responsabilidad de los Servidores Públicos), 113 (SNA), reformados por Decreto publicado el 27 de mayo de 2015; así como los artículos 10 de la Ley del SNA y 10, fracción III, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicadas el 18 de julio de 2016, hacen mención a una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la FECC a la que nos hemos referido.

Sin embargo, y en contradicción con lo anterior, el artículo Décimo Octavo Transitorio (al artículo 102 Constitucional), y los artículos 9, 10 Bis y 10 Ter, de la Ley Orgánica de la PGR, adicionados o reformados según Decreto publicado el 18 de julio de 2016, así como los artículos Primero, Segundo y Tercero Transitorios de dicha Ley, se refieren a una Fiscalía denominada Fiscalía Especializada en delitos relacionados con hechos de corrupción. Lo que sucedió es que, conforme al Artículo Décimo Octavo Transitorio de la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014, se estableció, hace ya más de tres años, que el Procurador General de la República expediría “...el acuerdo de creación de la *fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción*, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior”, acuerdo que fue expedido en ese mismo 2014. Así, esta denominación de la Fiscalía (diferente a la FECC), es en virtud de una reforma de 2014 en materia político-electoral, la cual es anterior a la de 27 de mayo de 2015 (reforma que creó al SNA), donde se le denominó *Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción* (la FECC a la que nos hemos venido refiriendo).

Por lo que toca a la materia Penal Sustantiva, tenemos que iniciar por comentar la reforma del 27 de mayo de 2015 al Artículo 109 Constitucional, que básicamente cambia el concepto, puesto que ya se refiere a particulares y no sólo a servidores públicos y se refiere a “hechos de corrupción”, los

cuales serán sancionados en “...los términos de la legislación penal aplicable”, precisando el concepto de enriquecimiento ilícito, determinando la procedencia del decomiso y la privación de esos bienes, “...además de las otras penas que correspondan”, y especificando que a quien corresponde perseguir este tipo de delitos es a la citada FECC.

Las reformas al Código Penal Federal del 18 de julio de 2016, que no han entrado en vigor toda vez que no se ha designado al Fiscal Anticorrupción, contienen varias conductas nuevas y han ampliado y mejorado la descripción de otras, básicamente los cambios se centran en lo siguiente: antes se les denominaban delitos cometidos por servidores públicos, mientras que ahora se les denomina “delitos por hechos de corrupción”, lo cual es un avance significativo, puesto que desde la denominación del título, incluye a los particulares y no sólo a los servidores públicos.

De hecho, también amplía la definición de servidores públicos para incluir a quienes trabajen en empresas productivas del Estado, abarcando los temas de las reformas recientes en materia de energéticos y telecomunicaciones. Adicionalmente, se incluyen penas a ciertas conductas como el no informar si hay conocimiento de que pueda haber un daño; también al que sustraiga, destruya o utilice ilícitamente información a la que tenga acceso; al que no vigile o proteja al que tenga obligación de vigilar o proteger y ese incumplimiento de su deber genere un daño; etcétera.

Sería imposible por espacio, resumir aquí todos los cambios en los tipos penales aludidos, baste decir que se completa la descripción de los tipos penales en materia de: abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, concusión, ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencias; cohecho; peculado; y, enriquecimiento ilícito, además de introducir nuevas conductas.

Sin embargo, ya hay nuevas iniciativas para incrementar las penas en materia de corrupción y que estos delitos sean considerados como de prisión preventiva oficiosa, además de una nueva iniciativa en materia de extinción de dominio, temas que comparto. Lo que es grave es que la reforma al Código Penal Federal nunca entró en vigor, porque nunca se nombró al Fiscal Especializado en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y ahora, lo que procederá, es nombrar al Fiscal General conforme a la nueva Ley que se expida, quien nombrará al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción.

De hecho, un adecuado combate a la corrupción debe ser realizado con una estrategia muy diferente al combate del resto de los delitos. Tan es así, que el legislador le dio a un fiscal especializado y no a un fiscal general el asiento en el Comité Coordinador del SNA, para que, en conjunto con las otras seis cabezas del SNA, exista un combate frontal y coordinado contra la corrupción.

Qué hacer para que funcione el SNA

Muchos son al día de hoy los pendientes. En mi opinión como he expresado en varios medios, como Milenio o el IMCP, los puntos mínimos a resolver son: 1) Despolitizar al sistema. Todos los nombramientos deben de cumplir con el perfil necesario, evitando injerencia de grupos políticos o sociales o aun, ciudadanos o ONG ' S. 2) Dotar de verdadera autonomía al fiscal anticorrupción, por ejemplo, él es quien debe designar a *todos* sus colaboradores, tener acceso a *todas* las bases de datos, diseñar y ejecutar *todos* sus programas, dirigir la capacitación de su personal, solicitar directamente la atracción a la SCJN y participar en la negociación de los convenios internacionales y con entidades federativas. 3) No aprobar la reforma que revierte la creación de magistrados especializados, sino, por lo contrario, nombrarlos, tomando en cuenta que su función es diferente a la que hasta hoy realizamos quienes juzgamos en el TFJA, puesto que no van a decidir controversias entre particulares y Estado, sino que van a sancionar por infracciones graves, lo que implica saber graduar y recalificar la conducta, aplicando los principios que mencionamos más arriba, con el fin de asegurar una oportuna, proporcional y justa sanción, buscando que tenga un efecto multiplicativo ejemplificador que genere en el incumplido la sensación de que todo incumplimiento será detectado oportunamente y justamente pero contundentemente sancionado. 4) Asimismo, aunque requiere reforma constitucional, establecer que el asiento del TFJA en el Comité Coordinador (CC), corresponde al presidente de la Tercera Sección y no al del Tribunal, por razones de conocimiento de los expedientes y autonomía para ejercer esta función, de la misma forma que quien ocupa el asiento en el CC, es el fiscal especializado y no el fiscal general. 5) Precisar el procedimiento *sancionatorio*, corrigiendo errores como la falta de audiencia y, de preferencia, precisar que sean los magistrados especializados los que establezcan en cada caso, las infracciones que son graves y las que no. 6) Acelerar el establecimiento de los Sistemas Locales Anticorrupción

y su coordinación. 7) Generar un sistema adecuado de seguimiento de denuncias, que haga que *todas* sean eficazmente investigadas y perseguidas, hasta ahora existe la percepción de que las denuncias no prosperan en su gran mayoría. 8) Fortalecer el rol del sector privado en el SNA, dándoles la importancia en este tema que legítimamente les corresponde y aprovechando esfuerzos como el de “empresa socialmente responsable”. Hay que recordar que el nuevo tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá, obliga a las empresas a evitar pagos de facilitación y sobornos, adoptar códigos de ética, tomar medidas de control interno y llevar sistemas de contabilidad abierta, e instrumentar políticas de integridad y evitar malas prácticas. 9) Instrumentar convenios internacionales sobre intercambio de información en materia anticorrupción, como los de lavado de dinero o tributarios. 10) Reforzar la difusión de buenas prácticas gubernamentales, así como de los valores de los Códigos de Ética de todas las instituciones de los tres Poderes y de los organismos autónomos. 11) Prevenir que, hasta ahora, no existe problema en sancionar tanto desde el punto de vista penal como administrativo, porque corren “por cuerda separada”,²⁴ pero que la discusión ya se revivió y ya hay precedentes que consideran que se viola el principio *non bis in idem*, situación que ya parecía superada.²⁵ 12) Reforzar las facultades sancionatorias del Consejo de la Judicatura Federal. 13) Sancionar las “malas decisiones”, aunque no impliquen un beneficio económico para quien las adopte, por ejemplo, invertir mal los recursos de una institución, realizar remodelaciones innecesarias, contratar asesorías externas duplicadas, o no defender adecuadamente a

24 El criterio que se ha seguido hasta ahora, se ilustra con la siguiente tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN: INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES Y FACULTAD DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE DETERMINAR Y EXIGIR SU CUMPLIMIENTO. EL ARTÍCULO 41 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2013): Décima Época; Registro: 2007461; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CCCXII/2014 (10a.); página: 585.

25 Un ejemplo es la muy reciente tesis de un Tribunal Colegiado de la Ciudad de México, que cambia la idea que tenemos hasta hoy: SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO DISCIPLINARIO. PARA IMPONER AMBAS ES NECESARIO QUE NO EXISTA IDENTIDAD DE SUJETO, HECHO Y FUNDAMENTO, CONJUNTAMENTE, ATENTO AL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM. Décima Época; Registro: 2017137; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 55, junio de 2018, Tomo IV; Materia(s): Constitucional; Tesis: I.4o.A.114 A (10a.); página: 3199.

las instituciones. 14) Perseguir a los “facilitadores”, es decir, prestadores de servicios que diseñan u operan mecanismos de corrupción, como pirámides, facturas apócrifas o empresas “fantasma”, incluyendo, por supuesto, a los testaferros y a los encubridores. 15) Empezar una verdadera tarea de simplificación, desregulación, gobierno digital y eliminación de subjetividad, entre más complejos y difíciles son los trámites, mayor oportunidad se da a la corrupción. 16) Generar los instrumentos que permitan evitar las persecuciones o las injustas venganzas políticas, que sólo resultan en “chivos expiatorios”, que muchas veces ni culpables son.

Se debe generar la percepción de que la falta de integridad implica un riesgo, ya que será detectada y sancionada, eliminando los incentivos al incumplimiento. El SNA debe dismantelar las redes de corrupción y acabar con los facilitadores, pero con un sistema simple, justo, que verdaderamente ataque la falta de integridad, llegando hasta el beneficiario último, donde quiera que esté y al nivel que sea, todo lo cual concuerda con “barrer de arriba hacia abajo” y obviamente generará la recuperación de la confianza del pueblo en las instituciones, en beneficio de un México más justo y pujante.

Me permito reconocer a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, y, en especial, a la Unidad de Evaluación y Control, por su interés y determinación en analizar y difundir estos temas tan relevantes para el futuro de nuestro país, a través de este importante Tomo V de Fiscalización Transparencia y Rendición de Cuentas en el ámbito del Poder Legislativo, agradeciendo la amable invitación a participar en él.

Transparencia y rendición de cuentas en el Poder Legislativo federal: una visión retrospectiva en la Cámara de Diputados, Legislaturas LIX y LX

Guillermo Javier Haro Bélchez*

Actualmente la sociedad mexicana ha demostrado su interés por que quienes se desempeñan en las instituciones públicas del Estado mexicano, se comprometan con la transparencia y rendición de cuentas en el quehacer gubernamental, y a ello no escapa el Poder Legislativo, que por su naturaleza de expresión plural, democrática y cercana a la ciudadanía, tiene en estos temas grandes retos y desafíos, no sólo para dar cumplimiento a la legislación vigente, sino para que como órgano representante de todos los electores del país, cada legislador en lo individual y como Cámara en colectivo den cuenta puntual del ejercicio de los recursos asignados y de su desempeño y resultados, incluyendo desde luego en ello a los servidores públicos que nombran en apoyo a sus tareas, en lo que se llama la administración de las Cámaras.

* Nació en la Ciudad de México el 11 de octubre de 1959. Estudió la Licenciatura en Derecho en la Universidad La Salle; es Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España y Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, en Madrid. Cuenta con una destacada trayectoria en la Administración Pública, a la que ingresó en 1978. Fue presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México (1995-1998) y Vicepresidente del INAP (1995-2001). En 1986 recibió el Premio Nacional de Administración Pública, que otorga el INAP. Es autor y coautor de libros sobre temas vinculados a la función pública y profesor de diversas universidades nacionales y extranjeras. También fue Secretario General de la H. Cámara de Diputados; Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, Contralor Interno en la SEDESOL, Titular de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obra Pública, Servicios y Patrimonio Federal en la SECODAM, Comisario Público de la SECOGEF, así como Director de Administración y Finanzas de FONATUR. De diciembre de 2013 a Diciembre de 2018 fungió como Procurador Federal de Protección al Ambiente en la SEMARNAT.

Las cifras de Transparencia Internacional en su último informe sobre el Índice de Percepción de la Corrupción 2017¹ son contundentes, México cayó 12 lugares al descender del sitio 123 en 2016 al 135 en un universo de 180 países, con una calificación de 29 (100 sería la más alta), bajando también un punto respecto del año anterior.

La falta de transparencia se ha agravado aún más, ante un escenario en que la crisis económica y los altos niveles de impunidad han hecho más exigible y evidenciable el apego a la legalidad y el buen uso de los recursos y los resultados de su aplicación, como una exigencia ciudadana que demanda el ejercicio democrático para un mejor gobierno.

Democracia y rendición de cuentas

Desde su significado etimológico la democracia significa el poder del pueblo y es desde esta noción que los gobiernos que se consideran democráticos, tienen esencialmente la noción de visibilidad (transparencia) ante quienes los eligen y son sus mandantes. Es decir, la rendición de cuentas es un principio inherente a todo ejercicio de poder que se adjetive de democrático.

A quienes ejercen el poder (mandatarios) o se desempeñan en gobiernos democráticos, en cualquier modalidad, se hace exigible por parte de los ciudadanos (mandantes) la responsabilidad política, administrativa o social de su actuar, en otras palabras están sometidos al escrutinio público.

El Banco Mundial ha señalado que, deberían existir por lo menos tres tipos de requisitos para que la actuación institucional pueda desarrollarse dentro de lo que puede llamarse “buen gobierno”.²

- *Accountability*, noción que refiere a rendir cuentas, toda vez que los funcionarios públicos deben ser responsables de sus acciones ante la ciudadanía.

1 https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

2 Vid. Ziccardi, A. (1995). La tarea de gobernar las ciudades y la gobernabilidad. Revista *Federalismo y Desarrollo*, 49. México: BANOBRAS. Así como Ziccardi, A. (1996). *La Tarea de Gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: coedición del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

- Estructura legal, que supone reglas claras y regulaciones aplicadas por la autoridad.
- Información y transparencia, como componente sustancial del proceso decisorio.

El Banco Mundial también ha expresado la importancia de construir un enfoque de rendición de cuentas con base en la participación cívica, es decir, con un importante componente social y ciudadano, de forma tal que autoridades electas, funcionarios designados, y en general quienes se desempeñen en los gobiernos tomando decisiones y ejerciendo recursos públicos rindan cuentas de su actuación, y recuerden que sus tareas están sometidas en principio a la ley y al escrutinio permanente de la sociedad a la que sirven, y precisamente esta es una buena señal de buen gobierno, en tanto se tienen frenos y contrapesos en el ejercicio del poder y existen mecanismos legales y sociales para controlar y evitar el abuso del mismo.

Un efecto de lo más pernicioso del abuso del poder y de inadecuados o inexistentes mecanismos de rendición de cuentas lo constituyen la corrupción y la impunidad, que se traducen en pérdida de credibilidad y confianza en el actuar del gobierno y de la gestión pública.

Las dimensiones de la transparencia y rendición de cuentas en la Cámara de Diputados

La contribución que el Poder Legislativo federal y en específico la Cámara de Diputados puede aportar a la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país, para efectos analíticos, se puede ubicar en dos dimensiones.

Dimensión legal y política

Esta dimensión contribuye a aportar, a través de la revisión y actualización del marco jurídico en la materia, a una cultura de legalidad y de “máxima publicidad” en todos los actos del quehacer público y se relaciona con la plena vigencia del artículo 6.º Constitucional que en términos generales establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, asimismo, de los principios que regirán el ejercicio del derecho de acceso a la misma se resalta el de “máxima publicidad”, en el sentido de que toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo por excepción podrá ser

temporalmente reservada. Asimismo, obliga a preservar los documentos en archivos administrativos actualizados y a publicarlos, a través de los medios electrónicos disponibles, así como la información completa y actualizada de indicadores de gestión y del ejercicio de los recursos públicos.

Es decir, la primera dimensión se orienta a la conformación de un diseño institucional y un andamiaje legal que fije las reglas para disponer de políticas públicas, en materia de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, en el sentido más amplio de estos términos. En nuestro país se ha avanzado en ello, y desde la óptica jurídica, se expidió una nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (D.O.F. 4 de mayo de 2015) que establece un nuevo marco de actuación y la transformación y creación de diferentes instancias para su puesta en marcha.

Entre los aspectos relevantes destaca la autonomía constitucional que otorga al anterior Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y lo transforma en Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Se crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, del cual pasan a formar parte los organismos garantes de las entidades federativas, cuenta con un Consejo Nacional y este a su vez con un secretario ejecutivo. Asimismo se integra la Plataforma Nacional de Transparencia.

Por otra parte, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción” y se reformó, entre otros, el artículo 113 constitucional, instituyéndose el Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En este tenor el 18 de julio de 2016 se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que también contará con un secretario ejecutivo. El Sistema se integra por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

Se mencionan de manera enunciativa estos instrumentos jurídicos en tanto, han venido a dar un giro importante de transformación al proceso de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país, así como al andamiaje legal e institucional, pues las normas e instancias de gobierno de la federación deberán adaptarse a los mismos, para su cumplimiento y puesta en marcha. Si bien no será objeto de este artículo todo lo que ha implicado su operación y situación actual, la Cámara de Diputados tiene obligaciones que cumplir al respecto.

Dimensión administrativa y de resultados

La segunda dimensión que denominaremos como administrativa y de resultados, se refiere a la obligación de la propia Cámara de Diputados de informar y rendir cuentas de su propia actuación, es decir, como otra autoridad más que también está obligada, sin demérito de su autonomía, como poder integrante de la federación, a cumplir con la legislación aplicable y con la que emita internamente, en uso de sus facultades, tanto para regular el uso de los recursos que le son otorgados para su desempeño institucional, como la manera en que estos son usados para cumplir con sus obligaciones sustantivas de legislar y cumplir con lo que se le obliga en el ámbito de sus atribuciones.

La denominación de administrativa y de resultados, no significa reducir la rendición de cuentas del quehacer interno de la Cámara, a un mero ejercicio de justificación contable y presupuestal de los recursos asignados, sino que la misma deberá enmarcarse en principios de eficiencia y racionalidad, asociados al cumplimiento de las atribuciones que demanda el quehacer legislativo frente a la sociedad a la cual sirve.

A manera de construir una categoría analítica de la rendición de cuentas de los aspectos intraorganizacionales de la Cámara de Diputados, se puede apreciar que esta tiene también dos vertientes. Una referida a los recursos asignados a los diputados, grupos parlamentarios y diferentes órganos de gobierno y de apoyo al trabajo legislativo y otra relacionada con las unidades administrativas que apoyan dichas tareas legislativas, en el ámbito de las facultades y funciones que les han sido conferidas por el Pleno y los propios Órganos de Gobierno de la Cámara.

Una inicial conclusión derivada de estas dimensiones, para analizar las aristas de la contribución de la Cámara de Diputados, a un escenario de rendición de cuentas que disminuya los déficits de credibilidad y confianza en el gobierno, sus autoridades y sus servidores públicos, nos permite advertir la complejidad del entramado jurídico, social, político y técnico para avanzar, con firmeza, en el combate a la corrupción y a la opacidad del quehacer gubernamental y en particular de los órganos legislativos.

Si bien estas dos dimensiones tienen una naturaleza diferenciada, lo que es incuestionable es que ambas tienen un impacto muy importante en lo que respecta a la contribución de la Cámara al proceso de rendición de cuentas, ya sea cumpliendo en tiempo y forma con sus atribuciones en varias acciones y procesos relacionados con la transparencia de la administración y la gestión pública y de su propio quehacer o impulsando y aprobando acciones que obliguen a que toda institución o persona que ejerza funciones o recursos públicos rinda cuentas por su actuación.

Algunos aspectos de la rendición de cuentas en la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

La rendición de cuentas en la Cámara de Diputados, como se puede observar de las dos dimensiones expuestas, tiene que ver con diferentes acciones. La primera se relaciona más con las atribuciones sustantivas de la misma, que son precisamente las de expedir Leyes, en diferentes materias de la vida social, política y económica, y cuyo cumplimiento obliga tanto a gobernantes como a gobernados, y en estas muchas veces se derivan obligaciones para la propia Cámara.

Sólo de manera enunciativa en esta dimensión, el Poder Legislativo tiene facultades de llamar a rendir cuentas a través de diferentes instrumentos como son la aprobación del presupuesto y la revisión de la Cuenta Pública para aprobarla o rechazarla, a partir del informe que rinde la Auditoría Superior de la Federación, que depende de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. También a través de la recepción y glosa del informe anual de gobierno que rinde la administración pública federal o de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo. Además ejerce facultades para designar, ratificar o aprobar diferentes cargos de otros poderes y de organismos autónomos.

Si bien de estas acciones es sujeto de rendición de cuentas, de la gran mayoría de ellas no existen legalmente sanciones específicas por su incumplimiento y por ejemplo en el caso de la aprobación del presupuesto, se ha hecho uso de la posibilidad de instalarse en Comisión Permanente, con lo que el tiempo legal se detiene, aunque el tiempo real se exceda respecto de los límites legales establecidos, o en otras de nombramiento no siempre se cumple los plazos legales establecidos.

Para efecto de la reflexión que haré en esta aportación, me centraré con mayor profundidad en la segunda dimensión, denominada administrativa o de resultados y que alude en mayor medida a las obligaciones que la Cámara de Diputados debe atender como cualquier otro sujeto obligado. Es decir, tanto de la evaluación de sus resultados (sustantiva, relacionada más con el proceso legislativo) como del ejercicio de sus recursos (de gestión o administrativa) y del cumplimiento en materia de publicidad y acceso a la información en general.

Para tener una idea de la complejidad que esto conlleva se puede afirmar que también en esta segunda dimensión, el escrutinio público al que está sujeta la Cámara, como ya se mencionó, también presenta varias aristas, aunque vale la pena decir que dado que la Cámara es un poder autónomo, tiene facultades para dictar sus propias normas para el ejercicio de recursos, a través de sus Órganos de Gobierno, con la única limitante de cumplir con las leyes que le apliquen.

Una primera arista es que la Cámara, en tanto órgano colegiado, presenta una igualdad entre todos los diputados y por tanto, la ausencia de jerarquías (entre ellos), lo cual de alguna manera ha dificultado contar con mecanismos de rendición de cuentas efectivos. Esto significa que la Cámara en sus resultados sustantivos, en razón de funcionar como Pleno, tendría una responsabilidad colectiva ante la sociedad para expedir buenas y oportunas leyes y para atender en tiempo y forma todas aquellas responsabilidades que tiene encomendadas, en el ámbito de sus atribuciones y facultades.

Si bien existen órganos de gobierno para normar su organización y funcionamiento (tanto del proceso legislativo como de su administración interna)³ como son la Mesa Directiva, la Conferencia para la Dirección y

3 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 3 de septiembre de 1999, última reforma publicada D.O.F. 5 de octubre de 2018.

Programación de los Trabajos Legislativos y la Junta de Coordinación Política, en todos ellos las decisiones se toman de manera colectiva por voto ponderado, y en los mismos se encuentran representados los Grupos Parlamentarios, lo cual también hace que los mecanismos de rendición de cuentas de dichos órganos sean poco efectivos. A esto hay que sumarle las diferentes Comisiones y Comités que apoyan el trabajo legislativo y la administración de la Cámara.

No obstante, cada legislador, en tanto no existen estructuras jerárquicas y todos son iguales entre sí, deberían primero rendir cuentas por los recursos que ejerzan de manera individual, o como integrantes de una comisión, comité u órgano de gobierno.

Además la Cámara cuenta con una organización técnica y administrativa y otros órganos técnicos,⁴ en los cuales sí existe jerarquía y que dependen de la Mesa Directiva o de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Se podría decir que el aparato administrativo tiene mayores controles y mecanismos de fiscalización respecto de su actuación, respecto del ejercicio de facultades o de los recursos que les son asignados.

Dado que el tema, como se puede apreciar es muy amplio, limitaré mi reflexión sólo a la segunda dimensión, y de manera retrospectiva centraré mi atención en un recuento de las acciones emprendidas en las LIX y LX Legislaturas, para la modernización administrativa y el fortalecimiento de la rendición de cuentas de la gestión interna de la Cámara de Diputados con el objetivo de abonar a las tareas de transparencia y rendición de cuentas del quehacer legislativo.

Modernización administrativa y fortalecimiento de la rendición de cuentas en las LIX y LX Legislaturas de la Cámara de Diputados

La modernización administrativa de la gestión interna de la Cámara de Diputados, en las Legislaturas LIX y LX se constituyó en una prioridad cuyo objetivo fue no sólo lograr una mejor racionalidad en la administración de los recursos y mejorar los sistemas y procesos de trabajo, sino también para propiciar una mayor transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los mismos, por parte de la organización técnica y administrativa de la Cámara.

4 Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados D.O.F. 22 de mayo de 2000.

Es importante resaltar que el proceso de modernización administrativa y fortalecimiento institucional, fue posible ya que se contó, en ese momento, con el compromiso y apoyo que para su consecución otorgaron los Órganos de Gobierno y los propios Legisladores, y desde luego del esfuerzo y corresponsabilidad que para su coordinación y ejecución tuvo la Secretaría General y las Secretarías de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Administrativos y Financieros, y de los directivos y el personal adscrito a las mismas, así mismo, se involucró la Contraloría Interna de la Cámara, a fin de que lo realizado atendiera el cumplimiento de la normatividad, en el ámbito de sus atribuciones.

Es incuestionable que el principal motor de todo proceso de cambio son las personas que forman parte de la institución en que este se realice, por ello se puso especial atención en la gestión del cambio, pues sus resultados, en su oportunidad, derivaron, en una nueva cultura organizacional que hubo de vencer inercias y resistencias, no siempre favorables a eliminar discrecionalidades y prácticas clientelares, presentes en ese momento, y por tanto proclives a la opacidad.

En la Cámara de Diputados, esta idea de cambio adquirió forma y contenido durante la LIX Legislatura, a partir de un diagnóstico administrativo y parlamentario en las áreas dependientes de la Secretaría General, efectuado en 2005, que tuvo como propósito detectar aspectos que provocaban ineficiencia en la administración de la Cámara e identificar oportunidades de mejora, así como promover las acciones necesarias para atender recomendaciones, en ese entonces, de la Auditoría Superior de la Federación y de la Contraloría Interna, pues uno de los aspectos que permitió empujar el proceso de cambio derivó, de reiteradas recomendaciones, por ejemplo para contar con un marco normativo y de manuales de organización y procedimientos administrativos.

Los resultados del diagnóstico se reflejaron en un conjunto de acciones concretadas en un programa, cuyo objetivo fue el de revisar y actualizar el marco normativo y la estructura de organización de la Cámara, para estar acorde con las necesidades de operación de la institución; reorganizar y reorientar sus programas y métodos de trabajo con el propósito de diseñar estrategias que mejoraran la capacidad de gestión administrativa y parlamentaria y la calidad de los servicios que prestan las áreas responsables de los mismos, en el marco de una mayor transparencia.

En este contexto, la reforma de la gestión interna se orientó, entre otros aspectos a disponer de un marco normativo en materia administrativa, al rediseño de su estructura de organización, a la incorporación de nuevas tecnologías, así como a la implementación de nuevos procesos y acciones de mejora continua, que en conjunto coadyuvaron a reorientar el accionar de la institución y transformar el comportamiento del personal, coadyuvando a un desempeño más eficiente, racional y transparente.

Las acciones de modernización, con un conjunto de líneas estratégicas y prioridades definidas, lograron tener continuidad, iniciando en la LIX Legislatura; a este esfuerzo se sumó la LX Legislatura, en la que a través de la firma de un Convenio de Donación con el Banco Mundial, se logró impulsar un proyecto de Fortalecimiento Institucional, que se prolongó hasta la LXI Legislatura.

Sólo de manera ilustrativa se mencionan las líneas estratégicas en las que se tuvo mayor impacto, y como se podrá observar todas ellas, desde diferentes artistas, contribuyeron a dar una mayor transparencia y visibilidad del quehacer legislativo.

- Modernizar el marco normativo e instrumentos de organización administrativa.
- Rediseño organizacional y fortalecimiento de las acciones de planeación institucional y de un ejercicio racional y eficiente de los recursos asignados.
- Modernizar la administración de recursos humanos y transparentar las adquisiciones y obra pública que se realizan en la Cámara.
- Mejorar los sistemas de acceso y seguridad en las instalaciones de la Cámara.
- Fortalecer la atención de observaciones y recomendaciones de los órganos de control y fiscalización (interno y externo).
- Promover la transparencia y acceso a la información.

Con el Banco Mundial las actividades de fortalecimiento institucional se centraron en:

- Implementación de un Repositorio Electrónico de Documentos.

- La implementación de un GRP (Government Resource Planning), de forma gradual, cuyo primer compromiso fue el Módulo Financiero, y se denominó Sistema de Administración Financiera de la Cámara de Diputados.
- Fortalecimiento Institucional de los Centros de Estudios a través de un sistema homogéneo de monitoreo y evaluación del desempeño.

Con la conciencia de que el camino emprendido no fue fácil, y que los logros que se registraron en ese momento, significaron importantes avances para la institución, y que la rendición de cuentas y el fortalecimiento institucional de la Cámara, con las nuevas leyes aprobadas que se mencionaron al inicio, aún tiene brecha por recorrer y aspectos que consolidar y mejorar, a continuación se mencionan algunos de los logros relevantes, enfatizando los que desde la óptica que nos ocupa, contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas.⁵

- Se integró un marco normativo en materia administrativa, con el propósito de dar objetividad y certeza jurídica en los procesos, trámites y servicios que prestaban las unidades administrativas, habiéndose aprobado poco más de 40 normas y lineamientos por el Pleno y/o los Órganos de Gobierno competentes para ello.⁶ La existencia de un cuerpo normativo integrado contribuyó también a facilitar las acciones de fiscalización interna y externa a que está sujeta la Cámara de Diputados y el mismo desde esa fecha y hasta ahora se encuentra disponible para su difusión en el portal institucional de la misma.⁷
- En relación con la normatividad administrativa, resalta que con el fin de dar mayor transparencia a las adquisiciones y obra pública, se actualizaron y diferenciaron las Normas de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y la de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas, siendo aprobadas por el Pleno y publicadas en el Diario

5 El proceso de modernización y cambio emprendido se encuentra documentado en las publicaciones siguientes: *Resultados de la Gestión y Modernización Administrativa en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2003-2006)*, México, agosto de 2006. *Fortalecimiento Institucional, Modernización y Gestión Administrativa en la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2006-2009*, México, agosto de 2009.

6 *Vid.*, Cámara de Diputados, Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados. Actualizada y Complementada, LX Legislatura, México, D.F., julio de 2009.

7 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Normatividad_Diputados.pdf.

Oficial de la Federación. Asimismo, se reinstaló el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra Pública y Servicios y el Subcomité de Bases para Licitaciones y Concursos y se puso en operación el portal de adquisiciones de la Cámara, Contrat@net.

- Se fortalecieron las acciones de planeación institucional mediante la integración del Programa Operativo Anual (POA) de todas las áreas que conformaban la Secretaría General, el mismo definió objetivos, metas e indicadores que fueron punto de partida para el seguimiento del desempeño institucional y para propiciar una administración más orientada a la obtención de resultados.
- Se constituyó el Consejo Editorial de la Cámara, a fin de contar con una instancia que definiera con imparcialidad los criterios y políticas editoriales de la institución.
- Se actualizó y rediseñó el Portal de Internet de la Cámara de Diputados, a fin de mejorar la difusión de la información pública de oficio, facilitar el acceso y consulta a los usuarios y modernizar sus contenidos y ligas institucionales y se creó e integró en el mismo, un Boletín Informativo como un órgano de difusión de la Secretaría General de la Cámara, con la finalidad de contribuir a la transparencia de la información, así como contar con un medio ágil de difusión y comunicación interna y externa.
- Se integró y autorizó un nuevo Manual General de Organización actualizado y completo en relación con todos los órganos y niveles de la estructura administrativa de la Cámara,⁸ que contribuyó a eliminar discrecionalidades y a disponer de un marco normativo organizacional que otorgó certeza jurídica a la actuación de los servidores públicos y en consecuencia también para la exigencia de sus responsabilidades en el desempeño cotidiano. Asimismo, constituyó la base para, a través de los manuales de procedimientos, estandarizar la operación de los principales servicios administrativos y de asistencia parlamentaria.

8 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/MGOCD_01feb11.pdf. (En esta liga se encuentra el manual vigente, en el que se observa que ha tenido una revisión más aprobada el 31 de enero de 2011).

- Se actualizaron y elaboraron Manuales de Procedimientos administrativos que documentaron, con un enfoque de proceso, los servicios sustantivos de todas las unidades administrativas adscritas a la Secretaría General, habiéndose realizado un total de 28 manuales que integraron un total de 156 procedimientos⁹ que describieron en forma ordenada y secuencial las actividades requeridas para la prestación de un servicio, la atención de un trámite, el cumplimiento de una obligación o la exigibilidad de un derecho, definiendo las responsabilidades y el ámbito de competencia de las áreas involucradas, y por ende de los servidores públicos que en su momento las desempeñaban. Asimismo, permitió a los usuarios identificar con claridad la instancia a la que debían acudir; y los documentos y formatos requeridos para el procedimiento correspondiente.
- Se operó un sistema denominado Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL)¹⁰ con acceso desde la página principal de la Cámara que sistematizó y reordenó los diversos servicios de información parlamentaria y a través del mismo hacer consultas, entre otros datos: de información de cada diputado; iniciativas y proposiciones; sinopsis o resolutivos propuestos; los dictámenes que el Pleno aprobó, sus textos y estadísticas; información sobre la integración de Legislaturas anteriores, desde la XLVII Legislatura (1967-1970), así como información de intervenciones de diputados, a partir de la LX Legislatura, e historial de asistencias a sesiones del Pleno y récord de votaciones nominales.
- Se modernizó la administración de recursos humanos con la puesta en marcha del Sistema de Administración de Personal y Remuneraciones (SAPYR), con lo que se agilizó el sistema de pago de nóminas y de los sistemas de registro de asistencia, horarios e incidencias

9 Vid., Cámara de Diputados. (2008). *Compendio de Procesos y Procedimientos Administrativos de los Servicios de Apoyo Institucional* (t. I). LX Legislatura. México, D.F. Cámara de Diputados. (2009). *Compendio de Procesos y Procedimientos Administrativos de los Servicios Parlamentarios*, (t. II). LX Legislatura. México, D.F. Cámara de Diputados. (2009). *Compendio de Procesos y Procedimientos Administrativos de los Servicios Administrativos y Financieros*, (t. III, IV y V). LX Legislatura, México, D.F. Los mismos se pueden consultar en la liga: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Transparencia/Marco-Legal>.

10 El mismo aún se encuentra disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html.

que, con la incorporación de tecnología de punta con medios biométricos, facilitó los controles y registros y abonó a una mayor objetividad y transparencia para el desempeño del personal.

- Los compromisos con el Banco Mundial, a través de una donación que fue ejercida de acuerdo con la normatividad del propio Banco, permitieron avanzar en la implementación gradual de una plataforma tipo GRP (Government Resources Planning, por sus siglas en inglés) y de un Repositorio Electrónico de Documentos, con los siguientes logros en las legislaturas mencionadas.

Fortalecimiento del sistema de manejo financiero, presupuesto y gasto (Módulo Financiero de GRP), denominado Sistema de Administración Financiera de la Cámara de Diputados, que representó grandes retos, asociados a una nueva cultura de trabajo en equipo y de revisión de la manera tradicional de hacer las cosas, por la orientación a procesos y a la transversalidad de las operaciones. Los beneficios de contar con un sistema tipo GRP, hizo posible emitir, intercambiar, acceder y actualizar la misma información, en tiempo real, de acuerdo con diferentes niveles de acceso y seguridad, integrando los procesos en forma horizontal. Asimismo, la información financiera, contable y presupuestal se capturó en un solo repositorio central a fin de obtener informes y reportes financieros, contables y presupuestales actualizados.

Se tiene conocimiento que la Cámara continuó con la implementación de los Módulos del GRP para automatizar las adquisiciones, inventario y control de activo fijo; la integración y formulación del presupuesto de la Cámara y la administración de recursos humanos, lo que tenía como objetivo contribuir a una mayor eficiencia en estos procesos y a un mejor control del patrimonio y del personal de la Cámara y por ende a una mayor transparencia del ejercicio y aplicación de los recursos autorizados.

La implantación de un Repositorio Electrónico de documentos representó un avance para promover una nueva cultura para la administración de archivos y expedientes que coadyuvara a garantizar el acceso a la información y contar con un proceso homogéneo y estandarizado, para sistematizar tanto estructural como funcionalmente los niveles en que deben ser resguardados los documentos en papel y electrónicos.

Esta visión retrospectiva es sólo una muestra de lo que en la Cámara de Diputados, y en particular dos legislaturas, impulsaron para atender el reclamo social de mayor transparencia, y no toca a quien esto escribe valorar lo realizado, porque quizá para los ciudadanos se debería ir más aprisa, en las dos dimensiones que se expresaron en el planteamiento inicial, pero construir nuevas culturas y emprender procesos modernizadores que no sólo aporten a la eficiencia sino también a la transparencia no es tarea fácil.

Conclusión

Bajo la premisa de que los gobiernos están sujetos al escrutinio público, las acciones de las que aquí se ha hecho un recuento, cobran también sentido y relevancia en la medida que efectivamente hayan contribuido a la transparencia y rendición de cuentas, lo cual también requiere del apego a la legalidad y la eliminación de conductas discrecionales y contrarias al interés público, a la vez que también promuevan la eficiencia en el uso de los recursos, faciliten los trámites y servicios que se prestan y sobre todo, se constituyan en garantes del cumplimiento de los objetivos institucionales. Es precisamente en este contexto que se inscribió lo realizado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Es evidente que tanto el órgano legislativo como los demás órganos que integran el gobierno mexicano, han ido avanzando, más por el impulso y las demandas ciudadanas en estas tareas de transparencia y rendición de cuentas, no obstante los índices de corrupción e impunidad parecen no estar a la par de ello. Parece que en lo que se ha mejorado es en una transparencia, más concebida como publicidad y acceso a la información. Es decir en lo que todavía tenemos mayor déficit es en que los medios disponibles, sirvan cabalmente al cumplimiento de los fines sociales que constituyen la razón de ser de toda institución pública.

Para finalizar insistiré en que un sistema de rendición de cuentas implica la disponibilidad de información, un marco normativo que defina responsabilidades, obligaciones, obligados e instituciones responsables de vigilar la actuación y el cumplimiento de la norma, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

Elementos anticorrupción planteados por la nueva administración federal e integrantes del Movimiento Regeneración Nacional

Sergio E. Huacuja Betancourt*
Germán Sergio Merino Conde**

Introducción

El 1 de julio de 2018 se llevó a cabo la elección federal para elegir presidente de la República y senadores y diputados del Congreso de la Unión, para el período 2018-2024, resultando ganador en el caso de la presidencia el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia de los partidos Movimiento Regeneración Nacional (Morena), del Trabajo y Encuentro Social, con 53.19 % de los votos emitidos. Esta misma coalición obtuvo 308 escaños de los 500 en juego para diputados y 69 de 128 escaños para senadores, sin mencionar las posiciones en elecciones obtenidas en gubernaturas, congresos estatales y municipios, que se llevaron a cabo en esa misma fecha.

* Es maestro en Derecho por la UNAM (con mención honorífica); es especialista en Derecho Constitucional y Administrativo y egresado del Programa de Alta Dirección del IPADE. Es abogado por la Escuela Libre de Derecho (con mención honorífica), de la que es profesor, así como de la Universidad Panamericana y del Instituto Nacional de Administración Pública. Es coordinador del Comité Anticorrupción de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados. Es socio director de los despachos Huacuja Betancourt y Haw Mayer Abogados y Consultores Empresariales HB y ponente y consultor del Grupo Latinoamericano de Administración Pública y del Banco Mundial.

** Es licenciado en Derecho egresado de la UNAM; es especialista en Derecho Constitucional y Administrativo y cuenta con estudios de maestría por la UNAM. Estudios doctorales en Derecho Internacional, *Diplôme d'Études Approfondies* (DEA) en Derecho Internacional Privado y Comercio Internacional, *Diplôme Supérieur de l'Université* en Derecho Comunitario (Unión Europea), *Diplôme Supérieur de l'Université* en Derecho Internacional Privado por la Universidad de París II Panthéon-Assas; *Diplôme d'Études Approfondies* (DEA) *ma-jeur de la promotion* en Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales; y *Diplôme d'Études Approfondies* (DEA) en Ciencia Política por la Universidad de París I Panthéon-Sorbonne. Abogado Asociado del Despacho Huacuja Betancourt y Haw Mayer.

Al obtener tan contundentes resultados, fue evidente que dicha coalición tendría una mayoría legislativa y la responsabilidad de encabezar la nueva administración federal que tomó protesta el 1 de diciembre de 2018, por lo que resulta de interés el analizar sus propuestas en materia de combate a la corrupción, tanto previas a la campaña como posteriores a la elección, dado que la LXIV Legislatura ya está en funciones y ha presentado diversas iniciativas que se relacionan con esta materia.

Aunque puede afirmarse que dicha coalición no presentó un plan o propuesta sistemática en materia de combate a la corrupción, relacionada con el actual Sistema Nacional Anticorrupción, sí pueden destacarse distintos elementos que se relacionan con la intención general de combatirla, que se encuentra presente en los documentos difundidos por ella.

Procederemos en esta ocasión a analizar dichos documentos y elementos, sin abordar el análisis de la iniciativa de Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, por merecer un análisis más vasto y específico.

Proyecto de Nación

Dicho documento contiene la plataforma electoral de Morena registrada ante el Instituto Nacional Electoral,¹ presentado como Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024 el 20 de noviembre de 2017.

El texto referido incluye en su numeral 3 intitulado Legalidad y erradicación de la corrupción, la reflexión de que el país ha tenido un exceso de modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias, afirmando que la parte medular de los problemas nacionales no deriva de la falta de leyes ni de su ineficiencia, sino de la ausencia de voluntad para cumplirlas o bien de su utilización discrecional, facciosa, arbitraria y corrupta y este incumplimiento, junto con la corrupción misma, conforma un círculo que genera un deterioro generalizado en otros ámbitos, dado que el saqueo de los presupuestos públicos desvía recursos y crea redes de intereses. Afirma que la corrupción incrementa desigualdad, violencia, desintegración, decadencia moral y mal desempeño económico del país.

1 El documento puede ser consultado en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>

El proyecto afirma también que no es necesario modificar más leyes, sino respetar la ley en general, mediante una convocatoria a la sociedad a una regeneración ética, apegándose a la observancia de las normas tal y como se encuentren redactadas en diciembre de 2018, respetando la separación de poderes y la independencia de los organismos autónomos del Estado, con garantía de certidumbre jurídica de todos los contratos vigentes, particularmente los provenientes de las reformas estructurales.

Iniciativas para eliminación del fuero constitucional

- a) El 4 de septiembre de 2018, fue presentada por Pablo Gómez Álvarez,² diputado a la LXIV Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa para reformar y adicionar los artículos 38, 61, 74, 108, 111 y 112 constitucionales, para eliminar el llamado fuero constitucional, preservando la inmunidad por ser condición del normal y libre funcionamiento de los poderes públicos, de manera que propuso que los servidores públicos enlistados en el artículo 111 sean sujetos de proceso penal sin mayor requisito durante el tiempo de su encargo, debiendo ser separados del mismo solamente por sentencia condenatoria de primera instancia para quedar a disposición de la autoridad correspondiente, pudiéndose recurrir el auto de vinculación a proceso ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se aplicaría el mismo sistema a los ejecutivos estatales y de la Ciudad de México, con efecto de comunicar a las legislaturas estatales la sentencia condenatoria, para retiro de la inmunidad y cesación del cargo.

Para el caso del presidente de la República, también estaría sujeto al mismo procedimiento, pero para cesarlo en sus funciones se requeriría en primer lugar el voto de la mayoría absoluta de los presentes en la Cámara de Diputados, seguida del voto de los dos tercios de los presentes en el Senado.

En ningún caso se concedería el indulto por delitos cometidos durante el ejercicio del cargo.

2 La iniciativa puede ser consultada en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3731113_20180904_1536069323.pdf

- b) La senadora Angélica García Arrieta³ del Grupo Parlamentario de Morena presentó el 20 de septiembre de 2018 la iniciativa para reformar los artículos 108 párrafo II, 111 y 112 constitucionales, con el objetivo de eliminar totalmente el fuero constitucional como requisito de procedibilidad (juicio de procedencia), considerando que dicho procedimiento ha servido como un medio para gozar de protección respecto del cargo público, sin que los servidores públicos inculcados sean procesados en detrimento de la función pública.

La iniciativa propuso eliminar del artículo 108 la inmunidad procesal para el presidente de la República, a fin de poder ser investigado y procesado bajo las mismas condiciones como cualquier persona y, en caso de ser acreditada su responsabilidad, poder ser sentenciado de conformidad con la legislación penal.

Propuso asimismo derogar los párrafos primero al sexto del artículo 111, indicando que cuando el juzgador determine la responsabilidad penal de un servidor público, éste será separado de su cargo, en lo que se agotan todas las instancias judiciales. Si se culmina en sentencia absolutoria, el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. La proponente afirmó que con su iniciativa todos los servidores públicos, sin excepción, enfrentarían en su caso la responsabilidad penal o la administrativa sujeta al régimen ordinario de responsabilidades administrativas y sin fuero ni protección procesal alguna.

- c) El senador Salomón Jara Cruz⁴ del Grupo Parlamentario de Morena presentó el 2 de octubre de 2018 la iniciativa para reformar el segundo párrafo del artículo 108 constitucional en materia de responsabilidad penal, incluyendo la internacional del presidente de la República.

3 La iniciativa puede ser consultada en: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/83502

4 La iniciativa puede ser consultada en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-10-02-1/assets/documentos/Inic_Morena_Jara_108_Const.pdf

La iniciativa propuso que el presidente de la República pueda ser sujeto de responsabilidad penal por actos de corrupción o por los que pudieran ser catalogados como fraude electoral, además de los ya existentes de traición a la patria y añadió los delitos contra la humanidad, aplicándose en este caso los instrumentos internacionales adoptados por el Estado mexicano en materia de responsabilidad penal internacional, eliminándose la mención de los delitos graves del orden común.

Iniciativa para inhabilitar servidores públicos por corrupción

El diputado César Agustín Hernández Pérez⁵ del Grupo Parlamentario de Morena presentó el 4 de septiembre de 2018 la iniciativa de reforma y adición de diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para incluir la figura de la prevaricación judicial y la inhabilitación permanente de los servidores públicos, así como de los particulares que cometan faltas administrativas graves.

En su exposición de motivos propuso incluir un artículo 63 bis para caracterizar la prevaricación el servidor público con competencia jurisdiccional reconocida por la ley, como falta administrativa grave, tipificándola en tres fracciones con las siguientes conductas:

I. A través de una resolución injusta atentando contra determinadas garantías procesales específicamente tipificadas; II. Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto determinado de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio, recayendo una resolución manifiestamente injusta; III. Omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley, precisando que en los casos en que la resolución hubiese sido dictada por órganos colegiados, deberían aplicarse a cada uno de los miembros del mismo las características típicas y responderían todos ellos como coautores sin ser suficiente que se haya votado a favor de la propuesta de resolución, siendo preciso que la adhesión se produzca con conciencia de la ilicitud de la misma, quedando

5 La iniciativa puede consultarse en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/20180904-III.html#Iniciativa9>

eximidos quienes hubiesen votado en contra o se hubiesen abstenido. Se estableció igualmente que existe prevaricación cuando comparadas con cualesquiera de las posibles interpretaciones de la norma, la que se hizo resulta manifiesta, clara y terminantemente, contraria al ordenamiento jurídico, indicando que la revocación en una segunda instancia de una resolución no daría lugar a responsabilidad penal.

Propuso también la inclusión de la fracción V del artículo 78, previendo la sanción de inhabilitación permanente para servidores públicos para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, sin posibilidad de revertir esta sanción una vez que cause ejecutoria.

Asimismo, propuso añadir a la fracción I del artículo 81 un inciso c) para incluir como sanción a personas físicas particulares la de inhabilitación permanente para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. A su vez, en la fracción II del mismo artículo, propuso incluir un inciso c), previendo la sanción de inhabilitación permanente para personas morales, para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como a los integrantes de los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de la persona moral, que participen en los actos de corrupción de los que se trate, indicando la exposición de motivos de la iniciativa que era “para evitar que las personas físicas corruptas cambien el nombre de la persona moral y vuelvan a actuar corruptamente”.

La iniciativa precisó que la inhabilitación permanente se proponía para casos de especial gravedad que socialmente no pudiesen ser resarcidos con la inhabilitación temporal ni con el traslado del servidor público a otra dependencia o entidad o cuando la cuantía superase toda posibilidad de considerar la reintegración de ese funcionario al trabajo público, proponiendo dicha cuantía en doscientas cinco veces el valor mensual de la unidad de medida y actualización.

Iniciativa para la extinción de dominio por corrupción

Senadoras y senadores del Grupo Parlamentario de Morena presentaron el 2 de octubre de 2018⁶ la iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional

6 La iniciativa puede ser consultada en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gace-ta/64/1/2018-10-02-1/assets/documentos/Inic_Morena_Art_22.pdf

para replantear la institución de la extinción de dominio, añadiendo otros delitos en relación con los cuales sería dable dictar la extinción de dominio, particularmente los relacionados con hechos de corrupción y modificar las reglas de los bienes sobre los cuales procedería su aplicación.

El documento propone modificar la fracción I de dicho artículo, precisando que el procedimiento a establecer sería de naturaleza penal, pero autónomo del procedimiento que se siga en la investigación y judicialización de los hechos con los que estén involucrados los bienes objeto de extinción.

El texto propuesto añadiría el numeral 6 a la fracción II del citado artículo, para incluir la siguiente lista de delitos para los cuales procedería la extinción de dominio: Delitos por hechos de corrupción: abuso de autoridad; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencia; cohecho; enriquecimiento ilícito y delitos cometidos por servidores públicos contra la administración de justicia.

La fracción II del texto vigente que establece los bienes respecto de los cuales procederá esta figura, se transformaría en una fracción independiente III, que indicaría no solamente los bienes, sino asimismo la ampliación de las condiciones de aplicabilidad de esta figura, cambiando a ordinales los incisos vigentes:

1. Aquellos que hayan sido usados como instrumento, medio o que sirvan de apoyo para cometer el hecho que la ley señala como delito, aun cuando no se haya dictado sentencia que determine responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para estimar que el hecho sucedió.
2. Aquellos que sean el objeto o producto del hecho que la ley señala como delito, siempre que no pertenezca a la víctima u ofendido, aun cuando no se haya dictado sentencia que determine responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para estimar que el hecho sucedió;
3. Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del párrafo anterior.
4. Aquellos que pertenezcan a un tercero que no incurra en alguna forma de participación, cuando se demuestre que antes, concomi-

tanamente o después de la ejecución del hecho que la ley señala como delito, tuvo conocimiento de que su bien sería utilizado para la comisión del ilícito.

La propuesta de texto añade que si se demuestra que tuvo conocimiento, corresponderá al involucrado probar que lo denunció a la autoridad en cuanto tuvo conocimiento, o que hizo algo para impedir que fuera utilizado, a menos de que acredite que no pudo hacerlo porque exista riesgo real para su persona;

5. Aquellos que estén intitulado a nombre de terceros, y existan elementos suficientes para estimar que fueron utilizados para el hecho que la ley señala como delito, o que sean objeto o producto, o que sean el objeto o producto de éste, aun cuando no se haya dictado sentencia que determine responsabilidad penal.

Iniciativa para incluir como delito grave la corrupción

Los senadores Javier May Rodríguez y Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Morena⁷ presentaron el 20 de septiembre de 2018 la iniciativa de reforma al artículo 19 constitucional, para incluir como delitos graves, entre otros, los delitos cometidos por hechos de corrupción.

La iniciativa propuso añadir a la parte final del segundo párrafo de dicho artículo la indicación de que el juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos del texto vigente y además en materia de corrupción, hidrocarburos, electoral y armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército y Fuerza Armada.

En la exposición de motivos de la iniciativa, los proponentes expresaron respecto de los delitos cometidos en materia de corrupción que los ejecutados por servidores públicos no eran considerados como graves, lo que eventualmente les permitía seguir su proceso en libertad, lo cual, en principio, era congruente con el actual sistema penal acusatorio, por no estar incluidos en la lista de ilícitos respecto de los cuales el artículo 19 constitucional prevé la prisión preventiva oficiosa, quedando sujetos a la

7 La iniciativa puede ser consultada en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-09-20-1/assets/documentos/Inic_Sen.Monreal_Art.19_CPEUM_210918.pdf

justificación de su necesidad por parte del Ministerio Público y a la valoración del juez de la causa. Sin embargo, lo anterior era contrario al reclamo social en materia de combate a la corrupción y a la impunidad, por lo que la propuesta se encaminaba a establecer que se sometieran a prisión preventiva para enfrentar el proceso que se les siguiera cuando existieran pruebas suficientes que evidenciara la comisión directa y/o la participación de los referidos servidores públicos en la realización de conductas tipificadas como delito por actos de corrupción.

Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y reformas al Código Penal Federal

El 13 de abril de 2010, el entonces senador Pablo Gómez Álvarez⁸ del Partido de la Revolución Democrática presentó la iniciativa para expedir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaría de los artículos 75 y 127 constitucionales, la cual fue retomada el 4 de septiembre de 2018 por el Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados, dado que había llegado del Senado en noviembre de 2011.

La iniciativa fue discutida, aprobada y finalmente publicada con el mismo nombre en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de noviembre de 2018.

La parte que nos interesa examinar es la relativa al capítulo V intitulado del control, las responsabilidades y las sanciones, pues establece una serie de hipótesis autónomas de las contempladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, incluyendo en un Capítulo VI intitulado del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, la creación del tipo delictivo de “remuneración ilícita”.

El Capítulo V establece el derecho de cualquier persona de denunciar las infracciones a la ley, para dar inicio a la investigación o procedimiento que corresponda (artículos 13 y 14).

A su vez, por vía de la Auditoría Superior de la Federación, el artículo 15 de la ley establece que en ejercicio de sus atribuciones, dicho Órgano Fiscalizador puede realizar observaciones a entes revisados o fiscalizados;

8 La iniciativa puede ser consultada en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/04/asun_2649848_20100413_1271166815.pdf

iniciar procedimientos para fincar responsabilidades administrativas sancionatorias; determinar daños a la Hacienda Pública o a entes o entidades públicos y fincar directamente responsabilidades resarcitorias; así como ejercer sus atribuciones derivadas de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Por su parte, el artículo 16 dispone que la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se sigan de oficio o deriven de denuncias, así como la aplicación de las sanciones que correspondan, se desarrollarán de conformidad con las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos,⁹ las leyes relativas al servicio profesional de carrera y la normatividad administrativa que para efectos de control emitan las dependencias competentes, así como en los ordenamientos que regulan la responsabilidad y disciplina en los poderes federales, incluyendo la administración pública descentralizada y en los entes autónomos.

Por último, el artículo 17 prevé la imposición de la sanción de destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de la ley, no excede del equivalente de mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.¹⁰ En caso de exceder este límite, la sanción sería de destitución e inhabilitación de cuatro a 14 años.

En el mismo Decreto que se comenta, igualmente se dio a conocer una modificación al Código Penal Federal, en el Título Décimo, Capítulo V Bis “Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos”, en cuyos artículos 217 Bis y 217 Ter, se prevé el tipo de remuneración ilícita que se configurará para el servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, así como para quien reciba un pago indebido en los términos señalados sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la “presente Ley”,¹¹ excepto quien forme parte

9 Hoy en día denominadas leyes de responsabilidades administrativas.

10 Actualmente Unidad de Medida y Actualización (UMA).

11 Debe entenderse la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, previendo sanciones de prisión en función de la cuantía del beneficio otorgado u obtenido de tres meses a dos años para el caso más leve y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal¹² en el momento de cometerse el delito; hasta la sanción más severa de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal¹³ en el momento de cometerse el delito.

La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos causó polémica entre otros, por los motivos de que no es competente actualmente la Auditoría Superior de la Federación para “financiar directamente responsabilidades resarcitorias”, pues se contravienen los ordenamientos emanados de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015, que definió muy bien la diferencia entre órganos de investigación y de sanción al interior del Sistema Nacional Anticorrupción. Asimismo, se menciona que los procedimientos se llevarán a cabo de conformidad con la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y otros ordenamientos no actualizados; se hace referencia al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal como parámetro para la imposición de sanciones económicas, en lugar de la vigente unidad de medida y actualización (UMA). Por algunas de las observaciones planteadas, se sugeriría la conveniencia de actualizar en todo caso el ordenamiento y coordinar su aplicación en el seno del Sistema Nacional Anticorrupción, lo cual parece sin duda conveniente a la brevedad.

Iniciativa para reformar el artículo 113 constitucional

El diputado Eulalio Juan Ríos Fararoni¹⁴ del Grupo Parlamentario de Morena presentó el 25 de septiembre de 2018 la iniciativa para reformar el artículo 113 constitucional para modificar su inciso e, fracción III, proponiendo que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción,

12 Hoy UMA.

13 *Idem*.

14 La iniciativa puede ser consultada en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3740237_20180925_1537900383.pdf

considerando su informe anual, pudiera emitir recomendaciones vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno, estando obligadas las autoridades destinatarias a brindar atención a las mismas en un plazo de diez días hábiles a partir de su notificación, y en caso de no hacerlo, se harían acreedores a las sanciones establecidas en la Ley.

La propuesta consideró en su exposición de motivos que la naturaleza no vinculante de las recomendaciones del Comité Coordinador las hacían débiles, por lo que indicó que dicho “vacío legal en el texto constitucional por el cual se sientan las bases del Sistema Nacional Anticorrupción, da la posibilidad discrecional a las autoridades para aceptar, rechazar o simplemente para atender a medias las recomendaciones que formule el Comité Coordinador, situación que consideramos debe subsanarse con urgencia a fin de garantizar que dichas recomendaciones sean atendidas de manera integral y de esta forma contribuyan a mejorar aquellas áreas de oportunidad que resulten críticas para resolver los focos rojos de corrupción que hoy por hoy siguen afectando a las instituciones del Estado Mexicano.”¹⁵

Iniciativa para incluir el subejercicio como falta administrativa grave en la LGRA

El diputado Carol Antonio Altamirano¹⁶ del Grupo Parlamentario de Morena presentó el 11 de septiembre de 2018 la iniciativa para adicionar un artículo 64 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con el objetivo de incluir como falta administrativa grave el subejercicio presupuestal.

En la exposición de motivos de la iniciativa, se indica que al revisar el contenido de los artículos 51 a 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no se advierte ninguna falta administrativa grave de los servidores públicos que sancione el supuesto previsto en el artículo 114,

15 Iniciativa, precitada, exposición de motivos, párrafo octavo.

16 La iniciativa puede ser consultada en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/20180911-II.html> ; Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 5111-II, martes 11 de septiembre de 2018.

fracción IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la que se establece la conducta sancionable en que los servidores públicos pueden incurrir al realizar acciones u omisiones que deliberadamente generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos, considerando al subejercicio como las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución, de conformidad con la definición del artículo 2, fracción LII de esta última ley.

Por lo tanto, se propone adicionar el artículo 64 bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para establecer que incurren en responsabilidad administrativa grave quienes “realicen acciones u omisiones que deliberadamente generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos.” Sin embargo, en el texto propuesto falta el conector de inicio, lo que hace al texto poco claro, por lo que podría quedar redactado así: “incurrirán en subejercicios los servidores públicos que...”; o “cometerán subejercicios los servidores públicos que *realicen acciones u omisiones que deliberadamente generen un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos.*”

Iniciativa de Ley de Austeridad Republicana

Diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena presentaron el 11 de septiembre la iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley de Austeridad Republicana.¹⁷

En la exposición de motivos expresaron considerar como indispensable para la reconstrucción de la institucionalidad republicana de México y hacerla constitucional y socialmente viable, incorporar la austeridad como principio conductor de la administración y eje estratégico del gasto público, estableciéndola como principio de observancia obligatoria para todo servidor público y transversal a todo el gobierno.

La iniciativa incluyó en la ley propuesta un artículo 13 en el que se establece que “*el incumplimiento o la elusión de las disposiciones contenidas en el*

17 La iniciativa puede ser consultada en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3733164_20180911_1536680298.pdf

presente ordenamiento constituirán falta administrativa grave y se sancionarán en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”, con lo que se estaría de hecho adicionando esta hipótesis al Capítulo II del Título Tercero del Libro Primero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya mencionado.

Iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El diputado Mario Delgado Carrillo,¹⁸ coordinador del Grupo Parlamentario de Morena, presentó el 18 de octubre de 2018 la iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la exposición de motivos, se indicó que se presentaba por petición expresa del ciudadano presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, y se precisó que la Administración Pública Federal, responsabilidad del Ejecutivo Federal que iniciará su mandato constitucional el 1 de diciembre de 2018, deberá contar con una estructura orgánica y operativa cuya visión esté alineada a los objetivos y estrategias congruentes con las propuestas realizadas en campaña, como espera la ciudadanía en su propósito de ver un cambio en la forma en que el gobierno federal, sus dependencias y entidades, se vincula con la sociedad y los ciudadanos, añadiendo que se sometía a consideración un conjunto de cambios en la Administración Pública Federal, resumiendo sus motivaciones por temáticas específicas, dentro de las que se incluyó con el numeral III, la de eficiencia, transparencia y combate a la corrupción.

En dicha temática, se expresó que las compras del sector público son una fuente potencial de corrupción a todas las escalas y a todos los niveles, por lo que se propuso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuese dotada de las facultades para consolidar compras de la Administración Pública Federal, en todos los mercados de bienes y servicios, cuando de esa consolidación se deriven beneficios y ahorros para las finanzas públicas y para los destinatarios de esos bienes o servicios, como es el caso

18 La iniciativa puede ser consultada en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun_3755832_20181018_1539867746.pdf

de las medicinas, de los bienes de consumo generalizado o de servicios indispensables para la marcha general de las dependencias y entidades de la administración. Asimismo, se propuso reforzar las atribuciones de la señalada Dependencia en materia de normatividad y regulación de los contratos de obras públicas, con el apoyo e intervención, también reforzadas, de la Secretaría de la Función Pública, adecuando sus facultades al marco constitucional y legal que establece el Sistema Nacional Anticorrupción, que deberá avanzar con pasos rápidos para alcanzar los propósitos que le dieron vida.

También expresó la iniciativa que la dispersión de facultades y autoridades involucradas directamente con el ejercicio de recursos públicos para compras de bienes y servicios o pago de contratos de obra pública es otra fuente de corrupción, considerando que a mayor dispersión, menor capacidad de fiscalización y control, por lo que el Presidente Electo tomó la decisión que las actuales Oficialías Mayores de las Secretarías de Estado y otras dependencias de la Administración Pública Federal se transformen en unidades administrativas de cada una de ellas y que su titular, equivalente a los actuales Oficiales Mayores, fuesen designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, con excepción de esa misma Dependencia, de la Defensa Nacional y de Marina. Para tales efectos, se propusieron cambios y adecuaciones necesarias tanto a las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como a las de la Función Pública.

Las diferencias existentes entre el actual ordenamiento¹⁹ y la parte dispositiva de la iniciativa relacionadas con la materia de combate a la corrupción, se analizan a continuación:

19 De acuerdo con la última reforma de 15 de junio de 2018.

Art. 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos

LOAPF vigente	Iniciativa	Observaciones
XXII. Adicionada DOF 02-01-2013. Derogada DOF 18-07-2016	XXII. Designar y remover a los titulares de las unidades de administración y finanzas a que se refiere el primer párrafo del artículo 20 de esta Ley, quienes serán considerados servidores públicos de la respectiva dependencia. Se exceptúa de lo anterior a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina, que contarán con sus respectivas oficialías mayores;	Esta fracción XXII antes de ser derogada el 18 de julio de 2016, establecía la atribución de "Emitir políticas, normas, lineamientos y procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas de la Administración Pública Federal; emitir y en su caso opinar sobre las normas relacionadas con la desincorporación de activos; administrar el sistema COMPRANET, llevar los procedimientos de conciliación en dichas materias, en términos de las disposiciones respectivas y aplicar la Ley de Firma Electrónica Avanzada", la cual a su vez se relacionaba con lo previsto en el artículo 2º transitorio de la reforma del 2 de enero de 2013, para la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, por la reforma constitucional que crearía la Comisión Nacional Anticorrupción, diseño que fue abandonado en virtud de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015. Sin embargo, se observa la misma tendencia para que la Secretaría de Hacienda coordine no solamente las unidades de administración y finanzas en sustitución de las oficialías mayores, sino asimismo como veremos, de la materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas, centralizando todas las contrataciones públicas bajo esta coordinación.

Continúa...

LOAPF vigente	Iniciativa	Observaciones
XXV Fracción reformada DOF 02-01-2013. Derogada DOF 18-07-2016	XXV. Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias, tomando en consideración lo establecido en la fracción XXI del artículo 37 de esta Ley;	<p>Esta fracción también se relaciona con la anterior ley reformada el 2 de enero de 2013, y establecía en esa versión la atribución de llevar y normar el registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal, incluyendo sus declaraciones patrimoniales y su seguimiento, así como la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hubieran sido impuestas, en los términos de los ordenamientos aplicables.</p> <p>Esto era en virtud de la desaparición, entonces prevista para la Secretaría de la Función Pública a la que originalmente correspondía de modo natural la competencia relacionada con el control interno de la Administración Pública Federal.</p> <p>Como podrá apreciarse, esta atribución de la iniciativa retoma modularmente la prevista en la fracción XXII de la Ley Orgánica de 2 de enero de 2013, que preveía ya otorgar a la Secretaría de Hacienda la coordinación de la materia de adquisiciones, obras públicas y contrataciones en ambas vertientes, absorbiendo las facultades de la Secretaría de la Función Pública.</p>
XXVI. Adicionada DOF 02-01-2013. Derogada DOF 18-07-2016	XXVI. Fungir como instancia consolidadora de los procedimientos de compra de bienes que la propia secretaría determine;	<p>Esta fracción preveía la atribución de determinar los perfiles que deberán cubrir los titulares y personal de las auditorías preventivas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las disposiciones generales para su organización, funcionamiento y régimen disciplinario; señalar los órganos desconcentrados o entes similares que se consideren que deban contar en forma directa con unidades de auditoría preventiva, o determinar los órganos desconcentrados y entidades paraestatales que por su dimensión puedan ser auditados por la unidad de auditoría preventiva de su sector correspondiente.</p>

Continúa...

LOAPF vigente	Iniciativa	Observaciones
		<p>Se relacionaba asimismo con la previsión de desaparición de la Secretaría de la Función Pública y de la absorción por la Secretaría de Hacienda de sus facultades, en virtud de la reforma de 2 de enero de 2013.</p> <p>La nueva atribución fortalece la competencia de coordinación o centralización de contrataciones gubernamentales que se busca conferir a la Secretaría de Hacienda y se relaciona con el artículo 17 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público que otorga a la Secretaría de la Función Pública, la competencia de determinar, mediante disposiciones de carácter general, oyendo la opinión de la Secretaría de Economía, en su caso, los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad, y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo; así como la facultad de poder promover contratos marco, previa determinación de las características técnicas y de calidad acordadas con las dependencias y entidades, mediante los cuales éstas adquieran bienes, arrendamientos o servicios, a través de la suscripción de contratos específicos, sin perjuicio de poder agruparse dependencias y entidades para adquirir en forma consolidada sus bienes, arrendamientos o servicios. La iniciativa implicaría así una profunda reforma de la Ley de Adquisiciones precitada.</p>

Continúa...

LOAPF vigente	Iniciativa	Observaciones
XXVII. Adicionada DOF 02-01-2013. Derogada DOF 18-07-2016	XXVII. Establecer normas y lineamientos en materia de control presupuestario;	<p>En la versión de la ley de 2 de enero de 2013, se establecía en esta fracción la facultad de coordinar y supervisar el sistema de control gubernamental, señalar las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas, y expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; lo cual se relacionaba con la multicitada previsión de desaparición de la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>La fracción XXIV de la Ley Orgánica vigente atribuye a la Secretaría de Hacienda la facultad de ejercer el control presupuestario de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro y considerando que la iniciativa no propone modificar esta fracción, cabría analizar si no se realiza en realidad un doble empleo de la nueva atribución que se propone y si no cabría mejor ampliar el alcance de la ya prevista en la citada fracción XXIV actual, que se limita a los servicios personales, que podrían ser de control presupuestario en general.</p>

Continúa...

LOAPF vigente	Iniciativa	Observaciones
XXVIII. Adicionada DOF 02-01-2013. Derogada DOF 18-07-2016	XXVIII. Participar en las negociaciones comerciales internacionales relacionadas con los capítulos de compras del sector público y coordinar compras estratégicas del mismo que generen beneficios al país; elaborar disposiciones que promuevan la participación de la proveeduría nacional en las compras de dicho sector, así como asesorar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sobre el cumplimiento de la normativa en esa materia;	<p>En la versión de la ley de 2 de enero de 2013, se preveía la atribución de designar a los comisarios de las entidades de la Administración Pública Federal, así como normar sus atribuciones y desempeño, lo cual resultaba natural en el esquema de desaparición de la Secretaría de la Función Pública como ya se mencionó.</p> <p>La nueva atribución propuesta se relaciona con la fracción IX del artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior, que establece la facultad de la Secretaría de Economía de coordinar las negociaciones comerciales internacionales con las dependencias competentes y, cuando así lo solicite la Secretaría, con los sectores productivos; por lo que dicha coordinación de derecho se convertiría en coordinación de facto de la Secretaría de Hacienda en materia de contrataciones públicas, dado que su participación en negociaciones de compras del sector público tendría necesariamente que implicar el ejercicio de su facultad correlativa de planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la fracción XXV de la iniciativa ya mencionada.</p>

Continúa...

Art. 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos

LOAPF vigente	Iniciativa	Observaciones
I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables;	I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados; fiscalizar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal para validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables;	La iniciativa adiciona en el sistema de control interno la evaluación no solamente de la gestión gubernamental, sino de manera específica, también de sus resultados, lo que es correlativo del Sistema de Evaluación del Desempeño y del llamado Presupuesto Basado en Resultados, con sus auditorías específicas dedicadas a ese fin. Se substituye el término de “inspeccionar” por el de “fiscalizar” de mayor precisión.
II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo. Lo anterior, sin menoscabo de las bases y principios de coordinación y recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción;	II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la administración pública federal, conforme a las bases y principios que al respecto emita el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;	La iniciativa precisa que la expedición de normas reguladoras de instrumentos y normas de control interno quedaría en lo sucesivo supeditada a su conformidad con las bases y principios emitidas por el Comité Coordinador, lo que establece una clara jerarquía y requisito de coherencia, abandonando el actual sistema de “competencia concurrente” entre las normas de la Secretaría y las emitidas por el Comité Coordinador. En lo sucesivo, en virtud de la jerarquía establecida, se podría impugnar la validez de normas que no tuviesen tal condición de conformidad. Esto crea a su vez un gran desafío para el Comité Coordinador del SNA, que podría provocar una parálisis de dichos instrumentos y procedimientos en caso de no emitir oportunamente las bases y principios previstos.

Continúa...

LOAPF vigente	Iniciativa	Observaciones
IV. Coordinar y supervisar el sistema de control interno, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como realizar las auditorías que se requieran en éstas, en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control ;	IV. Coordinar y supervisar el Sistema de Control Interno; establecer las bases generales para fiscalizar los recursos públicos federales y para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías que se requieran en éstas, en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control;	Se añade el término de fiscalización de recursos públicos federales al establecimiento de bases generales del sistema de control interno, en coherencia con lo previsto en la fracción I.
V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio;	V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio	Se elimina la mención de la Procuraduría General de la República, dada la iniciativa de Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República presentada asimismo por el grupo parlamentario de Morena.
VIII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la coordinadora de sector correspondiente, auditorías, revisiones y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficiencia y legalidad en su gestión y encargo;	VIII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la coordinadora de sector correspondiente, auditorías y revisiones a las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficacia, eficiencia, economía y legalidad en su gestión y encargo;	Se añaden las evaluaciones a la lista de acciones a realizar respecto de las dependencias y entidades de la administración pública federal, incluyendo entre su objeto a la eficacia o logro de objetivos, metas y resultados.

Continúa...

LOAPF vigente	Iniciativa	Observaciones
IX. Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;	IX. Fiscalizar, a través de los órganos internos de control, o por excepción de manera directa, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal;	Se precisa que la fiscalización está en principio a cargo de los órganos internos de control y sólo por excepción de manera directa a cargo de la propia Secretaría. Se elimina la mención a la Procuraduría General de la República.
XI. Designar y remover para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada y comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y de la Procuraduría General de la República; así como normar y controlar su desempeño;	XI. Designar y remover, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamentales, delegados de la propia secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública federal centralizada, y comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal, así como normar y controlar su desempeño;	Se elimina la mención a la Procuraduría General de la República.

Continúa...

LOAPF vigente	Iniciativa	Observaciones
XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control; quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;	XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control, quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha secretaría;	Se elimina la mención a la Procuraduría General de la República. Se establece que la dependencia de los órganos internos de control respecto de la Secretaría de la Función Pública no será en lo sucesivo únicamente de carácter jerárquico y funcional, sino asimismo presupuestal, dando control total de los OIC a la Secretaría, dotando a estos órganos de autonomía presupuestaria respecto del ente a controlar, lo que parece adecuado y en coherencia de recomendaciones del Sistema Nacional de Fiscalización.
XV. Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas;	XV. Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al Ejecutivo federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales, y promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas;	Se elimina la mención a la Procuraduría General de la República.

Continúa...

LOAPF vigente	Iniciativa	Observaciones
XVII. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes	XVII. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;	Se elimina la mención a la Procuraduría General de la República.
XX. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;	XX. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;	Se elimina la mención a la Procuraduría General de la República.

Continúa...

LOAPF vigente	Iniciativa	Observaciones
<p>XXI. Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de dichas contrataciones públicas; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y promover, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal, la coordinación y cooperación con los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las entidades federativas y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, con excepción de las empresas productivas del Estado, a efecto de propiciar en lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas, que permita contar con un sistema de contrataciones públicas articulado a nivel nacional;</p>	<p>XXI. Conducir y aplicar la política de control, prevención, vigilancia y fiscalización de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de control, prevención, vigilancia y fiscalización de dichas contrataciones; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes, con excepción de las empresas productivas del Estado;</p>	<p>Se reduce el alcance de la atribución de la Secretaría de la Función Pública a la política de control, prevención, vigilancia y fiscalización de contrataciones públicas, así como a la facultad de emitir o interpretar normas con este alcance limitado y su asesoría normativa y preventiva en los procedimientos de contratación.</p> <p>Esta limitación del alcance de la facultad se relaciona con las nuevas atribuciones que se busca conferir a la Secretaría de Hacienda, como ya se mencionó, absorbiendo las atribuciones que hasta la fecha aún corresponden a la Secretaría de la Función Pública.</p>

Continúa...

LOAPF vigente	Iniciativa	Observaciones
XXII. Definir la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;	XXII. Vigilar la aplicación de las políticas de gobierno digital, y definir las de gobierno abierto y datos abiertos del gobierno federal, en términos de las disposiciones aplicables;	Se establece y precisa que no existirá una sola política de gobierno digital, sino una pluralidad de ellas, preservando empero la unidad de políticas de gobierno abierto y datos abiertos. Además se prevé la emisión de disposiciones aplicables para regular estas materias.
XXIV. Ejercer las facultades que la Constitución le otorga a los órganos internos de control para revisar, mediante las auditorías a que se refiere el presente artículo, el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales;	XXIV. En casos excepcionales, ejercer de manera directa las facultades que la Constitución le otorga a los órganos internos de control para revisar el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales y la deuda pública;	Se precisa que el ejercicio de la facultad de revisión mediante auditorías deberá ser en lo sucesivo “en casos excepcionales”, sin establecer los supuestos de excepción.

Conclusión

El Movimiento Regeneración Nacional no ha planteado hasta ahora una estrategia integrada contra la corrupción, que además tome en consideración al Sistema Nacional Anticorrupción como un todo, en relación a la cual coordinar las modificaciones que se incluyen en su plataforma del Proyecto de Nación y en las diversas iniciativas presentadas por sus legisladores en las Cámaras de Diputados y en la de Senadores.

Sin embargo, por su multiplicidad, se aprecia una tendencia a tratar de establecer un marco normativo de inicio para la próxima Administración Federal que deberá iniciar su gestión el 1º de diciembre de 2018, con diversidad de temas abordados: eliminación o limitación del fuero constitucional; inhabilitación de servidores públicos por corrupción; extinción de dominio por corrupción; inclusión de la corrupción como delito grave; remuneraciones de los servidores públicos; incremento del alcance vinculatorio de las recomendaciones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción reformando el artículo 113 constitucional; inclusión del subejercicio como falta administrativa grave en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; austeridad republicana y reformas importantes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Algunas de estas iniciativas han originado polémica, como la falta de actualización de algunas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y el fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en detrimento de las facultades de control de la Secretaría de la Función Pública, creando figuras substitutas de las oficialías mayores y centralizando la facultad reguladora y de control y de contratación pública en la primera Secretaría, dejando en duda la factibilidad y conveniencia práctica de su implementación en el conjunto tan complejo de la Administración Pública Federal.

Otras iniciativas parecen ir en el sentido de fortalecer al Sistema Nacional Anticorrupción, como en el caso de la ampliación del alcance de las recomendaciones del Comité Coordinador del Sistema o de la ampliación de hipótesis de “faltas administrativas graves” que, sin embargo, no fueron integradas todas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como en el caso del artículo 13 de la Ley de Austeridad Republicana.

Sería deseable coordinar el conjunto de iniciativas con el enfoque holístico que constituye la vocación con la que fue creado el propio Sistema Nacional Anticorrupción, así como actualizar lo antes posible las disposiciones que parecerían ser susceptibles de ser impugnadas por anacronismo.

En todo caso, es de desear que la gestión de la administración federal que está por iniciar logre hacer realidad su compromiso manifiesto para combatir de manera eficaz y decidida el fenómeno multifacético de la corrupción, en beneficio de todos los mexicanos. Hacemos votos sinceros porque así sea.

Referencias

- Iniciativa de Diputadas y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena del 11 de septiembre para expedir la Ley de Austeridad Republicana http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3733164_20180911_1536680298.pdf
- Iniciativa de la Senadora Angélica García Arrieta del grupo parlamentario de Morena del 20 de septiembre de 2018 para reformar los artículos 108 párrafo II, 111 y 112 constitucionales http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/83502

Iniciativa de los Senadores Javier May Rodríguez y Ricardo Monreal Ávila del grupo parlamentario de Morena del 20 de septiembre de 2018 de reforma al artículo 19 constitucional, para incluir como delitos graves, entre otros, los delitos cometidos por hechos de corrupción http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-09-20-1/assets/documentos/Inic_Sen.Monreal_Art.19_CPEUM_210918.pdf

Iniciativa de Senadoras y Senadores del grupo parlamentario de Morena del 2 de octubre de 2018 de reforma al artículo 22 constitucional para replantear la institución de la extinción de dominio http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-10-02-1/assets/documentos/Inic_Morena_Art_22.pdf

Iniciativa del Diputado Carol Antonio Altamirano del grupo parlamentario de Morena del 11 de septiembre de 2018 para adicionar un artículo 64 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/20180911-II.html>

Iniciativa del Diputado César Agustín Hernández Pérez del Grupo Parlamentario de Morena del 4 de septiembre de 2018 de reforma y adición de diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/20180904-III.html#Iniciativa9>

Iniciativa del Diputado Eulalio Juan Ríos Fararoni del grupo parlamentario de Morena del 25 de septiembre de 2018 para reformar el artículo 113 constitucional http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3740237_20180925_1537900383.pdf

Iniciativa del Diputado Mario Delgado Carrillo Coordinador del Grupo Parlamentario de Morena del 18 de octubre de 2018 para reformar diversos artículos de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun_3755832_20181018_1539867746.pdf

Iniciativa del Senador Pablo Gómez Álvarez del Partido de la Revolución Democrática para expedir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 constitucionales http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/04/asun_2649848_20100413_1271166815.pdf

Iniciativa del Senador Salomón Jara Cruz del grupo parlamentario de Morena del 2 de octubre de 2018 para reformar el segundo párrafo del artículo 108 constitucional en materia de responsabilidad penal http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-10-02-1/assets/documentos/Inic_Morena_Jara_108_Const.pdf

Iniciativa para reformar y adicionar los artículos 38, 61, 74, 108, 111 y 112 constitucionales de Pablo Gómez Álvarez, Diputado a la LXIV Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Morena http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3731113_20180904_1536069323.pdf

Proyecto Alternativo de Nación 2018 -2024, plataforma electoral del Movimiento de Regeneración Nacional registrada ante el Instituto Nacional Electoral <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a-2.pdf>

El Sistema Estatal Anticorrupción en Hidalgo: retos y desafíos para su implementación*

Fernando Lámbarry Vilchis**
Guillermo Lizama Carrasco***
Juan Carlos Moreno Jiménez****

Introducción

El buen gobierno requiere la construcción de una burocracia honrada, eficiente y eficaz (Franciskovic, 2013). Este se constituye como parte de un importante anhelo, aunque en los hechos, el contexto actual dista enormemente de ese objetivo: ha imperado un gobierno inmerso en un ambiente de crisis, desconfianza y corrupción profunda en las instituciones del Estado. En opinión de los ciudadanos los principales responsables son los servidores públicos (gráfica 1).

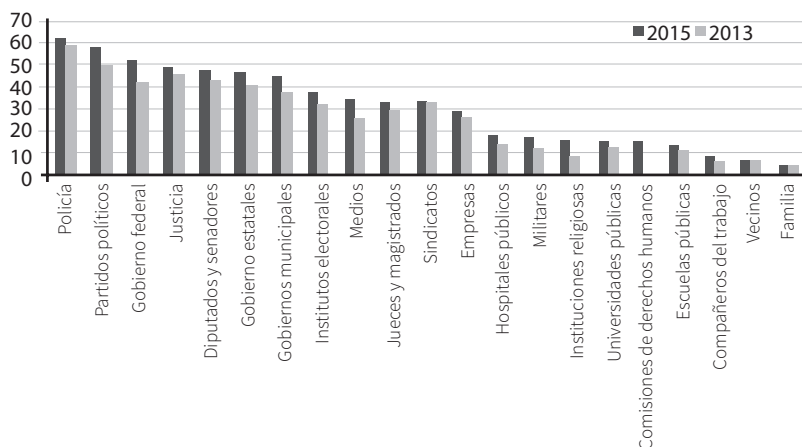
* El presente ensayo tiene un marco analítico y un horizonte temporal-espacial, que va de noviembre de 2017 a mayo de 2018, los cambios acaecidos a partir del 1.º de julio, demandan análisis complementarios a lo que hasta aquí se ha expuesto.

** Investigador del Instituto Politécnico Nacional. Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Santo Tomás. Sección de Estudios de Posgrado e Investigación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores-Conacyt.

*** Investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu) en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). Doctor en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores-Conacyt.

**** Investigador independiente. Candidato a doctor en Ciencias Administrativas por el Instituto Politécnico Nacional, es miembro de la Comunidad PIRC del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Gráfica 1. Porcentaje de encuestados que cree que la corrupción es “muy frecuente”, por institución/sector (2015)



Fuente: OCDE (2017), con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI).

De esta manera, se observa una enorme brecha entre el ideal aspiracional y la condición que subsiste, empero, es sobre esta condición particular sobre la que es necesario incidir, para reconstruir esa frágil condición presente. No se trata de una cuestión sencilla, ya que como bien lo señala Portal (2017), en la búsqueda de la integridad institucional, nos encontramos frente a una situación que entraña una doble vía: la primera, como un problema individual (consciencia de la persona); y la segunda, referida a un colectivo (concerniente a la gobernanza pública). Las medidas que se diseñen para reducir la corrupción deben ocuparse de ambas vertientes.

Los datos aportados por Latinobarómetro (2018) revelan una situación interesante y que hace tiempo se ha reportado en la literatura, pues si bien en México se considera que es el segundo problema más importante (a nivel país), y un 74 % de los mexicanos opina que a partir del último año, la corrupción se ha incrementado mucho/algo, esta no parece ser parte de un problema importante cuando se preguntan los principales problemas a nivel municipal, aún y cuando se han reportado los profundos niveles existentes de corrupción en ellos, el informe reporta que lo anterior deriva en una falta de consciencia sobre cómo este problema puede afectar la cantidad y calidad de los servicios que presta el municipio.

El informe finaliza con un diagnóstico demoledor “las actitudes y comportamientos de la población de América Latina en general no son propicios para el combate contra la corrupción, hay mucho que dismantelar aún. Hay mucha tolerancia y aceptación de la corrupción como instrumento para lograr objetivos” (Latinobarómetro, 2018: 65).

En un contexto de alta corrupción, ocuparse de la rendición de cuentas de los servidores públicos es un asunto de la mayor trascendencia, considerando que la participación en actos de corrupción tiene como característica regular que trata de permanecer oculta y los mecanismos para tal efecto devienen cada vez más sofisticados.

Existe, entonces, un reto importante en todo el sector público para continuar la batalla que distintas instituciones han emprendido para detectar y comprender los distintos patrones de desvío de recursos, uso irregular del dinero público y de aquellos incumplimientos normativos que alientan la impunidad; además, es vital la oportuna detección de las tramas y actores que en ellas participan. En síntesis, se debe seguir la ruta del dinero y recuperar los activos de los recursos públicos desviados, mediante prácticas deleznable, en las que se prioriza el interés particular antes que el bienestar colectivo.

Adoptar una postura ética e íntegra, en donde primen los valores y la consciencia por el bienestar social, no depende únicamente de una postura personal. Existe un contexto que contribuye o limita el desarrollo de estos. Por eso, es necesario fortalecer la vigilancia externa que limite la socialización y la normalización de las prácticas de corrupción de los servidores públicos, aquellas que les permiten actuar con un margen amplio de discrecionalidad. Bajo esta lógica, surge el Sistema Nacional Anticorrupción, una medida que pretende limitar y reducir aquellos factores que han permitido la normalización de la corrupción, situación que trata de replicar el Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo (en adelante SEAH), como veremos a lo largo de este ensayo.

Antes de adentrarnos en la materia de este trabajo, es imprescindible precisar dos conceptos que dan identidad teórica a lo que aquí se desarrolla, el primero, tiene que ver con la rendición de cuentas y el segundo con la corrupción. Uno de los autores de referencia obligada, Schedler (2008: 12), explica que la rendición de cuentas es un concepto vinculado con democracia y de esta última, representa un anhelo, ya que:

La noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).

Para Fisman y Miguel (2007) el *legal enforcement*, es un elemento que contribuye a moderar y a reducir la corrupción. Ante la carencia de aplicabilidad del *enforcement*, se presentan niveles altos de impunidad; se puede decir, que en aquellos espacios en los que la rendición de cuentas es limitada, la corrupción encuentra vacíos espaciales que son propicios para su desarrollo. La rendición de cuentas, en opinión de Schedler (2008), puede representarse mediante la responsabilidad (información y justificación) y con la aplicación de sanciones.

Ríos (2012) refiere que, tradicionalmente, las acepciones con las que se le ha vinculado a la rendición de cuentas estriban en dos ideas: como una virtud y como un castigo a actos lesivos para la sociedad. Es necesario que la instauración de una cultura a la integridad abarque ambas cuestiones. La rendición de cuentas tiene que ver con vigilancia y control, el diseño de los Sistemas Locales Anticorrupción se inscribe dentro de esta tesitura. A nivel local, son visibles diversas debilidades institucionales en las que no existen garantías mínimas que promuevan una efectiva rendición de cuentas; está latente el riesgo de que no se cimienten eficazmente los mecanismos y herramientas para limitar los abusos del poder y el uso ilícito de recursos a nivel subnacional.

Una vez que tenemos nociones respecto al concepto de rendición de cuentas, es preciso explicar ahora qué se puede entender por corrupción. De entrada, sabemos que definirla no es una tarea sencilla, pues al tratarse de un fenómeno multifactorial, resulta poco práctico establecer un concepto universal que englobe cada una de las implicaciones y manifestaciones que la caracterizan y le dan significado. Max Kaiser narra que incluso para los miembros que firmaron y ratificaron la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, relato que se encuentra en *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators* publicado en 2004, llegaron a la conclusión de que “era prácticamente imposible asumir una definición única y general” respecto de la

corrupción (Kaiser, 2014: 47); por ello, hace una propuesta operacional a partir de cinco variables, estas son: el tipo, la actividad, el sector, la persona y las circunstancias/el contexto.

De estas cinco variables, consideramos que el diseño e implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) y su consecuente éxito o fracaso, se encuentran estrechamente vinculados con la variable de las circunstancias y contexto en el que se incrustan, debido a que las dinámicas cotidianas en las que realizan su actividad inciden invariablemente en la consecución de los resultados. Las otras cuatro sin duda tienen un factor explicativo relevante.

La corrupción es un grave problema que afecta a todos los poderes del Estado y a todos los niveles de gobierno en México, pero lo más complejo es que estas prácticas se encuentran profundamente arraigadas en diversos grupos de la sociedad. Además, se trata de un fenómeno que se explica por diversos factores causales, puesto que involucra dimensiones sociales, institucionales, económicas, psicológicas e individuales (Bautista, 2017a; 2017b). Es necesario delinear estrategias que aborden cada uno de esos factores desde una perspectiva integral.

La corrupción es tan compleja que incluso definirla operativamente es una tarea complicada. Así lo indica el estudio México: Anatomía de la Corrupción, elaborado por María Amparo Casar a través del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde se ofrece un acercamiento para definir la corrupción:

La definición más aceptada por su sencillez y precisión es la adoptada por la organización Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado (...) cuando se habla de corrupción en una sociedad, la definición debe ampliarse para incluir las relaciones entre particulares o de un particular en relación a la ley. En este caso proponemos la siguiente definición: el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano (Casar, 2015: 9).

La corrupción ha sido un fenómeno histórico de larga duración que ha estado presente, aunque en distinto grado, en los distintos momentos de la

configuración del Estado moderno. Sin embargo, en la actualidad se cuenta con investigaciones y mediciones que permiten conocer la magnitud de la problemática. Según Transparencia Internacional, México pasó del lugar 95 en 2015 al 135 en 2017, ubicándose como uno de los países más corruptos del mundo (Transparency International, 2018).

La corrupción es un fenómeno que por un lado limita la certeza jurídica, la estabilidad y la gobernabilidad; y por otro lado, restringe el ejercicio equitativo de los derechos humanos (Buteler 2018). En un contexto de amplias necesidades y recursos escasos, la corrupción se convierte en una barrera para el acceso a la justicia, a la salud o a los servicios estatales y municipales por algunos efectos concretos de este fenómeno.

La corrupción se compone de diversas variables, entre las cuales, Bautista (2017a, 2017b) destaca factores causales que explican la presencia y el aumento sostenido de la corrupción, a saber: a) las redes de corrupción que involucran a las más altas esferas gubernamentales; b) la corrupción está muy arraigada en nichos políticos-sociales y económicos; c) se ignora combatir la corrupción; d) no existen herramientas jurídicas que ayuden a combatirla, y e) a pesar de identificar herramientas no hay interés en querer implementarlas. A nuestro juicio, el caso del SEAH se ve influenciado en distintos grados por cada una.

La tarea que tenemos frente a nosotros es colosal. En diversas entidades federativas se puede apreciar que existe una captura y una subordinación de las instituciones del Estado al aparato gubernamental, en especial de los órganos encargados de fiscalizar y controlar al Poder Ejecutivo. Los pesos y contrapesos son un ideal aspiracional distante a lo que hoy funciona, Zuckermann (2017) lo refiere bien “detrás de un gobernador corrupto hay una legislatura corrupta” todos los casos documentados de corrupción así lo comprueban, las investigaciones, auditorías externas y los trabajos periodísticos que muestran la discrecionalidad con la que se ejercen los recursos públicos, ejemplifican las debilidades subsistentes en materia de rendición de cuentas.

En México y sus entidades federativas la amplitud del fenómeno ha llevado a que se diseñe una institucionalidad, un marco regulatorio y penal contenido en siete leyes distintas que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción (Maureen e Hinojosa, 2018), el cual, bajo el principio del federalismo, gene-

ró la obligatoriedad de implementar los sistemas estatales anticorrupción, cuya creación sigue y replica la tendencia nacional para crear estructuras estatales que limiten y controlen el abuso del poder y el uso ilícito de los recursos públicos, con el fin ulterior de transitar a una política de integridad que permeé al ejercicio gubernamental y al servicio público.

Desde la perspectiva de Romero (2015: 251), el espíritu sobre el que se diseñan los sistemas estatales anticorrupción, implica que “el poder, si es controlado, deja de ser absoluto. El poder controlado está intrínsecamente sometido a la obligación de rendir cuentas, de justificarse y de establecer un diálogo frente a otro poder que lo limita.” Sin embargo, a nivel local, subsisten amplios retos y desafíos para implementar un entramado institucional armónico, que responda de manera efectiva y permita dar respuesta a los problemas de corrupción que ocurren en este ámbito de gobierno.

Si bien, ya existen investigaciones respecto al Sistema Nacional Anticorrupción, los sistemas anticorrupción a nivel subnacional han sido poco estudiados. Esto nos condujo a plantear la siguiente pregunta: ¿cómo ha sido el proceso de conformación del Sistema Estatal Anticorrupción en Hidalgo? Para responder esta interrogante, se utiliza una metodología cualitativa de análisis documental, que permite analizar los avances en el diseño y la implementación del SEAH, así como sus desafíos respecto al déficit en los niveles de autonomía y en la ciudadanización del sistema.

El proceso legislativo para construir el Sistema Estatal Anticorrupción en el estado de Hidalgo

La discusión en la agenda pública de la entidad para la creación de un Sistema Anticorrupción comenzó en julio de 2016 derivado de la obligatoriedad de establecer un diseño institucional de combate a la corrupción. Antes de ello, en el estado de Hidalgo no se discutía la necesidad de contar con un sistema en la materia, salvo por agendas particulares de organizaciones de la sociedad civil y académicos.

Como estrategia de control del proceso de ciudadanización, la COPARMEX-Hidalgo irrumpió en el proceso con todo el apoyo del gobierno, por ejemplo, para la organización de un foro con funcionarios o para pronunciarse a favor de la legislación y aplicación del SNA a nivel estatal. El 25 de octubre

de 2016, se instalaron las mesas de análisis para la implementación del SEAH en el Palacio de Gobierno. La conducción y coordinación de la mesa de análisis recayó en la contralora estatal, Citlalli Jaramillo, con intervenciones del secretario de Gobierno, Simón Vargas, y de la presidenta del Congreso estatal, María Luisa Pérez Perusquía.¹

Los trabajos se dieron por terminados, cuando se presentó la propuesta para crear el SEAH con la serie de reformas constitucionales que se habrían de implementar para armonizar la legislación local. Es importante señalar que en estas mesas técnicas no participaron organizaciones de la sociedad, por lo que el diseño constitucional tuvo poca legitimidad ciudadana, puesto que fue construido desde la cúpula gubernamental.

El 8 de diciembre de 2016, el gobernador del estado, Omar Fayad Meneses, rechazó la primera versión del Sistema Anticorrupción elaborado por las mesas técnicas, argumentando que carecía de propuestas serias para el combate de la problemática y, por lo tanto, no cubría los requisitos necesarios para ser aprobados por el Congreso estatal. La propuesta original sería nuevamente elaborada pero ahora por el gobierno estatal, sin participación externa de ningún tipo. De esta manera, el proyecto final de reforma fue enviado al Congreso local el 1 de junio de 2017 y aprobado el 6 de julio del mismo año con el apoyo de la mayoría legislativa. Una parte articuladora del proceso legislativo fue la discusión y aprobación del Decreto No. 183 en el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Las reformas constitucionales se destinaron a los artículos 32 fracción II, al 52 fracción II, al 56, referente a las facultades al Congreso del Estado; al 92, que adicionó la figura de fiscal especializado en delitos de corrupción, el cual, de la misma manera que el procurador general de justicia y el fiscal especializado en delitos electorales, será titular por cinco años.

El resultado del proceso legislativo fue la armonización del SEAH con el Sistema Nacional Anticorrupción, para lo cual también se realizaron reformas a la Constitución Política del Estado de Hidalgo y a leyes secundarias; configurando con ello un marco jurídico para combatir la corrupción.

La misma reforma permite que el combate a la corrupción en la entidad se establezca mediante tres organismos:

1 Las mesas de trabajo no contaron con intervención de la sociedad civil.

1. Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción;
2. Auditoría Superior del Estado,
3. Tribunal de Justicia Administrativa.

Este entramado refuerza la institucionalidad y la coordinación entre dependencias, al tiempo que genera una estructura de incentivos para limitar los delitos de corrupción. Sin embargo, el proceso legislativo fue débil en la integración de los actores públicos como las organizaciones de la sociedad civil. Derivado de ello, se conformó la Alianza Anticorrupción del Estado de Hidalgo, para aglutinar a las organizaciones y actores civiles que fueron excluidos de la deliberación para el diseño institucional del sistema.

Antecedentes del Sistema Estatal Anticorrupción en el estado de Hidalgo

El 1 de marzo de 2017, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, Omar Fayad Meneses, presentó la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo en materia de combate a la corrupción. En la exposición de motivos se describió un contexto de profunda crisis de confianza y legitimidad en las instituciones públicas, por lo que la iniciativa pretendía sentar las bases para la creación del SEAH, que busca ser un eje de coordinación de las entidades estatales y municipales competentes, así como proyectar un nuevo esquema de responsabilidades administrativas y sanciones penales de los servidores públicos y particulares.

El decreto en materia de combate a la corrupción (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2017a) establece que el SEAH tiene el objetivo de *desnormalizar las prácticas de corrupción de la lógica de las instituciones públicas del Estado, vinculando la participación ciudadana con la acción de gobierno*. Dicha pretensión se antoja una tarea difícil, pues además de la desconfianza que tiene la ciudadanía con respecto a sus instituciones estatales y municipales; el papel protagónico que tienen los actores locales en un contexto de captura institucional, invita a presuponer que de origen este sistema es muy débil.

Aunado al hecho de un ambiente social complejo de altos niveles de corrupción, pues de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e

Impacto Gubernamental (INEGI, 2018) se indica que según las experiencias y percepción de la población hidalguense, los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes, en un porcentaje de 82 %, 9.1 puntos menor al promedio nacional que se ubica en 91.1 %; además, en al menos uno de los trámites que se realizan en esta entidad federativa, se registra una tasa de 13,095 víctimas por cada 100,000 habitantes.

El SEAH atiende lo dispuesto en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 27 de mayo de 2015 y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, en particular al artículo 36, en cuya fracción primera, refiere que los sistemas locales deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional.

La Constitución Política para el Estado de Hidalgo, en su artículo 152, dispone que el Sistema se integrará (por los Titulares) de:

- Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (coordinándose con la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar las participaciones federales). Si bien la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo (2017) en su artículo 4 dispone que la ASEH es un órgano técnico (con autonomía técnica, presupuestal y de gestión) que depende del Congreso del Estado, el artículo 77 refiere que el Auditor Superior podrá ser removido de su cargo por aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones;
- Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción; Secretaría de la Contraloría; Tribunal de Justicia Administrativa (encargado de resolver las acusaciones formuladas por la ASEH), la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa (2017) establece un nuevo esquema de responsabilidades administrativas y sanciones penales de los servidores públicos y particulares vinculados a actos u omisiones relacionados con la corrupción; Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo (2017) pretende garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así co-

mo de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad del Estado y los municipios; Un representante del Consejo de la Judicatura del Estado; Un representante del Comité de Participación Ciudadana (integrado por cinco ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción),

- Tres titulares (por lo menos) de las instancias municipales designadas para tal efecto.

La Ley del SEAH (2017: 2) surge a partir de la necesidad de regular el artículo 152 de la Constitución Política del Estado, buscando la integración del SEAH con el Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo contenido gira en torno a nueve principios básicos:

- I. Prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- II. Transparencia y rendición de cuentas en beneficio de la sociedad;
- III. Desnormalización de la corrupción en el servicio público;
- IV. Control de la discrecionalidad de los servidores públicos;
- V. Planeación para un buen gobierno;
- VI. Fiscalización y control de los recursos públicos;
- VII. Participación Ciudadana;
- VIII. Cultura de integridad en el servicio público,
- IX. Bases del Sistema Estatal de Fiscalización.

La ley busca establecer mecanismos para la cooperación en materia anti-corrupción con las demás entidades federativas del país, así como promover, fomentar y difundir la cultura de la integridad en el servicio público. Estas acciones están encaminadas al aseguramiento del comportamiento ético de los servidores públicos y dotar de bases mínimas para la responsabilidad en el servicio público. Es de subrayar que la ley busca motivar una mayor participación e involucramiento por parte de las 84 presidencias municipales, las cuales concurrirán al SEAH a través de los contralores internos. Adicionalmente, la participación ciudadana juega un papel relevante, pues esta ley del SEAH, en concordancia con la legislación fe-

deral, señala que el representante del Comité de Participación Ciudadana también presidirá al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción en Hidalgo. Finalmente, es relevante que pretende ser el vínculo con las organizaciones sociales y académicas relacionadas.

Diseño, momentos y cronología de hechos en el Sistema Estatal Anticorrupción

Como ya se ha referido, con la publicación del decreto de ley para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se define en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como:

La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.²Se dio un paso jurídico relevante, ya que, por un lado, se asentó como principio constitucional la creación de un nuevo diseño institucional para el combate a la corrupción en México (Kaiser, 2014; Rodríguez, 2016; Torres, 2018) y, por otro lado, estableció la obligatoriedad para implementar sistemas anticorrupción en las entidades federativas; lo que motivó una serie de reformas a leyes secundarias federales y estatales para configurar el diseño y la implementación de un sistema para perseguir los delitos de corrupción en México.

Derivado de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción a nivel federal, se definió la obligatoriedad para que las entidades federativas implementen los sistemas estatales en la materia. Ello quedó claramente establecido en el artículo cuarto transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que establece que dentro de los siguientes 180 días de la entrada en vigor de las leyes generales, se debe haber reformado a las constituciones estatales y las leyes secundarias, a fin de homogeneizar los sistemas locales con el federal.

En este sentido, el estado de Hidalgo replicó el modelo implementado a nivel nacional y desde el Poder Legislativo, comenzó un proceso de reforma y armonización de las leyes nacionales con las locales, sin embargo,

2 Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

este proceso no fue ampliamente discutido por la sociedad, ya que no se integró la agenda de las organizaciones de la sociedad civil en la discusión, ni en el proceso legislativo.

En cuanto a la aprobación de las reformas en materia anticorrupción y su armonización con el marco legal federal, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2018) con fecha de corte a febrero, reporta que para el caso de Hidalgo:

- La ley estatal no establece la autonomía de la fiscalía especializada en combate a la corrupción;
- No abrogó su ley estatal sobre responsabilidades administrativas;
- La ley estatal dispone que el Secretario Técnico sea nombrado por el Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva del SLA, a través de una convocatoria pública;
- La ley estatal contempla el mecanismo de vinculación con la plataforma digital nacional,
- Se promulga una nueva ley estatal de fiscalización.

Uno de los problemas de la armonización legislativa en Hidalgo es que esta fue realizada por obligatoriedad legal y no por interés público en combatir a la corrupción. Una muestra de ello es que se mantuvieron prácticas de control y simulación en la designación del fiscal, del Comité de Selección y del Comité de Participación Ciudadana, debido a que todos son cercanos al Poder Ejecutivo del estado de Hidalgo, lo que supone un problema de origen y de legitimidad que puede poner en duda la operatividad y resultados del SEAH.

Diseño Institucional del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Hidalgo

El marco jurídico establece un diseño institucional del SEAH centrado en la coordinación interinstitucional, por ello es que tanto el Comité Coordinador como el de Participación Ciudadana juegan un rol clave en la operatividad del sistema, al tiempo que ambas se concibieron como instancias que buscan generar pesos y contrapesos al interior del SEAH, lo que se observa en el siguiente esquema:

Esquema 1. Instancias dentro del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, el diseño institucional tiene la finalidad de establecer las bases de coordinación entre las autoridades estatales para la integración, organización y funcionamiento del SEAH, manteniendo, en teoría, la distribución de obligaciones y facultades de los órganos constituidos para los procesos e impartición de justicia. Para su funcionamiento se plantea la participación ciudadana, recayendo esta en el Comité de Participación Ciudadana. Mientras que para la coordinación se constituye un órgano colegiado, y se estructura de la siguiente forma:

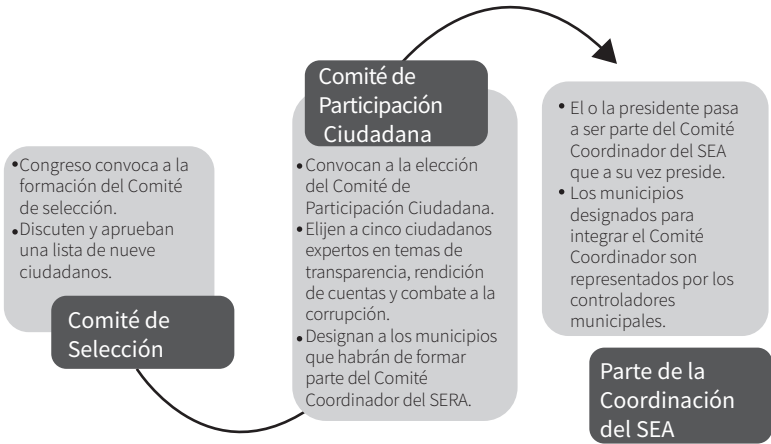
Esquema 2. Integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción



Fuente: elaboración propia.

El elemento articulador del SEAH, es el Comité de Participación Ciudadana que se integra por ciudadanos reconocidos por su prestigio, probidad, contribución y dominio de los ámbitos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Esquema 3. Constitución de los órganos de participación en el Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo



Fuente: elaboración propia.

La elección y formación del Comité de Participación Ciudadana estuvo dada por un comité de selección que se constituye por convocatoria del Congreso, se diseñó un esquema que favoreció la integración y operación por personas cercanas al gobierno estatal, a través de asociaciones civiles y de la integración de miembros de Universidades no autónomas controladas por el Poder Ejecutivo estatal.

Un ámbito importante para construir el diseño institucional del SEAH fueron las reformas a las leyes secundarias, un total de nueve propuestas que fueron sometidas al escrutinio del legislativo y que fueron aprobadas en diversas fechas. A continuación, se enumeran cada uno de los decretos:

1. Decreto 196. Constituye la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción en la que se define la estructura orgánica y facultades del mismo.

2. Decreto 197. Confiere a la Secretaría de la Contraloría del Estado nuevas atribuciones constitucionales a fin de solidificar dicho sistema. Como puntos centrales podemos señalar que establece como obligatoria la capacitación y profesionalización de los titulares de órganos de internos de control; dota de facultades para inspeccionar, vigilar y fiscalizar directamente a las entidades de la administración pública estatal, además de hacer revisiones, evaluaciones, inspecciones, y supervisión de obra y otras acciones de equipamiento de las entidades de la administración pública; el de recepción y almacenamiento de las declaraciones 3 de 3; conocer e investigar faltas administrativas; denunciar en caso de tener elementos ante el Tribunal de Justicia Administrativa y la Procuraduría de los delitos o actos de acuerdo a las competencias de ambos tribunales; la aplicación de sanciones o faltas administrativas catalogadas como no graves; designación, coordinación o remoción de titulares de órganos internos de control dependientes de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Hidalgo.
3. Decreto 198. Para efectos del decreto se suprime el nombre de Tribunal Fiscal Administrativo y se crea el Tribunal de Justicia Administrativa, al cual faculta en la imposición de sanciones en delitos catalogados como graves. Otorga autonomía en cuanto a proceso y resolución, pero dependen presupuestalmente del Poder Judicial y eleva a cinco el número de magistrados.
4. Decreto 199. Este decreto crea la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo. Establece el proceso para seguir la aplicación de sanciones por faltas administrativas graves, remitiéndose a la Ley General de Responsabilidades Administrativas; deroga la Ley del Tribunal Fiscal Administrativo y crea la ley del Tribunal de Justicia Administrativa. En sus facultades concentra la resolución de controversias administrativas y fiscales; así como la adecuación de la norma para facilitar el trabajo del Tribunal en ambas materias (administrativo y fiscal).
5. Decreto 200. A la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Hidalgo se adiciona y crea la Fiscalía Especializa en Delitos de Corrupción y establece los requisitos para ser Procurador de Justicia y Fiscal Especializado en Delitos de Corrupción. Esto fue clave en la constitución del SEA.

6. Decreto 201. Crea la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo. Dicha ley fortalece a la Auditoría Superior del Estado en sus potestades de conocer, investigar y substanciar. Elimina el principio de anualidad y permite que la fiscalización se comience a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente; se le faculta de realizar auditorías por peticiones, propuesta o solicitud de denuncias de la sociedad civil y homologa a la norma federal para la presentación de la cuenta pública, así como los resultados de fiscalizaciones emprendidas.
7. Decreto 202. Establece el procedimiento para la designación de titulares de órganos internos de control de los organismos autónomos; faculta a la Junta de Gobierno del Congreso para emitir convocatorias, entre ellas para el nombramiento del Fiscal Especializado en Delitos de Corrupción y la constitución de la Comisión de Selección; armonización de la facultad fiscalizadora del Congreso y la actuación de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo. La Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cambia a Comisión de Transparencia y Anticorrupción, y establece las atribuciones de la Unidad de Transparencia y de la Contraloría Interna del Congreso.
8. Decreto 203. En cuanto al nivel municipal, se reforma y adicionan puntos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo. Dicha reforma establece el proceso de elección del contralor municipal. Debe ser electo por dos terceras partes del cabildo. Puede ser removido por la aprobación de los mismos regidores que lo nombraron, por causas previstas en la normatividad de la materia.
9. Decreto 204. Las reformas son al Código Penal para el Estado de Hidalgo. Define que los servidores públicos son sujetos a juicio por el delito de corrupción, eliminando el fuero; establece los tipos penales y penas derivadas de los delitos de corrupción y se homologa y actualiza el catálogo de delitos estatal con el federal.

La reforma constitucional y las leyes secundarias solidifican la estructuración del Sistema Estatal Anticorrupción, distribuyendo y atribuyendo las facultades y potestades a los tres poderes de la entidad federativa, pero dejando fuera la participación de la sociedad civil que ejerce un contrapeso democrático al

Poder Ejecutivo. Esto implica un déficit de legitimidad para un sistema que debería tener un componente de ciudadanización real, tanto en el proceso legislativo, como en la implementación y funcionamiento del SEAH.

Actores que determinan la trayectoria del Sistema Local

El Comité de Participación Ciudadana se integrará por cinco ciudadanos de reconocida probidad y prestigio. El 31 de julio de 2017 se presentó la convocatoria pública para elegir a nueve ciudadanos hidalguenses que integrarían el comité de selección. Cada una de las propuestas presentadas tuvo un respaldo de una Institución de Educación Superior de Investigación (siete ciudadanos) y otras de las propuestas contaron con el respaldo de Organizaciones de la Sociedad Civil (24 ciudadanos). Una vez fijado el calendario de entrevistas y dado a conocer cada uno de los integrantes seleccionados, en un sitio de Internet se subieron las entrevistas completas de los ciudadanos que conforman el comité de selección para su posible consulta pública. El 9 de octubre de 2017, en el Periódico Oficial del Estado se presentó el acuerdo para someter al Pleno del Congreso local el nombramiento de los nueve integrantes de la Comisión de Selección. El proceso de permanencia en el cargo de los cinco ciudadanos será de uno a cinco años, esto para evitar que alguno de ellos pretenda apropiarse del comité.

La primera integrante es la médica cirujana Ana María Tavares Jiménez, en cuya experiencia se encuentra haber fungido como subsecretaria de salud y exdirectora del Consejo Estatal de Salud. Le sigue Mirna Rocío Moncada Mahuem, contadora pública y encargada de la dirección jurídica del gobierno estatal, de 1986 a 1988, además de que cuenta con un despacho independiente para la elaboración de auditorías. El tercero, Juan Melquiades Ensastiga Alfaro, es licenciado en Contaduría y exconsejero del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Por su parte, Angélica Tomasa Rodríguez Pérez tiene experiencia como directora jurídica en la Unidad de Planeación y Prospectiva del gobierno estatal, es exsecretaria del Congreso del estado, entre otros cargos vinculados al proceso legislativo local. Completa la lista Rafael Herrera Macías, quien ha fungido como subdirector de mejora continua y profesionalización en la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo. Otro de los nombramientos relevantes

para el SEAH, es el del secretario técnico del Comité Coordinador, Omar Palma Ramírez, que destaca por haber sido subadministrador jurídico del Sistema de Administración Tributaria (SAT).

El fiscal anticorrupción de Hidalgo es Ricardo César González Baños, quien a pesar de tener seis meses en el cargo, diversos diputados locales ya le solicitaron su comparecencia por la participación de servidores públicos locales en un desvío de recursos en el Sistema de Radio y Televisión de Hidalgo, bajo el esquema conocido a nivel nacional como la *estafa maestra*. Este nombramiento ha sido uno de los más polémicos, pues el exsubprocurador de Procedimientos Penales en la Procuraduría General de Justicia del Estado fue designado por el Congreso local con 24 votos a favor y seis en contra. Se le ha considerado desde el principio como un fiscal a modo.

El cargo de auditor superior lo ocupa Armando Roldán Pimentel, avalado por los 30 diputados que integran el Congreso local; es integrante del Colegio de Contadores Públicos de Hidalgo y no reportó algún cargo público previo. Es la primera vez que se emite una convocatoria pública para ocupar dicho cargo, debido a que anteriormente el titular del Ejecutivo enviaba una terna al Congreso y era el pleno quien elegía a la persona que desempeñaría dicho cargo. Lo más relevante es que este nombramiento se dio tras la salida de José Rodolfo Picazo Molina, exsecretario de Finanzas y Administración de Hidalgo y exsubsecretario de Egresos (ambos en el Gobierno del Estado de Hidalgo), quien solicitó finalizar su relación laboral de forma anticipada con la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, a pesar de haber sido recientemente ratificado).

Instrumento de Evaluación en Rendición de Cuentas

El equipo técnico de la comunidad PIRC del Centro de Investigación y Docencia Económicas desarrolló el “Instrumento de Evaluación en Rendición de Cuentas” herramienta que tiene el interés de evaluar a través de nueve indicadores (Político, Jurídico, Archivos, Información Pública, Asignación Presupuestal, Compras, Contabilidad, Monitoreo y Evaluación, Fiscalización) aspectos de la rendición de cuentas en México, esto con el objetivo de generar información comparable entre las entidades federativas que permita contar con una referencia elemental, sobre las condiciones para la rendición de cuentas en los gobiernos estatales. En este apartado se desarrolla el análisis de un caso

(Hidalgo), en el que se presentan los apartados “Jurídico” y “Político” del Instrumento de Evaluación de Rendición de Cuentas (IERC) para conocer y posteriormente comparar el diseño normativo e institucional del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo (SEAH) con el del Sistema Nacional (SNA).

Los Indicadores Político y Jurídico se integran por variables que buscan conocer el estado de las instituciones encargadas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en Hidalgo, así como las condiciones asociadas a la formación de esas instituciones y el nombramiento de sus integrantes. Estos indicadores requieren el acopio de información particular, por lo cual, las respuestas a las preguntas que se encuentran implícitas en sus variables son de carácter cualitativo. Tienen el objetivo de describir el momento particular de la evaluación, con datos empíricos.

Indicador político

De acuerdo al diagnóstico de Vargas (2011), Hidalgo se caracteriza por un contexto de rezagos en la estructura socioeconómica, inestabilidad y vulnerabilidad de sus instituciones, conflictos sociales, pobreza, desigualdad regional, ruralización, emigración de fuerza de trabajo y falta de mejoras en variables institucionales (sistema político estable y funcional y sistema de derecho confiable y objetivo). En la encuesta “Percepción de la Corrupción en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo” que se aplicó en los municipios de Mineral de la Reforma, Mineral del Chico, Mineral del Monte, Zempoala, Epazoyucan, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Pachuca, Ortiz (2017) reporta que un 86.2 % de la población encuestada destaca que todos los partidos son corruptos y otro 86.3 % señala que los políticos son corruptos. En consecuencia, un 90.2 % de la población declara no confiar en los políticos. Hidalgo es una de las entidades federativas que no ha tenido alternancia de partido político en el poder Ejecutivo estatal. Desde 1989 cada uno de los gobernadores electos ha sido postulado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), personajes como Adolfo Lugo Verduzco, Jesús Murillo Karam, Humberto Lugo Gil, Manuel Ángel Núñez Soto, Miguel Ángel Osorio Chong, Francisco Olvera Ruíz y Omar Fayad Meneses, son quienes han estado al frente del gobierno local en las últimas tres décadas.

En una mirada retrospectiva de mayor amplitud, desde su registro formal en 1951, el PRI además del Ejecutivo estatal tiene la mayoría absoluta del

Congreso local y si abarcamos un periodo de tiempo mayor, se tiene que el partido oficial lleva ya, 89 años en el Poder Ejecutivo, periodo que dio inicio el primero de abril de 1929 con Bartolomé Vargas Lugo al frente del Partido Nacional Revolucionario (PNR).³ El último proceso electoral para elegir al titular del Poder Ejecutivo fue en 2016 y concluirá en 2022 ¿Qué factores han contribuido a la permanencia del PRI en el poder? La respuesta de acuerdo con Lizama y Pastén (2017) se ha sustentado en tres elementos: 1) ejercicio de gobierno y control de las políticas públicas, 2) grupos de poder económico y político afines y 3) una militancia numerosa, articulada y ordenada en liderazgos locales y operadores políticos.

La variable política deja entrever que aún subsiste un control fuerte del partido oficial sobre el Legislativo, el Poder Ejecutivo estatal y distintos ayuntamientos del ámbito local, situación que se confirma con la información que se presenta a continuación. Los 84 municipios que tiene Hidalgo están gobernados de la siguiente forma:

Tabla 1. Integración de ayuntamientos en Hidalgo, elección 2016

Partido Político	Municipios
Partido Revolucionario Institucional	16
Partido Acción Nacional	16
Partido de la Revolución Democrática	12
Movimiento Ciudadano	3
Partido Encuentro Social	7
Movimiento Regeneración Nacional	1
Partido del Trabajo	4
Coalición “Un Hidalgo con Rumbo” PRI/Verde/Nueva Alianza	16
Candidato independiente	1
Partido Verde Ecologista	5
Nueva Alianza	3

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (IEEH). Recuperado de http://www.ieehidalgo.org.mx/images/DocumentosBanner/AYUNTAMIENTOS_PROC_ORD.pdf

3 Se ha considerado adecuado referirse al PNR, al PRM y al PRI como parte del denominado partido oficial o partido de Estado, que gobernó a México durante 71 años, de 1929 a 2000, lapso de tiempo caracterizado por el reconocimiento de un partido hegemónico base de un régimen autoritario, tal como lo considera (Reyna, 2010).

En lo que respecta a la integración del Poder Legislativo LXIII legislatura (tabla 2), Hidalgo presenta un total de 30 escaños (18 por el principio de Mayoría Relativa y 12 por Representación Proporcional) conformado de la siguiente forma:

Tabla 2. Diputados en Hidalgo

Partido Político	Escaños
Partido Revolucionario Institucional	10
Partido Acción Nacional	7
Partido de la Revolución Democrática	3
Movimiento Ciudadano	1
Partido Encuentro Social	1
Movimiento Regeneración Nacional	1
Partido Verde Ecologista	3
Nueva Alianza	4

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (IEEH), información disponible en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/diputadas_diputados.html

El número de organizaciones sociales en la entidad dedicadas a temas de combate a la corrupción, rendición de cuentas o transparencia, de forma directa o tangencial se ubica en un aproximado de 34. Estas se identificaron a partir de las organizaciones que presentaron a ciudadanos y ciudadanas inscritos al proceso de integración de la comisión de selección que nombrará al comité de participación ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción y de 15 organizaciones civiles que conforman la Alianza Anticorrupción de Hidalgo que acusaron opacidad en el Sistema Anticorrupción de Hidalgo.

La ley estatal del sistema local anticorrupción fue promulgada el 10 de julio de 2017, en el Periódico Oficial. ¿Esta ley cumple con el artículo 36, inciso 1 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) referente a que el sistema local debe contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional? Sí, parcialmente, ya que si bien el numeral 6 al 14 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo cumple con el artículo 36, inciso 1 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en el caso del Comité Coordinador cuya función es establecer coordinación entre quienes integran el Sistema Estatal An-

ticorrupción (SEA) y el SNA, además de ser el encargado de diseñar, promocionar y evaluar que las estrategias sean efectivas para el combate a la corrupción. En el caso del estado de Hidalgo estará integrado por ocho miembros, aunque el nacional lo integran siete, lo que rompe el esquema de número impar.

Según el artículo 10 de la Ley del SEA en Hidalgo, este octavo miembro estará integrado por cinco titulares de contralorías municipales, quienes durarán en su cargo un año y serán designados por la Comisión de Selección a que hace referencia el artículo 18 de dicha ley tomando en consideración la opinión del Instituto de Desarrollo Municipal y del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Congreso del Estado de Hidalgo.

¿Cuál es la fecha de instalación del comité coordinador del sistema local anticorrupción? La sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción se llevará a cabo dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a que se haya integrado en su totalidad el Comité de Participación Ciudadana en los términos de los párrafos anteriores.

¿El órgano garante estatal de transparencia actúa con autonomía en la emisión de sus resoluciones (número de resoluciones que han obligado a los sujetos de la ley a publicar o entregar información en el último año)? Del total de resoluciones (121) del año 2017 que emitió el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo como Sujeto Obligado, 26 resoluciones confirman la respuesta del sujeto obligado, 59 modifican la respuesta emitida por el Sujeto Obligado del Poder Ejecutivo del Estado, mientras que cinco se revocan, 15 se sobreseyeron y 16 desecharon el recurso de revisión interpuesto.

Indicador jurídico

¿Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento del Comité de Participación Ciudadana del SLA (mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la sociedad civil)? Sí existen dichos mecanismos, en el artículo 18 de la ley se establece que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana serán electos y nombrados por una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos hidalguen-

ses, por un periodo de tres años, para la que se convocará a organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción, para seleccionar a cuatro miembros que integren la misma. Asimismo, establece que en el proceso de selección del Comité de Participación Ciudadana podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos, a organizaciones de la sociedad civil y especialistas en la materia.

¿Las recomendaciones emanadas de esos mecanismos de participación ciudadana son vinculantes en el proceso de nombramiento?⁴ No, la ley no establece que las recomendaciones emanadas de esos mecanismos de participación ciudadana sean vinculantes en el proceso de nombramiento.

¿Las funciones y atribuciones del Comité de Participación Ciudadana del SLA son consecuentes con la legislación general del SNA? Sí, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo establece en el artículo 21 las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana. Si bien la Ley General señala que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la comisión Ejecutiva, la Ley del Estado de Hidalgo señala que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana sí podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, siempre y cuando esté relacionado con la docencia, investigación y difusión de la cultura.

¿El número de integrantes del Comité de Participación Ciudadana del SLA? nueve integrantes.

¿Cuál es el perfil de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del SLA (último grado de estudios y último puesto de experiencia profesional)? La designación está pendiente, por lo que aún no se conoce el perfil académico y profesional de los mismos.

¿Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento del fiscal anticorrupción (mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la

4 Se refiere a los mecanismos de la variable anterior.

sociedad civil)? No, el artículo 92 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, así como lo establecido en la fracción VII del artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo que establecen las bases para el nombramiento del fiscal especializado en delitos de corrupción, no señalan el establecimiento de mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la sociedad civil, a excepción de emitir una convocatoria pública abierta para integrar una lista de al menos 10 candidatos al cargo aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes, la cual enviarán al titular del Ejecutivo del estado.

¿Las recomendaciones emanadas de esos mecanismos de participación ciudadana son vinculantes en el proceso de nombramiento del fiscal anti-corrupción? No existen.

¿Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento de los magistrados del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa (mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la sociedad civil)? No, la Constitución Política de Hidalgo establece en el artículo 71 como una de las facultades y obligaciones del gobernador, en la fracción XIV: nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa con la aprobación del Congreso estatal y recibir sus renunciaciones para tramitarlas en términos de Ley. Sin embargo, ni en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial ni la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa establecen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento de los magistrados.

¿Las recomendaciones emanadas de esos mecanismos de participación ciudadana son vinculantes en el proceso de nombramiento de los magistrados del tribunal estatal? No aplica.

¿Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento del titular del Órgano de Fiscalización Superior Estatal (mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la sociedad civil)? Sí, de acuerdo con el artículo 71 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo. El auditor superior será designado conforme al procedimiento siguiente: I. El Congreso, a través de la Comisión, emitirá la convocatoria pública correspondiente,

a efecto de recibir durante un período de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el cargo de auditor superior; asimismo, podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas que estime pertinentes. La convocatoria deberá publicarse en las páginas de internet del Congreso y de la Auditoría Superior, así como en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

¿Las recomendaciones emanadas de esos mecanismos de participación ciudadana son vinculantes en el proceso de nombramiento del titular del órgano? No, si bien el artículo 71 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo señala que el Congreso podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas que estime pertinentes las recomendaciones emanadas de esos mecanismos de participación ciudadana no son vinculantes en el proceso de nombramiento del titular del órgano.

¿El titular del Órgano de Fiscalización Superior cuenta con el perfil especializado en auditoría? Sí. Armando Roldán Pimentel, titular de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (ASEH), es licenciado en Contaduría, maestro en Impuestos y doctor en Ciencias de lo Fiscal, cuenta con certificaciones en el área de auditoría gubernamental, además de pertenecer al Colegio de Contadores Públicos de Hidalgo, mientras que no registra cargos públicos en su currículum.

¿Existen criterios de selección en el proceso de nombramiento del fiscal anticorrupción? Sí. El nombramiento del fiscal anticorrupción fue con 24 votos a favor y seis en contra. Se inscribieron 34 aspirantes, de los que quedaron 10 y de ellos, el titular del Ejecutivo designó una terna. Después de una entrevista con los integrantes de la Comisión de Seguridad Ciudadana y Justicia, se determinó la designación en relación a un puntaje de la experiencia y la trayectoria, designando finalmente al exsubprocurador de Procedimientos Penales Región Oriente, Ricardo César González Baños.

¿Existen criterios de selección en el proceso de nombramiento del titular del Órgano de Fiscalización Superior estatal? Sí, conforme a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo y en relación a los artículos 70 y 71.

¿El órgano garante de transparencia cuenta con Consejo Consultivo ratificado? No, actualmente el Instituto de Transparencia, Acceso a la Informa-

ción Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo se encuentra en proceso de selección del Consejo Consultivo. En el portal de Internet de la institución sólo aparece el listado de los candidatos inscritos para ocupar los cargos de Consejeros Honoríficos del Consejo Consultivo.

Consideraciones finales

Para la OCDE (2017), el Sistema Nacional Anticorrupción de México busca constituirse como un punto de inflexión en la lucha contra la corrupción. Si bien leyes nuevas y normas más estrictas son una forma de promover la integridad, esta no son el punto final; es preciso indagar en otras acciones de mayor trascendencia, tales como el rediseño de programas educativos para que desde la niñez se afiancen los valores vinculados con la integridad y el bien común, continuar en la línea de fortalecer la capacitación y una profesionalización más sólida de contralores y auditores, pues son actores que están al frente de la línea de fuego en esta batalla contra la corrupción; uno de los más importantes elementos consiste en reducir la impunidad y la percepción de que se puede violentar la ley sin recibir una sanción, este es uno de los vicios centrales que es necesario erradicar.

Tal y como lo han señalado Rose-Ackerman y Palifka (2016) la corrupción es un reflejo de un malestar en la gestión del estado, pues la ley establece claramente las reglas para diferenciar las conductas legales e ilícitas, el número de personas que son víctimas de corrupción es el fiel reflejo de un problema que demanda una solución efectiva que derive en un castigo a quien sea señalado como actor causal del mismo.

En un escenario marcado por un control político férreo y una democracia en ciernes, en el que se tiene una rendición de cuentas débil y fragmentada, el diseño normativo e institucional del Sistema Local Anticorrupción en Hidalgo muestra avances significativos en consonancia con otras entidades federativas, no obstante, una de las mayores limitaciones y desafíos que se presentan es la de garantizar la autonomía e independencia de las instituciones que lo conforman, pues como refiere (Bautista, 2017) existe un desafío serio en la creación de Sistemas Estatales Anticorrupción, puesto que la autoridad gubernamental mantiene un control para decidir qué personas se colocan en las instituciones que integran dicho sistema.

En un contexto político de riesgo en el que se ha cuestionado el nombramiento del primer fiscal anticorrupción por su cercanía con personajes políticos de primer nivel en el estado, esquemas de corrupción bien documentados y que han quedado evidenciados como es el caso de Radio y Televisión de Hidalgo y de la Universidad Politécnica de Francisco I. Madero en la denominada *estafa maestra*, no es accidental que distintas organizaciones de la sociedad civil se han agrupado para acusar opacidad en el proceso, han surgido expresiones que demandan una mayor transparencia y rendición de cuentas en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, dada la existencia de servidores públicos que han sido vinculados a investigaciones penales en curso por el uso ilícito de recursos. Todo esto hace imprescindible dar seguimiento a la implementación y resultados que este vaya dando y, en su caso, hacer las modificaciones pertinentes para comenzar a modificar las estructuras anquilosadas y débiles que no garantizan la efectiva rendición de cuentas y mucho menos delinear estrategias idóneas para combatir la corrupción.

El principal problema del Sistema Local Anticorrupción en Hidalgo no se encuentra en su diseño normativo, ni en su estructura organizacional, que replica y adapta lo mandado por la ley del Sistema Nacional; el desafío está en la captura y control que subsiste en los puestos y de las instituciones a través de los servidores públicos que en ellas laboran. Por supuesto, es un exceso hablar de la generalidad, sin embargo, con algunos nodos clave en dicho entramado, se puede controlar al sistema en su conjunto e incluso mover las piezas del tablero de forma estratégica para evitar ser sancionado por la comisión de una conducta ilícita. Si lo que pretende el sistema es la desnormalización de las prácticas de corrupción en la lógica de las instituciones del estado, es fundamental la participación social pero esta es insuficiente, ya que la corrupción se inserta en las estructuras y los procesos de la organización como parte de un proceso rutinario que independientemente de la entrada o salida de nuevos actores tiende a subsistir en el tiempo (Moreno, Trujillo y Lámbarry, 2017). Por ello resulta crucial garantizar una independencia y una autonomía plenas.

Hidalgo presenta un contexto de desconfianza y percepción de la corrupción alta en los servidores públicos tanto del ámbito estatal y municipal, una democracia en ciernes⁵ que está muy distante de un escenario competido,⁶

5 Merino (2015) advierte que si existe un déficit en la transición a la democracia en México esta obedece a dos razones: corrupción e impunidad.

6 Es muy probable que las elecciones del primero de julio de 2018, marquen un antes y un después en cuanto a la composición política en todo el estado de Hidalgo, que de una

que permita la alternancia tanto en el poder Ejecutivo estatal como en la mayoría de los 84 municipios que integran al estado, además de un profundo y extendido problema de pobreza, marginación y desigualdad, en el que los recursos públicos desviados tienen un profundo costo de oportunidad y de afectación al tejido social; por tales motivos, es necesario no escatimar ninguna clase de esfuerzos para garantizar una efectiva fiscalización de los recursos públicos y así exigir una mayor rendición de cuentas para transitar gradualmente a una cultura de integridad del servicio público.

Derivado de la multiplicidad de realidades locales de cada uno de los municipios, es fundamental que se desarrollen estrategias diferenciadas para que aquellos con mayores carencias de personal, y en donde es prácticamente inexistente la autonomía e independencia técnica, se reconsidere la estrategia de revisión de los recursos públicos. Como se ha podido observar en este breve análisis, el Sistema Local Anticorrupción va en sintonía con lo mandatado por la ley y en armonía con los plazos estipulados; sin embargo, parece que estamos en la fase inicial de las soluciones que la sociedad demanda con ahínco, a uno de los problemas más importantes de México e Hidalgo. Por ello, los trabajos que se desarrollen sobre la materia, irán dirigiendo y definiendo los nuevos retos que aún están por delante: no basta con la aprobación de leyes para su solución.

En Hidalgo, la conformación del Comité de Selección y de participación ciudadana del SEA estuvo acompañada de amplios cuestionamientos de académicos y de diversas organizaciones que buscan incidir en la materia (Lizama, 2018). Las críticas al SEA tienen como eje conductor un elemento que también identificamos en el presente análisis, que es el déficit de ciudadanización real. Si bien el diseño institucional genera estos espacios, los mismos fueron capturados por el Poder Ejecutivo, puesto que, desde su constitución, el Congreso nombra a personas que tienen relación con la administración pública estatal y los partidos políticos.

Asimismo, los representantes de la sociedad civil fueron afines al gobierno como COPARMEX y en el caso de los miembros de Instituciones de Educación Superior se seleccionó a integrantes de Universidades no autónomas y controladas por el Gobierno del Estado de Hidalgo. Esto dio como resultado que la

mayor apertura a la participación ciudadana y reacomodo de los poderes, con el consecuente fortalecimiento de contrapesos que coadyuve a una mayor rendición de cuentas tanto vertical y horizontal, tal como ha sido concebida por O'Donnell.

designación del comité de participación ciudadana fueran personas cercanas al poder Ejecutivo. En el caso de la designación del fiscal, también existió un déficit de autonomía, ya que semanas antes de ser nombrado como Fiscal Especial para los Delitos de Corrupción, se desempeñó como Subprocurador de Justicia del Estado de Hidalgo. El problema del déficit de ciudadanización pone en duda los alcances reales y los resultados para combatir la corrupción en el estado de Hidalgo, al tiempo que genera desconfianza y falta de legitimidad en la sociedad. Revertir lo anterior será el desafío en el corto y mediano plazo del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Hidalgo.

Mientras las causas estructurales que motivan la corrupción no se atienden y se continúe por la línea del *gatopardismo*, implementando medidas que funcionan únicamente como paliativos y válvulas de escape temporales al malestar social, estaremos condenados al fracaso en la búsqueda de soluciones efectivas para prevenir y combatir la corrupción, sobre todo en un estado en el que existe poca conciencia por parte de la clase gobernante de las afectaciones que provocan al tejido social y en la vida de los ciudadanos a partir del uso ilícito y patrimonialista de los bienes públicos.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2018). Avances en la aprobación de las reformas anticorrupción en las entidades federativas y su armonización con respecto al marco legal federal. Encuesta a las Entidades Fiscalizadoras Locales (Avances al 2 de febrero de 2018).
- Bautista, O. (2017a). *Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*. México: Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.
- Bautista, O. (2017b). *Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México (2016) y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción*. México: Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México. Recuperado de <http://hdl.handle.net/20.500.11799/68823>
- Buteler, A. (2018). Los sistemas para el control de la corrupción pública en el orden global. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental* 8(3), 239-261.
- Casar, M.A. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública.
- Constitución Política para el Estado de Hidalgo, (2017). Última reforma publicada en Periódico Oficial el 12 de Junio de 2017. Recuperado de URL: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/conoce_congreso/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf
- Fisman, R., y Miguel, E. (2007). Corruption, norms, and legal enforcement: Evidence from diplomatic parking tickets. *Journal of Political Economy*, 115(6), 1020-1048.

- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics Finance and Administrative Science*, 18, 28-32.
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2017a). Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo en materia de combate a la corrupción. Recuperado de URL: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/sistema_anticorrupcion/armonizacion_contitucional/INICIATIVA-COMBATE%20A%20LA%20CORRUPCION.pdf
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2017b). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 Recuperado de URL: <http://www.hidalgo.gob.mx/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%201%20Feb%202017.pdf>
- Gutiérrez, M. (2017). La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuestiones Constitucionales*, 37, 51-83.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG, 2017. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/>
- Kaiser, M. (2014). *El combate a la corrupción. La gran tarea pendiente en México*. México: ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Corporación Latinobarómetro.
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo. (2017). Publicada en el Periódico Oficial Bis., el 10 de julio de 2017. Recuperado de <http://www.aseh.gob.mx/transparencia/i/norma/detalle/113>
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo. (2017). Publicada en el Periódico Oficial Bis., el 10 de julio de 2017. Recuperado de <http://www.aseh.gob.mx/transparencia/i/norma/detalle/111>
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, (2017). Última reforma publicada en el Periódico Oficial, el 9 de octubre de 2017. Recuperado de <http://www.aseh.gob.mx/transparencia/i/norma/detalle/123>
- Ley del Tribunal de Justicia Administrativa. (2017). Publicada en el Periódico Oficial Bis, del 10 de julio de 2017. Recuperado de <http://www.aseh.gob.mx/transparencia/i/norma/detalle/115>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (2016). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 18 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Lizama, G., y Pastén, A. (2017). Militantes y Partidos Políticos: Concentración e Intensidad de la Participación Partidista en el Estado de Hidalgo. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 1(17), 65-88.
- Lizama, G. (2018). Anticorrupción en Hidalgo. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/anticorruption-en-hidalgo-878643.html>
- Maureen, M. e Hinojosa, G. (2018). *El sistema Nacional Anticorrupción de México*. E.U: WOLA.
- Merino, M. (2015). México la batalla contra la corrupción: Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción. Recuperado de https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corrupcion.pdf

- Moreno, J.C., Trujillo, M. M. y Lámbarry, F. (2017). Lógica operativa y funcional de la auditoría como herramienta anticorrupción. En A. Romero Gudiño y L. Bolaños Cárdenas (coords). *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo IV*. México: Cámara de Diputados.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adaptando una postura más firme contra la corrupción, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>
- Ochoa, R. (2017). Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución. En P. Salazar Ugarte, F. Ibarra, e I. Flores. ¿Cómo combatir la corrupción? (pp. 205-212). México: UNAM.
- Ortiz, A. (2017). Percepción de la corrupción, el narcotráfico y la esfera política en la zona metropolitana de la ciudad de Pachuca, Hidalgo. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 6 (12), 130-176.
- Portal, J. M. (2017). ¿Cómo construir una política institucional de integridad efectiva para combatir a la corrupción? En A. Romero Gudiño y L. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo IV*. México: Cámara de Diputados.
- Reyna, J. L. (2010). México: una democracia incipiente. Romer Cornejo (comp.). En los intersticios de la Democracia y el Autoritarismo. *Algunos casos de Asia, África y América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Ríos, A. (2012). Rendición de Cuentas: La importancia de las Definiciones. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, 2(2), 7-14.
- Rodríguez, J. (2016). Sistema Nacional Anticorrupción: ¿Es suficiente la ley o precisamos del buen juicio? *Espacios Públicos*, 19(47), 179-183.
- Romero, A. (2015). *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Rose-Ackerman, S. y Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Serrano, J. (2016). *El control interno de la Administración Pública: ¿Elementos de estancamiento o de desarrollo organizacional?* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Torres, O. (2018). *La reforma en materia de combate a la corrupción*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Transparency International. (22 de mayo de 2018). Corruption Perceptions Index 2017. Recuperado de URL: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017?gclid=EAIaIQobChM18Kr07b-a2wIVgorlCh0lbwtVEAAYASAAEGKhx_D_BwE
- Vargas, P. (2011). Hidalgo, 4 de julio de 2010. La disputa entre continuismo y alternancia. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 10, 111-141.
- Zuckermann, L. (2017). Detrás de un gobernador corrupto hay una legislatura corrupta. Recuperado de URL: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2017/07/03/1173333>

La fiscalización de la educación de calidad en México (Objetivo de Desarrollo Sostenible)

Cecilia Licona Vite*

Introducción

Este trabajo tiene el propósito de investigar acerca de la fiscalización de la educación de calidad en México, en cuanto un Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Para ello, en principio se ofrecen nociones de educación, tipos de educación, y ejes básicos de la educación. Después, se trata de la educación en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Luego, se analiza la reforma constitucional de 2013, que instaura la educación de calidad. En seguida, se examina la educación de calidad como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, adoptada por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, entre ellos México. Por último, se indaga sobre la fiscalización superior de la educación de calidad en su implementación como Objetivo de Desarrollo Sostenible.

En esta investigación se utiliza el método documental, a través de doctrina, legislación y tratados internacionales. Su diseño es descriptivo con un toque analítico.

* Licenciada y Doctora en Derecho por la UNAM, donde es catedrática desde hace 36 años con 9 meses. Diplomada en diversos temas. Ha recibido la presea “*Sor Juana Inés de la Cruz*”; el reconocimiento “*Al Mérito Universitario*”; al “*Mérito Aragonés*”, y la “*Presea Tepantlató*” al Mérito Docente. Candidata al premio Universidad Nacional. Ha sido distinguida como “*Investigadora Nacional Nivel 1*” en el SNI. Ha sido conferenciante en congresos, diplomados, coloquios, seminarios, encuentros, foros y mesas redondas, etcétera, nacionales e internacionales. Ha escrito 19 libros y 25 obras monográficas. En el Poder Legislativo Federal, se ha desempeñado como Especialista en la Unidad de Evaluación y Control, así como Directora de Estudios de Constitucionalidad en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, donde actualmente es Investigadora “A” por concurso de oposición.

Nociones previas

Noción de educación

En el *Diccionario de la Real Academia Española*, la palabra educación del latín *educatio*, *-ōnis*, significa acción y efecto de educar; crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes; instrucción por medio de la acción docente; cortesía o urbanidad.¹

Para la Academia Mexicana de la Lengua, la educación es el desarrollo de las capacidades intelectuales y morales de las personas. También es la aplicación de las normas de cortesía. La educación abarca a la deportiva o física.² La educación comienza en el hogar.

Según el *Diccionario de Significados*, la palabra educación viene del latín *educere* que significa sacar, extraer, y *educare* que significa formar, instruir. Esta noción comprende el nivel de cortesía, delicadeza y civismo demostrado por un individuo y su capacidad de socialización. El acceso a la educación escolar formal es parte del proceso de educación de las personas y es un derecho fundamental obligatorio que debe ser garantizado por el Estado.³

En el *Diccionario de Definiciones*, la educación es el proceso de socialización de los individuos; al educarse, una persona asimila y aprende conocimientos. La educación implica una concienciación cultural y conductual, donde las nuevas generaciones adquieren los modos de ser de generaciones anteriores. El proceso educativo se materializa en una serie de habilidades y valores, que producen cambios intelectuales, emocionales y sociales en el individuo. De acuerdo con el grado de concienciación alcanzado, estos valores pueden durar toda la vida o sólo un cierto periodo de tiempo.⁴

En el *Diccionario Definición ABC*, la educación es el proceso mediante el cual se afecta a una persona, estimulándola para que desarrolle sus capacidades cognitivas y físicas para poder integrarse plenamente en la sociedad que la rodea. Suele distinguirse entre las nociones de educación (estímulo de una

1 Vid., *Diccionario de la Real Academia Española*. Recuperado de <http://dle.rae.es/?w=educaci%C3%B3n>

2 Vid., *Academia Mexicana de la Lengua*. Recuperado de <http://www.academia.org.mx/>

3 Vid., *Diccionario de Significados de educación*. Recuperado de <https://www.significados.com/educacion/>

4 Vid., *Diccionario de Definiciones*. Recuperado de <http://definicion.de/educacion/>

persona hacia otra) y aprendizaje, que es la posibilidad subjetiva de incorporación de nuevos conocimientos para su aplicación posterior.⁵

Jacques Delors asegura que la educación tiene la misión de permitir a todos sin excepción hacer fructificar todos sus talentos y capacidades de creación, lo que implica que cada uno pueda responsabilizarse de sí mismo y realizar su proyecto personal.⁶ Asimismo, la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social.⁷

En sentido similar, Huxley considera que la educación consiste en formar a seres humanos en la libertad, la justicia y la paz.⁸

Por su lado, la Ley General de Educación establece que la educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social.⁹

En suma, la educación es el proceso continuo de desarrollo de las facultades físicas, intelectuales, morales o emocionales del ser humano, que inicia en el hogar, y es el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura. Igualmente, es un derecho humano garantizado por el Estado; es un instrumento para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, solidaridad social y justicia social, y para que la persona pueda responsabilizarse de sí mismo y realizar su proyecto personal de vida; contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y abarca, inclusive, reglas de cortesía, urbanidad o civismo e instrucción deportiva.

5 Vid., *Definición ABC. Tu Diccionario hecho fácil*. Recuperado de <http://www.definicionabc.com/general/educacion.php>

6 Vid., La educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, Delors, Jacques, presidente de esa Comisión, Compendio, Ediciones UNESCO, 1996, p. 12.

7 *Ibid.*, p. 7.

8 Vid., Huxley, citado en Antología, Comunicación y Unidad, Concepto de Educación, Universidad Veracruzana. Recuperado de <http://www.uv.mx/personal/rdegasperin/files/2011/07/Antologia.Comunicacion-Unidad1.pdf>

9 Vid., el artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de Educación.

Tipos de educación

Con base en el reconocimiento oficial, suele distinguirse a la educación formal, que es la efectuada por maestros profesionales y que se vale de las herramientas que postula la pedagogía para alcanzar sus objetivos, y que suele estar dividida según las áreas del saber humano para facilitar la asimilación por parte del educando.¹⁰ Esta clase de educación posee la intencionalidad y la sistematización que confluya en un determinado programa educativo. Se trata de una educación plenamente deliberada y que acontece en una estructura sistémica institucionalizada (escuela), lo cual suele llevar el logro de titulaciones académicas reconocidas. Es una educación legal y administrativamente regulada, en la que existe una relación de autoridad, y el diálogo entre el maestro y el alumno.¹¹

En añadidura se encuentra la no formal, que es el conjunto de actividades intencionales que acontecen fuera del sistema escolar formal, y que no pretenden concluir con aprendizajes reconocidos oficialmente. En este tipo de educación, el nivel de organización puede ser muy variable según la naturaleza del programa, desde altamente estructurado, al estilo escolar, hasta un mínimo nivel de estructuración.

Adicionalmente, se distingue la educación informal, que es todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios de comunicación masiva, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados.¹²

Entre los tipos de educación, con base en el nivel educativo, también se distingue entre la básica, la media superior y la superior:

- La educación básica comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria en todas sus modalidades, incluyendo la educación indígena, la especial y la que se imparte en los centros de educación básica para adultos;

10 Vid., *Definición ABC. Tu Diccionario hecho fácil*, op. cit.

11 Coombs, citado en: *La educación encierra un tesoro*, op. cit., p. 16.

12 Así la considera el artículo 43 de la Ley 115 de 1994, de la República de Colombia.

- La educación media superior abarca el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a este, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes,¹³ y
- El tipo educativo superior que es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Además, comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.¹⁴

Tanto la educación básica, como la media superior entran en la categoría de nivel básico. Y tienen las características de la obligatoriedad y la gratuidad.

A lo anterior, es de tener presente que el Estado mexicano, además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, promueve y atiende todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación inicial y la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación; apoya la investigación científica y tecnológica, y alienta el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.¹⁵

En resumen, la educación se clasifica en formal, no formal e informal. Otra categorización diferencia entre educación básica, educación media superior y educación superior. Estas clasificaciones no son las únicas, pero aquí las mencionamos por ser necesarias para el objeto de la presente investigación.

Cuatro principios o ejes básicos de la educación

Según el Informe a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de la Comisión Internacional sobre

13 Es de comentar que, a diferencia de la educación básica, la media superior se desarrolló en múltiples subsistemas agrupados en dos grandes categorías: el Bachillerato General y el Bachillerato Tecnológico. La multiplicidad de subsistemas tiene la ventaja de facilitar una formación más pertinente, de acuerdo con los requerimientos locales. No obstante, la reciente introducción del Marco Curricular Común ha logrado dar mayor identidad a la educación media superior, al tiempo que conserva las ventajas de contar con los subsistemas. *Vid.*, el *Modelo Educativo 2016, El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*, Secretaría de Educación Pública, 2016, pp. 13 y 14.

14 *Vid.*, el artículo 3º de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

15 *Vid.*, el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la Educación para el Siglo XXI, de 1998, la educación se fundamenta en cuatro ejes, denominados los cuatro pilares, que se describen de la siguiente manera:¹⁶

- **Aprender a conocer**, combinando una cultura general suficientemente amplia con la posibilidad de profundizar los conocimientos en un pequeño número de materias. Lo que supone, además, **aprender a aprender** para poder aprovechar las posibilidades que ofrece la educación a lo largo de la vida.
- **Aprender a hacer**, a fin de adquirir no sólo una calificación profesional sino, más generalmente, una competencia que capacite al individuo para hacer frente a gran número de situaciones y a trabajar en equipo. También aprender a hacer se refiere al marco de las distintas experiencias sociales o de trabajo que se ofrecen a los jóvenes y adolescentes, bien espontáneamente a causa del contexto social o nacional, bien formalmente gracias al desarrollo de la enseñanza por alternancia.
- **Aprender a vivir juntos**, desarrollando la comprensión del otro y la percepción de las formas de interdependencia, realizar proyectos comunes y prepararse para tratar los conflictos, respetando los valores de pluralismo, comprensión mutua y paz.
- **Aprender a ser**, para que florezca mejor la propia personalidad y se esté en condiciones de obrar con creciente capacidad de autonomía, de juicio y de responsabilidad personal. Con tal fin, no se menosprecia en la educación ninguna de las posibilidades de cada individuo: memoria, razonamiento, sentido estético, capacidades físicas, aptitud para comunicar, etcétera.

El citado Informe indica que el concepto de educación a lo largo de la vida es la llave en el siglo XXI, y aclara que este concepto va más allá de la distinción tradicional entre educación primera y educación permanente, y coincide con otra noción formulada a menudo: la de sociedad educativa, en la que todo puede ser ocasión para aprender y desarrollar las capacidades del individuo.

Con este nuevo rostro, la educación permanente se concibe como algo que va mucho más allá de lo que hoy ya se practica, particularmente en

16 Vid., *La educación encierra un tesoro*, op. cit., p. 34.

los países desarrollados, a saber: las actividades de nivelación, las de perfeccionamiento y de conversión y la promoción profesional de los adultos. Se trata de que se ofrezca la posibilidad de recibir educación a todos, con fines múltiples: brindar una segunda o tercera ocasión educativa o satisfacer la sed de conocimientos, de belleza o de superación personal, o bien perfeccionar y ampliar los tipos de formación estrictamente vinculados con las exigencias de la vida profesional, incluidos los de formación práctica. En resumen, la educación a lo largo de la vida debe aprovechar todas las posibilidades que ofrece la sociedad.¹⁷

Además, en términos del mencionado Informe:¹⁸

- Requisito válido para todos los países es el fortalecimiento de la educación básica; con el consiguiente realce dado a la enseñanza primaria y a sus clásicos aprendizajes de base; es decir, leer, escribir y calcular, y también saber expresarse en un lenguaje propio para el diálogo y la comprensión.
- La necesidad de abrirse a la ciencia y a su mundo es la llave para el siglo XXI con sus profundos cambios científicos y tecnológicos.
- Es necesario adaptar la educación básica a los contextos particulares y a los países y poblaciones más menesterosos, partiendo de los datos de la vida cotidiana, que brinda posibilidades tanto de comprender los fenómenos naturales como de adquirir las distintas formas de sociabilidad.
- Hay que recordar los imperativos de la alfabetización y de la educación básica para los adultos.
- Se debe privilegiar la relación entre docente y alumno, dado que las técnicas más avanzadas sólo pueden servir de apoyo a esa relación (transmisión, diálogo y confrontación) entre enseñante y enseñado.
- Hay que repensar la enseñanza secundaria en esta perspectiva general de educación a lo largo de la vida. El principio esencial radica en organizar la diversidad de cauces sin cancelar nunca la posibilidad de volver ulteriormente al sistema educativo.

17 *Ibid.*, p. 35.

18 *Ibid.*, p. 36.

- La universidad tendría atribuidas cuatro funciones esenciales: 1) la preparación para la investigación y enseñanza; 2) la oferta de tipos de formación muy especializados y adaptados a las necesidades de la vida económica y social; 3) la apertura a todos para responder a los múltiples aspectos de lo que se llama educación permanente en el sentido lato del término, y 4) la cooperación internacional.
- El desarrollo de la educación a lo largo de la vida supone que se estudien nuevas formas de certificación en las que se tengan en cuenta todas las competencias adquiridas.

En cuanto al profesorado, el informe recomienda:¹⁹

- Revalorizar el estatuto de los docentes, si se quiere que la educación a lo largo de la vida cumpla la misión clave en favor del progreso de las sociedades y del fortalecimiento de la comprensión mutua entre los pueblos. La sociedad tiene que reconocer al maestro como tal y dotarle de la autoridad necesaria y de los adecuados medios de trabajo.
- Cada educador debe hacer frente a sus propias responsabilidades y deberes profesionales, y trabajar en equipo, particularmente en los ciclos secundarios, a fin de mejorar la calidad de la educación y de adaptarla mejor a las características particulares de las clases o de los grupos de alumnos.
- El intercambio de docentes y de la asociación entre instituciones de diferentes países, es necesaria para aportar un valor añadido a la calidad de la educación y, al mismo tiempo, a la apertura de la mente hacia otras culturas, otras civilizaciones y otras experiencias.

En relación con las nuevas tecnologías, el informe exhorta para que:

- El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación dé pie para la reflexión general sobre el acceso al conocimiento en el mundo de mañana. Se recomienda la diversificación y el mejoramiento de la enseñanza a distancia gracias al uso de las nuevas tecnologías.
- Se disfrute una mayor utilización de estas tecnologías en el marco de la educación de adultos, especialmente para la formación continua del personal docente.

19 *Ibid.*, p. 37.

- Coexista un fortalecimiento de las infraestructuras y las capacidades de cada país en lo tocante al desarrollo en esta esfera, así como la difusión de las tecnologías en el conjunto de la sociedad.
- Conlleve la puesta en marcha de programas de difusión de las nuevas tecnologías con los auspicios de la UNESCO.

Además, respecto de la cooperación internacional, dicho informe sugiere:²⁰

- Promover una política decididamente incitativa en favor de la educación de las mujeres, según las ideas de la Conferencia de Beijing (1995).
- Ayudar a fortalecer los sistemas educativos nacionales, favoreciendo las alianzas y la cooperación entre los ministerios en el plano regional y entre países que enfrentan problemas similares.
- Constituir un conjunto de indicadores que permitan describir las disfunciones más graves de los sistemas educativos, poniendo en relación diversos datos cuantitativos y cualitativos, por ejemplo: nivel de los gastos de educación, porcentajes de pérdidas, desigualdades de acceso, escasa eficacia de distintas partes del sistema, insuficiente calidad de la enseñanza, situación del personal docente.
- Con sentido prospectivo, crear un observatorio UNESCO de las nuevas tecnologías de la información, de su evolución y de sus previsibles repercusiones no sólo en los sistemas educativos sino también en las sociedades modernas.
- Reforzar la acción normativa de la UNESCO al servicio de los Estados Miembros; por ejemplo, en lo que atañe a la armonización de las legislaciones nacionales con los instrumentos internacionales.

En términos del aludido Informe, la UNESCO contribuirá a la paz y al entendimiento mutuo entre los seres humanos al valorizar la educación como espíritu de concordia, signo de una voluntad de cohabitar, como militantes de la aldea planetaria, que se debe concebir y organizar en beneficio de las generaciones futuras. En ese sentido, se contribuirá a una cultura de paz.

Lo anterior, sin dejar de comentar que el informe, publicado en 1972 con el título Aprender a ser, tuvo el gran mérito de fundamentar el concepto de educación permanente.²¹

20 *Ibid.*, p. 39.

21 *Ibid.*, p. 42.

La educación en instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte

El 10 de junio de 2011 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el “DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. De esta reforma, el primer párrafo del artículo 1º constitucional dice: ²²

Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(Énfasis añadido).

Del texto transcrito, se advierte que el órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) incorporó, al régimen de derecho de nuestro país, tres elementos nuevos para expandir

22 Asimismo, conforme a esa reforma, se modificó el quinto párrafo del artículo 1º constitucional para añadir, entre las prohibiciones de discriminación la motivada por las preferencias sexuales.

Con anterioridad el referido artículo 1º decía:

Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

la cobertura protectora de las herramientas jurídicas a disposición de las personas en materia de derechos humanos:²³

1. La obligación de todas las autoridades de proteger no sólo los derechos reconocidos en la CPEUM, sino también en los **tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte**;
2. La interpretación de conformidad con la Constitución y los **tratados internacionales de derechos humanos** para favorecer en todo tiempo la protección más amplia a las personas, y
3. La obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos, de acuerdo con los principios rectores en la materia.

Asimismo, tal reforma amplía el catálogo formal de derechos que pueden ser protegidos mediante los medios de control de constitucionalidad, al establecer que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; maximiza la protección de los derechos humanos con independencia del tipo de legislación donde se consagren, pues cuando un derecho humano esté reconocido en normas de ámbitos distintos —uno de fuente nacional y otro de fuente internacional—, el juez debe realizar un ejercicio de ponderación entre ambas normativas para verificar cuál de ellas otorga una mayor eficacia protectora a la persona; determina que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán *conforme* con la norma fundamental y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a la persona en su protección más amplia. Ello, sin que se soslaye que tal método de interpretación entraña que los derechos fundamentales positivizados en los tratados internacionales prevalecen respecto de las normas del orden jurídico de fuente interna si contienen disposiciones más favorables al goce y ejercicio de esos derechos.²⁴

23 Dicha reforma, entre otros objetivos, tuvo la inherente finalidad de fortalecer el compromiso del Estado mexicano respecto de la observancia, respeto, promoción y prevención en materia de derechos humanos, así como de ampliar y facilitar su justiciabilidad en cada caso concreto, a través del denominado sistema de control convencional.

24 En atención al principio *pro homine*, deberá acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida para establecer restricciones permanentes al ejercicio de los de suspensión extraordinaria. El principio “pro-persona” obliga a los jueces

Ahora bien, acorde con dicha reforma constitucional, en relación con la educación existen diferentes documentos internacionales que conviene tener presente:

- La Convención sobre Orientación Pacífica de la Enseñanza, de 1938, que, en materia de educación, en el artículo I, obliga a las Partes Contratantes a organizar en sus establecimientos de instrucción pública, la enseñanza de los principios sobre el arreglo pacífico de las diferencias internacionales y la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, así como de las aplicaciones prácticas de estos principios, y en el artículo II, compromete a las Partes a preparar textos o manuales de enseñanza adaptables a todos los grados, inclusive la formación de un cuerpo docente, de manera que desarrollen la buena inteligencia, el respeto mutuo y la importancia de la cooperación internacional.²⁵
- La Carta de las Naciones Unidas o Carta de San Francisco, de 1945,²⁶ que en su artículo 13, numeral 1, inciso b), compromete a la Asamblea General a fomentar la cooperación internacional en materias como la educación, y a ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.²⁷

nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido que en cumplimiento del principio pro-persona, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: Cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; En todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional, y

De ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

Vid., Tesis: P/J. 21/2014 (10a), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 204, Jurisprudencia (Común). Ello con el rubro: Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona.

25 Según dicha Convención, las personas encargadas de la enseñanza deberán impartirla conforme a los principios en ella expresados. Esa Convención fue publicada en el DOF, el viernes 17 de junio de 1938.

26 Esa Carta fue hecha en la ciudad de San Francisco, a los 26 días del mes de junio de 1945.

27 Tal Carta fue publicada en el DOF, el 17 de octubre de 1945.

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948,²⁸ que en su artículo 26, dispone que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.²⁹
- La Carta de la Organización de los Estados Americanos,³⁰ de 1948, que en su artículo 5, inciso l), entre los principios de los Estados Americanos, insta que la educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz, y en el artículo 30 establece el deber de favorecer, de acuerdo con sus preceptos cons-

28 *Vid.*, la Declaración Universal de los Derechos Humanos Adoptada por en el Tercer periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, 1948. Recuperado de DeclaracionUniversal.htm?gclid=CJ_YsqmCrrsCFVGCQgodrn4Ahg

29 Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos toda persona tiene derecho a la educación, la que debe ser gratuita, al menos en la instrucción elemental y fundamental. Además, la instrucción elemental será obligatoria; la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; y el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

30 Esa Carta fue suscrita en Bogotá, Colombia, en la Quinta de Bolívar, el 30 de abril de 1948. Fue publicada en el DOF el 13 de enero de 1949. En ella, el artículo 73 instituye que el Consejo Interamericano Cultural tiene como finalidad promover las relaciones amistosas y el entendimiento mutuo entre los pueblos americanos para fortalecer los sentimientos pacíficos que han caracterizado la evolución americana, mediante el estímulo del intercambio educacional, científico y cultural. En el artículo 74 menciona que para realizar la finalidad del artículo 73, el Consejo debe: a) propiciar actividades interamericanas de carácter cultural; b) reunir y proporcionar información sobre las actividades culturales que se lleven a cabo en los Estados Americanos y, entre ellas, las de las instituciones particulares y oficiales de carácter nacional e internacional; c) promover la adopción de programas de educación fundamental adaptados a las necesidades de todos los grupos de población de los países americanos; d) promover la adopción de programas especiales de instrucción, educación y cultura para las masas indígenas de los países americanos; e) cooperar a la protección, conservación y aumento del patrimonio cultural del Continente; f) estimular la cooperación entre los pueblos americanos en el campo de la educación, la ciencia y la cultura, mediante el intercambio de materiales de investigación y estudio, así como de profesores, estudiantes, técnicos y, en general, de personas y elementos útiles para el logro de este propósito; g) fomentar la educación de los pueblos para la convivencia internacional, y h) desarrollar cualesquiera otras actividades que le encomienden la Conferencia Interamericana, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o el Consejo de la Organización.

titucionales y con sus recursos materiales, el ejercicio del derecho a la educación, sobre las siguientes bases: a) la enseñanza primaria será obligatoria, y, cuando la imparta el Estado, será gratuita, y b) el acceso a los estudios superiores será reconocido a todos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, idioma, credo o condición social.

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966,³¹ que en su artículo 18, numeral 4, compromete a los Estados Partes a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,³² de 1966, en que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la educación, y convienen en que debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. La educación, igualmente, debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.³³
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), de 1969,³⁴ que en su artículo 12 (Libertad de Conciencia y de Religión), insta que los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y

31. Ese Pacto fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Su entrada en vigor fue el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Fue publicado en el DOF el 20 de mayo de 1981, con fe de erratas del 22 de junio de ese año.

32. La adhesión de México al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tuvo lugar el 23 de marzo de 1981. El Decreto promulgatorio se publicó en el DOF el 12 de mayo de 1981.

33. Los Estados Parte, además, se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza.

34. Esta Convención fue publicada en el DOF el 7 de mayo de 1981.

moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. En el artículo 26 (Desarrollo Progresivo), expresa el compromiso de adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre **educación**, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, adoptado en la ciudad de San Salvador, el 17 de noviembre de 1988,³⁵ que en su artículo 13 reconoce que toda persona tiene derecho a la educación y que los Estados Partes convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz.³⁶

35 Ese Protocolo fue publicado en el DOF el 1 de septiembre de 1998.

36 Igualmente, el Protocolo insta a que los Estados Partes convienen que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz. Asimismo, reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) la enseñanza secundaria debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) la enseñanza superior debe hacerse accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; y e) se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales. Además, el Protocolo reconoce que conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios en él enunciados. En la parte final del artículo

- La Convención sobre los Derechos del Niño,³⁷ de 1989, que en su artículo 24, numeral 2, inciso e), estatuye el derecho de los niños a la educación pertinente y a que reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos. Asimismo, en el artículo 28, numeral 1, consigna el reconocimiento del derecho del niño a la educación.
- La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, de 2005, que en el marco de la Organiza-

16 (Derecho de la niñez), dicho Protocolo establece que todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

- 37 La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. Fue publicada en el DOF, el 25 de enero de 1991. En esta Convención, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades el derecho a la educación, los Estados Partes se comprometen a implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; fomentar el desarrollo de la enseñanza secundaria, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella, y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas, y adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. En el artículo 28, numeral 2, los Estados Partes se obligan a adoptar cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la citada Convención. En el artículo 28, numeral 3, se comprometen a fomentar y alentar la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. En el artículo 29, numeral 1, los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural. En el artículo 32, numeral 1, se alude al derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

ción de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO),³⁸ en su artículo 10 (educación y sensibilización del público), obliga a los Estados Partes a propiciar y promover el entendimiento de la importancia que revisten la protección y fomento de la diversidad de las expresiones culturales mediante, entre otros medios, programas de educación y mayor sensibilización del público.

En resumen, de los instrumentos internacionales reseñados deriva que toda persona tiene derecho a la educación, la que debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad.³⁹ Dichos instrumentos no aluden, expresamente, a la educación de calidad.

La educación de calidad en la reforma educativa de 2013

El 26 de febrero de 2013, siendo presidente Enrique Peña Nieto, fue publicada la reforma constitucional que instaura la calidad en la educación obligatoria, y establece las bases del sistema nacional de evaluación educativa y del servicio profesional docente, creando el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como órgano constitucionalmente autónomo.⁴⁰ La reforma dispone:

38 Esa Convención fue adoptada en la Ciudad de París, el 20 de octubre de 2005. Y fue publicada en la Segunda Sección del DOF del 26 de febrero de 2007.

39 Según esos instrumentos internacionales, la educación debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, y debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas. Asimismo, la instrucción elemental cuando la imparta el Estado debe ser gratuita y obligatoria; la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada, y el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos; la educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad, la paz el pluralismo ideológico, favoreciendo la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Además, se debe fomentar la enseñanza de los principios sobre el arreglo pacífico de las diferencias internacionales y la renuncia a la guerra. Y, los Estados deben elaborar textos o manuales de enseñanza adaptables a todos los grados, inclusive la formación de un cuerpo docente, de manera que desarrollen la buena inteligencia, el respeto mutuo y la importancia de la cooperación internacional.

40 *Id.*, el "DECRETO por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la

- El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos;
- La calidad de la educación será con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;
- En la determinación de los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale;
- El ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan;⁴¹
- Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, al que corresponderá evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior;⁴²
- Las reglas para la organización y funcionamiento del INEE, y los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión;
- La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al INEE y a las autoridades educativas federal y locales una

fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado el 26 de febrero de 2013.

- 41 La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Esto no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII del artículo 3º constitucional.
- 42 Para ello deberá atender a lo dispuesto en la fracción IX del artículo 3º, la cual también regla a la Junta de Gobierno del INEE (composición, procedimiento de designación, requisitos de sus integrantes, duración en el cargo, remoción e impedimentos)

eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones, y

- El Congreso de la Unión está facultado para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3º de la Constitución, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

La calidad educativa

En el proceso de la reforma constitucional de 2013, la iniciativa del presidente Peña Nieto, aunque planteó la calidad educativa,⁴³ y sugirió que el imperativo de la calidad debía alcanzar a todos los niños y jóvenes en el marco de una educación inclusiva, tales propuestas se mantuvieron en el ámbito de la exposición de motivos, pues no trascendieron al texto normativo de la reforma. Fue la iniciativa del senador Mario Delgado Carrillo, del PRD,⁴⁴ y la de diversos Senadores del PAN,⁴⁵ las que plantearon la calidad en la educación y propusieron que quedara en el artículo 3º, para que el Estado garantizara, en rango constitucional, la calidad de la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa, y la idoneidad de los docentes y los directivos garantizaran el máximo logro de aprendizaje de las alumnas y alumnos.

Al respecto, el dictamen de la Cámara de Diputados permite ver el compromiso internacional del Estado mexicano,⁴⁶ asumido en el Acuerdo de cooperación México-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para

43 *Vid.*, la “Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación”, presentada por el titular del Ejecutivo Federal en la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2012.

44 *Vid.*, la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 3º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de calidad educativa, evaluación educativa y servicio profesional docente”, presentada en el Senado de la República por el Senador Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario del PRD, el 13 de diciembre de 2012.

45 *Vid.*, la “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa”, presentada en la Cámara de Senadores, por diversos Senadores del Grupo Parlamentario del PAN, el 20 de diciembre de 2012.

46 *Vid.*, el “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados

mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas,⁴⁷ el cual incluye el establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes.⁴⁸

Por su lado, el dictamen del Senado muestra que la calidad educativa es la mejora del conjunto de herramientas cognoscitivas y culturales que adquieren los alumnos en la escuela, de forma que les permita insertarse adecuadamente en el mercado laboral, con la perspectiva de mejorar progresivamente sus condiciones de vida.⁴⁹ Esta Cámara planteó consignar

Unidos Mexicanos, en materia de educación”, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 13 de diciembre de 2012.

47 En ese Acuerdo, la OCDE recomendó a nuestro país reforzar la importancia del papel que juegan los docentes, y redefinir y apoyar un liderazgo y una gestión escolar de excelencia, así como consolidar el papel de los directores escolares fijando estándares claros, proporcionando formación, selección y contratación profesionales, facilitando una autonomía escolar con estructuras de apoyo, además de garantizar la participación social, y una fuente de financiamiento estable que responda a sus necesidades específicas. *Vid.*, “Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas”, 2010. Recuperado de <https://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf>

48 Y es que, para la OCDE, la mejora en la calidad educativa es una prioridad política y social en México, especialmente en años recientes, debido a las altas tasas de pobreza, la fuerte desigualdad y el aumento de la criminalidad. Para la OCDE, se requiere cumplir catorce aspectos: 1) definir la enseñanza eficaz; 2) atraer a los mejores aspirantes; 3) fortalecer la formación inicial docente; 4) mejorar la selección docente; 5) abrir todas las plazas a concurso; 6) crear periodos de inducción y de prueba; 7) mejorar el desarrollo profesional; 8) evaluar para ayudar a mejorar; 9) definir la dirección escolar eficaz; 10. profesionalizar la formación y la asignación de plazas a los directores; 11) fortalecer el liderazgo instruccional en las escuelas; 12) aumentar la autonomía escolar; 13) garantizar el financiamiento para todas las escuelas, y 14) fortalecer la participación social. *Ibid.*, pp. 4 y 5.

49 En el dictamen se señala que la calidad educativa en México se encuentra por debajo de los estándares internacionales y nacionales. Se indica que la prueba del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) que aplica la OCDE mide esencialmente la capacidad de los alumnos de leer y comprender lo que leen, y de resolver problemas cotidianos, para lo cual es necesario utilizar razonamiento matemático. Y se menciona que está demostrado que, si una persona no cuenta con estas dos herramientas esenciales, difícilmente podrá tener éxito en un trabajo especializado, constriñéndose por lo mismo a empleos de baja productividad y, por ende, mal remunerados. Se dice que, según la última evaluación de la OCDE, México obtuvo 425 puntos en promedio, ubicándose en el lugar 47 de 65, mientras que el promedio de los países es de 493 puntos. Esta prueba es liderada por Shanghai, Corea y Finlandia (556, 539 y 536 puntos, respectivamente). Estados Unidos y Canadá obtuvieron 500 y 524 puntos, respectivamente. En complemento, se cita la evaluación nacional que lleva a cabo la Secretaría de Educación Pública mediante la aplicación de la prueba ENLACE, en que los resultados tampoco fueron favorables al desempeño educativo: en promedio el 58 % de los niños

expresamente que el Estado debe garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

El Dictamen del Senado consideró necesario disponer como uno más de los criterios que debe orientar a la educación, el de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos. Tal propuesta fue incorporada al texto constitucional.

Otros temas de la reforma

A la par de la calidad de la educación obligatoria, la reforma constitucional de 2013 consignó la opinión de los padres de familia y los profesores respecto de los planes y programas de estudio; el servicio profesional docente; el INEE como órgano con autonomía constitucional, que debe atender los principios de la inclusión y diversidad.

Lo anterior, sin soslayar que la calidad en la educación obligatoria tiene como antecedente el compromiso asumido en el Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas.

La educación de calidad en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron adoptados por la Asamblea General de la ONU en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,⁵⁰ en 2015,⁵¹ la que regirá los programas de desarrollo mundiales

evaluados obtuvieron un resultado insuficiente y elemental en español y matemáticas, mientras que el 42 % se ubicó en la categoría de bueno y excelente. *Vid.*, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Educación y de Estudios Legislativos Segunda, con relación a la minuta con proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación”, 20 de diciembre de 2012.

50 *Vid.*, ONU Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 objetivos para transformar nuestro mundo. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

51 El 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda

durante los próximos 15 años,⁵² como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, y para fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, a saber: 1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; 3. Salud y bienestar; 4. Educación de calidad; 5. Igualdad de género y empoderamiento de la mujer; 6. Agua limpia y saneamiento; 7. Energía asequible y no contaminante; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria, innovación e infraestructura; 10. Reducción de las desigualdades en y entre los países; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y consumo responsables; 13. Acción por el clima; 14. Vida submarina y océanos; 15. Vida de ecosistemas terrestres, bosques, desertificación y diversidad biológica; 16. Paz, justicia e instituciones sólidas, y 17. Alianzas para lograr los objetivos.

De esos objetivos, es de destacar el 4. “Educación de calidad”, con el que se pretende garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, y se valora la educación como la base para mejorar la vida y el desarrollo sostenible.⁵³

Conforme a este objetivo, las razones de la falta de una educación de calidad son la escasez de profesores capacitados y las malas condiciones de las escuelas de muchas zonas del mundo y las cuestiones de equidad relacionadas con las oportunidades que tienen niños y niñas de zonas rurales.

para el Desarrollo Sostenible. El documento final, titulado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, entre ellos México. Dicho documento incluye los 17 ODS.

52 Al adoptar la Agenda, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables. Los 17 Objetivos de la Agenda se elaboraron en más de dos años de consultas públicas, interacción con la sociedad civil y negociaciones entre los países.

53 Se considera que además de mejorar la calidad de vida de las personas, el acceso a la educación inclusiva y equitativa puede ayudar abastecer a la población local con las herramientas necesarias para desarrollar soluciones innovadoras a los problemas más grandes del mundo. Se asevera que el mundo ha alcanzado la igualdad entre niños y niñas en la educación primaria, pero pocos países han logrado sus objetivos en todos los niveles educativos. *Id.*, ONU Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

Además, para que se brinde educación de calidad a los niños de familias empobrecidas, se necesita invertir en becas educativas, talleres de formación para docentes, construcción de escuelas y una mejora del acceso al agua y electricidad en las escuelas.⁵⁴

Según el objetivo “Educación de calidad”:

- La matriculación en la enseñanza primaria en los países en desarrollo ha alcanzado el 91 %, pero 57 millones de niños en edad de escolarización primaria siguen sin asistir a la escuela.
- Más de la mitad de los niños que no están matriculados en la escuela viven en el África Subsahariana.
- Se estima que el 50 % de los niños que no asisten a la escuela primaria viven en zonas afectadas por conflictos.
- 617 millones de jóvenes en el mundo carecen de los conocimientos básicos en aritmética y de un nivel mínimo de alfabetización.

Es de apuntar que, como actor global, México participó activamente en la definición de la Agenda 2030, en los foros de consulta, liderando el proceso de negociación,⁵⁵ y manteniendo su participación activa; por ejemplo, México ha sido uno de los dos países voluntarios en la región para presentar avances sobre los ODS ante el Foro Político de Alto Nivel en Desarrollo Sostenible; asimismo, instaló el Comité Técnico Especializado en Desarrollo Sostenible (Presidencia de la República-INEGI), con la participación de las dependencias de la Administración Pública Federal, e, igualmente, el Senado de la República instaló el Grupo de trabajo sobre la Agenda 2030, para dar seguimiento y respaldo desde el poder legislativo al cumplimiento de los ODS. Además, nuestro país desarrolló el Plan de implementación de los ODS por parte de la Presidencia de la República y la Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional para

54 *Idem.*

55 Por ejemplo, México presentó propuestas puntuales para incorporar los principios de igualdad, inclusión social y económica, e impulsó que la universalidad, sustentabilidad y los derechos humanos fuesen los ejes rectores de la Agenda 2030. También abogó por la adopción de un enfoque multidimensional de la pobreza que, además de considerar el ingreso de las personas, tomara en cuenta su acceso efectivo a otros derechos básicos como la alimentación, **educación**, salud, seguridad social y servicios básicos en la vivienda.

el Desarrollo (AMEXCID) con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la instalación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.⁵⁶

La fiscalización superior de la educación de calidad, Objetivo de Desarrollo Sostenible

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores y la implementación de los Objetivos de Desarrollo sostenible

Es de recordar que las entidades de fiscalización superior del mundo se encuentran agrupadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

La INTOSAI es la organización central para la fiscalización pública exterior, que desde hace más de 50 años ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y, por lo tanto, fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas entidades de fiscalización superior (EFS) en sus respectivos países, entre ellas del nuestro. De acuerdo con el lema de la INTOSAI, *Experientia mutua omnibus prodest* el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas.⁵⁷

56 *Vid.*, Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>

57 La INTOSAI fue fundada en el año 1953 a iniciativa del entonces presidente de la EFS de Cuba, Emilio Fernández Camus. En 1953 se reunieron 34 EFS para el primer Congreso de la INTOSAI en Cuba. La INTOSAI, en el 2018, cuenta con 194 Miembros de Pleno Derecho, 5 Miembros Asociados, y un Miembro Afiliado, de los cuales, aproximadamente un 47 % tiene un modelo de fiscalización en el cual la entidad de fiscalización superior depende del poder legislativo (ese es el sistema seguido por países como México y Estados Unidos, entre otros). Un 28 %, aproximadamente, se integra por entidades fiscalizadoras que tienen una dependencia del poder judicial, como es el caso de la mayoría de los Tribunales de Cuentas (Alemania y Francia, entre otros). Un 18 %, aproximadamente, tiene dependencia del poder ejecutivo (este es el sistema de algunos países nórdicos, así como de Finlandia y Bangladesh), y un 7 %, aproximadamente, son entidades de fiscalización que tienen autonomía

Para INTOSAI las EFS tienen un papel importante en la implementación de los ODS. Así, ha emprendido con una serie de iniciativas para apoyar a las EFS a contribuir de forma decisiva al éxito de la Agenda 2030 y de los ODS.

Para la INTOSAI, la contribución y papel de las EFS respecto al control y el monitoreo de los ODS de las Naciones Unidas ha sido uno de los dos temas principales del XXII Congreso en 2016 (llevado a cabo en los Emiratos Árabes Unidos) en que se confirmó el gran interés de las EFS en realizar trabajos de auditoría y revisión sobre los ODS, basándose en los siguientes cuatro enfoques: 1. Evaluar la preparación de los gobiernos nacionales para implementar los ODS; 2. Empezar auditorías de desempeño en el contexto de los ODS; 3. Evaluar y apoyar la aplicación del ODS 16, que prevé instituciones transparentes, eficientes y responsables, y 4. Las posibilidades de las EFS de ser modelos de transparencia y rendición de cuentas en sus propias operaciones.

Desde el XXII Congreso, más de 100 EFS miembros han mostrado interés en auditar los ODS. Al respecto, la INTOSAI se está ocupando de la implementación de los ODS desde la perspectiva de los auditores, en amplios enfoques de auditoría, a través de la aplicación de indicadores. A la fecha, a la INTOSAI le han rendido informes de auditoría y actividades de EFS individuales sobre los ODS: Alemania, Austria, Brasil, Canadá, Costa Rica, Ecuador, Palestina, Polonia, Países Bajos, Perú, República Checa, Sudán y Tanzania.⁵⁸

La fiscalización superior en México

La fiscalización es elemento esencial para la gobernabilidad y el desarrollo de las sociedades, que se incrusta en los sistemas políticos, habitualmente, a través de la representación popular y de la división de poderes.⁵⁹ La fiscalización es un instrumento de control financiero y una

respecto de los poderes tradicionales (aquí se sitúan países como Colombia, Perú y Nicaragua). *Vid.*, INTOSAI, Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Recuperado de <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

58 *Vid.*, INTOSAI ODS: EFS y Regiones. Recuperado de <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/ods-efs-y-regiones.html>

59 *Vid.*, Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 61.

posición trascendental del Estado moderno.⁶⁰ Ello es así, pues el auténtico soporte de la democracia es la confianza de la sociedad, fundada en la edificación de sistemas de fiscalización superior de la actividad gubernamental.⁶¹ En nuestro país, la CPEUM, en el artículo 74, confiere a la Cámara de Diputados la facultad de revisar la Cuenta Pública Federal,⁶² con apoyo en la Auditoría Superior de la Federación (ASF).⁶³ El artículo 79 constitucional despliega las pautas primordiales que rigen a esta entidad,⁶⁴ de cuyo funcionamiento destacan sus tareas como integrante de cuatro sistemas: Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Nacional de Fiscalización, Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Sistema Nacional de Archivos. Todos esos sistemas han dotado a la ASF de atribuciones en su función fiscalizadora, por lo que cuenta con facultades para realizar auditorías de implementación de los ODS. Particularmente, evaluar la educación de calidad, consignada en rango de nuestra Constitución Federal.

60 *Vid.*, Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 181, 191, 192, 241, 247, 249 y 251. Asimismo, *Vid.*, Valadés, Diego, *El control del poder*, Estudios Doctrinales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 61. Y *Vid.*, Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 128.

61 *Vid.*, el mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón, entonces Auditor Superior de la Federación, en la ceremonia del 183 aniversario de la fiscalización superior en México, 16 de noviembre de 2007, Ciudad de México.

62 La Cámara de Diputados lleva a cabo un continuo control del Poder Ejecutivo mediante la revisión de la Cuenta Pública.

63 La función de fiscalización o control que realiza la Cámara de Diputados, a través de la ASF, se asegura que el Gobierno implemente las políticas y programas de acuerdo con las determinaciones del Parlamento. *Vid.*, Romero Gudiño, Alejandro, *La efectividad del combate a la corrupción mediante el control parlamentario de la fiscalización superior*, El Cotidiano, número 198, julio-agosto, 2016, Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México, p. 47.

64 En tal modelo, la entidad de fiscalización superior opera en coordinación con el Parlamento, en un sistema de rendición de cuentas que tiene a este último como cabeza. *Vid.*, Romero Gudiño, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados. LXIII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, septiembre 2016, pp. 106-109.

El Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El caso de la educación de calidad

La ASF posee, entre sus labores, la de emitir informes. Al respecto, es de subrayar el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, en el Capítulo 1 denominado “Contexto de la Auditoría Superior de la Federación”, en el que hace referencia a la tendencia internacional en la fiscalización superior de la revisión del cumplimiento de los ODS, y realiza consideraciones del papel que debe jugar la fiscalización superior para el cumplimiento de esos Objetivos, entre ellos, el de educación:⁶⁵

Adicionalmente, en la arena internacional, se pueden ubicar distintas tendencias en el ejercicio de la labor fiscalizadora vinculadas con un esfuerzo global para establecer las condiciones que aminoren los rezagos existentes en los órdenes de salud pública, educación, empleo e igualdad, entre otros, a través de la evaluación y revisión del cumplimiento de los llamados ODS. Al formar parte México de esta iniciativa, es preciso que la ASF y de la CVASF, asignen la debida atención a este compromiso, que resalta el valor social y la repercusión positiva que la auditoría gubernamental tiene en la vida diaria de los ciudadanos.⁶⁶

(Énfasis añadido).

En el mencionado Informe, se reconoce que los ODS se crearon en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012, con el fin de establecer un marco de referencia respecto a las prioridades sobre desafíos ambientales, políticos y económicos en el mundo, aclarando que los ODS sustituyeron a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con los que en el año 2000 se emprendió la iniciativa mundial para abordar, principalmente, el tema de la pobreza, la prevención de enfermedades mortales y la universalidad de la enseñanza primaria. Asimismo, se indica que en el ámbito internacional se ha generado un consenso entre las EFS respecto a la importancia de la fiscalización oportuna.

65 *Vid.*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, octubre de 2017, p. 24. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Consideraciones2daentrega.pdf

66 Las siglas CVASF se refieren a la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

tuna y confiable de las acciones gubernamentales orientadas a contribuir, en los contextos nacionales, al cumplimiento de los ODS.

El Informe hace ver que, de hecho, los ODS pueden constituir, en sí mismos, la plataforma para elaborar una estrategia de fiscalización a largo plazo que implica, de manera natural, un acercamiento a las prioridades de la ciudadanía. Y advierte que, desde el punto de vista del consenso internacional, algunos de los factores más relevantes que deberían ser considerados por los órganos de auditoría son los siguientes: promover mejoras en contabilidad gubernamental; auditar la capacidad de las instancias responsables de las estadísticas nacionales para generar información relevante de los temas vinculados con los ODS; analizar la factibilidad de los objetivos nacionales, así como de los instrumentos y parámetros para medir el desempeño de las instancias involucradas en su consecución; evaluar la economía, eficiencia y efectividad de programas públicos clave para atender metas vinculadas con los ODS; revisar la capacidad gubernamental para formular políticas a partir del uso de datos masivos (Big Data), y elaborar informes acerca del progreso alcanzado en el cumplimiento de los ODS, y disponer de mecanismos para su seguimiento y monitoreo.

De manera específica, el Informe alude a las actividades orientadas a fortalecer las capacidades de las EFS para contribuir, desde el ámbito de sus atribuciones, al cumplimiento de la agenda 2030, y expone que la comunidad auditora internacional sugiere, entre otras acciones, elaborar informes sobre los avances en la atención de los ODS; someterse periódicamente a revisiones entre pares y evaluaciones de desempeño; intensificar su cooperación con las instituciones gubernamentales relacionadas con el desarrollo social; fortalecer su independencia, autonomía y transparencia; reforzar sus relaciones con los legisladores; asegurar que los informes de auditoría presentados sean sencillos y comprensibles, y promover la implementación de presupuestos basados en resultados.

El Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, y la revisión del cumplimiento del Objetivo de la educación de calidad

El Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017,⁶⁷ aunque no alude específicamente a la revisión del cum-

67 Es factible que el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 sea publicado en enero de 2019. Sería pertinente revisarlo, en su mo-

plimiento del ODS en educación de calidad, muestra auditorías a la Secretaría de Educación Pública que pudieran auxiliar a la revisión de ese Objetivo. Por ejemplo, el Programa menciona auditorías respecto de becas para la continuación de estudios para educación media superior; revisión del cumplimiento de tratados internacionales en materia de educación; auditorías en cuanto a escuelas de tiempo completo; revisiones sobre la infraestructura y equipamiento en educación básica; análisis del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, así como del Programa para el Desarrollo Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior, y PROSPERA Programa de Inclusión Social, Componente Educativo.

En ese contexto, la ASF puede realizar trabajos de auditoría y revisión sobre el cumplimiento del Objetivo de la educación de calidad, con apoyo en los siguientes enfoques: evaluar la preparación del Gobierno para implementar dicho ODS; emprender auditorías de desempeño en el contexto de ese ODS, y evaluar el progreso alcanzado por dicho ODS, así como disponer de mecanismos para su seguimiento y monitoreo.

La información de la ASF a la Cámara de Diputados en la revisión del cumplimiento del ODS de educación de calidad

La INTOSAI ha evidenciado la contribución y papel de las EFS respecto del control y el monitoreo de los ODS, como temas principales del XXII Congreso en 2016, confirmando el gran interés de las EFS en realizar auditorías y revisiones sobre esos Objetivos. En este panorama, la ASF en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, muestra la tendencia internacional en la fiscalización superior de revisar el cumplimiento de los ODS, y realiza consideraciones del papel que debe jugar la fiscalización superior en ese tópico. Así, se nota la pertinencia de que la ASF, en el ámbito de su competencia, realice auditorías para evaluar el progreso alcanzado por el Gobierno mexicano en la ejecución del ODS de la educación de calidad, y rinda información a la Cámara de Diputados de los hallazgos encontrados en las revisiones. Para esos efectos, el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública parece ser el documento idóneo para plasmar los resultados de esa evaluación.⁶⁸

mento, para determinar si contiene auditorías del cumplimiento del ODS referente a la educación de calidad o de algún otro Objetivo.

68 Igualmente, sería conveniente que la ASF enviara a la INTOSAI los resultados de las auditorías practicadas para verificar los avances en la implementación del ODS en materia de educación de calidad y en la ejecución de los demás ODS fiscalizados.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que la OCDE, en el Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas,⁶⁹ recomendó reforzar la importancia del papel que juegan los docentes; determinar estándares claros de la práctica docente; garantizar programas de formación inicial docente de alta calidad; atraer mejores candidatos; profesionalizar la selección, contratación, y evaluación de docentes; y vincular a los docentes y su desarrollo profesional de forma más directa con las necesidades de las escuelas. Asimismo, la OCDE pidió a nuestro Gobierno redefinir y apoyar un liderazgo y una gestión escolar de excelencia; consolidar el papel de los directores escolares fijando estándares claros,⁷⁰ y reconoció que las escuelas necesitan tener una fuente de financiamiento estable que responda a sus necesidades específicas.⁷¹ Por lo demás, la OCDE, en sus Estudios económicos acerca de MÉXICO, dio razón de que el Gobierno mexicano ha emprendido grandes reformas para mejorar la calidad de la educación,⁷² y exhortó a mejorar la equidad y la eficacia del gasto en esa materia, mediante su reorientación hacia la educación preescolar, primaria y secundaria, pues consideró que la herramienta más poderosa para promover el crecimiento incluyente consiste en mejorar los resultados educativos de todos los mexicanos.⁷³

Conclusiones

1. La educación es un derecho humano garantizado por el Estado y es un instrumento para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, solidaridad social y justicia social, y para que la persona pueda responsabilizarse de sí mismo y realizar su proyecto personal de vida. Asimismo, la educación es el proceso continuo

69 *Id.*, el Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas, *op. cit.*

70 Ello, proporcionando formación, selección y contratación profesionales, facilitando una autonomía escolar con estructuras de apoyo, y garantizando la participación social.

71 *Id.*, Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas, *op. cit.*

72 *Id.*, Estudios económicos OCDE MÉXICO, enero 2015, Visión General, pp. 32 a 34. Recuperado de <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>

73 Para la OCDE la eficacia del gasto en educación y el logro académico en México se cuentan entre los más bajos entre los países miembros de esa Organización.

de desarrollo de las facultades físicas, intelectuales, morales o emocionales del ser humano, que inicia en el hogar. Igualmente, la educación es el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, y contribuir al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad.

2. Desde los años 90, la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, considera que la educación se fundamenta en cuatro ejes o pilares: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.
3. Con la reforma constitucional de 2011, en materia de derechos humanos, se observa que en el tópico de la educación existen diferentes instrumentos internacionales de los que México es parte, que consignan el derecho a la educación.
4. La reforma constitucional de 2013, en materia de educación, instauro el deber del Estado debe garantizar la calidad en la educación obligatoria, lo que tiene como antecedente el Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar esa calidad en las escuelas mexicanas.
5. La calidad de la educación forma parte de los ODS, adoptados por la Asamblea General de la ONU en la Agenda 2030.
6. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), procura la fiscalización del cumplimiento de los ODS, pues considera que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tienen un papel importante en la implementación de esos objetivos.
7. En nuestro país, la CPEUM confiere a la Cámara de Diputados la facultad de revisar la Cuenta Pública Federal, con apoyo en la ASF, la que como EFS podría verificar la implementación de los ODS, siendo uno de ellos el de la educación de calidad.
8. En el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, la ASF reconoce la tendencia internacional de que las EFS revisen el cumplimiento de los ODS.
9. El Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, aunque no alude específicamente a la re-

visión del cumplimiento del ODS en educación de calidad, muestra auditorías a la Secretaría de Educación Pública que pudieran ayudar a la revisión de este objetivo.

10. La ASF forma parte de la tendencia internacional de revisar el cumplimiento de los ODS, por lo que sería pertinente que desarrollara auditorías en esa materia e informara a la Cámara de Diputados. El Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública parece ser el idóneo para ello.

Fuentes consultadas

- Aragón, M. (2002). *Constitución, democracia y control*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carbonell, M. (2006). y Salazar, P. *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Romero Gudiño, A. (2016). La efectividad del combate a la corrupción mediante el control parlamentario de la fiscalización superior. *El Cotidiano*, 198. Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México.
- Romero Gudiño, A. (2016). *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*. México: Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Solares Mendiola, M. (2004). *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Carta de las Naciones Unidas o Carta de San Francisco.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- Convención sobre Orientación Pacífica de la Enseñanza.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, de 2005.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Ley General de Educación.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

Otras fuentes

Academia Mexicana de la Lengua. Recuperado de <http://www.academia.org.mx/>

Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas, 2010. Recuperado de <https://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf>

Antología, Comunicación y Unidad, Concepto de Educación, Universidad Veracruzana. Recuperado de <http://www.uv.mx/personal/rdegasperin/files/2011/07/Antologia.Comunicacion-Unidad1.pdf>

DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3º, en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 12 de noviembre de 2002.

DEFINICIÓN ABC. Tu Diccionario hecho fácil, disponible en: <http://www.definicionabc.com/general/educacion.php>

Diccionario de Definiciones, disponible en: <http://definicion.de/educacion/>

Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado de <http://dle.rae.es/?w=educaci%C3%B3n>

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación, presentada por el titular del Ejecutivo Federal en la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2012.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 3º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de calidad educativa, evaluación educativa y servicio profesional docente, presentada en el Senado de la República por el Senador Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario del PRD, el 13 de diciembre de 2012.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, presentada en la Cámara de Senadores, por diversos Senadores del Grupo Parlamentario del PAN, el 20 de diciembre de 2012.

INTOSAI, Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Recuperado de <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

INTOSAI ODS: EFS y Regiones. Recuperado de <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/ods-efs-y-regiones.html>

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, octubre de 2017. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Consideraciones2daentrega.pdf

Dictamen de la comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación, publicado en la Gaceta Parlamentaria del 13 de diciembre de 2012.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Educación y de Estudios Legislativos Segunda, con relación a la minuta con proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación, 20 de diciembre de 2012.

Estudios económicos OCDE MÉXICO, enero 2015, Visión General. Recuperado de <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>

“La educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI”, presidente de la Comisión Jacques Delors, Compendio, Ediciones UNESCO, Sector de Educación, Unidad de la Educación para el siglo XXI, París, Francia, 1996.

Modelo Educativo 2016, El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa, Secretaría de Educación Pública, 2016.

ONU Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 objetivos para transformar nuestro mundo. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Gobernanza, poder legislativo y anticorrupción

Desde 1987 se constituyó en el Continente Americano la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC), sustentada por la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual en 2002 realizó la Conferencia Internacional denominada Parla-mentos y Control de la Corrupción, Desafíos Políticos en América Latina, con expertos del Banco Mundial (BM), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Se señalan constantes impactos nocivos tanto en el Crecimiento Económico como en el Desarrollo Social, determinándose en la Cumbre Global Anticorrupción de 2016 una agenda de cinco puntos primordiales: construcción de leyes internacionales, aplicación de acciones globales, impacto negativo del secreto empresarial, transparencia gubernamental y robustecimiento de instituciones locales.

* Es doctor en Ciencias Administrativas; ocupó el cargo de diputado federal durante la LVII Legislatura; coautor de Reformas Constitucionales para la Creación de la Auditoría Superior de la Federación y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Fue secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, también director de la Auditoría Fiscal del D.D.F., así como coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Fue presidente del Consejo Directivo del Instituto Hacendario del Estado de México, secretario técnico de la Reforma Fiscal, Asesor en Materia Económica y Hacendaria de la Cámara de Senadores, Asesor Externo de Banco Mundial y consultor de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE. Es miembro de la World Future Society y fue titular del Órgano Interno de Control en la Procuraduría Federal del Consumidor.

En diferentes reuniones se han fijado posturas analíticas sobre vulneraciones a la democracia por manejo inadecuado de los componentes, financieros, humanos y materiales e indebida asignación de funciones. Los criterios asumidos invariablemente señalan además de implicaciones y creación de incertidumbre, traicionarse **la confianza** reduciéndose la legitimidad del Estado, desacreditando la estatura moral de los servidores públicos.

Cuando los fundamentos del quehacer público parten de la necesaria **confianza** en el gobierno como percepción positiva de su interacción cotidiana al servicio de los ciudadanos, se lograrán criterios de construcción y evaluación de Políticas Públicas diseñadas bajo el esquema de la **gobernanza**.

La Administración Pública al servicio de los ciudadanos

El eje sustantivo del Combate a la Corrupción estriba en la “confianza en el Gobierno” como una sostenida percepción positiva de los ciudadanos hacia sus gobernantes, independientemente de tratarse de una Monarquía Constitucional, un régimen parlamentario o uno presidencialista como en nuestro país.

Para ello un documento preparado por el Instituto de Administración Pública de España (INAPE), conjuntamente con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) establecen ser las administraciones públicas las responsables de proporcionar los bienes y servicios públicos para satisfacer las expectativas de los ciudadanos en términos de acceso, capacidad de respuesta, fiabilidad y calidad.

Segmentan la sanidad, educación, transporte, justicia, empleo, administración tributaria y otros servicios de cuya satisfacción amplía **la confianza** en las instituciones públicas, o extiende su rechazo tanto por ineficiencia o ineficacia centralmente por corrupción, desmoronándose la imagen gubernativa cuando va aunada a la impunidad. Considero deber las administraciones públicas estar al servicio de los ciudadanos; en el caso de nuestro país por cualquiera de los tres poderes.

De los datos recogidos por Gallup World Poll, utilizando el muestreo probabilístico primeramente en los esquemas de la **Confianza en el Gobierno**, señalan para México una baja puntuación con tendencia retroactiva y una baja calificación en la percepción del **Liderazgo del Gobierno** por debajo del promedio de la OCDE; no obstante nos otorgan mejor calificación que a los Estados Unidos de Norteamérica.

Lo deseable es asumir el ritmo logrado por Alemania e Islandia y acostumbrarnos a valorarnos con tendencias como país. En la percepción sobre la Corrupción, Gallup también nos refiere una calificación alta por encima del promedio OCDE, afectándonos por un deteriorado Coeficiente de Gini como medida utilizada para definir la desigualdad; los países más bajos han resultado España y Grecia por sus crisis recientes.

Lo relevante es la consideración de corresponder a las administraciones públicas el servicio a los ciudadanos y por ello ser sustantivo el nivel de satisfacción de estos cuando se vinculan a las soluciones de interés público esperadas por todos.

En Austria, Bélgica, Luxemburgo y Suiza nueve de cada 10 manifiestan estar satisfechos en sanidad y educación y en Chile y en Grecia cuatro de 10, sobre el Sistema Judicial el 80 % de los encuestados en Dinamarca, Noruega y Suiza manifestaron tener **confianza** en contraste con el 20 % de Chile; siendo particularmente muy baja en México, Ucrania y Letonia.

Gobernanza Pública

Dentro de la vertiente de la conducción pública, es fundamental el proceso mediante el cual los ciudadanos se autogestionan y dirigen de forma independiente algunos procesos y otros los comparten. A esta práctica se le ha identificado como **gobernanza**; es el proceso mediante el cual el gobierno, las organizaciones económicas y la sociedad civil interactúan con los ciudadanos para definir los objetivos y valor común.

Consecuentemente el proceso de **gobernanza** está estructurado por instituciones públicas, privadas y sociales, resultando por número la relevancia de los ciudadanos y su dinámica alienta la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas, regula su interlocución, resuelve diferencias y potencia la solución de acuerdos sobre objetivos públicos.

La **gobernanza** se ordena con instituciones producto del régimen democrático (democracia participativa) de un Estado de derecho más allá de los sistemas electorales (democracia representativa) a partir de un arbitraje imparcial el cual favorece el acceso de los ciudadanos a la información gubernamental, fomenta opinión, consolida las decisiones públicas, estimula la rendición de cuentas (anticorrupción) y se fundamenta en las prácticas de la democracia de un gobierno abierto y representativo.

El ejercicio democrático es organizado por sistemas de información soportados en tecnologías productivas, organizativas y gerenciales. La **gobernanza democrática** es en sí la relación deseable entre el gobierno y los ciudadanos, donde su ejercicio se construye y se soporta en el diseño de políticas públicas, vistas estas como acciones gubernativas, normativas, fiscales y de administración.

Gobernanza Normativa

La política normativa debe verse como el conjunto de reglas, procedimientos e instituciones del gobierno con el propósito de desarrollar, administrar y revisar su quehacer público. La OCDE reconoce la importancia de la política normativa y observa los esfuerzos sustanciales para asegurar su alta calidad y adecuación a los fines públicos, donde los marcos normativos justos, transparentes y claros son para hacer frente a los desafíos.

Las prácticas normativas y las instituciones pueden ayudar a abordar los desafíos en las administraciones públicas para aportar servicios y bienes de calidad. La Comisión Europea ha creado organismos para la supervisión de la calidad normativa gracias al reconocimiento de contextos, estructuras institucionales y diferencias en los niveles de madurez de sus sistemas, no solamente para constatar su creación sino para identificarlos como órganos de supervisión.

En México, la OCDE en 2014 identificó el establecimiento de indicadores sobre la materia, encontró algunos esfuerzos con la adopción de procedimientos normalizados y la constatación de áreas de responsabilidad y de supervisión. Con respecto a las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC's), aun cuando existen en nuestro país, no han logrado aumentos significativos en la formulación de políticas públicas de mejora de su calidad y continúan por debajo de las expectativas.

Por ello es relevante estudiar el análisis de impacto normativo como proceso sistemático de identificación y cuantificación de los beneficios y costos para una política pública determinada.

Gobernanza de los reguladores

Los reguladores son organismos facultados por la ley con potestades para lograr resultados en políticas públicas tales como seguridad alimenticia,

salud pública, suministro eléctrico o agua a los consumidores. Desempeñan un papel clave en la **gobernanza** global de un sector, servicio o industria mediante la elaboración de políticas y reglamentos para el logro de resultados positivos en la sociedad, el medio ambiente o la economía.

Por ello la **Auditoría Superior de la Federación** ha efectuado auditorías de desempeño sobre políticas públicas y ha identificado los niveles de eficiencia y eficacia de las áreas de responsabilidad involucradas en su cumplimiento, lo cual permite conocer si las estructuras del gobierno son adecuadas, de buenas prácticas reguladoras y con acuerdos institucionales, ello ha permitido crear y mantener la **confianza** en las instituciones públicas.

Gobernación, Gobernabilidad y Transversalidad

La integración horizontal, en contraposición con la tradicional vertical, se sustenta en formas de comunicación, intercambio y coordinación entre organismos públicos y su interacción con los ciudadanos. La transversalidad exige de valores públicos universales, los cuales deben ser reconocidos constantemente por el gobierno y los ciudadanos, creando valor público a favor de la sociedad, el cual surja de una gobernación y gobernabilidad de trazos horizontales.

Gobernación como la suma de los poderes republicanos, federales y locales, fácticos e institucionales; implica colocar las leyes por encima de las individualidades e implica universalizar la igualdad (derechos, oportunidades, potencialidades, entre otros); es un caminar seguro, protegido y con objetivos predeterminados y legales.

Gobernabilidad como la suma de los acuerdos, negociaciones, acciones institucionales y comportamientos políticos; permite superar coyunturas, momentos críticos (crisis) y lograr establecer mecanismos de entendimiento; es un caminar estable y pacífico en condiciones de pluralidad y tolerancia.

La Transversalidad en el gobierno y su vinculación con la sociedad permite a los valores públicos sustentarse en los derechos políticos y ciudadanos como una exigencia de equidad legal, nuestro modelo democrático debe producir resultados sociales de valor y beneficio general, y obliga a su administración pública a conducirse en corresponsabilidad con las organizaciones económicas, sociales, profesionales, laborales e intelectuales.

La conducción de la ciudadanía (sociedad) es una tarea pública y ya no sólo de responsabilidad gubernamental. Su sustento es el flujo suficientemente claro y oportuno de la información.

Ética Pública

La interacción de agentes de gobierno (Ejecutivo y Legislativo) con la ciudadanía, debe estar revestida de una práctica **ética** de ambas partes y consecuentemente compartir información en un ejercicio cotidianamente transparente; debe evitar la idea única del control del poder, carente de un ejercicio ético. Para el manejo de la información y su transparencia es fundamental una interacción a través de la distribución del flujo de las revelaciones, tanto de la conducción de la ciudadanía como de la calidad del ejercicio gubernamental.

La denominación de Rendición de Cuentas, debe insertarse en la atención de demandas de la sociedad y; procurar, en ambos, casos ser creíbles dentro de la moral pública.

La **Ética Pública** debe estar en el corazón de todas las decisiones y aplicación de las políticas públicas, las cuales correspondan a la pluralidad de intereses dignos de ser tomados en consideración, potenciando el ejercicio evaluatorio, ya no únicamente como una Rendición de Cuentas y explicación de la actuación de los representantes a los ciudadanos, sino como una publicidad de los actos y decisiones de los representantes, incorporados en la receptividad de los políticos a las demandas ciudadanas.

Evaluación de la ciudadanía

La evaluación como tal requiere de un sustento legal para su obligatoriedad, así como un marco normativo para detallar su práctica cotidiana bajo criterios de uniformidad, asimismo debe cohesionar su esfuerzo con base en instrumentos específicos y criterios generales de diseño y operativos para un construcción de un bando informativo cubriendo puntos precisos para la extracción de datos, facilitando con ello el monitoreo permanente, potenciando su posterior retroalimentación.

Si la **evaluación de la ciudadanía** carece de información oportuna y confiable se pierde el ejercicio igualatorio práctico y cotidiano; así debe diferenciarse el sentido de monitoreo y su correspondiente evaluación, ya sea la evaluación de la operación del aparato público o bien el ejercicio hacia el diseño de políticas públicas asociativas a la conducción de la sociedad. Para potenciar su ejercicio uniforme hacia los tres poderes federales y los tres órdenes de gobierno deben obtenerse criterios de registro y permitir la intervención de órganos autónomos de carácter constitucional, trátase de los ejercicios de control, de evaluación o de fiscalización.

Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

Para la determinación de la **Auditoría Superior de la Federación del Poder Legislativo** en nuestro país, debemos asumir criterios y arquitectura internacional de la organización “sombilla”, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), la cual ofrece marco para la transferencia de conocimientos, la mejora de la fiscalización del gobierno a nivel mundial, el realce de las capacidades profesionales y la condición y la influencia de las EFS.

La INTOSAI plantea cuatro objetivos:

- Normas profesionales
- Intercambio de conocimientos
- Desarrollo de capacidad
- Organización internacional modelo.

Las EFS varían y reflejan diferentes formas legales, financieras y políticas, debiendo haber sólo una en cada país, la cual debe sustentar garantías constitucionales de independencia; los modelos son:

- Modelo Parlamentario (Westminster);
- Judicial (Napoleónico),
- Junta (Colegiado).

En México prevalece el Modelo Parlamentario al estar enclavada la Auditoría Superior de la Federación en el Poder Legislativo, Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados como un “Parlamento”

En un mecanismo de pesos y contrapesos es apropiada la configuración de poderes: Ejecutivo, Judicial y Legislativo. La **Cámara de Diputados** representa la voluntad política de elegir representantes sociales, superando la determinación de leyes para aprobar o rechazar el presupuesto público y las cuentas públicas derivadas de su ejercicio, constituyendo la representación, legislación y fiscalización.

Al ejecutar no únicamente la recaudación y gasto satisfactorias, sino la evaluación política y de desempeño a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) inscrito en la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF), la cual se articula con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública apoyada técnicamente por la Unidad de Evaluación y Control como órgano técnico.

La **Agenda Pública Anticorrupción** se sustenta en tres sistemas nacionales (anticorrupción, fiscalización y transparencia) representantes como un todo público administrativo, legal e institucional con la capacidad de lograr coordinadamente la configuración de una **Modelo Democrático Anticorrupción** eficaz y eficiente. La interacción de los tres sistemas nacionales requiere de instituciones fuertes y estados eficaces para el cumplimiento de sus fines para resolver problemas públicos y exigencias ciudadanas.

El **Sistema Nacional Anticorrupción** se integra por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y sistemas locales, los cuales concurrirán a través de sus representantes; como integrante del Comité Coordinador está el titular de la Auditoría Superior de la Federación y en el Sistema Nacional de Fiscalización, quienes forman parte del grupo central, para también ser parte del sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La ASF está enclavada en los tres sistemas nacionales, haciéndolo así mismo la Cámara de Diputados.

Desafíos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Para mejorar la calidad en materia de Rendición de Cuentas debe preocuparse de:

- Mejorar el alcance del marco normativo;
- Mejorar la capacidad técnica institucional;
- Fortalecer espacios para interactuar con la ciudadanía y los medios de comunicación;
- Implementar y mejorar las tecnologías de la información y las comunicaciones,
- Desarrollar incentivos institucionales y sociales para una política de probidad y disuadir.

Así es relevante abrir y fortalecer la interacción con la ciudadanía y los medios de comunicación, atendiendo los desafíos del impacto de la rendición de cuentas en la vida cotidiana de los ciudadanos sustentando políticas públicas. Debe incentivarse la promoción y coordinación de los esfuerzos por parte de las EFS, con ello se promoverán espacios de participación ciudadana y control social.

Modelo democrático: democracia representativa, democracia participativa y democracia colaborativa

El fenómeno de la **corrupción** incide en todas las naciones independientemente de su modelo político o nivel de prosperidad, pudiendo propiciar mayor gradualidad por las ineficiencias del sistema integral para su combate. La **democracia representativa** expresada en el Poder Legislativo al ser integral, debe lograr una sólida normatividad y adecuada mecánica de interacción.

Esta debe ser incluyente para todos los partidos políticos, organizaciones sociales, academia, expertos del sector público; debe reconocer las dificultades por su arraigo y multiplicación, y conceder a los ciudadanos la evaluación. Debe crearse valor agregado en la consolidación de la **democracia participativa** interactuando con la **ciudadanía**, acercándole a la toma de decisiones públicas (planeación, ejecución y evaluación).

Para apoyar la **democracia participativa** la ciudadanía debe estar presente en la formulación, seguimiento, evaluación y fiscalización de las políticas públicas evitando la dispersión de programas, comisiones y entes directivos de los tres poderes públicos y los tres órdenes de gobierno, generando una articulación e integración la cual se apoye en el uso tecnológico para

una gobernanza asociada en red. Deben aprovecharse los beneficios de la gobernabilidad electrónica.

La **democracia representativa** se hará en apego a nuestra Constitución y en la **democracia participativa** se reconocerá la presencia e interacción de la ciudadanía cuando en el Sistema Nacional de Corrupción, el Comité eje sea presidido por un ciudadano y el Sistema Nacional de Transparencia se articule bajo órganos de un gobierno abierto. Los tres sistemas nacionales requieren de gobiernos fuertes y eficaces en el cumplimiento de sus fines.

De los dos esquemas democráticos asentados, la **democracia representativa** y la **democracia participativa**, el proceso de innovación y el trazo de aplicación y evaluación de las políticas públicas deben cohesionar a diferentes actores sociales y económicos (ciudadanos, organizaciones sociales y empresa privada). Conjuntamente debatir propuestas y argumentos de diversos problemas, desarrollando potenciales soluciones en cooperación abierta dando pie a la **democracia colaborativa**.

La **democracia colaborativa**, ha llevado a algunos tratadistas a denominarle: gobernanza colaborativa, al tomar en consideración el fortalecimiento del compromiso cívico con el gobierno y las empresas privadas. El esquema colaborativo se sustenta en un liderazgo sólido proveniente de la interacción, el cual aun siendo flexible está interconectado tanto interna como externamente.

En la **democracia colaborativa** la rendición de cuentas se sustenta en normas de responsabilidad mixta y dentro del flujo de recursos públicos se sujeta a las determinaciones de los tres grandes sistemas de combate a la corrupción (Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional de Transparencia).

La **confianza** generada por la interacción gubernativa, por una correcta aplicación normativa y supervisión ciudadana, aunados a un diseño e instrumentación de Políticas Públicas con la participación y colaboración del Gobierno con la sociedad civil y las empresas privadas, dirigidas a combatir la Corrupción y hacer más dinámico, fuerte, eficaz y eficiente el quehacer público administrativo, otorgando bienes y servicios de calidad, en términos de un Régimen Democrático Colaborativo entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (República), así como entre los órdenes de

Gobierno federal, estatal y municipal, podrán hacer de México una nación sólida, con rumbo seguro y destino progresista.

El fenómeno de la corrupción

El fenómeno de la corrupción incide de manera dramática en el México actual, y los esfuerzos para disminuirla o desaparecerla han sido infructuosos, lo cual nos ha llevado a una falta de credibilidad de los gobernantes y a una carencia de mecanismos de colaboración con los gobernados, generándose desconfianza ciudadana y propiciando la impunidad, por desinterés ético, relajación del compromiso institucional y por un Modelo Democrático el cual se encuentra en consolidación, pues se actúa en forma institucional, jurídica y administrativamente insuficiente.

La lucha contra la corrupción y la impunidad requieren de todas las inteligencias para disuadirla, reducirla, acotarla y eliminarla, por ello la necesidad de sistemas e instrumentos seguros, donde articulación y canales de entendimiento en la dinámica del Estado con la ciudadanía, garanticen el cumplimiento de principios en la construcción de un sólido orden democrático.

Así en abril de 2018 fue celebrada en Lima, Perú la VII Cumbre de las Américas denominada: Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción; se reafirmó el compromiso con los tratados en la materia: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana Contra la Corrupción. El “Compromiso de Lima” contiene, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Fortalecer las instituciones para combatir la corrupción en el Hemisferio para el buen desempeño de sus funciones;
- Desarrollar una cultura de transparencia, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el fortalecimiento de los valores democráticos y cívicos;
- Promover campañas de concientización pública y participación ciudadana;
- Promover la adopción de medidas que prevenga conflictos de in-

terés, así como la presentación por parte de los servidores públicos de declaraciones patrimoniales;

- Promover y/o fortalecer la implementación de políticas y planes nacionales en materia de, gobierno abierto, gobierno digital, datos abiertos y transparencia fiscal;
- Consolidar la autonomía e independencia de los Órganos de Control Superior, EFS,
- Impulsar el establecimiento de un Programa Interamericano de Datos Abiertos en el marco de la OEA.

La corrupción cuesta dinero y retrasa procesos, cambia prioridades, realiza injusticias, genera desencanto social (**desconfianza**) propicia impunidad y enraíza mal servicio público, por ello es importante su combate frontal a partir de un robusto edificio de carácter normativo a través de leyes generales, las cuales comprometan la interacción de los poderes de la Unión y los órdenes de gobierno.

La creación de los Sistemas Nacionales Anticorrupción, Fiscalización y de Transparencia inicia con reformas constitucionales en el bienio 2014-2015, impulsando una serie de reformas del Marco Secundario para su consolidación pues otorga al Congreso la facultad para expedir las leyes reguladoras de la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, así como que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Asimismo, se le atribuye la facultad al Congreso para expedir leyes generales, identificando sanciones aplicables a servidores públicos y a particulares articulados con las faltas administrativas graves. Se incorpora a todos los servidores públicos a presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses. Se otorga al Senado la facultad de ratificar el nombramiento del secretario de la Función Pública.

Se concede a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, automáticamente y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, corresponde a la Cámara de Diputados designar al titular de la ASF y los Órganos Internos de Control (OIC 's).

La corrupción y la impunidad tienen impactos nocivos en el crecimiento económico y en el desarrollo social (prosperidad), por ello en la Cumbre Global Anticorrupción se identificó una agenda de cinco puntos para evitar vulneraciones a la democracia traicionando la confianza y reduciendo la legitimidad del Estado y la estatura moral de los servidores públicos.

Por todo ello es fundamental la confianza en el gobierno como percepción positiva por la interacción cotidiana hacia los ciudadanos, fundamentalmente cuando se apoya en la construcción de políticas públicas diseñadas bajo el esquema de la gobernanza.

Gobernanza, Poder Legislativo y Anticorrupción son el trinomio analítico en este ensayo, buscando abrir la reflexión a través de este artículo en el cual se expliquen y consideren los principales elementos para desarrollar un cambio de esquemas y se establezcan alternativas de solución ante los retos futuros y la insuficiencia de los alcances para combatir la corrupción y consolidar un modelo democrático sustentado en la confianza ciudadana, como el principal motivador de nuevos principios de supervisión, diseño y aplicación de políticas públicas a través de las cuales se resuelvan de mejor manera las demandas, necesidades, exigencias y problemáticas enfrentadas por la sociedad civil, la clase empresarial y las instituciones públicas.

Consultas

Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: El Nuevo Proceso de Gobernar*. México: Editorial Fundación Fiedrich Naumann.

Aguilar Villanueva, L. F. (2011). Políticas Públicas y Transversalidad. En *La Evaluación de las Políticas Públicas en México*. México: Edita INAP.

Ancos, H. (2017). *La Democracia Colaborativa y la Riqueza Común, Inteligencia Colectiva para la Sostenibilidad*.

OCDE. (2010). *Buenas Prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)*.

OCDE. (2015). *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and the Development*.

Rich, E. y Moberg, J. (2015). *Más Allá de los Gobiernos*. Greenleaf Publishing.

OCDE. (2016). *El Sistema Nacional de Fiscalización de México*.

OCDE. (2018). *Getting it Right. Prioridades Estratégicas para México*.

- OCDE. (2017). *Governance of Regulators' Practices. Case Studies for México*.
- OEA. (2018). *Gobernabilidad Democrática Frente a la Corrupción*. Compromiso de Lima. Cumbre Américas.
- CVASF. Cámara de Diputados. (2016). *Guía para correlacionar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación con el Sistema Nacional Anticorrupción*.
- IMD World Competitiveness Center. (2018). World Competitiveness Ranking. México.
- OCDE. (2017). Integrity Review of México.
- Instituto Nacional de Administración Pública de España. (2015). *Panorama de las Administraciones Públicas*. INAP. España.
- Luna de la Vega, H. (2018). *Sistemas Nacionales de Combate a la Corrupción: Sistema Nacional Anticorrupción y Sistema de Transparencia*. Edita Conocimiento y Saber Siglo XXI.
- Luna de la Vega, H. (2009). *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. La Crisis Mundial en México*. Porrúa Ediciones.
- Luna de la Vega, H. (2015). *Acciones Internacionales en Materia de Combate a la Corrupción*. Navegantes de la Comunicación Gráfica S.A. de C.V. Mariñez Navarro, F. (2016). *Innovación y Gobernanza Colaborativa para la Gestión de las Políticas Públicas*. Congreso Internacional del CLAD.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2014). *Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas*.
- Prieto-Martín, P. (2008). *Caminando hacia una Democracia Colaborativa*. Edita Asociación Ciudades Kyosei.

Evaluación del quehacer legislativo por medio de la transparencia y rendición de cuentas

Raúl José Mejía González*

Introducción

La transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas son elementos que permiten evaluar el desempeño del quehacer público, que generan confianza en la ciudadanía y fomentan la gobernanza, a la par de servir para combatir la opacidad y la corrupción.

En México, durante la última década, se han fortalecido estas funciones en los Poderes de la Unión. Sin embargo, la percepción ciudadana, ante los bajos niveles de desempeño de la economía, considera que ha sido muy bajo el impacto en la calidad de vida de las personas. Aún así, la aprobación del Poder Legislativo es relativamente mejor, comparado con los poderes Judicial y Ejecutivo.

Tal aseveración encuentra su enfoque contextual luego de que sucesivas reformas en materia hacendaria, de gasto y fiscalización que si bien tuvieron por finalidad adecuar y reorientar el marco presupuestario y el ejercicio del gasto público de manera transparente, una década después, Zamora Sáenz, Itzkuauhtl (2018) refiere que en la medición realizada por la Corporación Latinobarómetro en 2017, la población de la región satisfecha con la democracia es menor a la

* Doctor en Administración Pública. Exdirector general del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Senador de la República y Diputado Federal. Presidente municipal de Tepic. Coordinador Parlamentario y Presidente de la Comisión de Gobierno de la XXVI Legislatura del Estado de Nayarit.

población insatisfecha, y que lo mismo ocurre en México, con una tendencia observable desde 2006, de acuerdo a esos mismos datos.

Zamora Sáenz agrega que, en la evaluación ciudadana sobre el Congreso mexicano, con datos de 2017, las percepciones negativas (51.0 %) son superiores a las percepciones positivas (37.3 %).

No obstante, cita que con base a la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional 2016, con medición en la escala de 0 a 10, los peores calificados son: El Presidente de la República con una calificación de 4.3; los partidos políticos, con 4.3; y los diputados federales, con una nota de 4.7.

A pesar de lo anterior, la ciudadanía opina que el Congreso tiene el poder o la capacidad para cambiar las cosas en México, al considerar que tiene mucho (33 %) y algo (31 %) de influencia.

Frente a esa percepción ciudadana, en especial sobre el Poder Legislativo, la doctora Luisa Béjar Algazi, en Zamora Sáenz Itzkauhtl (2018), señaló: “El mejor modo de evitar la desconfianza, por tanto, es informar de manera transparente y oportuna a la opinión pública sobre los asuntos de discusión y sobre las razones que finalmente mediaron en la decisión final”.

Por su parte, el doctor Anselmo Flores Andrade establece que:

La precaria confianza está sustentada por tres factores: a) La poca credibilidad en los partidos políticos, b) Es una institución opaca para el ciudadano, y c) Los ciudadanos no ven al Congreso como representante de sus intereses, sino de los partidos; más transparencia en las actividades y mayor difusión de las funciones del Congreso posibilitaría incrementar la confianza ciudadana en esa institución.

Mientras tanto, la doctora Perla Carolina Gris Legarreta considera que:

(...) Un segundo elemento alude a la necesidad de fortalecer los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas del Congreso de la Unión, de tal forma que, en la esfera pública, sea claramente identificable el porqué de las decisiones y acciones legislativas si bien es una arena predominantemente política, resulta indispensable promover la utilización de evidencia que permita justificar la lógica que subyace en una decisión.

Finalmente, el maestro Kevin Zapata Celestino se pronuncia por “transparentar los procesos dentro de ambas cámaras, de manera que los ciudadanos pueden entender los procesos internos que se desarrollan en él, así como el proceso de toma de decisión legislativa”, además de mejorar los ejercicios de Rendición de Cuentas.

Así, ante la sociedad, la labor legislativa es cuestionada y carece de una buena imagen ya que el Congreso de la Unión le inspira confianza sólo a 20.6 % de la población,¹ lo que nos dice que es necesario realizar acciones que incrementen la credibilidad de los diputados y senadores, a través de una mayor especialización y profesionalización de sus procesos, organización y estructuras.

La confianza se gana abriendo las puertas a la ciudadanía, transparentando los procesos y entregando resultados. Si se contara con un órgano que, más allá de medir el número de iniciativas, reformas o adiciones, se enfocara en evaluar el desempeño práctico de las leyes, la sociedad vería una continua evolución en el proceso legislativo, así como su actualización constante.

Al contar con mecanismos que permitan la medición técnica y cualitativa de lo que se aprueba en el Congreso, daría la posibilidad de reducir las propuestas reactivas, para hacerlas mucho más de fondo y de acuerdo a la evaluación del desempeño de la legislación específica.

La transparencia en el Poder Legislativo y la fiscalización han avanzado considerablemente, aún así, es necesario no sólo enfocarse en la medición numérica, para también revisar qué pasa en la aplicación de la legislación y adecuarla según parámetros objetivos, autocríticos y que lleven a la mejora continua, partiendo de una base técnica.

En el presente, conoceremos la importancia que tiene la transparencia y la rendición de cuentas en el fortalecimiento democrático, particularmente cuando se da de manera horizontal.

Posteriormente, contaremos con una base legislativa, para analizar un caso práctico de la aplicación de la ley, para así, ofrecer propuestas que permitan mejorar la labor que realiza el Congreso de cara al tema que nos compete.

1 INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

La importancia de la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas

El buen funcionamiento de cualquier democracia se fundamenta, entre otros, en la transparencia y en la rendición de cuentas ya que permiten la fiscalización de las acciones realizadas y el desempeño pero, cuando es de manera horizontal, también sirven para generar contrapesos y darle mayor certidumbre a la ciudadanía.

Es tal la relevancia de la rendición de cuentas horizontal que el politólogo Wolfgang Merkel la establece como uno de los cinco regímenes parciales necesarios para lograr una democracia enraizada.

Dichos regímenes los nombra de la siguiente manera: a) régimen electoral, b) libertades políticas, c) derechos civiles, d) rendición de cuentas horizontal y e) poder efectivo para gobernar.²

A diferencia de la rendición de cuentas vertical, que es periódica, la horizontal es continua y atañe a las estructuras de poder, lo que permite que se evalúe mucho más el desempeño y los resultados en el día a día, no sólo en momentos específicos.

A su vez, genera contrapesos entre los Poderes del Estado, lo que beneficia a la ciudadanía y le da mayor confianza en sus representantes electos, permite un mayor combate a la corrupción y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

En México hemos visto un avance considerable en materia de transparencia y fiscalización en el ejercicio gubernamental y legislativo, sin embargo, la rendición de cuentas no ha sido efectiva ante los altos niveles de impunidad.

De manera específica, en el caso del Poder Legislativo, notamos que existen mecanismos de transparencia y fiscalización pero se requiere evaluar el desempeño de los legisladores y sus resultados, así como revisar la efectividad del trabajo parlamentario en el día a día, en el ejercicio de la legislación.

No sólo debe hacerse una medición cuantitativa sino también cualitativa, que nos permita revisar el funcionamiento práctico de las leyes, si su aplicación resulta funcional y si cumplen con los fines para los que fueron creadas.

2 Wolfgang, 2004.

Evaluación de la función legislativa

La percepción de que el Poder Legislativo es un campo de lucha política, caracterizado por su opacidad, porque sus procesos semejan a los de una caja negra; hacen pasar a segundo término los aspectos administrativos, y su evaluación se considera más de tipo cualitativo.

De lo anterior da cuenta Víctor Alarcón Olguín, quien al hacer una revisión de diversas instancias que han evaluado el desempeño de la actividad legislativa, caracteriza a cinco enfoques predominantes:

- a) En el primer enfoque se privilegia la evaluación de la congruencia ideológica y la cohesión de los grupos parlamentarios.
- b) El segundo enfoque se centra en evaluar el desempeño de los legisladores, a partir del historial de la votación en plenarias y comisiones. Consideran las trayectorias individuales, en función de la jerarquía, así como su congruencia y cohesión de los grupos.
- c) El tercer enfoque se caracteriza por el estudio de las agendas parlamentarias, mismas que deben ser aprobadas, primero en comisiones y después por el pleno. El análisis, además de los votos, incorpora los factores y circunstancias específicas de cada iniciativa, a fin de determinar la calidad de los resultados.
- d) El cuarto enfoque se concentra en un índice de éxito puesto que considera la relación entre las iniciativas presentadas y las iniciativas aprobadas.
- e) El último enfoque se distingue por el análisis de funciones y procesos, (más allá de la productividad legislativa) que consideran las instancias de apoyo, en términos de calidad y eficiencia de sus servicios.

Sobre el quinto enfoque, Alarcón Olguín alerta que:

la falta de regulaciones, manuales de procedimientos y acuerdos normativos, hacen ver la persistencia de escenarios con enorme discrecionalidad y falta de transparencia, mismas que terminan siendo negociadas constantemente entre los diversos actores, en la expectativa de usar estos asuntos para de ahí intercambiar apoyos y resolver así otros puntos de la agenda.

Si bien la construcción de índices apela a mostrar productividad formal, sus resultados terminan siendo cuestionados por dejar de lado aspectos como la calidad o pertinencia de las propias iniciativas aprobadas.

Se reconoce que la evaluación del Poder Legislativo está supeditada al reparto político, que definirá el grado de autonomía frente al Poder Ejecutivo, ya que, si existe subordinación, las reformas o cambios a la legislación provendrán de ese poder.

Si las mayorías del Congreso no responden al partido del gobernante en turno, entonces las dinámicas de los procesos legislativos se definirán más al interior de ese propio poder. En todo caso, la lucha de la arena política predominará por sobre los procesos administrativos, y en cada legislatura los procesos del trabajo parlamentario tendrán su peculiaridad.

De igual forma, impacta la definición de procesos de evaluación la propia formación profesional y experiencia de los legisladores, quienes, desde luego, son diestros en los asuntos políticos electorales, dejando en segundo plano los procesos administrativos. Abona en el mismo sentido negativo el hecho de que no existe un servicio civil de carrera consolidado, que pudiese subsanar a los primeros.

Caso práctico

Además de sólo medir la cantidad de reformas, adiciones o propuestas legislativas, debemos enfocarnos igualmente en evaluar si son funcionales y cumplen con sus objetivos.

Si queremos que el quehacer legislativo deje de ser reactivo o que sólo vaya de la mano de las coyunturas, se requiere vincular la creación o la modificación de las leyes a un análisis que nos dé la posibilidad de saber cuál ha sido su desempeño en la aplicación.

Por ello, veremos cómo a pesar de que existe la normatividad en materia de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito gubernamental, es necesario evaluar técnicamente el desempeño de la ley, para combatir efectivamente los manejos dudosos o determinar si es necesario hacerles modificaciones integrales, que partan del análisis técnico y de cuerpos especializados para emitir tal dictamen.

Al buscar que la transparencia y la fiscalización vayan más allá de la medición numérica, los legisladores contarán con un análisis sobre cómo se aplican las leyes, si tienen deficiencias o si se requiere enriquecerlas. Así, evitamos modificaciones o propuestas reactivas, para hacerlas más integrales.

Sin bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, acorde con el espíritu constitucional, representa un logro de la sociedad al quedar consagrado el ejercicio de un derecho fundamental en igualdad de condiciones, sin restricción alguna, además de incorporar la perspectiva de género, establece los mecanismos necesarios para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Vemos que en la realidad no es enteramente efectiva por las dificultades que han significado la armonización de las leyes locales y la homologación de los principios, criterios y procedimientos para su análisis y ponderación en todo el país, siendo incuestionable que se cuenta con lagunas legales, esencialmente, en lo que respecta a los procesos de rendición de cuentas y al régimen sancionador que debe hacerse cumplir a aquellos funcionarios que por su conducta se hacen acreedores.

Dentro de ese proceso de recomposición legislativa y de aplicación, se encuentra la necesidad de profesionalizar a las áreas gubernamentales, especialmente al ámbito de las asambleas legislativas, a fin de que la representación parlamentaria no quede a la zaga en su vínculo con la ciudadanía al retomar su función fiscalizadora y de rendición de cuentas.

En ese sentido, como lo señala Laura Valencia Escamilla:

No obstante las debilidades estructurales inherentes a los congresos latinoamericanos, no se puede negar que hoy en día las instituciones legislativas buscan fortalecerse en la medida en que la crisis representa una oportunidad para equilibrar el peso respecto a los ejecutivos, integrar a la representación política a las decisiones legislativas, la participación ciudadana; ampliar los canales de interacción social que promuevan la rendición de cuentas, la transparencia y la evaluación de la calidad de las leyes, entendidas éstas como las que responden a las demandas y necesidades sociales apremiantes.³

3 Valencia, 2016, p. 182.

Ello es así, debido a que uno de los rubros gubernamentales que más se ha profesionalizado en las últimas dos décadas es la política social, especialmente, al contar con mecanismos de medición claros, con base científica y que se han actualizado a las necesidades del país, para hacerlos más objetivos.

El ejemplo de esa profesionalización de la política social es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que busca mejorar la toma de decisiones en la materia.⁴

En un principio, si tomamos en cuenta que tenemos una Ley de Transparencia cada vez más amplia y específica, así como el CONEVAL, pensaríamos que la política social en México sería una de las más evaluadas y, especialmente, llevada con gran cuidado y, más aún, en el manejo de los recursos.

La investigación periodística “La Estafa Maestra”, realizada por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad junto con *Animal Político*, nos deja conocer más a fondo cómo la transparencia es efectiva pero que hay detalles que se escapan a la fiscalización y, con mayor razón, cuando se trata de la rendición de cuentas.

A través de dicha documentación, fue posible conocer que por medio de 11 dependencias federales, se cuestiona la existencia de contratos ilegales por siete mil 670 millones de pesos, mismos que fueron entregados a 186 empresas, de las cuales, 128 no tenían permitido recibir recursos públicos, que contaban con la infraestructura, no existían o no tenían la personalidad jurídica.⁵

En dicha investigación se estableció que también participaron universidades públicas, que fueron las que contrataron a las empresas. Se concluye que no se sabe cuál fue el destino específico de 3 mil 433 millones de pesos.

Notamos que a pesar de las averiguaciones realizadas y de las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, la transparencia sí resulta efectiva porque se logran las indagatorias y existe la fiscalización. Sin embargo, no se traduce en rendición de cuentas por parte de los funcionarios porque no se determina dónde quedaron los recursos.

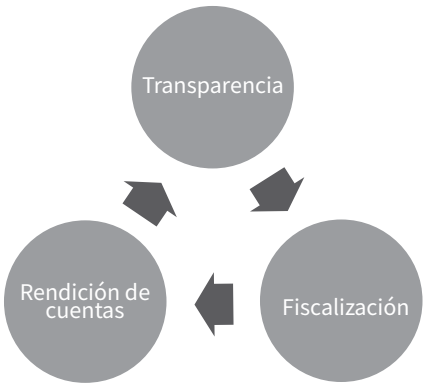
4 CONEVAL.

5 *Animal Político*.

Este caso muestra que es necesario evaluar la aplicación de las leyes en el ejercicio público porque en el papel parecen correctas pero al verlas aplicadas, notamos que se requiere fortalecerlas, para que la rendición de cuentas sea efectiva.

Como vemos en el gráfico 1, se inicia con procesos y mecanismos que den una base mínima para la transparencia; para que posteriormente haya una fiscalización que nos permita conocer el uso de los recursos y la medición del desempeño; así, con la rendición de cuentas, se evalúa el trabajo de los entes públicos, para que a la larga se dé un círculo virtuoso.

Gráfico 1. Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia.

No obstante, vemos que en el caso práctico no se logra concluir el proceso, pues se queda simplemente en la fiscalización y no permite realizar una correcta rendición de cuentas, ni mucho menos, se llega a sanciones contra los posibles funcionarios implicados.

Conclusiones y propuestas

Si no se miden los resultados, no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso Bonnefoy, Juan Cristobal y Armijo, Marianela (2005) señalan que:

La evaluación del desempeño de las entidades públicas, el propósito es un mix entre el apoyo a la toma de decisiones de las estrategias para lograr mejores resultados y gestionar más eficientemente y eficazmente sus procesos, así como apoyar la rendición de cuentas a usuarios y diferentes grupos de interés, y para fines de formulación presupuestaria, asignando recursos a cumplimiento de objetivos.

Para Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo (2008), desde el ángulo de la fiscalización, a la auditoría del desempeño la definen como:

La evaluación de una actividad institucional, proyecto o actividad, en términos de la eficacia como se cumplieron los objetivos y metas propuestos; la eficiencia con que se realizó la gestión gubernamental o los procesos para lograrlos; la economía con que se aplicaron los recursos aprobados para el efecto; la calidad de los bienes o servicios ofrecidos; la competencia de los actores; y la percepción del cliente ciudadano.

Al tomar como referencia a los anteriores autores, podemos argumentar que la evaluación del desempeño implica, en primer lugar, la búsqueda de mejores resultados en la gestión gubernamental, mediante la sistematización de los procesos administrativos, que se sustentan en indicadores, que favorecen la transparencia y rendición de cuentas, y que permite una mejor percepción ciudadana.

La evaluación del desempeño es contraria a la opacidad porque la sistematización de los procesos administrativos deja en claro en qué áreas se generan los cuellos de botella, omisiones o errores. Sin embargo, se debe considerar que las evaluaciones pueden generar un círculo virtuoso y su ausencia da origen a círculos viciosos, donde lo último que importa son los resultados.

Si se contara con un órgano que evaluara el desempeño de las leyes en la práctica, habría más elementos para medir sus resultados y transformarlas en caso de ser necesario.

En sí, la Unidad de Evaluación y Control, podría ampliar sus atribuciones para contribuir a la evaluación del desempeño práctico de la normatividad que le atañe al Poder Legislativo, de este modo, también se fortalecería el trabajo que realiza la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y no sería necesario crear un órgano nuevo.

Al ampliar sus funciones, no sólo vigilarían que los servidores públicos cumplan con sus funciones y atribuciones de cara a las leyes y disposiciones legales, sino que también daría la posibilidad de que la normatividad vaya evolucionando y actualizándose de manera continua, con un enfoque más objetivo, práctico y técnico, lo que mejoraría el quehacer legislativo.

Además, se fomentaría la especialización de cuadros para dar seguimiento a la aplicación de las leyes, su evaluación y generación de propuestas que permitan mantenerlas actualizadas y vigentes.

El Poder Legislativo requiere de elementos que le permitan transparentarse de una manera más profunda, que la fiscalización de los recursos se vuelva mucho más estricta, así como la evaluación del desempeño legislativo en la aplicación de las leyes, es decir, determinar si se cumple con los objetivos y metas para los que fueron creados.

De lograrlo, contribuiría a mejorar la confianza ciudadana en los legisladores ya que verían que las leyes tendrían una evolución constante, que estarían actualizadas y funcionales ante la realidad que viven los ciudadanos.

De este modo, se revisaría también si es práctica la legislación en la vida cotidiana, su aplicación o si solamente se plasma en papel, más que en el contexto nacional y en lo que se debe regular.

Fuentes de consulta

Adam Adam, A. y Becerril Lozada, G. (2008). *Auditoría al desempeño en México*. México: IMCP.

Alarcón Olguín, V. El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto. Recuperado de <https://archivo.juridicas.unam.mx/www/bjr/libros/7/3181/10.pdf> (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2018). Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Animal Político. La Estafa Maestra. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/> (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2018).

Beltrán Jaramillo, J. M. (2012). *Indicadores de Gestión* (4ª ed.). Bogotá: 3R Editores.

Caiden, G. E. y Caiden, N. J. (2001). *Revista de Servicio Público*. Recuperado de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/301/307> (Fecha de Consulta 15 de octubre de 2018).

- CONEVAL. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Quienes-Somos.aspx> (Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2018).
- Valencia Escamilla, L. (2016). *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*. Senado de la República, LXIII Legislatura. Siglo Veintiuno editores.
- Wolfgang, M. (2004). Embedded and Defective Democracies. En M. Wolfgang & A. Croissant. Democratization, 11(5). Reino Unido: Taylor & Francis Ltd.
- Zamora Sáenz, I. (2018). La Opinión Pública en el Congreso de la Unión. *Visor Ciudadano*, 60. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Beneficios de la fiscalización superior en un contexto democrático

Jorge Alejandro Ortiz Ramírez

Introducción

En México, por orden constitucional, el Estado debe regular todas las actividades que lleve a cabo de manera que se garantice su eficacia, eficiencia, honestidad y productividad, teniendo, además, la obligación de rendir cuentas tanto a las instancias correspondientes como a la sociedad. Mediante esta obligación el constituyente busca asegurar la continuidad del régimen democrático basado en la división y el equilibrio del poder público, mediante el llamado sistema de contrapesos y balanzas.

Dentro de esta lógica, el Poder Legislativo se erige como contrapeso natural del Ejecutivo dada su función de control parlamentario que le otorga la Carta Magna, particularmente, a través de sus facultades en materia de fiscalización y presupuestación.

La fiscalización superior es un mecanismo que provee al Poder Legislativo herramientas e insumos para llevar a cabo un control político efectivo desde el proceso presupuestario (Fuentes, 2014), puesto que le permite vigilar el uso de los recursos públicos (sean económicos, materiales o humanos) y evaluar las acciones de gobierno considerando su racionalidad y apego a la ley (Valverde, 2004), esto es, determinar la legalidad en el gasto público y valorar el desempeño de las entidades, tanto en lo referente a los resultados de la gestión financiera, como al grado de cumplimiento de metas y objetivos alcanzados durante un ejercicio fiscal determinado.

Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, este mecanismo de control externo debe ser considerado como una relación bilateral entre pares, donde cualquier autoridad, entidad o agente público entra en diálogo con un organismo supervisor, ante el cual debe explicar, justificar y responsabilizarse por las acciones y omisiones en el desempeño de sus facultades, mientras que el supervisor debe calificar si tales se apegaron a la ley, valorar si las decisiones fueron las mejores de las opciones posibles y verificar si el actuar del sujeto obligado fue apropiado o, de lo contrario, emprender las acciones correspondientes, que van desde la supervisión rutinaria hasta la promoción e imposición de las sanciones legales a que haya lugar (Philp, 2009).

De manera paralela, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga a los actores gubernamentales a comunicar a sus gobernados los actos que llevan a cabo como resultado de sus funciones y atribuciones públicas, toda vez que de ellos recibe el encargo de administrar y gestionar los bienes y recursos públicos.

Este ejercicio es una práctica que tiene como objetivo la generación de confianza y aprobación por parte de los ciudadanos, quienes serán los que finalmente ratificarán o depondrán a los representantes que encabezan el gobierno a través del voto.

En este contexto, la fiscalización superior y la transparencia son dos conceptos aparentemente inseparables, puesto que se asume que la transparencia es una precondition para la fiscalización (Shkabatur, 2012), no obstante, esto es una suposición que debe ser matizada, ya que ambos ejercicios, si bien son parte de la rendición de cuentas y buscan el mismo objetivo, tienen características y consecuencias perfectamente diferenciadas.

Este trabajo identificará explícitamente los insumos que se generan mediante la fiscalización y cómo es que a partir de ellos se dota a las entidades gubernamentales (tanto al Poder Legislativo como a las entidades fiscalizables) de información basada en evidencia que puede ser relevante para mejorar la toma de decisiones en la asignación presupuestal y la gestión gubernamental.

Partiendo de la afirmación de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés) que asegura que la labor de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), mediante el cumplimiento de su cometido, pueden aportar valor al fortalecimiento de

la gestión financiera y administrativa de los entes fiscalizados, asumiendo que en tanto mejor sea su desempeño, mayor será el bienestar social, influyendo con ello de manera positiva en las vidas de los ciudadanos (IS-SAI-12, 2013), el presente documento tiene un doble objetivo:

1. Evidenciar que la fiscalización va más allá de la definición tradicional de control externo, puesto que también es una actividad generadora de insumos que permiten optimizar la asignación de recursos, así como la mejora regulatoria, administrativa y del desempeño en la gestión pública, lo cual influye, directa o indirectamente, en la esfera del interés de los ciudadanos quienes son los destinatarios finales de toda acción pública, y
2. la transparencia de dichos insumos frente la sociedad puede propiciar la generación de un ambiente político-social que permita incentivar la mejora continua de la administración pública, lo que implicaría mejores servicios gubernamentales que redunden en una mayor calidad de vida para los gobernados, lo cual se traduce en un aumento de la confianza y aprobación de la ciudadanía en los gobernantes.

La fiscalización superior como mecanismo de control parlamentario

El Estado puede ser definido como el órgano rector de la sociedad encargado de promover y gestionar el bien común (Maritain, 1983) a partir de una serie de atribuciones y obligaciones expresamente concedidas dentro de su marco constitucional y legal sobre la base de que el derecho le ha sido conferido por “todos” los ciudadanos (O’Donnell, 1978).

Para cumplir con su cometido, como cualquier organización, necesita recursos para llevar a cabo sus funciones y, dado el fin público que persigue, se justifica que dichos recursos sean obtenidos a través de la recaudación de imposiciones tributarias a quienes habitan dentro de su territorio. Sin embargo, no debe olvidarse que la hacienda pública pertenece, *latu sensu*, a los ciudadanos, por lo cual no puede ser administrada arbitrariamente.

Por lo anterior, ante la necesidad de controlar el manejo de la hacienda pública para optimizar el uso de los recursos, que son escasos y limitados, así

como evitar que sean utilizados de manera ineficiente, derrochados o sustraídos por quienes los administran, se ha establecido una serie de controles que tienen como objetivo la prevención y detección de conductas ilícitas o ineficientes, a efecto de proceder, según sea el caso, a su sanción o solución.

La idea de tener controles es inherente al sistema democrático de gobierno, ya que los sistemas de control facultan a la sociedad para vigilar, directa o indirectamente, el ejercicio del poder con la finalidad de evitar el abuso del mismo. Estos medios de control sobre la administración pública consisten en un conjunto de mecanismos y procesos de revisión que tiene la autoridad para determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones respecto al manejo y gestión de los recursos públicos, es decir que se encarguen de vigilar, garantizar y legitimar la acción gubernamental.

El control de la administración puede clasificarse como interno o externo (ISSAI-1, 1977). Hablamos de control interno cuando es la misma institución quien realiza la revisión financiera o de desempeño, cuya nota distintiva es su carácter preventivo y se lleva a cabo para detectar y corregir fallas en la gestión. El control externo, por otra parte, ocurre cuando un organismo ajeno a la entidad evaluada es quien realiza la revisión basada en reportes e informes facilitados por la organización a fiscalizar (Valverde, 2004), con el objetivo de verificar la legalidad en el uso, destino y ejercicio de los recursos públicos administrados por el ente estatal, así como, para evaluar el cumplimiento de metas y objetivos.

Ambos mecanismos, deben ser considerados como medios de fiscalización de los recursos públicos y de la gestión gubernamental, dado que ambos se ocupan de verificar que el gasto público se ejerza de acuerdo a la normatividad legal y contable vigentes, así como tienen un elemento de evaluación del buen desempeño de la gestión de las entidades públicas, sin embargo, de ninguna manera pueden considerarse equivalentes dados los fines diferenciados que persigue cada uno de ellos.

Como ya se apuntó, el control interno es eminentemente preventivo y sus principales acciones consisten en vigilar, dar seguimiento y evaluar que las actividades de la administración pública, el ejercicio del gasto y la actuación de los servidores públicos se apeguen a la normatividad, para que, en caso de detectar irregularidades, se establezcan las acciones preventivas y correctivas a que haya lugar al interior de la misma organización (Valverde, 2004).

Por otra parte, las principales funciones de las revisiones de carácter externo consisten en verificar que la administración y aplicación de los recursos públicos se ejerzan conforme a la ley y que su manejo y registro financiero-contable se realice según la normativa aplicable, a la vez que califica el desempeño de las actividades y funciones de las organizaciones gubernamentales, valorando la calidad, eficiencia, eficacia y efectividad en la implementación de programas (Davis, 1990), y se constituyen en un medio de control político de la legalidad y la oportunidad en el gasto público de la administración. El mecanismo de control externo por antonomasia es el que lleva a cabo el Poder Legislativo por conducto de las EFS, siendo una de las funciones más importantes que se desarrolla en los estados democráticos (Vallès, 2001).

Estas revisiones, generalmente realizadas con posterioridad al cierre del ejercicio fiscal, son herramientas que ayudan a la detección de irregularidades cuyo objeto es emitir las recomendaciones para corregir las fallas, así como promover y, en su caso, interponer las sanciones a que haya lugar de acuerdo a las atribuciones y procedimientos que la misma ley establece.

Manjarrez Rivera está de acuerdo en que la fiscalización es una herramienta reconocida internacionalmente que puede ser definida como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública (2003), lo que la convierte en una herramienta ideal para comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos encargados de ejercer recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Así pues, la fiscalización se torna verdaderamente relevante porque se plantea como el mecanismo idóneo para verificar el cumplimiento de los objetivos del gobierno, como una herramienta de control parlamentario, enfocada al seguimiento crítico del ejercicio del gasto y desempeño de los poderes públicos, mediante la supervisión del manejo presupuestal y del conjunto de prácticas administrativas del quehacer público, con dos propósitos fundamentales: revelar las deficiencias en la ejecución de los presupuestos (perspectiva del pasado) y recomendar mejoras (perspectiva de futuro) lo que constituye un instrumento de gran utilidad para que cualquier gobierno haga un mejor uso de los recursos a su disposición (Figueroa, 2007).

Otra función relevante de la fiscalización consiste en reforzar proceso presupuestario, pues arroja datos relevantes respecto del gasto y del des-

empeño de la administración pública, lo cual genera un valor agregado para definir las prioridades gubernamentales, así como la asignación de recursos de manera más eficiente para los ejercicios fiscales subsecuentes.

Así pues, la fiscalización comprueba, bajo el criterio de racionalidad administrativa, si los entes públicos o privados que reciben recursos públicos los ejercen conforme a lo establecido en la ley y si sus actuaciones cumplen, y en qué medida, con las metas y objetivos establecidos en sus presupuestos y planes institucionales.

Tomando en consideración los elementos antes descritos, podemos definir a la fiscalización superior como un sistema que, mediante un conjunto de procesos y procedimientos que involucra a actores, normas, e instituciones, para examinar el uso de los recursos públicos y los actos de gobierno, tiene encomendadas las siguientes funciones:

1. Verificar el apego a la legalidad, eficacia, eficiencia, y economía en el uso de los recursos públicos y actos de gobierno que se realizan a través de la administración pública;
2. corregir y mejorar el desempeño gubernamental;
3. mejorar la planeación, programación y presupuestación del gasto público, y
4. modernizar y fortalecer a la administración pública para prevenir y disminuir actos de corrupción, así como detectar, corregir y sancionar prácticas irregulares o ilícitas.

Los insumos que genera constituyen una herramienta útil que permite al gobierno adoptar medidas para realizar un uso más racional de los limitados recursos públicos, fortalecer la administración pública y reducir los canales formales e informales que dan pie a conductas ilícitas o negligentes (Ugalde, 2002).

Como puede observarse, el proceso de fiscalización puede vincularse estrechamente con elementos fundamentales que facilitan el desarrollo y la consolidación de la democracia, convirtiéndose en un medio por el cual el gobierno mejora sus capacidades para incidir de manera directa en la vida de los ciudadanos, a través de la prestación de servicios y la implementación de acciones y políticas públicas que buscan el bienestar social.

La función de la rendición de cuentas

En el apartado anterior se mencionó brevemente que la rendición de cuentas es uno de los diversos aspectos que envuelven la administración pública, englobándose a la fiscalización íntegramente dentro de este concepto.

La rendición de cuentas en las democracias actuales es, sin lugar a dudas, el marco de referencia obligado para explicar el sistema de equilibrio de controles y contrapesos que permiten la supervisión mutua entre los poderes del Estado.

Ugalde, a partir del término anglosajón *accountability*, define a la rendición de cuentas como el 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*) (2002).

El concepto como tal destaca tres elementos, el primero de los cuales consiste en la obligación misma, en este caso, de informar, explicar o justificar; el segundo, el que debe informarse, es decir, aquello de lo que es responsable; finalmente, quién debe informarlo, es decir, el sujeto que está obligado a hacerlo.

Al respecto, siguiendo a Schedler, podemos señalar que dentro de la administración pública dicha obligación le atañe a autoridades y funcionarios públicos, quienes deben informar sobre las acciones que realizaron en el cumplimiento de sus obligaciones y atribuciones, presentando de manera pública los razonamientos y justificaciones que les llevaron a tomar dichas decisiones (*answerability*) (1997).

No obstante, la obligación en sí misma sólo debe ser considerada como la primera parte del ejercicio de rendición de cuentas, dado que además del acto de comunicación, debe añadirse el elemento responsabilizador, a lo que Shcedler denomina *enforcement*. Con esto se hace énfasis en la causalidad, es decir, que toda acción gubernamental genera consecuencias positivas o negativas, bien al interior del aparato administrativo o bien a la sociedad, y por ello, los funcionarios que las desplegaron son responsables de las mismas, por lo cual se hacen acreedores de sanción cuando hayan violado sus obligaciones o, en caso de haber sido diligentes, ser reconocidos por ello. Como puede deducirse lógicamente, este elemento de causalidad, es la clave para que los funcionarios públicos respondan por sus acciones (2004).

A la luz de lo anterior, dados los elementos analizados y los alcances que tiene, la rendición de cuentas debe ser considerada como un diálogo entre el sujeto que está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta respecto de un objetivo previamente establecido y quien funge como destinatario, es decir aquella instancia que está facultada, para examinar la conducta del obligado respecto sus actuaciones en el cumplimiento de dicho objetivo, a efecto de emitir una valoración con su respectiva consecuencia (Philp, 2009).

Como puede observarse, dentro de este proceso se presentan dos dimensiones complementarias, pero perfectamente diferenciadas. La primera orientada a establecer un derecho a la crítica y al diálogo, con la doble exigencia de información y justificación que conlleva (Schedler, 2004), consistente en la obligación que los actores públicos tienen de informar y justificar sus decisiones y acciones en el uso de sus atribuciones respecto al cumplimiento de sus obligaciones, mientras que la segunda dimensión, se orienta a asegurar la observancia de la ley, si es necesario por la fuerza, mediante la capacidad que tiene el organismo supervisor de sancionar a los funcionarios.

De esta manera, la rendición de cuentas se trata de un requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño (McLean & McMillan, 1996).

Partiendo de lo anterior, Guillermo O'Donnell clasifica la rendición de cuentas en horizontal y vertical a partir del destinatario de la información, estableciendo claramente las sanciones que pueden desprenderse de dicho ejercicio (1997).

La rendición de cuentas horizontal hace referencia a la obligación que los poderes y las diversas entidades estatales tienen que rendirse cuentas y vigilar su comportamiento entre sí, por lo que puede señalarse que se trata de un ejercicio entre instituciones del mismo nivel jerárquico e independientes entre sí.

Lo anterior presupone “la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria

hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado.” (O'Donnell, 1997:13).

O'Donnell subdivide este ejercicio en dos clases, atendiendo al objetivo que se persigue: de balance y supervisión asignada. La rendición de cuentas de balance se refiere al principio de pesos y contrapesos surgido de la división democrática de los poderes del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los tres poderes, en el ejercicio de sus atribuciones, tienen la obligación de supervisarse mutuamente, a través de las facultades y mecanismos constitucionalmente establecidos, a efecto de que ninguno de los tres se imponga sobre los otros, produciendo un balance en el ejercicio del poder. La segunda categoría de la rendición de cuentas horizontal tiene que ver con el control y la supervisión continua de la actividad gubernamental, la cual es realizada por organismos y agencias auxiliares dotadas constitucionalmente por facultades delimitadas para la revisión de ciertos aspectos de la administración. Las EFS, en este caso, son organismos especializados de carácter técnico, con autonomía de gestión que tienen capacidades de sanción estrictamente delimitadas dentro sus marcos normativos específicos (1997).

En este orden de ideas, la fiscalización es un mecanismo de rendición de cuentas meramente horizontal, puesto que se constituye en la herramienta de supervisión del Estado, mediante la cual se busca verificar la adecuada utilización de recursos públicos, así como la regularidad y oportunidad de la acción administrativa, a efecto de prevenir, detectar y sancionar posibles irregularidades, además de propiciar la mejora de la gestión pública a través de la generación de insumos que permitan la discusión racional, sustentada en evidencia, que facilite a los tomadores de decisiones una asignación más eficiente de los recursos públicos, así como identificar áreas de riesgo u oportunidad para la mejora regulatoria y la optimización de las prácticas y mecanismos de gestión de la administración pública.

Por otro lado, O'Donnell establece una segunda vertiente en la rendición de cuentas, a la cual clasifica como vertical, y que define como una relación entre desiguales, gobernantes y representados, donde los actores e instituciones deben informar a la sociedad sobre las acciones de gobierno que realizan en el cumplimiento de su mandato (1997). Esta puede subdividirse en dos clases, electoral y social, atendiendo a la función sancionadora que se deriva de dicho ejercicio.

En la rendición de cuentas electoral, los ciudadanos sancionan la actuación de los gobernantes mediante el voto, puesto que pueden ratificarlos en las urnas o bien castigarlos por el ejercicio incorrecto de la función pública eligiendo a otra opción para que dirija el gobierno. En este sentido, en los estados democráticos la sanción electoral se convierte en uno de los principales medios que tiene la sociedad para estimular y exigir la responsabilidad gubernamental.

La segunda vertiente se basa en la participación activa de la sociedad en la vida política de la nación a través de la denominada sociedad civil organizada, la participación de actores relevantes y el escrutinio continuo de los medios de comunicación. Dicho ejercicio se realiza por medio de la crítica moral y pública de las actividades institucionales y políticas de los gobernantes y servidores públicos, generando debate en la opinión pública mediante la cual se avalan o descalifican actores y acciones de gobierno. Si bien este ejercicio no tiene un mecanismo legalmente establecido para desprender sanciones directas, su naturaleza le permite generar una apreciación general de los gobernantes, lo que puede verse reflejado en el voto o bien, cuando un asunto determinado es considerado relevante por los actores gubernamentales, estos pueden atraer los elementos señalados para detonar los procedimientos institucionales que darían lugar a sanciones administrativas e incluso penales a que haya lugar conforme a las facultades y mecanismos legales que la constitución y la normativa establecen para tales efectos (O'Donnell, 1997).

En México, la Constitución establece la obligación de informar, de manera pública o a petición de parte, los elementos mínimos que exige la ley, lo que no impide que el sujeto obligado, de estimarlo oportuno, tenga la posibilidad de emitir información adicional, siempre con el objeto de generar o mantener la confianza ciudadana respecto de las instituciones gubernamentales.

De aquí que surja la transparencia como elemento transversal de la rendición de cuentas (Figueroa, 2005). López Ayllón y Merino la definen como una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (2009).

La apertura del gobierno y sus instituciones para brindar información relevante a la sociedad trae consigo una serie de beneficios que pueden co-

adyuvar a mejorar el desempeño gubernamental, entre los que destacan los siguientes:

1. Genera una sociedad más interesada en los asuntos públicos y le apertura la oportunidad de llevar un papel más activo en la toma de decisiones (Vergara, 2008);
2. le otorga a la sociedad un papel de control externo y de vigilancia de las decisiones de la autoridad y la supervisión del buen uso de los recursos públicos (Vergara, 2008);
3. a mayor escrutinio social, el gobierno mejora su supervisión interna, obligando a los funcionarios, a apegarse a la ley en el cumplimiento de sus funciones, lo que tiene como consecuencia la prevención de actos irregulares (Vergara, 2008), y
4. genera incentivos para mejorar la regulación institucional, así como la eficiencia, eficacia, economía y calidad con la que brindan sus servicios a la población.

Como puede observarse, la rendición de cuentas es un concepto extenso, entendida como un proceso activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros (Ackerman, 2005) englobando un conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad de las responsabilidades públicas, sancionar a los actores que las asumen (López & Merino, 2009) y promover la mejora continua del desempeño financiero, organizacional, funcional y procedimental de las instituciones gubernamentales.

La acción fiscalizadora generadora de insumos para la mejora de la gestión gubernamental: sus efectos y consecuencias

Dado que el proceso de fiscalización está estrechamente vinculado a la mejora continua de la gestión gubernamental, tanto en lo referente a la administración de los recursos públicos como al desempeño de sus instituciones, conviene observar, con más detalle, cuáles son los insumos que se generan a través de la acción fiscalizadora y cuáles son sus efectos y consecuencias.

La INTOSAI señala que los informes de auditoría son la herramienta elemental utilizada para fortalecer el impacto de la fiscalización puesto que brindan al Poder Legislativo y a los entes fiscalizados una valoración del ejercicio de las finanzas y el desempeño gubernamentales.

Las EFS son las instituciones técnicas con la tarea de auditoría pública, estando obligadas a emitir informes especializados, sustentados con evidencia empírica verificable, relevante, pertinente y suficiente. Estos documentos que resultan del ejercicio fiscalizador deben contener los siguientes elementos:

1. Las observaciones resultantes de la valoración del ejercicio del gasto público;
2. las áreas de riesgo identificadas;
3. las sugerencias para modificar disposiciones legales, a fin de mejorar la gestión financiera;
4. las recomendaciones para la mejora del desempeño, y
5. las promociones de intervención de la instancia de control competente, de créditos fiscales, de responsabilidad administrativa sancionatoria, y las denuncias de hechos correspondientes.

Por otro lado, también son importantes los informes de seguimiento que las EFS realizan respecto de las conclusiones y repercusiones de las medidas correctivas promovidas, así como de las recomendaciones emitidas, facilitando una valoración del efecto y las consecuencias de la acción fiscalizadora, generando retroalimentación entre los diversos participantes en el proceso de fiscalización.

Como se advirtió en el apartado anterior, lo importante de la fiscalización superior es generar información cuya prioridad sea el fortalecimiento de la gestión financiera y administrativa de los entes fiscalizados. A partir de estos insumos se identifican el efecto y la consecuencia de la acción fiscalizadora, que no es otra cosa que el posible impacto que la fiscalización superior tiene dentro del ciclo presupuestal y la mejora regulatoria y de desempeño de la administración pública (ISSAI-12, 2013).

En primer lugar, el efecto de la acción fiscalizadora puede valorarse a partir del grado de conocimiento de diputados y personal técnico de las comisiones ordinarias sobre el contenido y documentos que elabora la EFS.

Por otro lado, la consecuencia de la acción fiscalizadora se enfoca en el seguimiento de las acciones promovidas por la EFS, es decir, las acciones correctivas y preventivas que se emiten resultado de las auditorías.

Ahora bien, hay que destacar que la fiscalización no genera *ipso facto* un impacto en la gestión pública. No hay que olvidar que se trata de una actividad evaluadora que cobra eficacia en la medida en que sus insumos son instrumentados por las instancias destinatarias.

La INTOSAI apunta que dicho conocimiento respalda los valores deseados y sustenta los mecanismos de rendición de cuentas que, a su vez, podrían conducir a la toma de mejores decisiones, lo que generaría un impacto positivo en la confianza de la sociedad, puesto que haría que los responsables de los recursos públicos piensen cómo utilizar correctamente y de manera más eficiente dichos recursos (ISSAI-12, 2013).

Los insumos de la fiscalización superior hacia una rendición de cuentas vertical

Como ya se dijo, la fiscalización superior es un mecanismo de rendición de cuentas estrictamente horizontal, a cargo del Poder Legislativo dentro del sistema de pesos y contrapesos democrático. Ahora bien, desde el punto de vista del objetivo fundamental que persigue el ejercicio fiscalizador, a saber, la optimización del manejo de los recursos públicos y la mejora del desempeño de la gestión gubernamental en beneficio de la sociedad, puede deducirse que el destinatario final de la acción fiscalizadora son los gobernados. Por ello, cabe preguntar, qué relevancia podría tener dar a conocer a la sociedad los instrumentos básicos de la fiscalización (cuenta pública e informes de gestión) y los insumos que genera (observaciones, recomendaciones, informes individuales e informes generales).

En este orden de ideas, hay que destacar dos elementos. El primero de ellos, es que las EFS están obligadas a rendir cuentas ante las autoridades que correspondan, partes interesadas o el público en general, por lo cual tienen el deber de hacer públicas sus actuaciones, lo que incluye los resultados de auditoría.

En segundo lugar, el objetivo de dicho ejercicio no es la transparencia por sí misma, sino que se trata de un ejercicio que busca demostrar la relevancia que implica la labor de fiscalización para la gestión pública y al mismo tiempo dota a los ciudadanos de herramientas para que puedan vigilar las decisiones de la autoridad y supervisar el buen uso de los recursos públicos.

Como ha puntualizado la doctora Aimée Figueroa, utilizando el subsistema de la transparencia, haciendo públicos los instrumentos de la fiscalización, esta puede ampliarse de una rendición de cuentas horizontal a una vertical (2005).

Mediante el acceso a esta información, los ciudadanos estarán en capacidad de participar en la vida pública y exigir a sus gobernantes que se promueva la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, actualizando la premisa de que una sociedad informada es una sociedad consciente de sus funciones y, por ello, exigente de sus derechos.

Habida cuenta, a través de la publicación de los informes de auditoría, se puede promover el interés público sobre los resultados de la fiscalización, así como sus hallazgos más importantes, abriendo a la discusión política, social y académica la valoración de la gestión económico-administrativa del sector gubernamental, lo que podría generar efectos positivos dentro de los ciclos presupuestales y fiscalización, entre los que se pueden destacar los siguientes:

1. Mediante el escrutinio de la sociedad, se incentivaría la calidad de la fiscalización superior;
2. la sociedad fortalecería su papel como elemento de control de la gestión gubernamental, lo que puede abonar para que los servidores públicos optimicen sus actuaciones y eviten la comisión de irregularidades;
3. la sociedad se erigiría como un mecanismo de presión que urgiría a los tomadores de decisiones a adoptar acciones que vayan en beneficio de la optimización del uso de los recursos públicos y la mejora de las normas, procedimientos y actividades que redunden en un desempeño más eficiente de la gestión gubernamental;
4. se incentivaría la mejora continua del desempeño institucional, así como una administración más transparente y efectiva de los recur-

sos públicos, lo que redundaría en una atención más eficiente de las necesidades de los gobernados, y

5. aumentaría de la confianza y aprobación de la ciudadanía a los gobernantes.

A manera de conclusión, puede señalarse que la fiscalización superior juega un papel preponderante dentro de los sistemas democráticos, porque, por un lado, en su papel de control externo de la gestión gubernamental, se erige como uno de los pilares de la rendición de cuentas, mientras que, por otro, a través de la publicitación de los insumos que genera, puede dotar a la sociedad de elementos que le permitan ser un protagonista efectivo de control de la actividad pública, así como un poderoso mecanismo que incentive a los gobernantes para que emitan regulaciones pertinentes, tomen decisiones oportunas y realicen acciones tendientes a mejorar su desempeño como gestores públicos, papeles que la sociedad refuerza a través de su capacidad para sancionar a los políticos y funcionarios públicos a través del voto.

Bibliografía

- Ackerman, J. (2005). Social Accountability in the Public Sector. A conceptual discussion. *Social Development Papers: Participation and civic engagement* 82. Recuperado de <http://sitere-sources.worldbank.org/INTPCENG/214574-1116506074750/20542263/FINALAckerman.pdf>
- Davis, D. F. (1990). Do you want a performance auditor a program evaluation? *Public Administration Review*. Recuperado de <http://faculty.kutztown.edu/holoviak/538/articles/davis.pdf>
- Figueroa Neri, A. (2005). De lo horizontal a lo vertical: fiscalización superior del gasto público y su transparencia. En A. Figueroa Neri (dir.). *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto de la fiscalización superior*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- _____. (2007). La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior. México, ASF. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/Aimee_doctocomp.pdf
- Fuentes Castro, B. (2014). Democracia y Fiscalización: Modelos y Aportaciones, *Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación*, 3(5). México, ASF. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/uploads/250_Revista_Tecnica/revista_Tecnica5.pdf
- ISSAI-1. (1977). La declaración de Lima, Viena, INTOSAI. Recuperado de http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/

- ISSAI-12. (2013). El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos, Viena, INTOSAI. Recuperado de <http://es.issai.org/media/79468/issai-200-s-new.pdf>
- López Ayllón, S. y Merino Huerta, M. (2009). La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos, *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*, 1, México, SFP. Recuperado de <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/cuaderno-01.pdf>
- McLean, I. & McMillan, A. (1996). *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Manjarrez Rivera, J. (2003). La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública en México: 1997-2001. *Revista de Administración Pública*, 108. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/108/pr/pr21.pdf>
- Maritain, J. (1983). *El Hombre y el Estado*. Madrid: Ediciones Encuentro. Recuperado de <http://maritain.cl/pdf/elhombre-y-elestado.pdf>
- O'Donnell, G. (1978), Apuntes para una teoría del estado. *Revista Mexicana de Sociología*, XL(XL/4). México: UNAM. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf>
- _____. (1997). Horizontal accountability and new polyarchies. Documento presentado en la conferencia Institutionalizing horizontal accountability del Institute for Advanced Studies, junio, Viena, Austria. Recuperado de https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/253_0.pdf
- Ortiz Ramírez, J. A. (2015). El Impacto de la Fiscalización Superior en la Eficacia del Gobierno, Ciudad de México, Unidad de Evaluación y Control, Cámara de Diputados.
- _____. (2016). *Panorama de la Fiscalización Superior en México*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, Unidad de Evaluación y Control.
- Philp, M. (2009). Delimiting democratic accountability. *Political Studies* 51. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2008.00720.x>
- Schedler, A. (1997). The Concept of Political Accountability. Documento de trabajo no. 92. México: CIDE. Recuperado de <http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/4904/1/DOCT064627.PDF>
- _____. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia no. 3. México: IFAI. Recuperado de https://works.bepress.com/andreas_schedler/6/
- Shkabatur, J., (2012), Transparency With(out) Accountability: Open Government in the United States, *Yale Law & Policy Review*, New Haven, Yale. Recuperado de <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=0051060861021190710251220640920700070190380810780580070680050650000780200710960660181100370050401020301141020020020160770830>

84022015086030051028105085082120093120124066066084092001097079098122121088077025002104102114116087106077008099106007001113003073&EXT=pdf

Ugalde, L. C. (2002). Rendición de Cuentas y Democracia: El Caso de México. México. IFE. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3555/17.pdf>

Vallès Vives, F. (2001). Control externo del gasto público y Estado constitucional (Tesis doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, España. Recuperado de <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/5068/fwv1de3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Valverde Loya, M. A. (2004). Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México. En: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (9: 2-5, noviembre, Madrid, España). CLAD. Recuperado de <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/2837/0049614.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vergara, R. (2008). La transparencia como problema, México: IFAI. Recuperado de <http://187.216.193.232/biblos-imdf/sites/default/files/archivos/00481CuadernosdetransparenciaFAI05.pdf>

Elementos para una política pública de transparencia parlamentaria

Susana Thalía Pedroza de la Llave*

Las perspectivas contemporáneas de la administración de los recursos del Estado han dado vida a una oleada de propuestas teóricas sobre cómo resolver los problemas derivados de la débil integridad institucional y de las personas vinculadas con la prestación de un servicio público, sean éstos del ámbito del poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Se trata de propuestas cuyo objetivo es encontrar un punto de equilibrio y, al mismo tiempo, fortaleza a la integridad aludida, de tal manera que los comportamientos, tanto institucionales como personales, se encuentren apegados a la normatividad al tiempo que sean resultado de conductas éticas.

Si bien se trata de un tema que atañe a los tres ámbitos del poder público antes señalados, en este ensayo tratamos de presentar algunas consideraciones especialmente hacia el trabajo llamado legislativo o parlamentario.

Conviene hacer, en este punto, unas precisiones con relación a la denominación del Poder Legislativo (Congreso General y/o Parlamento). Para ello, nos auxiliamos de lo señalado en una magnífica

* Investigadora titular “B” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; coordinadora general de la División de Estudios de Posgrado y del CIJUREP de la Universidad Autónoma de Tlaxcala e investigadora nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Para la elaboración de este artículo agradezco el invaluable apoyo del maestro Javier Quetzalcóatl Tapia Urbina.

obra de Alejandro Romero¹ titulada *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, en la que cita a Gianfranco Pasquino quien establece:

En la democracia, la función legislativa depositada en el Parlamento comprende el requisito de que la sociedad forme parte de la hechura de las leyes que le han de regir. Entonces, es fundamental el reconocimiento de la original soberanía popular que se ejerce, ya sea de manera representativa, confiando a los poderes públicos el papel de preservar la constitucionalidad, o de manera progresista, estableciendo el derecho del referéndum para que sea la ciudadanía misma la que juzgue la efectiva representatividad de las leyes.

Asimismo, agrega que para Mora-Donatto el Poder Legislativo es el Parlamento por ser la única instancia del Estado que representa la totalidad de la Nación, empero, no sólo depende de una legitimidad representativa o formal, sino también de una legitimidad funcional basada en la eficacia en todas y en cada una de las funciones que constitucionalmente le han sido conferidas.²

De tal forma, realizado el apunte anterior —sobre el uso indistinto que adoptamos para referirnos al Poder Legislativo y que en México constituiría el Parlamento—, seguimos avanzando en nuestro análisis.

Hace unas semanas, en un breve artículo de opinión,³ reiteramos nuestra postura en cuanto que la nueva composición política en el Congreso General mexicano es el resultado de la debilidad de las instituciones de nuestro país, propiamente de los servidores públicos, que ocasionaron la ausencia del componente más importante en una democracia: la confianza ciudadana.

En este sentido, el trabajo que realicen las y los legisladores, sean senadores o diputados, se espera que se trate de un trabajo digno, serio, de elevada calidad técnica, pero también de probada calidad moral, un comportamiento responsable, eficiente y, muy especialmente, transparente que represente verdaderamente los intereses de las y los ciudadanos.

1 Romero, 2015, p. 214.

2 *Ibid*, p. 216.

3 Publicado en el medio *La Silla Rota*, el 28 de septiembre de 2018. Recuperado de <https://www.google.com/url?q=https://lasillarota.com/opinion/columnas/etica-politica-y-vigilancia-ciudadana/249209&sa=U&ved=0ahUKEwjMwsLL7LPeAhUHVa0KHTgZC30QFg-gFMAA&client=internal-uds-cse&cx=002188713072199981749:drqaj2a7wky&usg=AOvVaw151UtomLh3My8rHqedKqfA>

Avanzar hacia nuevos paradigmas en las tareas parlamentarias requiere, como bien lo apunta Carl Friedrich,⁴ no sólo de la separación de las y los políticos y los administradores, ya que no garantiza que estos últimos actúen de manera correcta, por el contrario, indica que es deseable la existencia de un vínculo entre ambos cuando se trata del diseño de políticas públicas.

Tomando como referencia dicha postura y, desde una óptica constitucional, tenemos que el producto sustancial del constitucionalismo históricamente es, precisamente, la vinculación de las relaciones entre el Estado, sus instituciones, sus bienes y sus ciudadanos. Esta vinculación entre la parte dogmática y la orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene como propósito el desarrollo individual y colectivo de las personas.

Sin embargo, lograr el desarrollo armónico de las relaciones interinstitucionales, así como el de las institucionales con las personas, en su carácter individual o colectivo, no puede ser de la exclusiva responsabilidad del Estado y sus instituciones, sino de todos los componentes del propio Estado. De tal manera, que si bien las y los legisladores o congresistas, atendiendo a su investidura, poseen facultades y atribuciones constitucionales y legales que evidentemente traen aparejadas responsabilidades administrativas y penales, por y durante el desempeño de su gestión y mediante los procedimientos constitucionales y legales establecidos, lo cierto es que esas responsabilidades no servirían más que para dibujar una esperanza de tinta y papel en la legislación.

Esto es, las expectativas generadas —durante las campañas— por los ahora legisladores tienen varios frentes que, para una mejor comprensión, precisamos desde dos perspectivas de la siguiente manera: 1. De índole formalmente legislativo, referidas al trabajo parlamentario que realizarán durante el periodo que dura su gestión, en donde los comportamientos, las tendencias, las ideologías, las motivaciones y la formación de cada legislador es crucial a la vista de los ciudadanos, puesto que lo esperado por estos es que sus pensamientos y preferencias legislativas sean, al menos en mayor medida, coincidentes; *verbigracia*: si los ciudadanos en lo individual están en contra de legalizar el aborto, quizá esperen que su representante ante el Congreso, sea diputado o senador, piense de la misma manera e incluso, que sea un férreo defensor del derecho humano a la vida.

4 Friedrich, 1940. Citado por Portal, 2017, pp. 17-18.

Otra perspectiva que identificamos como la número 2 es de índole material y pragmático, en tanto que los legisladores realizan una diversidad de funciones de carácter transversal, adicionales o complementarias de su actividad formalmente legislativa, pero que tiene un impacto en la vida individual y colectiva de las personas; *verbigracia*: la función social que corre a cargo de los legisladores —en lo individual y en grupo— juega un papel preponderante en la imagen que como un poder del Estado tiene el Legislativo, es decir, la imagen institucional que las personas poseen de este órgano del Estado se encontrará determinada por las actividades que las y los congresistas realizan en el día a día. De ahí, es por ello que vemos, entre otras, las oficinas regionales de gestión que establecen los legisladores en sus comunidades para de esta forma cumplir con el mandato constitucional otorgado por la ciudadanía, para preservar sus intereses, sin perjuicio del interés común.

El carácter pragmático de estas actividades complementarias o concurrentes de los legisladores obedece a la idea que, durante el desarrollo de las mismas, es el encargado de impulsar —a través de sus gestiones— la resolución de los asuntos o las problemáticas en las que se encuentren sus representados procurando, en todo momento, que esas gestiones o actividades se apeguen al orden jurídico, esto es, a las normas constitucionales y legales vigentes, de tal suerte que sin apartarse de este régimen de derecho, los efectos de su intervención se vean traducidos en beneficio de la ciudadanía.

Ahora bien, el estudio de las actividades de los legisladores en lo individual, en grupo parlamentario y en su conjunto como uno de los tres órganos pilares del Estado mexicano, podría llevar a la elaboración de un trabajo de investigación académica con dimensiones mucho mayores que el presentado ahora, puesto que cada una de las facetas asumidas por los legisladores entraña una corriente infinita de actividades que, para efectos prácticos, diríamos que son imposibles de enlistar, en tanto su función para con la sociedad es multifacética e indeterminable.

Nos concentramos en esta ocasión en un análisis desde la posición de la ciudadanía, desde el plano de sus derechos humanos, de tal forma que, si tenemos presente el carácter multifacético de las actividades de los congresistas, la vinculación de estas con respecto a esos derechos, genera relaciones causales, es decir, el deber de los legisladores de hacer o no hacer con respecto al recibir o no recibir de los ciudadanos.

Al hablar de recibir, en su sentido más simple como: “Tomar lo que le dan o le envía”,⁵ puede ser indicativo de esperar algo de las funciones o las actividades formales o materiales de los legisladores. Sin embargo, estas labores estarán en función, precisamente, del impulso que inyecten las y los ciudadanos. Esto no debe interpretarse, por supuesto, como una acción a instancia de parte. Las y los legisladores tienen a su cargo las atribuciones expresamente señaladas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, su labor y responsabilidad frente a la sociedad y, en especial, frente a sus directamente representados implica acciones individuales y colectivas, para las cuales no requieren de ninguna petición especial.

Es aquí donde se hace presente el carácter ético de las labores de los congresistas en función de que se trata de labores que, sin estar, expresamente establecidas en la normatividad de la materia, sea en forma positiva o negativa, es decir, de hacer o no hacer, el legislador bajo los principios personales éticos toma la determinación de realizar o no ciertas actividades, en beneficio o perjuicio de la ciudadanía.

De esta composición de relaciones y de acciones u omisiones en la labor de los congresistas nace un derecho fundamental en la vida democrática de un país, pero, sobre todo, en la vida de las personas.

Si bien señalamos con antelación el carácter imperativo y ético de las funciones de los legisladores también —como en otros espacios—, hemos sostenido que todas esas actividades o funciones deben ser investidas de legitimidad frente a la sociedad, con el fin de fortalecer a las instituciones del Estado, a través del logro de la confianza social. Esto sólo será posible siempre que se cumpla con tres elementos fundamentales:

1. La participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos de la Nación;
2. El efectivo respeto al derecho a la información y a la transparencia para la ciudadanía y,
3. La vigilancia participativa de la sociedad como una herramienta clave para impulsar el desempeño ético y apegado a derecho de las funciones de los legisladores, que incorpore mecanismos disciplinarios simples y eficaces.

5 *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, 2017.

1. La integración de la ciudadanía a las actividades públicas es un factor fundamental especialmente en una sociedad como la nuestra, con una nueva forma de democracia parlamentaria en la que el papel del legislador es el protagónico respecto de los otros dos poderes, Ejecutivo y Judicial, pero que dicho papel se funda en la prevalencia de la voluntad ciudadana, la cual se busca conocer mediante ejercicios ciudadanos como la consulta. No como una forma de eludir responsabilidades, sino como una forma de retroalimentación para la toma de decisiones de interés común y el diseño de políticas públicas adecuadas a una realidad pulsante y evolutiva.

La participación activa de la ciudadanía, en los asuntos públicos de la Nación, es un tema que históricamente se ha desarrollado paulatinamente pero que ha sido rebasado ante las demandas sociales por mayores y mejores condiciones de vida en términos generales y, específicamente, por las demandas de seguridad, oportunidades de desarrollo, combate a la corrupción y a la impunidad, entre otros.

Es necesario señalar que esta labor ciudadana posee sus sustentos constitucionales esencialmente en los principios enmarcados en los artículos 1º y 6º en tanto que, en términos generales, indican que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, así como que toda persona tiene el derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

En este sentido, anteponiendo —como ya vimos— que el objetivo central de las labores o funciones públicas radica en el interés público, hemos sostenido que la ética política juega un papel trascendental, donde las consideraciones morales se materializarán a través del comportamiento de los legisladores, es decir, de sus conductas.

Sin embargo, como decía Montesquieu en su obra clásica *El Espíritu de las Leyes*:

Es una experiencia eterna que todo hombre que llega al poder es encaminado a abusar del mismo, y no se detiene sino hasta que tropieza con limitaciones. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por disposición de las cosas, el poder contenga el poder.⁶

De tal suerte que una de las fórmulas para controlar el abuso del poder⁷ es a través del establecimiento de herramientas de vigilancia y de control.

Dichas herramientas de vigilancia y control tienen como propósito —puestas en manos de la sociedad— no hacer una labor propiamente de policía ciudadana, aunque de alguna forma esa sería la primera impresión de la medida; sin embargo, el objetivo es hacer un papel de supervisor de la función pública que aporte, no sólo como un mecanismo que inhiba actos de corrupción en el terreno del Legislativo, sino que se constituya en un vigilante constante y permanente que proponga lineamientos, instrumentos, mecanismos, etcétera, para la integración de políticas públicas eficaces en materia de transparencia y de rendición de cuentas.

Si retomamos los inicios de este breve ensayo, recordaremos que de lo que se trata es que el mandato democrático otorgado —vía las urnas el 1 de julio de 2018— obedece, entre otros aspectos, a las múltiples promesas de campaña, las cuales ahora tocará el turno de cumplirlas a quienes lograron el triunfo. Para ello, es indispensable el acompañamiento de la sociedad en su conjunto, de la ciudadanía en lo individual y en lo colectivo, comunicadores y medios de comunicación, la academia, asociaciones profesionales, entre otros, todos tienen un papel igual de relevante en las tareas de los congresistas encargados de construir las normas que en el presente y el futuro inmediato den vigencia al Estado Constitucional, Democrático y de Derecho.

La vigilancia como un medio para inhibir la corrupción, la opacidad y la impunidad es esencial siempre que los que vigilan (personas ciudadanas) posean principios y valores bien cimentados y desvinculados de intereses ajenos al interés común, pero estas cualidades de las personas son otro campo fértil para el análisis, la discusión y su eventual regulación, puesto que su labor requiere de conocimientos aún básicos o esenciales en la materia.

6 Citado por Cossío, 2010.

7 Entiéndase en este sentido “abuso de poder” como cualquier acción u omisión que tenga como propósito socavar el cumplimiento de la ley y, en consecuencia, alterar por intereses particulares el Estado de Derecho propio de una sociedad democrática.

Se trata, entonces, de contar con la participación de la sociedad como un contrapeso real entre las funciones de los congresistas y los intereses de la sociedad. Para ello, es necesario potenciar su interés y la participación misma, puesto que las normas constitucionales, como ya se precisó en sus artículos 1.º y 6.º, establecen no sólo el derecho a la información en poder del Estado, sino que esta información sea otorgada sin discriminación alguna, se trata pues del impulso que requiere un parlamento abierto en todos los sentidos.

Puesto que potenciar la labor vigilante o supervisora de la ciudadanía con respecto a las funciones y las actividades de los congresistas, implica que esta ciudadanía posea las capacidades básicas o elementales para ello, es decir, todos aquellos instrumentos o herramientas que le permitan comprender y participar en las tareas públicas del legislador concretamente. Implicaría contar con una ciudadanía consciente de la responsabilidades y funciones de sus representantes (senadores y diputados).

2. El efectivo respeto al derecho a la información y de transparencia para la ciudadanía indica —como ya es conocido—, atender al principio de máxima publicidad que en sus entrañas lleva la idea que toda la información de la Administración Pública pertenece a la ciudadanía. Aplicado esto al ámbito de competencia del Poder Legislativo, tenemos que toda la información del Congreso General es de las y los ciudadanos.

La figura de los llamados parlamentos abiertos tiene su desarrollo en el contexto internacional contemporáneo y atiende el objetivo concreto que la instancia o Poder Legislativo, como en el caso de México, rinda cuentas a la ciudadanía, quien le otorgó la potestad para ejercer las funciones públicas establecidas en la Constitución Política.

Tomando la definición que consideramos como la más oportuna, es la proporcionada por Fundar⁸ que define:

Un parlamento abierto es una institución legislativa que explica y justifica sus acciones y decisiones —es decir que rinde cuentas—, que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva —es decir que es transparente—, que involucra en sus procesos la pluralidad de grupos políticos y sociales —es decir que cuenta con

8 Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, 2018.

mecanismos de participación ciudadana— y que, para todo ello, utiliza estratégicamente las tecnologías de información y comunicación.

Esto podríamos decir que se trata de una cualidad deseable en el desempeño del Congreso General, y que presupone una moderna o renovada vinculación —como lo hemos dicho— entre las actividades o las funciones de los congresistas y la ciudadanía, en donde esta última tenga garantizado el derecho de acceso a la información parlamentaria que derive de todas las acciones realizadas al amparo de la investidura legislativa, lo que implica no sólo recibir los informes cuantitativos y cualitativos resultado de esta labor, sino toda aquella que se refiera a los procesos administrativos y legislativos que se desarrollan, desde su inicio hasta su resolución o determinación; por ejemplo, los nombramientos o las designaciones a cargo de la Cámara de Senadores, cuyos procesos pueden encontrarse reglamentados pero que aún poseen ciertas limitaciones al derecho a la información para las y los ciudadanos.

Lo anterior, derivado de viejas y de malas prácticas parlamentarias que impiden conocer las verdaderas motivaciones o las justificaciones que han tenido o tienen los legisladores al momento de nombrar o de designar a los funcionarios de alto nivel. Esto no es más que lo conocido coloquialmente como “cabildeo”, un mecanismo que sólo abona a la opacidad en el trabajo legislativo y violenta los derechos fundamentales de las y los ciudadanos al conocimiento de la verdad en esos procesos.

Si lo que se procura, con diseños normativos en materia de transparencia y de rendición de cuentas, es garantizar el derecho de acceso a la información, se debe tener presente la intención real y concreta de promover, impulsar, y desarrollar mayores mecanismos, claros y sencillos, para que la ciudadanía se involucre en el quehacer legislativo.

Ha llegado el tiempo en el que el trabajo legislativo sea un referente contundente en el diseño de políticas públicas para las instituciones del Estado en su conjunto. Dado que la labor de las y los legisladores va de la mano de las personas y de las comunidades, poseen el pulso real e inmediato de las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales que viven o padecen.

La efectividad del cumplimiento del derecho a la información establecido en la Constitución, conlleva la necesidad de buscar o crear más y nuevos

mecanismos que den espacio a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en lo individual por parte de sus representantes las y los senadores o diputados, pero también en lo colectivo, como fracción parlamentaria y, más aún, en su conjunto como órgano del Estado mexicano.

Estos espacios de participación, a su vez, requieren ser no de unos cuantos, sino de toda la ciudadanía en general, de tal manera que el derecho a la información no debe ser sometido a exigencias previas de justificación o interés de los ciudadanos, por el contrario, la información debe ser publicitada en tal magnitud que se encuentre disponible a través de todas las vías o medios posibles de comunicación e información al alcance de toda la sociedad. Esta, en concreto, es una de las características fundamentales de un parlamento abierto, es decir, otorgar sin discriminación toda la información que genere su actividad, fortaleciendo con ello la transparencia y la rendición de cuentas, consecuentemente apuntalar —con la confianza ciudadana— la fortaleza de las instituciones tan deteriorada en las últimas décadas.

3. La vigilancia participativa de la sociedad, como una herramienta clave para impulsar el desempeño ético y apegado a derecho de las funciones de los legisladores, que incorpore mecanismos disciplinarios simples y eficaces.

Hemos pasado por los puntos sobre la necesidad de impulsar la participación ciudadana, luego por la necesidad de promover que —esa participación— se encuentre bien informada, es decir, que posea las herramientas de conocimiento básico o elemental, para que su intervención en los asuntos públicos y, específicamente, en los relativos a la actividad legislativa sean objetivos, congruentes y eficaces.

Sin embargo, los instrumentos de participación ciudadana, en el ámbito del Congreso General, tienen como propósito fundamental abonar no sólo a la transparencia en las actividades legislativas, sino a la rendición de cuentas. De tal forma que la ciudadanía participativa no se convierta o asuma un papel de mero observador, sino una posición proactiva, que aporte ideas, experiencias, reflexiones y, en general, insumos para la toma de decisiones y de diseño de políticas públicas eficaces ajustadas a la realidad.

Hemos dicho que la evolución de este derecho avanza hacia esquemas de participación que no sólo conviertan a la sociedad en un receptor de informaciones parciales, sesgadas o, como se dice coloquialmente, maquilladas. El principio constitucional de rendición de cuentas, sí atiende a

la idea de la rendición de informes de actividades para la ciudadanía; sin embargo, deben atender a un principio de oportunidad de la información, es decir, la intervención, supervisión o la vigilancia ciudadana a las labores o funciones de los legisladores debe dar lugar a la posibilidad que, en el momento oportuno y preciso, cuente, a su vez, con las justificaciones o las motivaciones de cada acción a fin de tener la posibilidad, de ser el caso y apegados a la normatividad aplicable, ejercer su derecho a señalar, disentir, corregir o realizar, en general, las observaciones necesarias a los congresistas, con el fin de potenciar las políticas públicas adoptadas, y direccionando la actividad pública hacia criterios de eficiencia y eficacia.

La vigilancia participativa de la sociedad supone, por supuesto, una forma de control del abuso del poder que tendría como resultado la alteración del Estado de Derecho. De ahí que, para esta vigilancia, en los términos ahora propuestos, descansaría en dos pilares esenciales: 1. La capacidad —como hemos dicho— para señalar, hacer las observaciones pertinentes a los legisladores a fin de, en su caso, redireccionar la toma de decisiones, y 2. La capacidad para, derivado de los resultados de la vigilancia y la supervisión de las funciones de los legisladores, proponga la imposición, de ser el caso, de sanciones ante los órganos disciplinarios competentes, así como para promover el ejercicio de las acciones administrativas, penales y políticas en términos de la Constitución Federal.

Potenciar la participación ciudadana en las actividades de las y los congresistas, en el terreno de la vigilancia y control, no tendría ningún sentido si no se asignan las correspondientes capacidades para detonar las acciones legales, ante hechos e información que pueda configurar corrupción, opacidad e impunidad. El establecimiento de normas que den forma a estas funciones ciudadanas, no sólo fortalecería la autoridad con que se encuentran investidos las y los legisladores en particular, sino darían mayor legitimidad a las acciones y las determinaciones que colegiadamente adopte el Congreso General.

Es preciso acentuar que esta vigilancia y supervisión de las actividades de los legisladores, en el plano de la rendición de cuentas, no se asume como sólo y exclusivamente lo relativo a las finanzas públicas o al uso de los recursos económicos del Estado, en particular del Congreso de la Unión. Por supuesto, tiene que ver con la aplicación de criterios de racionalidad y de austeridad en el gasto, pero estos sólo son dos de sus componentes.

El principio de rendición de cuentas va más allá, puesto que en materia de vigilancia y control también toca los extremos de las decisiones parlamentarias, es decir, las justificaciones y las motivaciones que llevaron al congresista a asumir cierta posición, de tal suerte que la ciudadanía tiene el derecho y, de cierta forma, el deber de contar con la información completa y oportuna correspondiente a los asuntos sometidos a los procesos deliberativos en el Congreso General o en sus Cámaras, y cerciorarse de su veracidad y congruencia a fin de salvar los obstáculos discrecionales que las malas prácticas parlamentarias han causado como; por ejemplo, mientras los legisladores exponen sus apreciaciones en torno a una problemática a los ciudadanos y le indican el sentido de su eventual posicionamiento ante el Pleno del Congreso o la Cámara correspondiente, para luego llegar a votar en sentido contrario al previamente manifestado.

Desde una perspectiva teórica de los pesos y contrapesos, la participación de la ciudadanía en las actividades públicas del Estado gobierno revela quizá —desde nuestra visión— el mejor y más importante componente de la democracia participativa, donde la inclusión de actores sociales como los medios de comunicación, los comunicadores, la academia y la ciudadanía en general son los mejores contrapesos del Estado democrático, puesto que al no poseer vínculos de dependencia funcional u orgánica con respecto a las instituciones y las autoridades del Estado brindan mayor garantía de la congruencia y objetividad de su actuación como vigilante social de los servidores públicos y de las instituciones.

En un escenario como el actual de México, donde el resultado de las elecciones del 1 de julio de 2018, mandó un rotundo mensaje a la clase política gobernante sin dejar de lado a la reciente clase política que resultó ganadora en estos procesos electorales federales y locales. Un mensaje en cuanto que es ineludible poner atención a las necesidades sociales, lograr recuperar la confianza ciudadana en las instituciones del Estado, eso probablemente será posible si se asume con un criterio evolucionista de gran calado que la integre a los procesos legislativos de principio a fin, sin discrecionalidades.

El avance de las tecnologías de la información no se puede negar, ni mucho menos parar en razón de ello es que el escrutinio público de la acción pública o del Estado se ha vuelto insalvable. Aceptar esto implica la necesidad de reconocer que muchas de las razones de la actual debilidad institucional en realidad se encontraban en la oscuridad de las acciones estatales antes no

proyectadas en el mundo real. El disparo infranqueable de las redes sociales debe recibirse, asumirse con responsabilidad y sin negación, buscando el establecimiento de políticas públicas acordes con la actualidad tecnológica.

Usar herramientas tecnológicas de la información y la comunicación es asumir, paradójicamente, una especie de guerra fría contra las dinámicas de la corrupción e impunidad que se han ocultado por la carencia de estas o su limitación. Hoy en día el mundo ha cambiado y se ha vuelto un verdadero mundo cibernauta, donde todo está sometido al escrutinio y la posibilidad, incluso, a riesgos de injerencias arbitrarias contra la intimidad.

La crítica social a las actividades de las instituciones del Estado, en especial a la clase política encargada de las actividades o funciones legislativas, no es gratuita, los medios de comunicación y las redes sociales se han enfocado en gran medida a señalar con acentuaciones de gran relieve, los hechos o las conductas irregulares en que han incurrido los parlamentarios, de tal forma que el desquebrajamiento de la fortaleza institucional obedece, en gran medida, a conductas de personas concretas no necesariamente de instituciones.

Es un hecho que el escrutinio público de las funciones legislativas es necesario y obligado, especialmente cuando en contextos políticos como el de México donde hay un sistema de partidos y un sistema electoral en el que los intereses políticos se dan cita en todo momento a través de las redes sociales o medios de comunicación, para presentar a la sociedad una versión propia sobre los asuntos de coyuntura que tienen un impacto en la actuación y funciones de los gobiernos en turno y de las políticas públicas adoptadas, pretendiendo transmitir mensajes parciales o sesgados sobre el éxito o el fracaso de estas políticas, para con ello influir a la postre en los resultados electorales.

De ahí la relevancia que la ciudadanía posea no sólo la información precisa, completa y cierta de las tareas o las actividades de los legisladores, sino también los instrumentos y mecanismos de control y vigilancia que les permitan formar un criterio racional, concreto y cierto de todas las acciones y resultados de la gestión pública, responsabilizando, de ser el caso, a quien o quienes incurran en desviaciones al Estado de Derecho.

Coadyuvar desde espacios de participación ciudadana con los legisladores en sus labores, no implica diluir responsabilidades adquiridas por estos en su carácter de servidores públicos sujetos al régimen de responsabilidades

establecido en los artículos 108 y 113 de la Constitución Federal, puesto que se trata del cumplimiento de un mandato constitucional para el desempeño de las funciones parlamentarias previstas en la propia Constitución. Por el contrario, se trata de expandir con mayor rigor de libertad el ejercicio del derecho a la información para la ciudadanía y el derecho a una gestión de sus representantes libre de corrupción, opacidad e impunidad. Fortalecer los mecanismos para la intervención de la sociedad en general en la toma de decisiones implica compartir información, encontrar vías para reforzar la vinculación del trabajo legislativo con las personas en lo individual y colectivo.

A manera de conclusión

Si hacemos una reflexión, sobre la posibilidad de cumplimiento de tres elementos fundamentales para el logro de un parlamento abierto, caeríamos en la cuenta que todo gira con relación a la institucionalización de la ética pública, esto es, tiene que ver con el estudio de la educación y las convicciones de las personas que laboran en el sector público y que dan como resultado las conductas asumidas o adoptadas por estos. Sin embargo, como lo señala Oscar Bautista:⁹

El estudio de la Ética Pública se acompaña de un conjunto de valores, de categorías, de conceptos. Implica reflexión, deliberación, asimilación y conciencia. La sola enumeración de valores, como señala la axiología, o la lista de deberes u obligaciones, como señala la deontología, son insuficientes en la comprensión y aplicación de esta disciplina que, usada de forma eficiente, puede llegar a convertirse en un poderoso instrumento para un Estado con mayor equidad.

Tal estudio por supuesto, superaría los alcances de este breve ensayo, no obstante, diremos —por ahora— que se trata de una disciplina que encierra todo un entramado de actitudes o conductas de personas en su carácter de servidores públicos, pero que impactan en la actividad institucional. De tal forma que la ética es un componente clave en el desempeño de las y los legisladores, pero también de las y los ciudadanos a quienes confiamos o asignamos las tareas de supervisión, control y vigilancia de las actividades parlamentarias.

9 Bautista, 2009, pp. 66-67.

Referencias bibliográficas

- Bautista, O. D. (2009). *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. Colección Ética Aplicada. España: Ed. Desclée De Brouwer, S.A.
- Centro de Análisis e Investigación FUNDAR. (2018). *Parlamento Abierto en México: diagnóstico de la rendición de cuentas y acceso a la información en 2017*. Recuperado de <http://fundar.org.mx/parlamento-abierto-segundo-informe/>
- Cossío Díaz, J. R. (2010). *Constitución, Democracia y Jurisdicción Electoral*. México: Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional. Porrúa.
- Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*. (2017). Edición del Tricentenario, actualización 2017. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=VQtl8Xn>
- Friedrich, C. J. (ed.). (1940). *Public policy and the nature of administrative responsibility*. Cambridge: Harvard University Press. Citado por J. M. Portal Martínez en *¿Cómo construir una política institucional de integridad efectiva para combatir a la corrupción? Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. (2017). (t. 4). México: Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
- Romero Gudiño, A. (2015). *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Pedroza De la Llave, S. T. (2018). Ética política y vigilancia ciudadana. *La Silla Rota*. Recuperado de <https://www.google.com/url?q=https://lasillarota.com/opinion/columnas/etica-politica-y-vigilancia-ciudadana/249209&sa=U&ved=0ahUKEwjMwsLL7LPeAhUH-Va0KHTgZC30QFggFMAA&client=internal-uds-cse&cx=002188713072199981749:drqaj2a7wky&usg=AOvVaw151UtomLh3My8rHqedKqfA>

Diálogos en el Mictlán entre un legislador y Montesquieu

Manuel Quijano Torres*

Introducción

El presente ensayo es un diálogo imaginario entre las leyes mexicanas en materia de fiscalización, rendición de cuentas, transparencia y el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción. Para el caso se les cita como si fuese la voz de un legislador, pues la intención es darles matices, fuerza y contexto de debate y argumentación. De ahí que algunas veces también se citarán, además de las leyes y reglamentos, algunos párrafos de libros escritos por expertos en la materia, pues sus ideas compaginan con el libro *Del Espíritu de las Leyes* del Barón de Montesquieu.

Este ensayo, en efecto, no es original, ni trata de aproximarse a la magnífica obra escrita por Maurice Joly.¹ La originalidad de la obra de Joly escrita en 1864 es desnudar las estupideces de los políticos franceses de mediados del siglo XIX. De ahí que sus ensayos son una manifestación de rebeldía y de exponer sus antipatías, sobre todo a quienes ambicionaban el poder para sus beneficios personales, dejando de lado la legalidad y los escrúpulos.

Por el contrario, lo que procuro al escribir los diálogos en el Mictlán² es hacer ver las bondades y convergencias de la legislación mexicana

1 Joly, 2016.

2 Es un término empleado para hacer referencia al inframundo en la cultura mexicana.

* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

en materia de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia. Luego entonces, mi intención es hacer ver las bondades jurídicas y no pretendo denostar el trabajo de los legisladores mexicanos, pues sus esfuerzos por hacer leyes justas en materia de fiscalización son plausibles. Así pues, lo aquí escrito es una especie de antología de textos legales y de ideas de conocedores acerca de la fiscalización, así como del Sistema Nacional Anticorrupción. En la inteligencia de que aún hay mucho por hacer, pero que en esencia, el camino tomado es el correcto.

El espíritu de lo aquí realizado es hacer coincidir el ideal de un gobierno honesto, las virtudes políticas de la organización política de la república, la importancia que desde el Poder Legislativo se emitan leyes preventivas y se adecue el Sistema Nacional Anticorrupción, mediante leyes que no asfixien a la Administración pública y, a la vez, que no sean laxas al aplicarse discrecionalmente.

Diálogo en el Mictlán

Legislador: —¡Vaya sorpresa la mía, encontrarme con tan grande teórico en este lugar!

Montesquieu: —*No es sorpresa, puesto que si hasta el Mictlán ha venido, no puede ser sino para pedir un diálogo. Ande sin rodeos y confiese los motivos que lo traen hasta aquí.*³

L: —Estoy en la búsqueda por una ley adecuada que permita la rendición y fiscalización de cuentas acertada, mis compañeros y yo hemos buscado por doquier las maneras de hacerlo. Motivo suficiente me ha traído hasta aquí, frente al teórico que redactó *El Espíritu de las Leyes*. Por lo cual le preguntó sin menoscabo, ¡qué consejos hay sobre la rendición de cuentas en una democracia que a un legislador le pueda dar!

M: —“Las leyes, en su significación más extensa, no son más que las relaciones naturales derivadas de la naturaleza de las cosas; y en este sentido, todos los seres tienen sus leyes: la divinidad tiene sus leyes, el mundo material tiene sus leyes, las inteligencias superiores al hombre tienen sus leyes, los animales tienen sus leyes, el hombre tiene sus leyes.

3 Las cursivas durante todo el diálogo con Montesquieu son propias.

Hay pues una razón primitiva; y es porque las leyes son las relaciones que existen entre ellas mismas y los diferentes seres, y las que median entre los seres diversos”.⁴ *Si ha entendido el principio que reina sobre todas las cosas, puede hallar claridad en lo que busca. Puesto que la elaboración de una ley además de comprender un análisis minucioso de la relación que existe entre el hecho social y la legislación vigente, engloba una serie de principios que deben guiar su hechura.*

L: —¿¡Qué sabemos acerca de la pluralidad de leyes que existen!?, permítame precisar las razones de mi interés que de entrada no son las leyes de la naturaleza, ni las divinas o las de inteligencias superiores, mi preocupación reside en las leyes de orden público, aquellas cuya finalidad es la revisión de la cuenta pública y la fiscalización superior.

Seguramente aprecia que mi búsqueda consiste en cómo evitar la corrupción del gobierno, cómo lograr una mayor transparencia, eficacia, eficiencia, control y evaluación del gasto público. En última instancia ¿¡Cómo evitar la corrupción en una república democrática!?

M: —“Los individuos de una sociedad *democrática* que debe ser mantenida, tienen leyes que establecen las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, es *lo que constituye* el Derecho Político. Y para regular también las relaciones de todos los ciudadanos, unos con otros, tienen otras leyes: las que constituyen el llamado Derecho Civil”.⁵ *Ese conjunto normativo debe permitirle entender que para evitar la corrupción en la república de la que proviene, debe centrarse en encontrar el punto de equilibrio exacto en la normatividad pública vigente.*

“Es preciso que esas leyes se amolden a la naturaleza del gobierno establecido o que se quiera establecer, bien sea que ellas lo formen como lo hacen las leyes políticas, bien sea que lo mantengan, como leyes civiles”.⁶ *Y que den forma y límites al gobierno, sea cual sea.*

En los estudios que realicé en vida logré contrastar que “existen tres especies de gobiernos: el Republicano, el Monárquico y el Despótico. [...] Supongamos tres definiciones, mejor dicho, tres hechos: uno, que el gobierno republicano es aquel en el que el pueblo o una parte del pueblo, tiene el poder

4 Montesquieu, 2003, p. 3.

5 Montesquieu, 2003, p. 7.

6 Montesquieu, 2003, p. 8.

soberano; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a las leyes fijas y preestablecidas; y por último, que en el gobierno despótico, el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos.

He ahí lo que yo llamo naturaleza de cada gobierno”.⁷ *En los tres tipos de gobierno a los que hago alusión las leyes funcionan de manera distinta, en el republicano y monárquico el ejercicio del poder queda sujeto a las leyes, en cambio, en el despótico no existe límite alguno. Por ello, parte de la solución a su problemática implica encontrar un determinado equilibrio que permita el funcionamiento efectivo y honesto del gobierno.*

En las repúblicas democráticas ese equilibrio es permitido por leyes que establecen derechos sociales y políticos, así como mecanismos de control, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. No puede ser de otra manera, puesto que la naturaleza estricta de la república define ese contenido.

L: —¡Claro está! En la naturaleza del gobierno habita el espíritu del entramado jurídico. Evitar la corrupción de la república, implica construir límites que regulen el ejercicio del poder. La corrupción está ligada con la impunidad, de ahí que hacer que los servidores públicos informen acerca de sus acciones permite reducir los márgenes de arbitrariedad y contribuir a combatir la descomposición de la democracia.

¡Lo entiendo! Fiscalizar la cuenta pública y hacer traslúcida la información son ejercicios que devuelven la confianza a los ciudadanos, puesto que mediante la fiscalización saben que las leyes se ajustan a la naturaleza que el gobierno ha adoptado y les permite entender el uso e impacto que a los gastos gubernamentales se les está dando, y con la transparencia la información se vuelve del dominio público, con lo cual se incentiva el diálogo y mejora la toma de decisiones de nuestros gobernantes.

Sin embargo, le pregunto cómo podemos llegar al equilibrio del que habla, cuál debe ser el criterio que nos guíe, porque derogar, abrogar y adicionar la ley sin juicio puede suponer como resultado, excesos y trasgresiones a la legislación vigente. De ahí que me parezca importante saber cómo obtener los resultados que esperamos y cómo debe ser el proceso de hechura al que aspiramos para que exista la confianza suficiente en los mecanismos de control.

7 Montesquieu, 2003, p 9.

M: —*Le daré un ejemplo, “para que se pueda decir que los legisladores son del pueblo, el pueblo mismo los debe de haber elegido; por eso los mecanismos de elección son una de las máximas fundamentales para hablar de democracia y representación. Para que exista confianza en los legisladores, antes, es vital que el pueblo los elija y deposite en ellos su voluntad”*.⁸

La existencia de mecanismos de participación que promueven las democracias constituyen las bases para fortalecerla, así como existen instituciones que protegen la voluntad del pueblo, asimismo deben concurrir elementos que permitan verificar la captación, recaudación, administración, manejo, custodia, ejercicio, aplicación de los ingresos federales y contratación de deuda pública.

Usted como legislador debe colaborar en las acciones que robustezcan la democracia. Guiado por una búsqueda de la maximización de los derechos ciudadanos, así como su participación y colaboración en los límites al poder público.

L: —Debo decir que la estructura de gobierno en la república, de la cual provengo, se maneja bajo el principio de la división de poderes. Por lo cual existen contrapesos que limitan el ejercicio arbitrario del poder.

Además, los poderes Legislativo y Ejecutivo cuentan con mecanismos que permiten el control y evaluación del gasto público. Cabe destacar que en el gobierno existen dos tipos de control: el interno que es realizado por los Órganos Internos de Control adscritos a la Secretaría de la Función Pública y el externo que corre a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, la cual está adscrita al Poder Legislativo Federal. Es decir que, sí disponemos de mecanismos de control y rendición de cuentas que permitan hacerle saber al pueblo el destino y uso de los recursos por parte del gobierno.

Además debo precisar que la Auditoría Superior de la Federación fiscaliza las operaciones que involucran recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica, así como el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.

M: —*Parece, pues, que usted me habla de “una manera de constitución que tiene todas las ventajas [...] de la república y la fuerza exterior de la monarquía. Hablo de la república federal.*

8 Montesquieu, 2003, p. 10

Esa forma de gobierno es una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad. Es una sociedad de sociedades, que puede engrandecerse con nuevos asociados hasta constituir una potencia que basta a la seguridad de todos los que se hayan unido”.⁹

En dicho “Estado popular no basta la vigencia de las leyes, ni el brazo del príncipe siempre levantado; se necesita un resorte más, que es la virtud. [...]

Cuando en un gobierno popular, en este caso de una república federal, se dejan las leyes incumplidas, como ese incumplimiento no puede venir más que de la corrupción de la república, puede darse el Estado por perdido”.¹⁰ No basta con que existan mecanismos de control y rendición de cuentas, se deben generar leyes que le permitan al pueblo saber el destino de los recursos públicos en las diversas entidades políticas y que favorezcan la efectividad y probidad del gasto, es decir que promuevan la transparencia y la creación de instrumentos para verificar que los procesos efectuados por los órganos de control sean los adecuados.

Los mecanismos de control y leyes, “no deben solamente favorecer la naturaleza de cada Constitución, sino remediar también los abusos que pudieran resultar de aquella naturaleza”.¹¹ En su caso al tratarse de diversas entidades políticas unidas en un solo Estado, las distintas leyes deben generar los mecanismos de control que permitan asegurar la evaluación del desempeño de los servidores públicos en los distintos órdenes de gobierno que se traten.

La independencia y eficacia en el control y la evaluación de resultados son la clave para sentar las bases adecuadas de un gobierno que se diga democrático y abierto.

L: —Lo que usted entiende como virtud, en la república federal de la que provengo se entiende como legalidad y honestidad en las operaciones que realizan los entes públicos, lo cual está dado a través de la independencia funcional y organizativa que debe prevalecer en las Entidades Fiscalizadoras Superiores y en los miembros y funcionarios que las integren.¹²

9 Montesquieu, 2003, p. 119.

10 Montesquieu, 2003, p. 20.

11 Montesquieu, 2003, p. 51

12 Declaración de Lima. Artículos 5, 6, 7

La Constitución regula las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Poder Legislativo y las adecua a las necesidades particulares de la República.¹³

Fiscalización implica indagar en el actuar gubernamental. En nuestra República, la fiscalización de la Cuenta Pública comprende: “La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.”¹⁴

Como lo imaginaré, la fiscalización es una actividad global que busca ser exhaustiva en la evaluación del gasto público del gobierno y que puede ser realizada a cualquier ente público, si antes definimos con precisión los criterios y lineamientos de su actuar.

M: —*Con veracidad le digo que “un gobierno democrático no puede admitir leyes tan simples como el despótico. Deben existir órganos especializados que dicten las decisiones. En una democracia se requieren pesquisas más escrupulosas”.*¹⁵ Las leyes deben tener restricciones y reglas que conviertan en arte la razón misma del *control gubernamental*. El conocimiento *certero de las leyes resulta fundamental, cuando de rendir cuentas se trata, esa prudencia es a la que hago referencia y la que debe estar por encima de cualquier interés privado.*

Cuando más se trata de una forma de gobierno democrática, más fija debe ser la manera de efectuar los controles y que los órganos fiscalizadores lleven a cabo sus labores arbitrariamente, se vuelve contrario al Estado de Derecho que se busca. Deben existir en la ley procedimientos claros que regulen sus funciones y precisen sus acciones de manera efectiva.

13 Declaración de Lima. Artículos 8 y 9

14 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Artículo 2.

15 Montesquieu, 2003, p. 67.

Sin embargo, en esos procedimientos no se debe caer en la redundancia o excesiva sobreregulación. Le explica: hace tiempo “Para dar alguna elasticidad al gobierno de un solo hombre, imaginó Arribas, rey de Epiro, una monarquía que era más bien una república. Los molosos, no sabiendo como limitar el mismo poder, acordaron tener dos reyes en lugar de uno; pero lejos de debilitar el mando, lo que debilitaron fue el Estado; querían reyes rivales y tuvieron reyes enemigos. Dos reyes, reinando conjuntamente, no eran tolerables”.¹⁶

Me parece que la ley, no debe ser enemiga de sí misma, no debe ser contradictoria, puesto que así como la existencia de dos reyes enemigos debilitó al Estado, una ley imperfecta, inconclusa, ambigua, de negativa implementación o que define erróneamente los procedimientos y mecanismos de control puede ser más perjudicial para la República y el Estado de Derecho que se busca.

Para remendar lo anterior “un legislador prudente procura moderar los espíritus con un equilibrio justo, [...] con máximos de filosofía, de moral y de religión. Acomodadas a tales características y con la aplicación exacta de las reglas de honor; con el suplicio de la vergüenza, el goce de una felicidad constante y de una tranquilidad bienhechora; la ejecución de los mecanismos de control resulta efectiva y si teme que los ánimos acostumbrados a penas crueles no puedan domarse, debe proceder de una manera callada e insensible”.¹⁷ Una forma que robustezca el contenido y aplicación de la legislación y no su ineficacia.

L: —Hemos actuado con prudencia, puesto que “a falta de disposición expresa en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación aplicamos de forma supletoria y en lo conducente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; la Ley de Coordinación Fiscal; la Ley de Ingresos; el Código Fiscal de la Federación; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y el Presupuesto de Egresos, así como las disposiciones relativas del derecho común federal, sustantivo y procesal, en ese orden.

Consideramos que las fallas que la ley pueda tener se pueden compensar de forma supletoria. No admitimos leyes vagas o ambiguas, lo que busca-

16 Montesquieu, 2003, p. 156.

17 Montesquieu, 2003, p. 80.

mos es reforzar la fiscalización y rendición de cuentas al expedir y completar un amplio número de normas.

Además, hemos buscado reforzar la fiscalización y control del gasto público al hacer que cada servidor público que forme parte nuestro gobierno, rinda las declaraciones fiscal, patrimonial y de intereses. Con ello contribuimos a disminuir el abuso del poder público para beneficio privado.

Nuestro interés máximo reside en que cada servidor público se responsabilice por cualquier acto u omisión que involucre recursos públicos y que el gobierno dote a la sociedad de elementos de análisis para que se formen un criterio acerca del desempeño que se tiene en la administración pública.

Como se habrá dado cuenta el sistema que impulsamos alude a la transparencia y a la rendición de cuentas como componente idóneo para fortalecer la democracia y con ello el sistema de derechos de la sociedad. No pretendemos sobrerregularlo o caer en la ineficiencia derivada de la contradicción de la normatividad en materia de fiscalización, control y evaluación del gasto público.

Montesquieu

M: —“Pues cierto es, le diré, que para que “las riquezas estén y se mantengan igualmente repartidas, es necesario que la ley no consienta a ninguno, más ni menos que lo preciso para sus necesidades materiales”.¹⁸ *Detrás de ese principio está el de la rendición de cuentas, puesto que lo que hace la excelencia de una república, se deduce a través de lo translúcido del control gubernamental que en ella existe.*

“Debo decir que el gobierno *republicano* le lleva una gran ventaja al gobierno despótico. Estando en su naturaleza la existencia de cuerpos que se interesan por la Constitución, el Estado es más fijo, la Constitución más firme, la persona de los que gobiernan más asegurada.

Cicerón cree que la creación de los tribunos en Roma fue la salvación de la República. En efecto, dice, “la fuerza del pueblo que no tiene jefe es más terrible. Un jefe siente su responsabilidad, y piensa, pero el pueblo en su ímpetu no conoce el peligro a que se lanza”. [...] En tales circunstancias, las

18 Montesquieu, 2003, p. 89.

gentes de autoridad y cordura se entrometen; se adoptan acuerdos temperamentos, arreglos; se corrige lo que ha de ser menester, y las leyes recuperan su vigor y se hacen escuchar”.¹⁹ *Las leyes y mecanismos de control son la fuerza del pueblo, las cuales deben ser susceptibles a diálogo y mejora, las instituciones permanentes como los Tribunales en Roma, deben dar la pauta para garantizar que la ejecución de dichas leyes y mecanismos se lleve a cabo con legalidad, imparcialidad e independencia.*

“Cuanto más se acerca la forma de gobierno a la república, más fija debe ser la manera de juzgar; y le aseguro que era un vicio de la república de Lacedonia que los magistrados juzgaran arbitrariamente sin que hubiera leyes para dirigirlos. En Roma, los primeros cónsules juzgaban de igual manera, hasta que se notaron los inconvenientes y se hicieron las leyes necesarias. En los Estados despóticos no hay leyes: el juez es guía de sí mismo. En los Estados monárquicos hay una ley; si es terminante, el juez la sigue; si no lo es, busca su espíritu. En los Estados republicanos, es de rigor ajustarse a la letra de la ley”.²⁰

*De tal forma que la hechura de la ley corresponde a una república y no a un Estado despótico. De tal forma que los gobernantes están obligados a buscar la felicidad de la sociedad. Puesto que “Los pueblos que viven sometidos a un buen régimen son más felices [...] así los monarcas sometidos a leyes fundamentales de su Estado son más felices”*²¹

Legislador

L: —Qué trata de decir, que los controles gubernamentales tienen que aludir a la felicidad. ¿Que la misma legislación aunque tiene un fin determinado, promueve otra cosa?

Le comento que los servidores públicos, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales o participaciones federales, proporcionan la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación para efectos de sus auditorías e investigaciones, de conformidad con los procedimientos

19 Montesquieu, 2003, p. 52.

20 Montesquieu, 2003, pp. 70-71.

21 Montesquieu, 2003, p. 53.

establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.²²

A partir de ello puedo decir que el objeto que ha guiado la revisión de la cuenta pública es evaluar los resultados de la gestión financiera: la ejecución de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos para verificar la forma y términos en que los ingresos fueron recaudados, obtenidos, captados y administrados; constatar que los recursos provenientes de financiamientos y otras obligaciones y empréstitos se contrataron, recibieron y aplicaron de conformidad con lo aprobado; y revisar que los egresos se ejercieron en los conceptos y partidas autorizados, incluidos, entre otros aspectos, la contratación de servicios y obra pública, las adquisiciones, arrendamientos, subsidios, aportaciones, donativos, transferencias, aportaciones a fondos, fideicomisos y demás instrumentos financieros, así como cualquier esquema o instrumento de pago a largo plazo.²³

De tal forma que las observaciones que, en su caso emita la Auditoría Superior de la Federación, pueden derivar en acciones y previsiones, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos ante la Fiscalía Especializada y denuncias de juicio político, así como en recomendaciones.

El órgano administrativo del cual dispone el Poder Legislativo de la República de la cual provengo, revisa la cuenta pública de los entes públicos cuya actividad tenga que ver directamente con la captación, recaudación, administración, manejo, custodia, ejercicio, aplicación de los ingresos y egresos federales y la deuda pública.

Como le he explicado, la fiscalización y rendición de cuentas tienen como objeto generar un sistema gubernamental más transparente, en el cual las acciones de gobierno se dirijan con rectitud, sin arbitrariedad o que aludan a la corrupción e impunidad.

M: —*La felicidad puede ser vista de manera distinta, pero lo que significa en los sistemas democráticos no es otra cosa que un conjunto de derechos que*

22 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Artículo 9.

23 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Artículo 14.

permiten al ciudadano desempeñar sus actividades de manera cotidiana. A la pregunta de si la fiscalización promueve otra cosa, le respondo que sí, que la legislación deriva en la fomento de derechos. Dichos derechos son la igualdad y la libertad. Me permito explicarle ambos a continuación.

“La virtud, en una república, es la cosa más sencilla: es el amor a la república; es un sentimiento y no una serie de conocimientos, el último de los hombres puede sentir ese amor como el primero. Cuando el pueblo tiene buenas máximas, las práctica mejor y se mantiene más tiempo incorruptible que las clases altas; es raro que comience por él la corrupción”.²⁴

El amor a la república, en una democracia, es el amor a la democracia; el amor a la democracia es el amor a la igualdad.

Amar la democracia es también amar la frugalidad. Teniendo todos el mismo bienestar y las mismas ventajas, deben gozar todos de los mismos placeres y abrigar las mismas esperanzas; lo que no se puede conseguir si la frugalidad no es general.²⁵

Por su parte, “no hay palabra que tenga más acepciones y que de tantas maneras diferentes haya impresionado los espíritus, como la palabra libertad. Para unos significa la facilidad de deponer al mismo a quien ellos dieron el poder tiránico; para otros la facultad de elegir a quien han de obedecer; algunos llaman libertad al derecho de usar armas, que supone el de poder recurrir a la violencia; muchos entienden que es el privilegio de no ser gobernados más que por un hombre de su nación y pos sus propias leyes. [...] Cada uno llama libertad al gobierno que se ajusta más a sus costumbres o sus inclinaciones”.²⁶

“La libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan, y si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes prohíben, no tendría más libertad, porque los demás tendrían el mismo poder [...] Una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente, ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe”.²⁷

Un sistema de rendición de cuentas, control y evaluación del gasto público no puede ser otra cosa que la búsqueda constante por la maximización de

24 Montesquieu, 2003, p. 39.

25 Montesquieu, 2003, p. 40.

26 Montesquieu, 2003, p. 143.

27 Montesquieu, 2003, p. 144.

*esos derechos. Asegurarles a los ciudadanos que el ejercicio de sus derechos no corre peligro por la arbitrariedad, discrecionalidad o corrupción de los servidores públicos es uno de los fines máximos que los mecanismos de fiscalización deben perseguir. “Si los hemos encontrado en los principios, ¿qué más queremos?”*²⁸

L: —A lo que usted hace referencia es a la ética en el servicio público, específicamente, al ámbito de la fiscalización como instrumento de maximización del ejercicio de los derechos democráticos contenidos en una Constitución. Coincido con usted y me parece que para lograrlo, la Carta Magna de cualquier nación debe proveer un sistema de controles sociales, jurídicos, políticos y parlamentarios²⁹ que constituyan las bases para que los ciudadanos se sientan parte de una República Democrática.

Evitar la arbitrariedad, discrecionalidad y corrupción de los servidores públicos debe ser la tarea que un Poder Legislativo con suficiente autoridad que retome como principio la legalidad, independencia e imparcialidad para cuestionar, analizar y profundizar el actuar de los demás poderes públicos existentes.

Además considero que lograr una mejor república democrática, se puede realizar si hacemos que las áreas interna y externa encargadas de ejercer el control y fiscalización a los entes públicos no encuentren limitación alguna para auditar, salvo las que la ley establezca.

Esa capacidad me resulta estratégica puesto que si lo que buscamos es que la sociedad se sienta capaz de ejercer sus derechos sin mayores vacilaciones, la Constitución y la legalidad son la base para consolidar el ejercicio de los derechos democráticos que deben imperar en cualquier república. Dicha acción debe imperar en la democracia.

Además, considero que lo estamos logrando paulatinamente, puesto que la visión integral que se ha buscado es que exista un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), sólido y con herramientas que le permitan realizar sus funciones efectivamente. Para lo cual en su creación se incluyó al Sistema Nacional de Fiscalización que había funcionado como instrumento de combate a la corrupción, antes de que el propio SNA existiera.

28 Montesquieu, 2003, p. 145.

29 Romero Gudiño, 2015. p. 2.

“Actualmente el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Asimismo cuenta con un Comité Coordinador que está integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6.º de nuestra Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana”,³⁰

Por su parte, el Sistema Nacional de Fiscalización está integrado por la Auditoría Superior de la Federación; la Secretaría de la Función Pública o el órgano encargado de ejercer el Control Interno; las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homologadas encargadas del control interno en las entidades federativas.

También me parece importante mencionar que además de los sistemas antes aludidos, existe un Consejo Nacional de Armonización Contable que “es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que se aplicarán a los entes públicos”.³¹ Dicho consejo se integra por el secretario de Hacienda y Crédito Público, quien preside el consejo; los subsecretarios de Egresos, Ingresos y de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Hacienda; el tesorero de la Federación; el titular de la unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda responsable de la coordinación con las entidades federativas; un representante de la Secretaría de la Función Pública y cuatro gobernadores de las entidades federativas.³²

Además podemos destacar la existencia del Sistema de Contabilidad Gubernamental que corre a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya función consiste en “registrar de manera armónica, delimi-

30 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 113.

31 Ley General de Contabilidad Gubernamental. Artículo 6.

32 Ley General de Contabilidad Gubernamental. Artículo 8.

tada y específica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos. Asimismo, genera estados financieros, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, los cuales son expresados en términos monetarios”.³³

“El sistema está conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas.”³⁴

“Lo que se ha explicado permite reconocer que el conocimiento es un elemento presente en toda la Administración Pública como teoría y como *praxis* [...] El control es uno de los motivos para que el conocimiento juegue un papel principal para la Administración Pública, ya que el conocimiento es ante todo un instrumento para la expansión del poder, lo es para la gestión de medios para alcanzar fines social, política y jurídicamente acordados, y lo es por último, como medio para la mejor comprensión de los fenómenos sociales y de relaciones funcionales.”³⁵

Por lo cual queda claro que el combate a la corrupción en una república democrática debe basarse en un sistema global que abarque tanto los criterios que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, así como la fiscalización, control y evaluación del gasto público a los diversos entes públicos y que es realizado mediante el control interno y externo.

M: —No es bastante el haber tratado de la libertad política en lo que respecta a la Constitución; es necesario hacerla ver en lo que se refiere al ciudadano. [...] Solamente la disposición de las leyes y principalmente de las fundamentales, forma la libertad en lo referente a la Constitución³⁶ [...] La libertad política consiste en la seguridad, o a lo menos en creer que se tiene seguridad.³⁷

33 Ley General de Contabilidad Gubernamental. Artículos 16 y 17.

34 Ley General de Contabilidad Gubernamental. Artículo 18.

35 Serrano Sánchez, 2016, p.101.

36 Montesquieu, 2003, p. 174.

37 Montesquieu, 2003, p 175.

Usted ha dado muestras en que confía en el sistema que han creado para regular el ejercicio del poder, la *arbitrariedad, discrecionalidad y corrupción de los servidores públicos*. Y por lo que dice puedo apreciar que la *fiscalización, control y evaluación del gasto público es una actividad que debe ser realizada en conjunto por los tres poderes públicos existentes*. Asimismo como *mecanismos de control fortalecen el ejercicio de los derechos democráticos de la sociedad, así como la transparencia y rendición de cuentas*.

La fiscalización y rendición de cuentas deben permitir dar claridad al actuar gubernamental. En un contexto donde los políticos están marcados por la sombra de la corrupción, los mecanismos de transparencia, control y evaluación del gasto público permiten hacerle saber a la sociedad que aunque no exista virtud en la clase política, están limitados por las instituciones y leyes que regulan a una República democrática. ¡Vaya tragedia que sería que un gobierno atentará contra lo que limita el ejercicio arbitrario y discrecional del poder!

Lo digo [...] el espíritu de la moderación debe ser el que inspire al legislador; el bien político, lo mismo que el bien moral, está siempre en dos límites. [...] Para la libertad son necesarias las formalidades de la justicia.³⁸

Epílogo

El legislador y Montesquieu coincidieron en la importancia de leyes justas y sustentadas en la búsqueda de la felicidad del pueblo mediante normas deseables y posibles de aplicar.

Después de la charla Montesquieu se retiró intrigado y con muchas dudas, pues el legislador mexicano argumentó formidablemente con base a la exposición de las leyes fiscalizadoras y anticorrupción. No obstante, la incógnita seguía inquietando al intelectual francés: ¿Por qué México tiene tan esplendidas leyes y su clase gobernante es incapaz de aplicarlas?

38 Montesquieu, 2003, p. 525.

Bibliografía

- Joly, M. (2016). *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu* (3ª ed.). México: Muchnik Editores.
- Montesquieu. (2003). *Del espíritu de las leyes*. México: Editorial Porrúa. Colección "Sepan Cuantos". No.191.
- Serrano Sánchez, J. A. (2016). *El Control Interno de la Administración Pública: ¿Elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?* México: UEC, Cámara de Diputados e INAP.
- Romero Gudiño, A. (2015). *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. México: INACIPE.

Normatividad consultada

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. DOF 18-06-2016.
- Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. DOF 22-12-2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 5-11-1917. Última Reforma del 27 de agosto de 2018.
- Ley General del sistema Nacional Anticorrupción. DOF. 18-07-2016.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. DOF. 31-12-2008. Última Reforma del 30 de enero de 2018.
- Declaración de Lima. Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IS-SAI) emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Recuperado de [<http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/1.DeclaraciondeLima.pdf>]

Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas en el Ámbito del Poder Legislativo

Nora Elizabeth Urby Genel*

*La transparencia debe ser proporcional al poder que uno tiene.
Cuanto más poder tiene, mayor es el peligro generado
por el poder y mayor es la necesidad de transparencia.*

Julian Assange

Introducción

Un problema permanente que ha aquejado a la sociedad a lo largo de su historia, es el de contener, censurar o en su defecto mitigar, el deseo acumulativo de poder y riqueza de los hombres, pero más aún de aquéllos que adquieren un cargo gubernamental o son habilitados para manejar recursos públicos, pues tal y como lo señaló Tomas Hobbes, en su obra *Leviatán*: “el robo y el fraude al tesoro o las rentas públicas es un delito mayor que el robo o el fraude hecho a un particular, ya que robar al erario público es robar a varios a un tiempo”.¹

Lo anterior, atiende a que lamentablemente a lo largo de los años se ha generalizado la idea que la gran mayoría de los hombres, buscará satisfacer sus intereses y ambiciones personales, por encima de los intereses de los demás; es decir, que cada ser humano buscará satisfacer su deseo de poder, riqueza o renombre, por encima

1 Hobbes, 1996, p. 252.

* Magistrada en la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

de los intereses del otro, y aún más preocupante por encima, del interés general. Al respecto, Maquiavelo advertía que cualquier hombre “Cuanto más poderoso, mayor es la influencia y mayores los medios de abusar”.²

Así, ante la existencia de una situación de desconfianza mutua entre los hombres, y ante la previsión social de evitar abuso alguno por parte de aquéllos hombres que ostentan el poder, en contra de los intereses de la comunidad, es que surge la necesidad de una cultura de transparencia y rendición de cuentas, cuyo antecedente más elemental no es sino la implementación de normas y leyes, pues es claro que donde domina el respeto a los derechos de las personas y más aún, de las personas en su carácter de gobernados, se cuenta con cierto grado de certeza y seguridad jurídica en cuanto a las decisiones de sus gobernantes, o bien, de quienes manejan recursos públicos.

En efecto, la implementación de un sistema normativo hasta cierto punto no solo genera seguridad y certeza jurídica en los hombres en cuanto a ¿Cómo debe ser ejercido el poder?, sino además trae consigo aparejada la posibilidad de la sociedad de juzgar a sus gobernantes; esto es, de determinar si han ejercido el poder con apego a las normas y a las leyes, o si en su defecto, lo han hecho de manera arbitraria.

De ésta manera, la instauración de cuerpos normativos que regulen el actuar de los gobernantes y demás personas que manejan recursos públicos, constituye el aspecto más elemental en la cultura de transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, la existencia de normas y leyes no siempre garantiza la existencia de buenos gobiernos y menos aún de buenos manejos de los recursos públicos.

Así, lo señaló Isócrates desde hace 2500 años al precisar: “...las buenas leyes de por sí no son capaces de hacer mejores al Estado y a los ciudadanos”, lo que atiende desgraciadamente a que el común de los hombres dominados por su propia naturaleza, abusarán del poder que tengan en sus manos, toda vez que se les presente la ocasión.

En ése sentido, surge la necesidad de la sociedad de reclamar una mayor transparencia en sus gobernantes en relación a sus decisiones y los particulares que manejan recursos públicos, y a las normas y leyes que les am-

2 Maquiavelo, 1971, pp.70 y 116.

paren, pues tal y como lo refirió el filósofo alemán del siglo XVIII, Immanuel Kant: “Las acciones referentes a los hombres son injustas si su máxima no admite reconocimiento general”; es decir, la mejor manera de saber si las reglas, normas, decisiones o intenciones de los gobernantes son justas o injustas es sustraerlas del secreto y someterlas al escrutinio del público capaz de evaluarlas, discutir las, criticarlas e incluso movilizarse contra ellas.

En otras palabras, precisó que la publicidad constituye la salvaguarda del bien público, pues es claro que cuando un gobernante mantiene ocultas las razones de sus decisiones, no solamente trata a los ciudadanos como súbditos, sino que tácitamente confiesa la injusticia de su decisión cuyos fundamentos, de ser conocidos públicamente, generarían su rechazo general.

Lo anterior, hace evidente que el secreto, la opacidad, la falta de información y la ausencia de controles hacia los gobernantes y de quienes manejan recursos públicos, incentiva una cultura de corrupción, lo que pone en peligro la seguridad y el bienestar general de la población.

De ésta forma, nace el “derecho a la información” el cual fue reconocido desde 1798 a través de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia, la cual establecía en su artículo 14: “Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública”; mientras que el diverso numeral 15, precisaba: “La sociedad tiene derecho a pedir cuenta de la administración a todo empleado público”; esto es, la citada Declaración reconoció formalmente la posibilidad de los ciudadanos, no solo a participar en las decisiones de su gobierno en materia de contribuciones, sino además les otorgaba la facultad de conocer y acceder a la información relacionada con el uso y destino de éstas contribuciones.

Sin embargo, dicha prerrogativa por muchos años estuvo limitada solo al acceso de información relativa a las contribuciones recaudadas por los gobiernos, así como la posibilidad de participar en las decisiones de su gobierno, que más que un derecho fue concebida como una libertad de los ciudadanos vinculada a la libre expresión y opinión; situación que no cambió, sino hasta el año 1966, mediante suscripción por los Estados Unidos de América del Acta de Libertad de Información (Freedom of Information Act), en la que el Gobierno Norteamericano reconoció al “acceso a la información” verdaderamente como un derecho social; es decir, un derecho de

los ciudadanos a exigir información, pero más importante la consiguiente obligación de los gobiernos a brindarla, y fue hasta las últimas dos décadas, que se le concibió como un derecho humano fundamental.

En efecto, con la caída del muro de Berlín y la llegada de las nuevas democracias en Europa del Este y América Latina, así como la globalización de los mercados, fue que los conceptos de “transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas” comenzaron a ser utilizados, ya no solo como un derecho de los ciudadanos, sino como una obligación que los gobiernos adoptaron como parte de las nuevas condiciones de gobernanza democrática, lo que resulta lógico si se considera que la máxima de una democracia se traduce en la expresión de la voluntad de la mayoría, para consolidar un gobierno estable y equilibrado que actúe en el mejor interés de la comunidad; es decir, que represente lisa y llanamente al interés general.

Situación de la que lógicamente no estuvo exento el Estado mexicano.

La transparencia y rendición de cuentas en México

Al respecto, tratándose del caso de México, el derecho a la información fue heredado a nuestro sistema político por la Constitución de Cádiz de 1812, la cual establecía en su artículo 317, que: “Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo la restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes”.

Derecho este, que posteriormente fue retomado por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la que en su artículo 161 fracción IV, establecía como una obligación de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, el “De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia”.

De ésta forma, al igual que en el ámbito internacional, en México también el derecho a la información, más que un derecho, fue concebido solo como una atribución del ciudadano para expresar sus ideas y opiniones políticas, ya fuera de manera verbal o escrita, y no así para acceder a información relativa a las decisiones de sus gobernantes.

Tanto fue así, que cabe señalar que ambos ordenamientos, no obstante que establecían una obligación del Estado de informar acerca de las decisiones que se tomaban en relación a la cuenta pública; tal exigencia se encontraba limitada a entes propios del estado regente; en el caso, tratándose de la Constitución de Cádiz de 1812, se circunscribía a una Contaduría Mayor de Cuentas; mientras, que en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, al Congreso General (legislaturas de los estados y a los ayuntamientos).

Situación que no cambió en las Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y 1917, las cuales en sus artículos 68 y 74 fracción VI, respectivamente, establecían que solo el Congreso General tenía facultades para revisar y aprobar las cuentas públicas; es decir, se refrendó la obligación de informar exclusivamente a las legislaturas de los estados y a los ayuntamientos, acerca de las decisiones del Estado.

En ése entendido, se debe recalcar que aun cuando en dichas épocas existía una *fiscalización* por parte del Poder Legislativo de las cuentas públicas con el objeto de revisar y vigilar el manejo adecuado de los fondos públicos; lo cierto es, que la publicidad de tales resultados no se encontraba al alcance de la ciudadanía, lo que por tanto, no puede considerarse un antecedente concreto y facto de los principios de transparencia y rendición de cuentas.

En efecto, pues fue hasta 1977 que el Estado mexicano, con el propósito de garantizar a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios de comunicación que les permitieran difundir sus principios y programas, así como de los análisis y opiniones que formularan respecto de los problemas de la sociedad, lo que mejoraría la conciencia ciudadana y contribuiría a que ésta no solo se encontrara más informada, sino que fuere más analítica, es que decidió reformar el artículo 6° Constitucional, regulando de ésta manera formalmente el derecho del ciudadano para acceder a la información. Al respecto el artículo 6°, señalaba: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público: el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

Así, mediante la citada reforma se garantizó la libertad del ciudadano de opinar y expresarse, así como de recibir información y difundirla sin limitación

alguna; sin embargo, se hizo de manera abstracta y subjetiva, pues no se estableció base, mecanismo o procedimiento alguno para su ejercicio debido.

En ése entendido, fue hasta principios del siglo XXI, con la aprobación en el año 2002, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que el gobierno mexicano trató de concretar la reforma constitucional realizada en 1977, a través de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual se erigió como un órgano de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, cuya finalidad la constituía precisamente promover y garantizar el derecho a la información pública en poder de las dependencias y entidades públicas.

Asimismo, mediante la citada Ley, se introdujo formalmente en el sistema jurídico mexicano el concepto de “transparencia”, pues cabe recordar que se propuso como un objetivo principal de dicha Ley, el de “transparentar la gestión pública mediante la información que generarán los sujetos obligados”, diseñando para tal efecto, un conjunto de información que las dependencias y entidades de la administración pública federal debían publicar en internet, y respecto a la cual el ciudadano podía tener libre acceso.

Sin embargo, fue hasta julio de 2003 que se publicó el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el cual además de establecerse los lineamientos para la organización y clasificación de la información, se precisó el procedimiento de acceso a la información pública, la protección de la información personal reservada y confidencial, así como los costos y formas de publicar y entregar la información.

Lamentablemente, aun con la implementación de la anterior legislación, la regulación seguía siendo ambigua y oscura; por lo que, en julio de 2007, se optó por reformar nuevamente el artículo 6° Constitucional, adicionándosele un segundo párrafo con siete fracciones, en las que se establecieron las bases y los principios para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a saber: 1) toda la información gubernamental es pública; 2) por excepción existe información reservada y confidencial; 3) todos los datos personales serán protegidos, salvo casos excepcionales; 4) el acceso a la información pública es gratuita y universal; 5) la información debe ser ordenada, actualizada y publicada; 6) existirá un órgano especializado para garantizar éste derecho y, 7) las violaciones a éste derecho serán sancionadas legalmente.

Con lo anterior, no solo se incorporó a la Constitución lo establecido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que ampara el derecho fundamental del ser humano de “recibir informaciones y opiniones y difundirlas sin limitación de fronteras”, y que a su vez comprende tres aspectos esenciales: a) el acceso a los archivos, documentos y registros públicos; b) el derecho a ser informado de manera objetiva, oportuna y completa y, c) el establecimiento de ciertas restricciones y excepciones relacionadas con la información personal, seguridad nacional y seguridad pública; sino que a través de la citada reforma, también se incorporaron implícitamente a la Constitución dos situaciones: 1) el derecho de acceso a la información y a la transparencia como un derecho fundamental de los ciudadanos y, 2) la idea de “transparencia de la información pública”, al establecer que la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal es pública y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público o seguridad nacional.

Posteriormente, otra reforma significativa en materia de transparencia y acceso a la información se suscitó el 7 de febrero de 2014, la cual amparó tres ejes principales:

- I. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, puesto que la reforma amplió el catálogo de sujetos obligados a transparentar su información; asimismo, se estableció que los ciudadanos podrían conocer la información que poseían los partidos políticos y sindicatos, así como los órganos autónomos fideicomisos y fondos públicos, además de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los tres órdenes de gobierno, y las personas físicas y morales que recibieran y ejercieran recursos públicos o que realizaran actos de autoridad.
- II. La consolidación de un sistema nacional de transparencia. La reforma fortalece al organismo garante a nivel federal (INAI), al otorgarle autonomía constitucional, y darle a sus determinaciones el carácter de definitivas e inatacables, lo que incluye a los sujetos obligados, respetando el derecho de acceso a la justicia de los particulares que no estén de acuerdo con las resoluciones del organismo; de igual manera, la reforma sentó las bases para la creación de organismos locales autónomos en los 31 estados de la república y el otrora Distrito Federal.

- III. El establecimiento de nuevas facultades para el organismo garante a nivel federal. El INAI organismo garante del derecho a la transparencia y el acceso a la información pública, podría interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren lo mencionado, incluso controvertir tratados internacionales que impidieran el acceso a la información pública o el derecho a la protección de datos personales; asimismo, podría revisar las determinaciones que realicen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameritaran.

En congruencia a lo anterior, también se adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las facultades del Congreso de la Unión, la fracción XIX-S que lo facultó para expedir leyes generales reglamentarias que desarrollarán los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos de todos los niveles de gobierno.

De esta manera, con las reformas constitucionales de los años 2007 y 2014, se reconoció la importancia del acceso a la información como un derecho fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía democrática, modificándose radicalmente la formación del aparato estatal en México, y aboliéndose con esto, la concepción del secreto administrativo³ que imperaba en los tres niveles de gobierno, el cual en palabras del autor Fernández Ramos, “es aquél que se sustenta en la ausencia de una regla de comportamiento general y objetiva, así como en el impreciso deber estatutario de discreción de los empleados públicos. Ahora bien, la ausencia de una interdicción general a la Administración a comunicar a los ciudadanos los documentos que estén en su poder... determina que más que de un principio general de secreto deba hablarse de discrecionalidad amplísima para admitir o denegar —en cada caso— el acceso a la documentación administrativa”; y con éste el manejo discrecional de la información.

En efecto, con las modificaciones Constitucionales a las que nos hemos referido, se introdujo la máxima Kantiana según la cual, todo aquello que no puede decirse en público es injusto por naturaleza, debiendo por ello, prevalecer en todo momento el “principio de máxima publicidad”, el cual supone maximizar el uso social de la información de las instituciones gubernamentales, para prevenir y corregir abusos de poder.

3 Fernández, 1997.

En ése entendido, el Estado mexicano ha ido cimentando las bases para erigir a la *transparencia* como una *política* pública, pues con la reforma constitucional en materia anticorrupción publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, mediante la cual se estructura el Sistema Nacional Anticorrupción y en la que en términos generales; se distribuyeron y otorgaron facultades en la propia Constitución; generó reformas a diversas leyes federales y locales; ordenó la expedición de legislación federal nueva Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Código Penal Federal, y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; asimismo, adjudicó la responsabilidad en el combate a la corrupción a diversas instituciones, a saber, Auditoría Superior de la Federación; Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; Secretaría de la Función Pública; Tribunal Federal de Justicia Administrativa, e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el concepto de “transparencia” no se constituye como un atributo de un organismo o de un procedimiento, sino más bien como un campo de acción; es decir, la connotación que se le da constitucionalmente a la “transparencia” cambia de una acción gubernamental, a una política pública.

México y la corrupción

En ése sentido, la intención del Estado mexicano es clara y palpable en cuanto a constituir a la transparencia como una política pública, al reconocer que las organizaciones gubernamentales constituyen el campo de acción e implementación de esta; sin embargo, el camino para lograr tal objetivo es largo y afanoso, pues ante la existencia de estándares más elevados de lo que debe considerarse una conducta política aceptable, así como la ávida cobertura periodística de los escándalos de corrupción, se ha formado lamentablemente la idea popular que la corrupción en América Latina ha ido en escalada, y por su puesto México no es una excepción.

En efecto, en los últimos años se ha observado en la región de América Latina un preocupante deterioro de los derechos humanos y el debilitamiento de las estructuras de gobierno; por ejemplo, en México de acuerdo

a Barómetro Global de Corrupción⁴ 2017, el 61 % de las personas a las que se le cuestionó: ¿Cuánto ha cambiado el nivel de corrupción en los últimos doce meses en México?, opinó que ésta aumentó en el último año.

Lo cual además de manera preocupante resulta acorde con la percepción que se tiene de México dentro de los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la cual México es percibido no solo como el país más corrupto de dicha Organización; sino también para los países pertenecientes al G20, rankeado a la par que Rusia, al contar ambos con una calificación de solo 29 puntos (sobre 100) en sus indicadores de control de corrupción.

Peor aún, el Índice de Estado de Derecho 2017 del World Justice Project ubica a México entre los 25 países donde los servidores públicos son más corruptos junto con Guatemala, Sierra Leona, Bolivia y Venezuela, entre otros, pues ocupa el lugar 92 de los 113 países que fueron considerados.⁵

Así, el pobre desempeño de nuestro país en el Índice de Percepción de Corrupción contrasta con los intentos que el Gobierno Federal ha realizado para combatirla, incluso con la reciente implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, pues se puede observar que, entre 2015 (lugar 95 de 167), 2016 (123 de 176) y 2017 (135 de 180), la calificación de México en el IPC de Transparencia se ha ido deteriorando.

Asimismo, tratándose del especial caso de nuestro Poder Legislativo, el panorama tampoco es alentador; por el contrario, se ha observado recientemente que la imagen de los servidores públicos electos mediante voto popular se ha deteriorado, pues de acuerdo a la encuesta realizada por Barómetro Global de Corrupción⁶ 2017, aproximadamente la mitad de los encuestados en México; esto es, el 47% de los ciudadanos que fueron sondeados, señalan que la mayoría de sus representantes, o incluso todos, son sumamente corruptos.

4 Informe de la serie Barómetro Global de la Corrupción 2017, elaborado por Transparency International por Latinobarómetro y Market Research Services, a partir de encuestas realizadas a más de 22.000 ciudadanos que viven en 20 países de América Latina y el Caribe.

5 Índice de Estado de Derecho 2017-2018, World Justice Project (WJP), mide el desempeño de 113 países en cuanto a Estado de derecho utilizando ocho factores: Límites al Poder Gubernamental, Ausencia de Corrupción, Gobierno Abierto, Derechos Fundamentales, Orden y Seguridad, Cumplimiento Regulatorio, Justicia Civil, y Justicia Penal. Para el análisis, el WJP realizó 110,000 encuestas en hogares y 3,000 encuestas a expertos.

6 *Idem*.

Modelo de Parlamento Abierto un compromiso en materia de transparencia y rendición de cuentas

Al respecto, debe precisarse que los esfuerzos del Poder Legislativo Mexicano en las últimas dos décadas han sido enérgicos para reformar y modernizar la gestión del aparato estatal; sin embargo, la realidad cotidiana nos muestra que si bien se han producido avances significativos, éstos resultan insuficientes para cubrir las expectativas de la población.

En efecto, en los temas de *transparencia* y *rendición de cuentas* y tomando en consideración el compromiso del Gobierno de la República donde ofreció un gobierno abierto, capaz de escuchar todas las voces de la sociedad; el Congreso de la Unión, ha apostado recientemente por la instauración de un modelo de parlamento abierto, el cual en palabras de las senadoras de la LXII Legislatura, Arely Gómez González y Laura Rojas Hernández: “alude a una cualidad que consiste en cambiar la manera en que la sociedad se relaciona con sus representantes a través de la apertura y la publicación de información, así como en la creación de espacios de participación ciudadana en los procesos de deliberación.”

Es decir, un parlamento abierto constituye una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la ética y la probidad parlamentarias.

En ésta medida, el modelo de Parlamento Abierto amalgama tanto las reformas en materia de transparencia, de acceso a la información pública y de gestión documental, así como la instalación de los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción, a las que se ha hecho referencia, para permitir a los ciudadanos participar en un Estado más transparente, legítimo y justo.

Lo anterior se dice así, pues el Parlamento Abierto parte de los principios de un “Gobierno Abierto”,⁷ que a saber son; aumentar la disponibilidad de infor-

7 Modelo gubernamental que fue promovido por primera vez por la Liga Democrática de las Naciones (2010) conformada por Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica, y retomada finalmente como estandarte del organismo internacional Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) —Open Government Part-

mación sobre las actividades gubernamentales; promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno; recabar y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales: proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los datos primarios, de manera oportuna, en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente y en formatos que faciliten su reutilización; brindar acceso a recursos eficaces cuando la información o los registros correspondientes sean retenidos indebidamente; facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno; principios estos, que de aplicarse y difundirse debidamente las reformas en materia de transparencia y de acceso a la información pública, pueden verse cristalizados.

En ése sentido, es cierto que las dificultades y retos que debe enfrentar el proceso de reforma y modernización de la gestión del Estado son muy grandes y que no es posible realizar todos los cambios a la vez; sin embargo, ha sido claro el compromiso de nuestro Congreso federal de hacerlos palmarios poco a poco, así como fungir como un ejemplo para los Congresos Locales en la promoción de una cultura de transparencia, rendición de cuentas y difusión de los actos del gobierno que elimine la cultura del secreto.

Al respecto, el Poder Legislativo federal, en relación con los principios del modelo de parlamento abierto, esto es: 1) derecho a la información; 2) participación ciudadana y rendición de cuentas; 3) información parlamentaria; 4) información presupuestal y administrativa; 5) información sobre legisladores y servidores públicos; 6) información histórica; 7) datos abiertos y *software* libre; 8) accesibilidad y difusión; 9) conflictos de interés y, 10) legislar a favor del gobierno abierto ha tenido avances significativos desde el año 2016, año en el que por primera vez se realizó el Diagnóstico de Parlamento Abierto por parte de Alianza para el Parlamento Abierto, la cual cabe indicar se encuentra conformada desde el 22 de septiembre de 2014, por el Congreso de la Unión, el entonces denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y organizaciones de la sociedad civil impulsoras de las apertura legislativa.

nership—, de la cual México fue fundador en 2011, y en la que actualmente participan 65 países, así como organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

En éste entendido, y a fin de evidenciar los avances que nuestro Poder Legislativo federal ha tenido los últimos años en materia de transparencia y rendición de cuentas, es necesario destacar que según la Alianza para el Parlamento Abierto, los principios a los que se ha hecho referencia, consisten:

1. **Derecho a la Información.** Garantizar el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, imparcial y sin necesidad de justificar la solicitud.
2. **Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.** Promover la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizar mecanismos y herramientas que faciliten la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.
3. **Información parlamentaria.** Publicar y difundir de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias, así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.
4. **Información presupuestal y administrativa.** Publicar y divulgar información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.
5. **Información sobre legisladores y servidores públicos.** Requerir, resguardar y publicar información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.
6. **Información histórica.** Presentar la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.

7. **Datos abiertos y no propietarios.** Presentar la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizando *software* libre y código abierto y facilitar la descarga masiva (*bulk*) de información en formatos de datos abiertos.
8. **Accesibilidad y difusión.** Asegurar que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promover la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.
9. **Conflictos de interés.** Regular, ordenar y transparentar las acciones de cabildeo, contar con mecanismos para evitar conflictos de intereses y asegurar la conducta ética de los representantes.
10. **Legislar a favor del gobierno abierto.** Aprobar leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen éstos principios.

En efecto, de acuerdo con el Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017 realizado por Alianza para el Parlamento Abierto en México, cuyo objeto es precisamente calificar el grado de cumplimiento por parte del Congreso federal como de los Congresos Locales de los principios descritos, debe precisarse que por lo que hace a la Cámara de Diputados, obtuvo los siguientes resultados:

- **Derecho a la Información.** Para el año 2017, esta cumplió al 100 %⁸ con garantizar el derecho del ciudadano a la información.
- **Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.** Solo presentó un 54 % en su cumplimiento, pues si bien dicha Cámara presentó información general sobre su actuación, la misma no constituyó una práctica generalizada ni esquemática en todas sus áreas.
- **Información parlamentaria.** La Cámara obtuvo un gran avance en su cumplimiento con un 71 %, en tanto que publica información

8 Para efectos del Diagnóstico de Parlamento Abierto, la calificación en el cumplimiento de los principios que lo conforman; a partir de cada principio se generaron una serie de 95 variables considerados como básicos, obteniéndose rangos de resultado como "Muy satisfactorio" 81 a 100 %; "Satisfactorio" del 61 a 80 %; "Insatisfactorio" del 41 a 60 %; "Muy insatisfactorio" del 21 a 40 %, y, "No cumple" de 0 a 20 %. Recuperado de <http://fundar.org.mx/parlamento-abierto-segundo-informe/>

relevante; sin embargo, aun muestra algunos rezagos de las listas de asistencia o versiones estenográficas de debates, entre otros.

- **Información presupuestal y administrativa.** Lamentablemente reflejó un cumplimiento del 17 %, toda vez que la Cámara no difundió información acerca de cómo ejerce su presupuesto de manera específica, pues únicamente se encontró información relativa a las contrataciones públicas y de asesorías.
- **Información sobre legisladores y servidores públicos.** Solo cumplió con un 50 %, ya que las fichas de los legisladores solo contenían información general pero no detallada de sus perfiles; esto es, no contaban con información de contacto, informes de actividades o declaraciones.
- **Información Histórica.** De manera destacada la Cámara de Diputados también cumplió con el 100 % del mismo, pues cuenta con un archivo histórico de legislaturas anteriores.
- **Datos abiertos y *software* público.** Lamentablemente obtuvo un resultado del 0 %, ya que ni ha impulsado la utilización de formatos de datos abiertos, y tampoco facilita para el ciudadano la descarga masiva de información.
- **Accesibilidad y Difusión.** La Cámara de Diputados contó con un resultado del 67 %, pues si bien cumplió en lo general con éste principio; lo cierto es, que no se encontró información sobre la posibilidad a la ciudadanía de un acceso físico a comisiones.
- **Conflicto de intereses.** La Cámara cumplió solo con el 57 %, toda vez que aun cuando cuenta con una regulación en materia de cabildeo, de declaración de intereses y conflicto de interés, no se advirtieron registros públicos de dichos rubros.
- **Legislar a favor del gobierno abierto.** Nuevamente la Cámara contó con un resultado de excelencia del 100 %, pues legisla en materia de gobierno abierto en los tres ámbitos y poderes, lo que pone en relieve su compromiso en implementar el nuevo modelo de “Parlamento Abierto”.

Por su parte, la Cámara de Senadores de acuerdo al citado Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017, obtuvo los siguientes resultados:

- **Derecho a la Información.** Tuvo un resultado muy satisfactorio al tener un cumplimiento del 100 %, garantizando así plenamente el derecho del ciudadano a la información.
- **Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.** Presentó un cumplimiento del 69 %, pues mostró importantes pendientes en los mecanismos de contacto con la ciudadanía, así como para la participación de esta en el proceso legislativo.
- **Información parlamentaria.** Obtuvo un gran avance en dicho rubro con un cumplimiento del 90 %, al difundir toda su información parlamentaria; sin embargo, esta calificación se vio mermada al no contar aún con versiones estenográficas de sus comisiones.
- **Información presupuestal y administrativa.** Reflejó un cumplimiento del 42 %, toda vez que no difunde el presupuesto aprobado o ejercido de cada uno de los órganos que la integran, pues únicamente están disponibles en lo general, los informes trimestrales, auditorías, contrataciones y asesorías.
- **Información sobre legisladores y servidores públicos.** Solo cumplió con un 67 %, ya que no se muestran los informes o declaraciones de cada uno de los legisladores.
- **Información Histórica.** De manera destacada cumplió con el 100 %, pues cuenta también con un archivo histórico de legislaturas anteriores.
- **Datos abiertos y software público.** Desafortunadamente contó con un cumplimiento del 18 %, ya que no publica su información general en formatos abiertos sino solo archivos PDF.
- **Accesibilidad y Difusión.** Contó con un resultado del 67 %, pues cumplió en lo general con éste principio; empero, no se encontró una disposición que regulara el acceso físico de la ciudadanía a sus sesiones.
- **Conflicto de intereses.** Cumplió con solo el 43 %, toda vez que si bien existen disposiciones que regulan e impiden los conflictos de intereses; lo cierto es, que no se encontraron los registros respectivos.

- **Legislar a favor del gobierno abierto.** Nuevamente la Cámara de Senadores contó con un resultado de excelencia del 100 %, pues legisla en materia de gobierno abierto en los tres ámbitos y poderes del Estado.

Con base a lo anterior, conviene celebrar el reconocimiento constitucional y político que nuestro Poder Legislativo ha implementado en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, ya no solo como una prerrogativa del ciudadano, sino como un derecho fundamental de este, así como el de una política pública que vincula tanto a servidores públicos como a la propia ciudadanía.

Retos actuales en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en el ámbito del Poder Legislativo

Ahora bien, a lo largo de éste ensayo hemos analizado los avances que el Poder Legislativo ha logrado en poco más de dos décadas en los rubros de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, debe puntualizarse que aun cuando es claro el compromiso que nuestros legisladores tienen al respecto, es preciso dejar la fantasía que con la sola inclusión de los conceptos de “transparencia y rendición de cuentas” en los cuerpos legales se generará un cambio inmediato.

En efecto, con la simple emisión de las reformas a las que se ha hecho referencia, no se logrará terminar con la cultura del secreto, ni con el uso y abuso del poder como prácticas recurrentes en el servicio público, sino que se requiere de liderazgo y de una consistente voluntad política de hacer efectivas las reformas normativas, lo que solo se logrará con la capacitación tanto de legisladores, servidores públicos como de la propia población, pues no todos conocen que el acceso a la información pública es un derecho fundamental, así como que la transparencia y la rendición de cuentas ya corresponde a una política pública, y no solo a una gracia o favor que se concede a la ciudadanía.

De esta manera, se requiere contar con legisladores cuya función se base en principios y valores éticos que guíen su actuación hacia la satisfacción del interés general, y no el propio; promoviendo la participación y la vigilancia ciudadana, y transparentando su actuar en pro de la equidad y la

inclusión social, pues es evidente que en un país con una percepción negativa del ejercicio de la función legislativa y la escasa credibilidad en sus decisiones, es fundamental que los legisladores superen el escepticismo y la desconfianza ciudadana para avanzar en la construcción de un Estado verdaderamente democrático y al servicio de las personas.

En efecto, es necesario que el Congreso Federal siga trabajando en los principios del nuevo modelo de parlamento abierto, mejorando principalmente en el principio relativo al de “Información presupuestal y Administrativa”, en el cual tuvo un resultado poco satisfactorio al no transparentar, y lógicamente no rendir cuentas, de su gestión administrativa en relación al ejercicio de su presupuesto y la división que de éste hizo por áreas (comisiones); de tal suerte, que al generar información en cuanto a dicho rubro no solo cumplirá con el nuevo entorno normativo, evidenciándose así que el Poder Legislativo cumple con los objetivos sustantivos de las nuevas reformas, sino además constituirá un paso importante para lograr que la población recupere su confianza, y se erigirá como un parámetro en la política de la transparencia que se pretende fomentar en México.

Lo anterior, pues el desafío más importante en los temas de “transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información”, es lograr generar información útil para los ciudadanos con la cual se les permita realizar una evaluación adecuada de la acción de las instituciones y de sus responsables, generándose con ello una verdadera confianza en las decisiones de sus gobernantes.

Fuentes de consulta

- Fernández Ramos, S. (1997). El derecho de acceso a los documentos administrativos. Madrid: Marcial Pons.
- Hobbes, T. (1996). Leviatán: O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil”. México: Fondo de Cultura Económica.
- Maquiavelo, N. (1971). Discurso sobre la primera década de Tito Livio. Obras Políticas. La Habana: Instituto Cubano del Libro.



La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión ordenó la impresión de la obra *Aportaciones para la fiscalización del Poder Legislativo en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción* con un tiro de mil ejemplares, impresos sobre papel cultural, supervisados por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación con la colaboración de los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.

Diciembre, 2019

La fiscalización superior que ejerce la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación sobre el ejercicio de los recursos públicos se constituye como uno de los instrumentos principales de equilibrio entre los Poderes de la Unión y, en consecuencia, como medio fundamental para combatir la corrupción. La presente obra *Aportaciones para la Fiscalización del Poder Legislativo en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción* retoma las ideas que permitieron las publicaciones precedentes (fiscalización, evaluación del desempeño y control) enfocadas al Sistema Nacional Anticorrupción, pieza fundamental del Estado mexicano en el tema de combate a la corrupción; encontramos en este libro ensayos que nos ilustran sobre este y otros valiosos temas como: transparencia, rendición de cuentas, control político parlamentario, corrupción y armonización contable que nos permiten adentrarnos en la fiscalización y sus múltiples aristas.

La publicación de trabajos de investigación como el presente nos permite obtener información que complementa las visiones de esta importante tarea. Por ello, destaca la importancia que tienen las aportaciones de los expertos aquí reunidos con el objeto de enriquecer el análisis para la toma de decisiones, en una materia compleja y técnica como es la fiscalización. Estamos ciertos que esta obra dará al lector otra perspectiva del trabajo que se realiza desde el Poder Legislativo, esperando sea la primera de muchas más.



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF

UEC