

Proyecto CIDE-Hewlett
LA ESTRUCTURA DE LA RENDICION DE CUENTAS EN MEXICO
Área de estudio: Poder Legislativo

¿A QUIÉN RINDE CUENTAS EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO?

María Amparo Casar
Ignacio Marván
Khemvirg Puente

Índice

1. ¿Qué es rendir cuentas en el Poder Legislativo? una revisión de la literatura y premisas para el análisis

- 1.1. Representación democrática y rendición de cuentas en el Poder Legislativo.
- 1.2. Premisas para el análisis.

2. El sistema de rendición de cuentas del Poder Legislativo en México

- 2.1. Antecedentes del sistema de rendición de cuentas en México
- 2.2. Descripción del sistema de rendición de cuentas del Poder Legislativo en México
 - A. Obligaciones constitucionales
 - i. Obligaciones constitucionales colectivas.
 - ii. Obligaciones constitucionales individuales.
 - B. Obligaciones en leyes secundarias
 - i. Obligaciones colectivas en leyes secundarias.
 - ii. Obligaciones individuales en leyes secundarias.
 - C. Obligaciones en nivel reglamentario
 - i. Obligaciones reglamentarias colectivas.
 - ii. Obligaciones reglamentarias individuales.
- 2.3. Las cuentas del Poder Legislativo en México
 - A. El marco jurídico del gasto en el Congreso
 - B. La estructura del Gasto y prerrogativas de los legisladores
 - C. ¿Rinde cuentas el Poder Legislativo sobre el uso de sus recursos?

3. ¿A quién rinde cuentas el Poder Legislativo en México? Conclusiones

4. Bibliografía y marco jurídico.

5. Anexo I. Catálogo de responsabilidades del Poder Legislativo en México.

*Ningún bien estable sin publicidad,
ni mal alguno durable bajo sus auspicios*
Jeremy Bentham, Tácticas Parlamentarias, 1822.

1. ¿Qué es rendir cuentas en el Poder Legislativo? una revisión de la literatura y premisas para el análisis

1.1. Representación democrática y rendición de cuentas en el Poder Legislativo.

Una democracia de calidad es aquél régimen donde no solamente se celebran elecciones competitivas con regularidad bajo ciertas condiciones de libertad y justicia, sino también donde se garantiza un estado democrático de derecho, se ejercen libertades políticas y civiles y existen mecanismos institucionales para la rendición de cuentas¹.

La diferencia entre una democracia deficiente y una consolidada o de calidad radica en la diferencia sustantiva que existe con relación a sus procedimientos, contenido y resultados en cada una de sus dimensiones de evaluación entre las que destacan cuatro: estado de derecho, rendición de cuentas vertical de los gobernantes a los gobernados, rendición de cuentas inter-institucional u horizontal, es decir, controles entre los órganos establecidos de gobierno, así como libertades políticas y civiles². Todos estos elementos deben conjugarse para que un régimen pueda considerarse democrático.

En lo que se refiere a la democracia, partimos de definiciones fundamentales. Por un lado, la definición schumpeteriana del método democrático señala que éste es un arreglo institucional para arribar a decisiones políticas en las cuales los individuos adquieren el poder de decidir por medio de “una lucha competitiva por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1975: 242). Los críticos de tal concepto al que acusan de “minimalista”, suponen que éste reduce la democracia a un simple instrumento electoral para nombrar gobernantes. Sin

¹ Aquí se traduce *accountability* como “rendición de cuentas”, con independencia de sus aplicaciones al terreno contable, administrativo o político.

² Gunther, Diamandouros y Puhle proponen 4 indicadores de “consolidación democrática”, a saber: 1) alternancia de los rivales en el poder; 2) apoyo generalizado continuo y estabilidad durante situaciones de dificultad económica extrema, 3) derrota y castigo efectivo de los grupos rebeldes estratégicamente ubicados, 4) estabilidad del régimen frente a una radical estructuración del sistema de partidos, y 5) ausencia de partidos o movimientos sociales antisistema políticamente significativos. (Gunther, et al, 1995: 1-32). Para Morlino el umbral mínimo de la democracia es aquella donde se tiene “sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes, correctas, más de un partido; diferentes y alternativas fuentes de información” (Morlino, 2007: 5).

embargo, como afirma Przeworski esta definición, aunque mínima, sí asume la existencia y el ejercicio de derechos y garantías que permiten a los ciudadanos ejercer control sobre sus gobiernos y representantes, eventualmente removerlos por su mal desempeño y la garantía del ejercicio de un gobierno democrático sustentado en valores e intereses compartidos en la sociedad en general (Przeworski, 1999: 24). Por otro lado, Dahl incorpora otras características para la existencia de un régimen democrático, en dos dimensiones: la ciudadanía extendida (participación) y, el derecho y capacidad de oponerse al gobierno (oposición). A partir de ello enumera las siguientes condiciones necesarias: 1. funcionarios electos, 2. elecciones libres e imparciales, 3. sufragio inclusivo, 4. derecho a ocupar cargos públicos, 5. libertad de expresión, 6. variedad de fuentes de información, y 7. autonomía asociativa. La democracia ya no resulta entonces “mínima” pues este listado “caracteriza derechos, instituciones y procesos efectivos y no meramente nominales” (Dahl, 1992: 266-67).

Para el análisis de la rendición de cuentas, consideramos indispensable incorporar la noción de estado democrático de derecho que impide que los actores políticos apliquen la ley a su libre arbitrio o mediante criterios discrecionales. De la misma forma en que ese Estado obliga a la autoridad a sujetarse a los procedimientos institucionales de control de sus acciones, “nadie es *legibus solutus*, es decir, nadie ni siquiera los gobernantes, deben quedar fuera de la legalidad” (O’Donnell, 2008: 94). Por ello, una condición fundamental para el funcionamiento de un régimen democrático la existencia de un sistema de rendición de cuentas que permita el escrutinio del ejercicio público de las autoridades, su eventual sanción y remoción.

El término “rendición de cuentas” se emplea en la ciencia política para referirse a la responsabilidad que un sujeto de poder debe asumir frente a otro, sea individual o colectivo, subordinado u horizontal, con el fin de controlar el ejercicio del poder y sancionar su abuso. Mainwaring señala que la rendición de cuentas “política” se refiere, en principio, a la *answerability*³ y responsabilidad de servidores públicos y se delimita a relaciones “que

³ *Answerability* es una de las condiciones necesarias para la rendición de cuentas, incluso se llega a afirmar que *accountability* es en gran medida *answerability*, aunque el segundo elemento para que esta sea posible es la sanción (Ver Schedler, 2004: 13-19).

formalmente dan a algún actor la autoridad de supervisar y/o sancionar a funcionarios públicos”, de tal forma que llamemos rendición de cuentas política a la relación formalizada de supervisión y sanción a servidores públicos por otros actores (Mainwaring, 2003: 7). Para que sea “formal” esa relación, es necesario que se traduzca en ordenamientos legales que así lo hayan otorgado al actor fiscalizador, sea el votante o un órgano estatal. En toda relación de rendición de cuentas, un servidor público ofrece una evaluación de sus tareas públicas a actores que legalmente tienen la capacidad de demandar esas cuentas e imponer sanciones al funcionario. Así, la rendición de cuentas implica no sólo la capacidad de informar sino también la obligación legal de hacerlo (Mainwaring, 2003: 7). En virtud de lo anterior, no podemos asumir que se garantice eficazmente la rendición de cuentas entre dos actores cuando no existe obligación legal para ello⁴.

Actualmente, se ha llegado al consenso de que existen dos tipos de rendición de cuentas, la vertical y la horizontal⁵. La primera de ellas resulta crucial para toda democracia representativa debido a la exigencia de un proceso electoral justo donde los electores, en el ejercicio libre de su derecho político, sancionan o premian a sus representantes o partidos políticos que los postulan. Este mecanismo de sanción directa es lo que se conoce como rendición de cuentas *vertical* y supone la existencia de la condición mínima de la democracia y del gobierno representativo, que mediante el voto los gobernados pueden cambiar a sus gobiernos.

Esto puede operar únicamente en regímenes donde el elector cuente con información suficiente sobre el desempeño de sus representantes y en donde tenga la capacidad efectiva de sanción, es decir, donde su voto sea libre y efectivo, donde sus acciones repercutan en la composición de los órganos representativos del Estado y donde haya sujetos a quienes

⁴ Esta conceptualización excluye la *accountability* “social” que es un mecanismo de control “vertical”, no electoral, de las autoridades políticas, “basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tiene por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de instituciones horizontales de control” (Peruzzoti y Smulovitz, 2002: 32).

⁵ Existe un criterio de un tercer tipo de rendición de cuentas “diagonal” que siendo categoría residual se refiere al fenómeno de vinculación directa de los ciudadanos en los esfuerzos de instituciones de rendición de cuentas horizontal para la supervisión de las acciones del Estado. Ver Bovens (2006).

exigir cuentas por su desempeño público⁶. En ese mismo sentido, Bradbury argumenta que se debe entender como rendición de cuentas “el requerimiento para que los representantes respondan ante los representados por el ejercicio de su tarea y de su poder conferido, actúen tras críticas o exigencias de ellos, y acepten responsabilidad por fallas, incompetencia o engaño” (Bradbury, 2003: 1).

Para que la fórmula democrática de rendición de cuentas vertical funcione, también es necesaria la promoción de acciones de transparencia con el objeto de que haya mejores instrumentos para la sanción a sus políticos o de partidos específicos. La transparencia no es entonces un sinónimo de rendición de cuentas sino un instrumento para alcanzarla. No hay rendición de cuentas posible donde el ciudadano no cuenta con mecanismos de control sobre las decisiones políticas. En la ecuación básica de la democracia moderna, el representante electo rinde cuentas ante el votante en las urnas, sin embargo, la mayoría de las veces la literatura obvia la presencia del partido político y sus propios instrumentos de control sobre los representantes de los ciudadanos.

La pregunta que persiste es ¿a quién representan los representantes? y por tanto, ¿a quién están obligados a rendir cuentas? Para responder ambas preguntas, es necesario aclarar que existen al menos dos concepciones básicas sobre el fenómeno de la representación política: aquella que concibe a los representantes como *delegados* del electorado y por otro lado, la que describe al representante como un *fiduciario*.

Los representantes “delegados” son quienes siguen las preferencias expresadas por los representados, tal como se entiende la representación en *El Federalista* de Madison, mientras que el representante “fiduciario” es aquél que sigue lo que, según su propio entendimiento, es la mejor acción a seguir a favor de los intereses de la ciudadanía. Éste

⁶ Nohlen afirma que la rendición de cuentas vertical es “la relación entre los electores y los elegidos por medio de las elecciones; en el acto electoral, el elector puede recompensar a un diputado o un partido por sus decisiones o no-decisiones (a través de la reelección), o castigarlo (eligiendo a su competidor o al partido competidor)”. Por tanto, la rendición de cuentas vertical se identifica claramente mediante la relación que establece el legislador individual con su elector y se considera que “este mecanismo institucional eleva la disposición de los elegidos para tomar en cuenta las preferencias políticas de los electores” (Nohlen, 2004: 7) e idealmente sus decisiones estarán más cerca de las preferencias del elector.

último tipo de representación se expresa de manera clara en el clásico discurso a los electores de Bristol de Edmund Burke en 1774:

El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento. Si el elector local tuviera un interés o formase una opinión precipitada, opuestos evidentemente al bien real del resto de la comunidad, el diputado por ese punto, debe abstenerse de ninguna gestión para llevarlo a efecto” (Burke, [1774] 1942).

Si la teoría señala que la expectativa es que un legislador “fiduciario” siga su propio juicio, la sanción parlamentaria cuando se enfrente a la línea partidista puede ser muy alta debido a que los mecanismos de control parlamentario son ejercidos por la dirigencia partidista y no por los electores. En el caso de México esto se acentúa por la prohibición constitucional a la reelección inmediata de legisladores.

Cuadro 1. Tipos de Representación		
	Independencia del partido	Mandato del partido
Independencia del votante	Fiduciario (Burke)	Representación Partidista
Mandato del votante	Delegado (Madison)	Imposibilidad Lógica

Fuente: Adaptado de Norton y Wood (1993: 27).

El cuadro 1 expresa los potenciales conflictos ante los que se enfrenta el legislador cuando adopta cualquiera de los dos rostros de la representación: sea como un parlamentario independiente o como representante o delegado. En esta perspectiva, el Congreso debe atender los mandatos de la ciudadanía pero su eficacia para lograrlo puede variar de acuerdo con su acercamiento con los votantes y la interrelación que establezcan institucionalmente. Aunque rendición de cuentas no es responsividad, en este tipo de rendición de cuentas resulta indispensable para ejercer una representación política efectiva.

En el cuadro 1, también se observa que cuando un representante es independiente tanto del partido como de sus votantes, puede ser considerado como un *fiduciario* porque rendirá cuentas de sus acciones frente al electorado y frente a su partido hasta la siguiente elección. Mientras que aquél que se muestra independiente de su partido pero leal a las “señales” de sus votantes, ejercerá una representación por mandato ya que el ejercicio de su encargo lo

dedicará a perseguir los objetivos que su distrito o circunscripción le ha asignado. En el extremo opuesto del cuadro 1, también existe la representación partidaria que excluye de su interés el mandato de sus votantes sino que pone a disposición de la estructura partidaria su posición en el órgano representativo, siendo el partido político el que formula un mandato al legislador y, a través de diversos mecanismos de estímulos y castigos, sanciona o premia la lealtad y la disciplina partidarias. En este último caso, el votante queda con la posibilidad de hacer rendir cuentas al representante durante las elecciones pero no durante el ejercicio de su período legislativo. En ese caso, el único instrumento de control que los teóricos identifican es la rendición de cuentas social a través de acciones mediáticas y de movilización ciudadana (ver Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

La rendición de cuentas *vertical* es ejercida por el elector, siempre y cuando éste cuente con la información suficiente para evaluar el desempeño de su representante, su legislador, o del cuerpo representativo, la legislatura. Cuando no se cuenta con esa información, cuando no está disponible o cuando no se garantiza ese derecho, la rendición de cuentas no es posible y, en consecuencia, la democracia se debilita. Por ello, garantizar el acceso a la información pública es el punto de partida del ejercicio de una rendición de cuentas efectiva en la democracia contemporánea.

Por lo que se refiere a la rendición de cuentas horizontal, ésta se refiere a la “existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas” (O’Donnell, 2007: 99). Para que sea efectivo es necesario que haya una autoridad legal y que ésta tenga autonomía respecto de la entidad fiscalizada, además que “deben existir instituciones estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones del estado” (O’Donnell, 2007: 101). En otro sentido, algunos académicos emplean el término rendición de cuentas horizontal para referirse específicamente a la relación entre los órganos estatales clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y sus mecanismos de frenos y contrapesos. En este

sentido, Nohlen argumenta que la *accountability* horizontal se da en los sistemas presidenciales cuando el Congreso está “en posición constitucionalmente legal, políticamente dispuesto, y [es] capaz, de ejercer su función de control y aplica los medios de sanción correspondientes, hasta llegar a la destitución” (Nohlen, 2004: 7).

La rendición de cuentas horizontal es efectiva cuando distintos órganos del Estado actúan simultáneamente para balancear el poder de los otros, cuya legitimidad proviene de distintas fuentes y permite el efectivo ejercicio de los frenos y contrapesos institucionales de control del poder. En la rendición de cuentas horizontal se formalizan procedimientos para investigar y en su caso sancionar a otro órgano estatal por lo que a este tipo de *accountability* se le acusa ser “la institucionalización legal de la desconfianza política” (O’Donnell, 2003: 34) que proviene en gran medida de la teoría liberal de la democracia que evite la concentración del poder en manos de uno o muy pocos. Madison lo expresó en los textos del *El Federalista* de la siguiente forma:

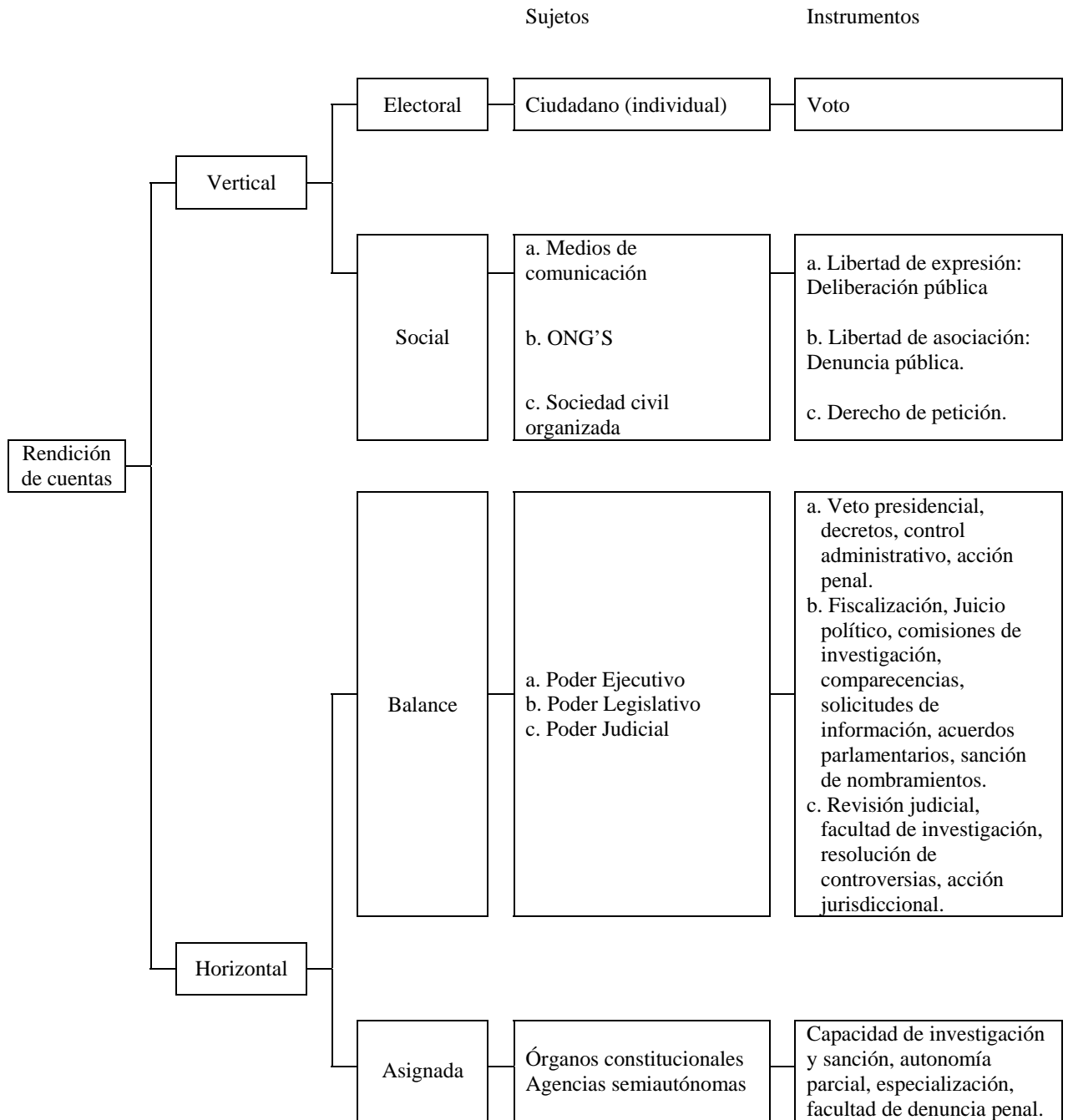
... la ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición ... Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por los hombres sobre los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para controlar a los gobernados; y luego obligarlo a que se controle a sí mismo ... este criterio de suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de mejores motivos, puede encontrarse en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos (Madison, [1788] 2000: 330).

La rendición de cuentas horizontal, según O’Donnell, puede tener efectos en dos dimensiones: la transgresión legal⁷ o la corrupción. La primera se refiere al traspaso ilegal de los límites de la autoridad de una institución estatal por parte de otra, mientras que la segunda es cuando los servidores públicos obtienen ventajas ilícitas para sí mismos o para terceros en el ejercicio de su función. De ese modo, la rendición de cuentas horizontal puede ser, a su vez, de dos tipos: “de balance” o “asignada”. La primera permite que las instituciones balanceen el poder y que alguna de ellas no lo concentre, sea el Legislativo o el Ejecutivo, mientras que la segunda es la que crea nuevas instituciones para “supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales” que no han sido

⁷ “unlawful encroachment” según su artículo original.

creadas para balancear el poder sino para “enfrentar riesgos específicos de transgresión o corrupción” (O’Donnell, 2003: 45).

Cuadro 2. Tipos de rendición de cuentas, instrumentos y sujetos



Fuente: Adaptado de O’Donnell, 2003: 34-53 y Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 27.

Del cuadro 2 se desprende cómo una misma institución y sus integrantes son, a la vez, sujetos y objetos de rendición de cuentas. Un parlamento, como cualquier otra institución de un estado democrático, está sujeto a dos tipos de rendición de cuentas: *vertical* en sus dos modalidades social y electoral, donde el sujeto fiscalizador es el ciudadano en ejercicio de sus libertades políticas y civiles; *horizontal*, en sus dos modalidades balance y designada, cuando otras instituciones del estado ejercen contrapesos frente al Legislativo y cuando fiscalizan sus acciones y tienen la capacidad de impedir presuntos abusos. Al mismo tiempo, el Poder Legislativo ejerce las mismas funciones de órgano que balancea a otros poderes y cuenta con instrumentos sofisticados y agencias semiautónomas para la fiscalización de otros agentes públicos. En esta investigación, el análisis de la rendición de cuentas hará énfasis en la rendición de cuentas horizontal, de balance y asignada, siendo el Poder Legislativo sujeto y objeto de la fiscalización y los mecanismos de control.

El control permite garantizar, por parte de los parlamentos, el ejercicio de un gobierno democrático y sujeto a límites constitucionales. El control parlamentario es el “examen, vigilancia y supervisión del gobierno y los organismos públicos, con inclusión de la ejecución de la política y la legislación” (UIP, 2007: 9). No obstante, el propio Parlamento debe adoptar medidas que, a su vez, permitan a la sociedad contar con instrumentos de control hacia las propias decisiones legislativas y la actuación de sus representantes. Es decir, el Parlamento es sujeto de rendición de cuentas y a su vez rinde cuentas. El cuadro 3 describe el tipo de instrumentos con que cuentan los órganos del Estado mexicano para rendir cuentas y exigirlos en virtud de la doble dimensión en que se encuentran las instituciones y las funciones que son ejercidas por mandato constitucional o por disposiciones legales.

Cuadro 3. Esquema para el análisis del sistema de rendición de cuentas del Poder Legislativo			
Dimensiones de control	Órgano/Actor sujeto a rendición de cuentas	Órgano/Actor al que se rinde cuentas	Criterios funcionales de la rendición de cuentas
Interorgánico	Legislativo (nivel colectivo)	RC vertical: Ciudadanía Sociedad civil RC horizontal: Órganos estatales	Representación Transparencia/Acceso a la información Responsabilidad de actos Eficacia/Sanción
Intraorgánico	Legislativo (nivel individual) Legislativo (nivel colectivo)	RC vertical: Electoral Social RC horizontal interno: Órganos internos del Poder Legislativo	Representación Transparencia/Acceso a la información Responsabilidad de actos Eficacia/Sanción

El cuadro anterior se apoya en la teoría constitucional que señala la existencia de al menos dos tipos de controles⁸, el de distribución del poder entre órganos del Estado y el de negación del poder para frenar posibles decisiones autoritarias de uno de los órganos. En cualquier caso, esos controles son ejercidos en al menos dos vías, por un lado *interórganos* que emplean instrumentos de freno y contrapesos; por otro lado *intraórganos* que permiten controlar decisiones hacia el interior de los propios órganos. La existencia de órganos no electos de carácter constitucional también pueden ser mecanismos de control ejercido por órganos públicos que permitan activar mecanismos de participación social para influir en las decisiones públicas y evaluar permanentemente a los gobernantes y representantes parlamentarios.

En la literatura sobre la rendición de cuentas del Poder Legislativo, el énfasis se coloca en la observancia de la legalidad y la garantía de la libertad individual mediante el control del poder interinstitucional. Es decir, el diseño institucional del Congreso le otorga facultades y 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 con esta

⁸ Ver Loewenstein, 1989.

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.

Es importante destacar que el carácter endógeno de la normatividad parlamentaria es propio del Poder Legislativo. La reglamentación que una legislatura se otorga a sí misma, se ha justificado teóricamente para asegurar su autonomía respecto de los otros poderes. Por ello, la Ley Orgánica del Congreso en México y sus reglamentos, como en otras legislaturas, no pasan por la sanción del Ejecutivo como cualquier otro ordenamiento legal.

La autonomía de una legislatura se manifiesta en dos vertientes: la autonomía organizativa-funcional, que es la capacidad de un Congreso para autoreglamentarse 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 (Punset, 2001: 412-415). Esto permite que las legislaturas se autoimpongan reglamentos laxos y normen sus actividades por acuerdos coyunturales⁹. Se ha justificado erróneamente la autonomía de las legislaturas a través del concepto de “soberanía parlamentaria” de los regímenes tradicionales donde el Parlamento era reconocido como “el producto de la soberanía del pueblo, del cual emanaba todo el poder” (IPU, 1963: 72-73), sin embargo ésta no tiene cabida en las democracias presidenciales modernas donde la soberanía reside en el pueblo y la única supremacía es la constitucional. En una democracia constitucional de separación de poderes, todos los órganos del poder deben estar sujetos a controles y contrapesos que prevengan el ejercicio autoritario del poder. La prevención del abuso de poder no debe ser exclusiva para controlar los actos del Ejecutivo, sino también para prevenir la concentración del poder en los otros poderes y así, evitar tiranías parlamentarias propias de regímenes decimonónicos.

⁹ Sobre el control de los actos propios de la autonomía parlamentaria, se puede ver la interpretación de Ramón Punset (2001) quien señala que los actos y reglamentos parlamentarios pueden ser sujetos de control jurisdiccional exclusivamente por vicios procedimentales, competenciales o materiales. Esta autoreferencia reglamentaria no es exclusiva de México, es propia de los Poderes Legislativos más tradicionales que les permite estar ausentes de cualquier tipo de control externo.

Por ello, es necesario preguntarse ¿a quién, de qué y cómo rinde cuentas el Poder Legislativo? ¿Rinde cuentas el Poder Legislativo en tanto colectividad o sus legisladores en tanto representantes de intereses diversos? Aquí se intenta responder a esas interrogantes mediante el análisis detallado de las responsabilidades del Poder Legislativo.

1.2. Premisas para el análisis

En suma, la rendición de cuentas en el Poder Legislativo opera en dos dimensiones (interorgánica e intraorgánica) y en dos niveles (individual y colectivo) y se puede ejercer a través de diferentes instrumentos. La primera dimensión opera a través de los controles institucionales que los poderes del Estado ejercen sobre sí. La división de poderes, los frenos y contrapesos, y las responsabilidades compartidas, son mecanismos para limitar el ejercicio autoritario del poder y garantizar la libertad y el ejercicio pleno de los derechos políticos de la ciudadanía.

La dimensión interorgánica opera en el nivel colectivo ya que las facultades le son otorgadas al Congreso como tal y en esa capacidad ejerce controles sobre los otros poderes. El diseño institucional, como se ha dicho aquí, propicia que sea el Poder Legislativo el que mayores instrumentos de control y fiscalización ejerza sobre los otros poderes e incluso sobre órganos del Estado y agencias semiautónomas. En sentido contrario, ni el Ejecutivo ni el Judicial cuentan con instrumentos similares que les permitan balancear el poder de la legislatura. En el nivel individual, los legisladores no son responsables ante ninguna institución externa al propio Parlamento y sus mecanismos intraorgánicos, esa es una de las razones por las cuales se les garantiza inmunidad parlamentaria o fuero constitucional.

En el nivel individual, los legisladores deben ser responsables ante sus representados, sin embargo los partidos políticos son los principales vehículos para la representación política y eventualmente para la adopción de decisiones en el ámbito parlamentario. Son los ciudadanos quienes formalmente pueden sancionar al representante por sus acciones, siempre y cuando se cuente con la información necesaria para evaluar su actividad en el Parlamento, pero son los partidos los que cuentan con incentivos institucionales para controlar las acciones de sus miembros.

El Congreso es una institución política cuyas atribuciones, pero primordialmente su origen representativo del interés general, le asignan tareas de control hacia los otros poderes del Estado. A diferencia de la burocracia o la judicatura, los representantes populares son formalmente iguales entre sí, por lo que los mecanismos de rendición de cuentas internos son débiles y muchas veces sus procedimientos de sanción nulos o discrecionales. Sus miembros no están relacionados jerárquicamente y por ende los sujetos a quienes deben rendir cuentas se encuentran fuera de la arena parlamentaria, es decir, en los liderazgos de los partidos políticos y en los votantes de sus respectivos distritos o circunscripciones.

Se reconoce aquí un concepto mínimo de rendición de cuentas que describe a ésta como una relación entre dos sujetos, uno que rinde cuentas (*A*) y otro al que le rinden cuentas (*Y*). En esa relación, el sujeto *A* rinde cuentas con respecto a *M* (*M* corresponde a sus responsabilidades y las decisiones por las que debe rendir cuentas) cuando un individuo, órgano o institución (*Y*) puede requerirle formalmente a *A* que le informe, explique y justifique su conducta con respecto a *M*. En ese sistema de rendición de cuentas, el sujeto *Y* debe contar con los instrumentos de sanción por su desempeño¹⁰ (Philp, 2009: 32). Así, en este análisis, *Y* es el propio Congreso frente a otros poderes, y también es *A* frente a la ciudadanía; mientras que *M* son todas las funciones que desempeña en el ámbito de sus responsabilidades y acciones. Es importante destacar que donde no existe sanción, no hay rendición de cuentas posible.

¹⁰ Esta definición de Philp, tiene cuatro elementos básicos: 1) el agente o institución que es llamado a rendir cuentas, en este caso el Congreso y los legisladores; 2) el agente o institución (*Y*) a quien se rinde cuentas, puede ser el ciudadano u otros órganos de poder; 3) las responsabilidades o conjunto de acciones sobre los cuales se rinde cuentas; y, 4) la capacidad formal del agente *Y* para exigir a *A* que rinda cuentas (Philp, 2009: 32).

2. El sistema de rendición de cuentas del Poder Legislativo en México

En este capítulo se describe el papel que ha desempeñado el Poder Legislativo en México en materia de rendición de cuentas, como poder al que los otros poderes le rinden cuentas y como órgano que rinde cuentas. Dicho de otra manera, como órgano fiscalizador pero también fiscalizable.

Este capítulo se divide en dos secciones. La primera, de carácter descriptivo, presenta las principales características que definieron el diseño institucional del Poder Legislativo. En el recuento de este poder, se enfatizarán las funciones de control del Poder Legislativo, las razones para la abdicación del ejercicio de estas funciones y las transformaciones que ha tenido en los últimos años. La segunda sección describe el sistema de rendición de cuentas en el Poder Legislativo en la actualidad a través de dos dimensiones de análisis –interorgánica e intraorgánica- y en dos niveles –colectiva e individual-.

El objetivo es analizar el marco normativo que regula las funciones del Poder Legislativo desde la perspectiva de un órgano que debe rendir cuentas a la sociedad. Se presenta un panorama general de las obligaciones y responsabilidades asignadas al Poder Legislativo según mandato legal en los distintos niveles jerárquicos de la estructura jurídica: desde la Constitución hasta los acuerdos parlamentarios. También se describe la forma en que el Poder Legislativo en México distribuye y ejerce los recursos públicos y sus mecanismos de rendición de cuentas de los mismos.

El capítulo termina con las conclusiones a que llega la investigación en relación con cada una de las funciones del Poder Legislativo.

2.1. Antecedentes del sistema de rendición de cuentas del Poder Legislativo en México

Como se expresó en el capítulo anterior, el proceso de rendición de cuentas implica no sólo la disponibilidad de información sino la existencia de actores responsables definidos y procesos institucionalizados para hacer de éste, un proceso obligatorio y efectivo. Cabe destacar que, como se muestra a continuación, hasta el hace muy poco el tema de la rendición de cuentas del Poder Legislativo frente a la ciudadanía, esto es el concepto de un

Legislativo que debe rendir cuentas, simplemente estuvo fuera de la discusión pública. El tema era que el Poder Legislativo no actuaba como contrapeso del Poder Ejecutivo y no era materia de discusión el que fuera un órgano de poder sin obligación de informar y rendir cuentas de su trabajo y los recursos que se le asignaban.

Los sistemas de fiscalización y algunas facultades de control ejercidas por el órgano legislativo son ejemplo de la tradición de controles interorgánicos cuyo origen en nuestro caso se remonta a la etapa novohispana. El diseño constitucional de principios del siglo XIX fue heredado por la tradición española, lo mismo que las entonces novedosas instituciones de fiscalización de las cuentas públicas, cuyo origen data de las Contadurías Mayores de Hacienda que sustituyeron a los Mayordomos Mayores de la Corte española desde principios del siglo XIV. En la transición del régimen colonial al independiente y durante el siglo XIX, se conservó la función del Poder Legislativo para revisar la cuenta pública y que fuera éste el facultado para que le rindieran cuentas los otros órganos del poder¹¹. Así, una revisión de las sucesivas constituciones desde 1824 hasta 1857 muestra a un Poder Legislativo fiscalizador pero no fiscalizable.

La Constitución de 1917 marcó el rumbo que tendría el nuevo orden constitucional mexicano posrevolucionario. Una de las características que entonces se buscó redefinir fue el equilibrio de poderes y el establecimiento de mayores mecanismos de frenos y contrapesos entre los poderes del estado.

A pesar del otorgamiento de facultades de control al Legislativo, la historia se encargó de evidenciar cómo el Ejecutivo logró someter al Legislativo a través de estratégicas reformas políticas posteriores a la promulgación de la nueva Constitución (Marván, 2002: 128).

Adicionalmente, cabe destacar que, en lo que se refiere a la función fiscalizadora del Poder Legislativo, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936 anuló la capacidad que este órgano tenía para consignar directamente ante un juez a los empleados

¹¹ Una descripción de los antecedentes de la fiscalización a las cuentas del gobierno a través del órgano semiautónomo Contaduría Mayor de Hacienda se puede revisar en Solares (2004) y el marco jurídico en la compilación de la Auditoría Superior de la Federación (2005).

que tuvieran responsabilidad criminal o pecuniaria que sí estaba establecida desde 1896. Esta facultad fue reducida a la de “poner en conocimiento de la Cámara de Diputados a través de su comisión inspectora”, con lo que se dejó totalmente en manos de la voluntad de la mayoría de la Cámara de Diputados, la posibilidad de juzgar penalmente el mal uso de los recursos públicos.

Durante los años de partido hegemónico fue altamente improbable que el Congreso exigiera cuentas al Ejecutivo. Los actos formales como la presentación de informes o comparecencia de funcionarios públicos eran trámites constitucionales o rituales de confirmación del liderazgo presidencial. La existencia de un partido altamente centralizado y disciplinado, la coincidencia de la titularidad de la presidencia del país y el liderazgo del partido oficial en la misma persona, con mayorías legislativas en ambas cámaras imposibles de vencer y la cláusula de la no reelección hicieron que la rendición de cuentas de los legisladores estuviese dirigida a un “principal”, el Presidente de la República. El único elector era el titular del Ejecutivo en su calidad de líder partidista, y era el único agente fiscalizador de las acciones del Poder Legislativo y de sus integrantes. Las sanciones, también, fueron casi siempre informales y en consecuencia, existía una relación desequilibrada entre ambos poderes. En ese contexto, la rendición de cuentas del Poder Legislativo frente a sus “verdaderos” principales –los electores- no se ejerció y era poco probable que sucediera (Casar, 1999).

Esta situación se fue transformando como resultado de las reformas político-administrativas de 1976¹² y de las político-electorales iniciadas en 1978 hasta dar como resultado el primer gobierno sin mayoría en 1997. La pluralidad así alcanzada tuvo repercusiones en el sistema de rendición de cuentas de otros poderes frente al Poder Legislativo, aunque como se verá más adelante, aún no al interior del propio Congreso¹³.

¹² La reforma de la administración pública federal de 1976 normó la relación entre los secretarios de estado y el Congreso para informar sobre la situación que guardaban los asuntos de su competencia. Ver Lomelí y Zebadúa (1998).

¹³ Para un análisis detallado de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en gobiernos divididos se recomiendan los textos de Casar (2008) y Nacif (2004). La literatura sobre la “rendición de cuentas” en el México contemporáneo hace énfasis en la rendición horizontal interorgánica donde el Legislativo fiscaliza las cuentas del gobierno pero no las propias, ni la rendición de cuentas intraorgánica.

Uno de los efectos visibles e inmediatos de la reconfiguración del Congreso con mayoría opositora en la Cámara de Diputados a partir de 1997 fue el incremento en las actividades de fiscalización hacia el Ejecutivo. Dos eventos sobresalieron respecto a este tema. En 1997 se formalizó que un partido político diferente al del titular del Ejecutivo presidiera la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda¹⁴ y, en 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales que crearon la Auditoría Superior de la Federación. En 2000, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que otorgó mayores capacidades técnicas y autonomía de gestión a este órgano de apoyo técnico del Poder Legislativo. Además que su capacidad de sanción se ha ampliado para incluir responsabilidades resarcitorias a servidores públicos y particulares, responsabilidades administrativas, así como de denuncias y querellas ante la Procuraduría General de la República para procesar penalmente a los servidores públicos.

Así, la función fiscalizadora del Poder Legislativo se fue ampliando y consolidando gracias a una estructura jurídica e institucional que ha desarrollado nuevos instrumentos que le permiten ejercer controles sobre el uso de los recursos públicos y el desempeño de las dependencias de la administración pública federal. No obstante que estos instrumentos aún se encuentran sometidos a intereses de carácter político de la mayoría legislativa del Congreso.

Durante varios años no hubo una exigencia legal ni ciudadana para que el Poder Legislativo informara y rindiera cuentas sobre sus actividades, del cumplimiento de sus mandatos ni del uso de recursos. Esta situación cambió radicalmente a partir de que, como parte del proceso de institucionalización de la rendición de cuentas en México, el Congreso aprobó en 2003 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que reglamentaba la reforma de 1977 al artículo 6º constitucional en materia de derecho a la información, y que creó el Instituto Federal de Acceso a la Información¹⁵.

¹⁴ En el debate para la configuración de mesas directivas de las comisiones legislativas al inicio de la LVII Legislatura, los partidos acordaron que un partido distinto al del gobierno tendría la presidencia de la Comisión de Vigilancia. Ese acuerdo se ha respetado en las legislaturas siguientes. Ver el Diario de los Debates del martes 30 de septiembre de 1997, año I, número 14, pp. 515-528.

¹⁵ Para un análisis metódico del marco jurídico sobre el tema, ver el capítulo de Sergio López Ayllón en este mismo informe del proyecto CIDE-Hewlett.

En esa nueva disposición, se determinó la obligatoriedad de dependencias y entidades públicas a dar acceso a la información contenida en sus documentos respecto de sus funciones, ejercicio del gasto y desempeño en general. Se incluyó entonces como sujetos obligados tanto a los Poderes de la Unión como a los órganos constitucionales autónomos y cualquier otro órgano federal. Por primera vez desde 1824, el Congreso quedó obligado a poner a disposición pública la información que ahí se genera. Si bien su desempeño en materia de transparencia ha sido pobre, éste 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.

2.2. Descripción del sistema de rendición de cuentas del Poder Legislativo en México

En este apartado se describe el marco normativo del sistema de rendición de cuentas vigente para el Poder Legislativo en México. Para ello, se presenta un catálogo de responsabilidades legales que le son asignadas al Congreso en dos dimensiones – interorgánica e intraorgánica- y en los niveles individual (para legisladores) y colectivo (para los órganos parlamentarios del Congreso).

La información está organizada a través de dos clasificadores, por una parte, las obligaciones o mandatos que la constitución, leyes y reglamentos dan al Poder Legislativo y, por la otra, a través del tipo de función que corresponda al Congreso en nuestro orden normativo: político-administrativa, de representación, de control, legislativa y jurisdiccional, que se describen a continuación.

Las tareas que desempeña el Poder Legislativo tienen distintos ámbitos de responsabilidad. Por ello, para analizar al Poder Legislativo desde la perspectiva de la rendición de cuentas se propone agrupar sus facultades en cinco funciones:

Representación. Es la función que tiene como propósito expresar, vincular y proteger los intereses, valores y demandas de los ciudadanos con el proceso parlamentario y las decisiones que les afectan. Incluye labores como las de gestoría, cabildeo y pronunciamientos, entre otros.

Legislativa. Consiste en la presentación, deliberación y aprobación o rechazo de propuestas de creación o reforma de normas de aplicación general¹⁶ y se ejerce por medio de las deliberaciones y del voto en comisiones y en el Pleno.

Político-administrativa. Es la actividad que desarrolla la legislatura como parte del proceso administrativo público mediante nombramientos, ratificaciones, designaciones relativos a otros órganos de gobierno, así como a los actos formales en materia administrativa relacionados a la vida interna de cada una de sus cámaras.

De control. Es la actividad que un órgano ejerce sobre otro con el fin de cerciorarse del cumplimiento de que cada órgano o nivel de gobierno se mantenga dentro de su esfera de competencia y asegurarse del acatamiento de sus facultades de acuerdo con lo que las leyes obligan.

Jurisdiccional. Es la actividad de aplicar el derecho en caso concreto de controversia. La ejercen las cámaras a través de la declaración de procedencia y del juicio político.

Estas funciones se encuentran definidas y establecidas en los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM).
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas¹⁷ (LFRC).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

¹⁶ Para los fines de la presente investigación, la capacidad y/u obligación para imponer contribuciones y aprobar el gasto público serán integradas a la función legislativa.

¹⁷ También se incluyó la recién aprobada Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, a pesar de que ha sido promulgada apenas el último día hábil de mayo de 2009.

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LT).
- Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados (RTCD).
- Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores (APTS).

A partir de ellos, construimos un catálogo de obligaciones del Congreso, que permite al lector identificar la obligación, el responsable específico de su cumplimiento y la existencia o no de sanciones para castigar su incumplimiento.

Debe aclararse que este catálogo no es exhaustivo, en tanto que sólo se presentan los mandatos y no las prerrogativas o facultades que, en estricto sentido, no pueden sancionarse en virtud de que su ejercicio es un derecho y no una obligación.

Los cuadros que presentan las obligaciones del Congreso y de los legisladores están organizados de la siguiente manera: la primera columna señala el ordenamiento legal y la norma, artículo, capítulo, apartado o inciso de la obligación legal y su ordenamiento; la segunda columna resume el mandato específico de la ley¹⁸; la tercera columna identifica al sujeto específico de rendición de cuentas; la cuarta columna muestra cuando existe una sanción prevista legalmente¹⁹ y la quinta columna clasifica la función parlamentaria respectiva.

A. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES

i. Obligaciones constitucionales colectivas

En esta sección se describen las responsabilidades que están directamente asignadas a los órganos parlamentarios en la Constitución. Las responsabilidades ahí enlistadas son mandatos que ordenan el cumplimiento de tareas que corresponden a las cámaras en el

¹⁸ El contenido, en los términos exactos de la norma, se puede revisar a detalle en el Anexo 1.

¹⁹ N.D. significa *No Disponible* porque el mandato no lo prevé y N.A. significa *No Aplica* por ser una facultad o prerrogativa y no necesariamente una responsabilidad.

ámbito de la administración pública federal, en las tareas legislativas y de representación, así como en el ejercicio de las funciones de fiscalización.

En general, la Constitución es omisa en cuanto al establecimiento de sanciones a órganos colectivos del Congreso por no cumplir con las obligaciones que le impone. Tampoco designa responsables específicos por su incumplimiento como sí lo hace para los casos de funcionarios del Poder Ejecutivo o del Judicial cuando les impone responsabilidades.

- a. La función legislativa del Congreso está establecida principalmente en el artículo 73 constitucional que otorga facultades para legislar en diversas materias pero no señala cuáles serán las sanciones en caso de no ejercerlas o no cumplir con esa responsabilidad. Es decir, se le faculta al Congreso para legislar en diversas materias pero no se aclara qué sucede en caso de que no lo haga. En todo caso se trata de una condición potestativa que depende de la voluntad del legislador y de la mayoría legislativa. La excepción más importante es la aprobación anual de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos que contiene plazos de aprobación pero sin consecuencias en caso de no aprobación. El único control interorgánico es ejercido por el Poder Judicial a través de la revisión constitucional de leyes y el único mecanismo de rendición de cuentas indirecto es el voto del electorado.

Cuadro 4. Obligaciones constitucionales del Congreso, nivel colectivo				
Función Legislativa				
Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto	Sanción	Función
CPEUM, art. 2, inciso B, fracción IX, párrafo 1 y 2.	La Cámara de Diputados establecerá las partidas específicas destinadas al cumplimiento de prioridades en materia indígena en los presupuestos de egresos	Cámara de Diputados	N.D.	Legislativa
CPEUM, Art. 66.	El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre, excepto el primer año de gobierno. El segundo hasta el 30 de abril.	Cámara de Diputados y Senado	N.D.	Legislativa
CPEUM, art. 73, VII.	Es facultad del Congreso imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.	Congreso	N.D.	Legislativa
CPEUM, art. 74, IV.	Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo. La Cámara deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre.	Cámara de Diputados	N.D.	Legislativa
CPEUM, art. 75	La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley.	Cámara de Diputados	N.D.	Legislativa
CPEUM, art. 102, B.	El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas crearán órganos de protección de los derechos humanos.	Congreso	N.D.	Legislativa
CPEUM, art. 109	El Congreso de la Unión y las Legislaturas locales expedirán las leyes de responsabilidades de servidores públicos.	Congreso y Legislaturas	N.D.	Legislativa

CPEUM, art. 117	El Congreso y legislaturas locales dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.	Congreso	N.D.	Legislativa
CPEUM, art. 122, A, I a V.	Corresponde al Congreso legislar en lo relativo al DF.	Congreso de la Unión	N.D.	Legislativa
CPEUM, título sexto, art. 123.	El Congreso deberá expedir leyes sobre el trabajo.	Congreso de la Unión	N.D.	Legislativa
CPEUM, art. 130	El Congreso de la Unión legislará en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas	Congreso de la Unión	N.D.	Legislativa

Como se observa, el procedimiento para la aprobación del presupuesto está sujeto a las disposiciones constitucionales y facultades que se el otorgan en exclusiva a la Cámara de Diputados, así como los plazos para su aprobación. En el ejercicio de esta disposición, el Poder Legislativo suele ajustarse a los plazos constitucionales, sin embargo cuando no es así, no existe sanción legal alguna para sus miembros o sus órganos de gobierno por su incumplimiento. Adicionalmente, en el cuadro 5 se pueden apreciar las fechas de entrega del proyecto por parte del Ejecutivo y las fechas de aprobación. Se anotan, en la tercera columna, las fechas en que la comisión de presupuesto aprobó el dictamen, lo que nos permite ubicar el tiempo que tuvo un legislador en conocer el dictamen y votarlo en el pleno. En la mayoría de los casos no pasa un día en que se presenta el dictamen y, con la dispensa de todos los trámites y lecturas, se vota en el pleno.

Año del presupuesto	Fecha de entrega del proyecto del Ejecutivo	Fecha de aprobación del dictamen en comisiones	Fecha aprobación del Decreto en el pleno
1998	11/nov/1997	n.d.	14/dic/1997
1999	13/nov/1998	31/dic/1998	31/dic/1998 ²⁰
2000	11/nov/1999	21/dic/1999	28/dic/1999
2001	07/dic/2000	28/dic/2000	28/dic/2000
2002	13/nov/2001	31/dic/2001	31/dic/2001
2003	07/nov/2002	n.d.	15/dic/2002
2004	06/nov/2003	28/dic/2003	31/dic/2003
2005	09/sep/2004*	17/nov/2004	18/nov/2004
2006	07/sep/2005	14/nov/2005	15/nov/2005
2007	05/dic/2006	22/dic/2006	22/dic/2006
2008	11/sep/2007	12/nov/2007	12/nov/2007
2009	09/sep/2008	12/nov/2008	12/nov/2008

* Año de aprobación de las nuevas disposiciones constitucionales y legales que establecieron nuevos plazos
Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

²⁰ Existe una incongruencia en las fechas de presentación y aprobación porque, con el fin de aparentar que no se violó la ley y evitar un problema de nulidad jurídica del acto legislativo, el Pleno de la Cámara de Diputados se declaró en sesión permanente y, aunque se aprobó hasta el 31 de diciembre, se registró oficialmente como 21 de diciembre. Esta práctica se repitió en la LVIII Legislatura y se ha creado un precedente de violación de plazos constitucionales, sin que haya sanción alguna.

- b. En cuanto a las obligaciones De Control del Poder Legislativo sobre otros órganos, la Constitución también es omisa y permite que no se tengan criterios prácticos para verificar el cumplimiento de sus obligaciones, en particular las que se refieren a la revisión de la Cuenta Pública y a la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

Cuadro 6. Obligaciones constitucionales del Congreso, nivel colectivo				
Función De Control				
Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto	Sanción	Función
CPEUM, art. 74, II.	Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.	Cámara de Diputados	N.D.	De Control
CPEUM, art. 74, VI.	Es facultad de la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación y determinar responsabilidades [...] La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación.	Cámara de Diputados	N.D.	De Control
CPEUM, art. 76, I.	Es facultad exclusiva del Senado analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal y ratificar los tratados internacionales que el Ejecutivo firme.	Senado	N.D.	De Control
CPEUM, art. 79, I y II.	La entidad de fiscalización superior de la Federación fiscaliza los ingresos y egresos y recursos federales, con excepción de las participaciones federales y entrega el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación.	ASF	N.D.	De Control
CPEUM, art. 88	El Senado autoriza ausencias del territorio nacional mayores a siete días del Presidente.	Senado	N.A.	De control

Como se observa en el cuadro 6, el Congreso cuenta con la facultad de fiscalizar la cuenta pública a través del órgano superior de fiscalización que depende de una comisión de la Cámara de Diputados. Es preciso diferenciar entre el cumplimiento de la actividad técnica de fiscalización, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, y la voluntad política de la mayoría legislativa para analizar los informes técnicos y aprobar o rechazar la cuenta pública.

El proceso de institucionalización del órgano superior de fiscalización en los años recientes ha representado un avance significativo para el cumplimiento de esta tarea, pero el riesgo de que la revisión de la cuenta pública quede sometida a intereses partidistas sigue latente y es un problema recurrente causado por los controles políticos con que cuenta la Comisión de Vigilancia sobre la Auditoría. Mientras que

la Auditoría cuenta con plazos fatales y sanciones directas a sus funcionarios por incumplimiento, la Comisión de Vigilancia carece de los mismos y puede retrasar la entrega al Pleno de los informes de la Auditoría.

En los últimos seis años, la Auditoría ha entregado a la Cámara de Diputados los Informes del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública dentro de los plazos fijados por la ley, pero la Cámara de Diputados ha retrasado la aprobación de tales informes. El cuadro 6 muestra las fechas de entrega de los informes técnicos y, donde es el caso, de las que se han votado por el Pleno. Por último, debemos mencionar que el “rechazo” de la cuenta pública por el Pleno de la Cámara de Diputados no tiene más que efectos políticos.

Cuadro 7. Cumplimiento de la Revisión de la Cuenta Pública			
Año Cuenta Pública	Entrega del Informe de la ASF (límite 31 marzo)	Fecha de votación de la Cámara de Diputados	Sanciones
2002	31 de marzo de 2004	15 de abril de 2009 (rechazada) (debió aprobarse 30 sept. 2004)	Ninguna
2003	31 de marzo de 2005	15 de abril de 2009 (rechazada) (debió aprobarse 30 sept. 2005)	Ninguna
2004	30 de marzo de 2006	Pendiente (debió aprobarse 30 sept. 2006)	Ninguna
2005	29 de marzo de 2007	Pendiente (debió aprobarse 30 sept. 2007)	Ninguna
2006	27 de marzo de 2008	Pendiente (debió aprobarse 30 sept. 2008)	Ninguna
2007	12 de marzo de 2009	Pendiente (deberá aprobarse 30 sept. 2009)	Ninguna

- c. Las funciones político-administrativas que tienen asignadas en el nivel constitucional los distintos órganos del Congreso son, como se observa en el cuadro 8, de dos tipos: las que regulan el funcionamiento del Congreso como contrapeso del Ejecutivo al atribuirle funciones administrativas compartidas; y las que otorga en exclusiva al Congreso o alguna de sus cámaras en materia administrativa. En ambos casos, son responsabilidades del Congreso que no señalan plazos para hacerlo ni mecanismos o criterios de evaluación sobre la idoneidad de los perfiles cuando se refiere a nombramientos. En fechas recientes, tanto el Senado como la Cámara de Diputados han potenciado el uso de medios electrónicos para dar mayor difusión a las comparecencias de los funcionarios que deberán nombrar, lo que

representa un avance en términos de transparencia, pero este es mínimo cuando prevalece la secrecía u opacidad respecto de los criterios y de la amplia difusión que debiera procurarse en ese tipo de designaciones o ratificaciones. No puede considerarse que esta función político-administrativa del Congreso sea monitoreable en las condiciones actuales en virtud de que la ciudadanía desconoce con qué criterios se evalúa la idoneidad de tales perfiles. La simple publicidad de las comparecencias de los involucrados puede representar un avance para que la sociedad esté informada respecto de las decisiones que se toman en el Poder Legislativo, pero es insuficiente en materia de rendición de cuentas del Congreso²¹.

**Cuadro 8. Obligaciones constitucionales del Congreso, nivel colectivo
Función Político-Administrativa**

Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto	Sanción	Función
CPEUM, Art. 27, fracción XIX.	Designar Magistrados de tribunales agrarios a propuesta del Ejecutivo.	Senado	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, Art. 28, párrafo 7°.	Aprobar funcionarios de Banxico.	Senado	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, Art. 41, Fracción V, párrafo tercero	Elegir consejeros electorales a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.	Cámara de Diputados.	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, Art. 41, Fracción V, 5°.	Designar titular de la Contraloría del IFE a propuesta de instituciones públicas de educación superior.	Cámara de Diputados	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, art. 41, fracción V, 7°.	Los Grupos Parlamentarios de la C. de Diputados propondrán consejeros legislativos ante el IFE.	Grupos Parlamentarios	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, art. 73, VIII.	Es facultad del Congreso aprobar anualmente los montos de endeudamiento del DF	Congreso	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, art. 74, I.	Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;	Cámara de Diputados	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, art. 76, II y 102.	Es facultad exclusiva del Senado ratificar los nombramientos del Procurador, Ministros, agentes diplomáticos y cónsules, funcionarios de Hacienda, y jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.	Senado	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, art. 76, VIII y 96.	Es facultad exclusiva del Senado designar a los Ministros de la SCJN.	Senado	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, art. 76, V.	Nombrar Gobernador cuando se hayan desaparecido los poderes de un Estado.	Senado	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, art. 99, párrafo séptimo	Es facultad exclusiva del Senado nombrar Magistrados Electorales.	Senado	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, art. 100	Es facultad exclusiva del Senado nombrar dos Consejeros de la Judicatura Federal.	Senado	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, art. 102, B.	El Senado (en receso, la Com. Permanente) nombrará a consejeros de la CNDH.	Senado o Com. Permanente	N.D.	Político-administrativa
CPEUM, art. 79	La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización.	Cámara de Diputados	N.D.	Político-administrativa

²¹ Un ejemplo de la diferencia entre los congresos mexicano y estadounidense, en este sentido, es el proceso de ratificación de funcionarios. Mientras que en México se tramitan ratificaciones tan relevantes como la del Procurador General de la República, sin discusiones ni comparecencias exhaustivas, en los Estados Unidos son procesos que involucran la participación de diversos actores para realizar una evaluación exhaustiva sobre su formación, perfil y experiencia en la materia para la que son propuestos.

Derivado de la omisión del texto constitucional respecto de los procedimientos para la ratificación de los servidores públicos, en diciembre de 2000 el Senado aprobó un acuerdo parlamentario para definir cuáles son los nombramientos de funcionarios de Hacienda que el Senado debe ratificar²². En dicho acuerdo se estableció que estos funcionarios no podrían tomar posesión de sus cargos (ni de manera interina) hasta que el Senado los ratificase, previa comparecencia ante la Comisión de Hacienda que evaluaría la idoneidad de sus perfiles.

- d. La función de representación también resulta imprecisa en el texto constitucional pues no se identifica a “quién representan los representantes populares”. La Constitución señala que el Congreso se compone de diputados “representantes de la Nación” y senadores (que no se aclara si lo son de entidades federativas o de sus partidos) y a partir de esa difusa descripción del rol representativo del legislador, no es claro a quién debe rendir cuentas el “representante”. Las únicas sanciones que se señalan en la Constitución en ese sentido son motivadas por no presentarse a las sesiones de su cámara, pero no se le obliga al diputado o senador a informar, explicar o justificar sus acciones a nadie. La normatividad interna del Congreso no subsana esta omisión. Adicionalmente, al no existir reelección inmediata de legisladores, se priva al ciudadano de premiar o castigar a su representante quitando el único incentivo del legislador para atender las demandas de sus electores.

Del análisis del texto constitucional, sólo se reconocen dos responsabilidades asignadas en el nivel colectivo que corresponden a la función de representación en los artículos 63 y 65, ambos obligan a los diputados y senadores electos a presentarse a las sesiones del Congreso, de lo contrario se podría sancionar al partido político y, en el caso de los legisladores, se llama a los suplentes a ocupar el cargo.

²² Serán sujetos de ratificación los nombramientos que haga el Ejecutivo respecto de los siguientes empleados superiores de Hacienda: Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Subsecretario de Egresos, Subsecretario de Ingresos, Procurador Fiscal de la Federación, Tesorero de la Federación, Jefe del Servicio de Administración Tributaria, Administrador General de Recaudación, Administrador General de Auditoría Fiscal Federal, Administrador General de Aduanas, Administrador General Jurídico, Administrador General de Grandes Contribuyentes, Jefe de Unidad de la Unidad de Crédito Público, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Cuadro 9. Obligaciones constitucionales del Congreso, nivel colectivo				
Función de Representación				
Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto	Sanción	Función
CPEUM, art. 63.	Incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.	Partidos políticos	N.D.	Representación
CPEUM, art. 65.	El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.	Congreso de la Unión	De no reunirse se llama a suplentes.	Representación

- e. La función jurisdiccional prevista en la Constitución se refiere a la responsabilidad que el Poder Legislativo debe ejercer en caso de acusaciones a los servidores públicos que señala la propia Constitución, pero ésta no le asigna plazos ni procedimientos específicos para cumplirla. El efecto de esta laxa disposición ha sido que las demandas de juicio político queden archivadas en la Subcomisión de Examen Previo. A pesar de que los plazos sí se especifican en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los integrantes de la subcomisión referida pueden sin incurrir en responsabilidad alguna, eludir su cumplimiento.

Cuadro 10. Obligaciones constitucionales del Congreso, nivel colectivo				
Función Jurisdiccional				
Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto	Sanción	Función
CPEUM, art. 76, VII.	Es facultad del Senado erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.	Senado	N.D.	Jurisdiccional
CPEUM, art. 110, párrafo cuarto.	Para sancionar los servidores públicos previstos en el 110 constitucional, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante el Senado, previa declaración de su mayoría absoluta, con procedimiento y con audiencia del inculpado. La Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia en los términos de ley.	Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.	N.D.	Jurisdiccional

Como puede observarse a partir del análisis de las obligaciones constitucionales, la ambigüedad e imprecisión de la mayoría de los mandatos impiden su eficaz cumplimiento y la posibilidad de exigir cuentas al Legislativo en prácticamente todas las funciones que desempeñan. El texto constitucional propicia que el Poder Legislativo evada sus responsabilidades y lo exime de rendir cuentas a la sociedad por sus acciones.

En síntesis, a pesar de que existen obligaciones constitucionales específicas para el Congreso y sus cámaras, no existen sanciones por su incumplimiento. Al respecto, se advierten tres fenómenos: 1) las obligaciones colectivas no son monitoreables o no existen instrumentos jurídicos que garanticen al público la información sobre el proceso de toma de decisiones; 2) la ausencia de mecanismos institucionales que garanticen el cumplimiento de los plazos establecidos y de sanción correspondiente; y, 3) la existencia de un poder casi absoluto de la mayoría para cumplir o no sus obligaciones de control y contrapeso.

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 cubrir el presupuesto, por mencionar algunos mandatos, más allá del posible voto de castigo a la mayoría, no tiene sanción ni responsabilidad alguna.

La ciudadanía carece de instrumentos legales para evaluar el cumplimiento de las responsabilidades de los legisladores, no sólo por la ausencia de un marco jurídico claro sino por la opacidad con que al interior del Congreso las decisiones son tomadas. La carencia de una tradición parlamentaria de rendición de cuentas se refleja en la arquitectura constitucional y en las omisiones legales que permiten esconder a la opinión pública los mecanismos y criterios mediante los cuales el Poder Legislativo desarrolla sus actividades.

ii. Obligaciones constitucionales individuales

De entre las responsabilidades a nivel constitucional en el nivel individual de la rendición de cuentas, también se debe diferenciar entre las responsabilidades asignadas a los legisladores y sus facultades constitucionales. Esta desagregación es oportuna para evaluar el diseño del sistema de rendición de cuentas en el nivel específico del legislador porque éstos cuentan con facultades otorgadas constitucionalmente y sobre las cuales no se prevén sanciones por no ejercerlas en virtud de su condición potestativa. Destacan la facultad otorgada en el artículo 71 constitucional para la presentación de iniciativas. No aplica la sanción por tratarse de derechos y no de obligaciones constitucionales, de tal forma que un

legislador que no presenta iniciativas de ley no incurre en falta, aunque sí incurriría en falta si no se presentase a sesiones sin causa justificada, como se advierte en el cuadro 11.

Para ejercer cualquier función parlamentaria, un legislador debe asistir a las sesiones del Congreso y de su respectiva cámara. Una de las pocas obligaciones que tienen los legisladores, con sanción prevista constitucionalmente, es justamente la de asistir al Pleno²³. Desde septiembre de 2003, se cuenta con informes públicos de las asistencias de los legisladores, aunque no se especifica ahí cuando una falta es “justificada” y cuál es el criterio que aplican las Mesas Directivas para justificar las mismas a pesar de que las causas estén señaladas expresamente en acuerdos parlamentarios tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados²⁴. En efecto, este hecho representa un avance, mínimo, para la evaluación de la actividad específica de un legislador. Sin embargo, han sido los propios legisladores quienes argumentan que su presencia en el Pleno no es un indicador de su desempeño, pues la mayor parte del trabajo legislativo es en comisiones y en grupos de trabajo. De ser así, la estructura de rendición de cuentas resulta aún más endeble porque no hay difusión de las responsabilidades que tienen los legisladores en las comisiones que forman parte. Las actividades en comisiones son poco transparentes, su desempeño no es sancionado por ninguna instancia interna, los reportes sobre sus asistencias no son públicos y los criterios de justificación son aún más discrecionales.

El cuadro 11 señala el marco jurídico constitucional bajo el cual están obligados los legisladores federales para el desempeño de sus funciones, todas las cuales son en el ejercicio de su función representativa.

²³ La forma para evaluar el comportamiento de los legisladores en lo individual y en lo colectivo es el voto, el cual sirve como instrumento para la rendición de cuentas y como base empírica para el análisis.

²⁴ Mediante acuerdo parlamentario en octubre de 2006, el Senado considera “justificada” una ausencia en el Pleno las siguientes causas: enfermedad, trabajo en comisiones, encomiendas oficiales, participación en actos oficiales federales, estatales o municipales, percances ocurridos en el traslado hacia el Senado, o incluso por permisos solicitados previamente. Por su parte, la Cámara de Diputados, en septiembre de 2006 considera “justificadas” las ausencias del Pleno por “razones de salud, fuerza mayor o caso fortuito”, trabajo en comisiones o por permiso otorgado por la Mesa Directiva. Sin embargo, según actas de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, existen legisladores que justifican sus ausencias por no haber encontrado boleto de avión para el día de la sesión o incluso por tener un viaje de carácter familiar programado con antelación. Previamente, en noviembre de 2001, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados había cedido a la facultad de justificar las inasistencias a los coordinadores de los grupos parlamentarios, así, entre 2001 y 2006, se estableció que cada Grupo Parlamentario regularía estatutariamente “como estime pertinente, lo relativo a la justificación de dichas inasistencias”.

Cuadro 11. Obligaciones constitucionales, nivel individual.				
Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto	Sanción	Función
CPEUM, art. 61.	El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.	Presidentes de ambas cámaras.	Destitución por dos terceras partes del Pleno.	Representación
CPEUM, art. 63.	Los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o licencia, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose a los suplentes.	Diputados y Senadores	Descuento de dieta por inasistencia injustificada.	Representación
CPEUM, art. 63.	Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado.	Diputados y Senadores electos	Entra el suplente y se sanciona al partido.	Representación
CPEUM, art. 64	Los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o permiso, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.	Diputados y Senadores	Descuento de dieta	Representación

La teoría democrática parte del supuesto de que el principal mecanismo de sanción hacia los legisladores con que cuenta la ciudadanía es el voto. Sin embargo, éste no puede ejercerse si el ciudadano no tiene información suficiente para evaluar el desempeño de su representante y, menos aún, cuando el representante está impedido constitucionalmente para ser reelecto. En México se conjugan ambos factores que impiden la rendición de cuentas: la información es escasa y los instrumentos de sanción son débiles. El diseño constitucional propicia la opacidad e irresponsabilidad de los legisladores en el desempeño de sus actividades parlamentarias, de esa forma se distorsiona la más mínima concepción de un proceso democrático donde las autoridades rindan cuentas del encargo para el que fueron votados.

B. OBLIGACIONES EN LEYES SECUNDARIAS

Una revisión del marco jurídico en leyes secundarias y la orgánica del Congreso con mandamientos específicos para el Poder Legislativo nos brinda un panorama general de los alcances del régimen jurídico para asignar responsabilidades y sanciones por el cumplimiento de las funciones atribuidas al Congreso en México. Sin la pretensión de hacer una revisión exhaustiva de todas las responsabilidades parlamentarias, aquí se destacan los mandatos establecidos para el Congreso en las leyes de fiscalización, presupuestaria y de transparencia. También se evalúa si el público cuenta con los instrumentos suficientes para

evaluar el cumplimiento de las mismas y cuáles son las condiciones en que esta observación puede hacerse efectiva.

i. Obligaciones colectivas en leyes secundarias

Al igual que en el análisis constitucional, en las leyes secundarias del nivel colectivo se asignan responsabilidades al Poder Legislativo y a sus miembros. Sin embargo, en la mayoría de los casos no existen sanciones específicas por tratarse de facultades potestativas.

En los cuadros 11 al 15 se muestra el detalle de mandatos al Poder Legislativo – interorgánicos e intraorgánicos- por función parlamentaria. Destaca el número y contenido de responsabilidades en la función de Control por encima incluso de las legislativas y de las de representación que son prácticamente nulas.

Del análisis de la Ley Orgánica del Congreso se desprende que este ordenamiento conserva características del pasado autoritario donde muchas de las decisiones se tomaban de manera poco transparente. En su artículo 93, la Ley prevé que las reuniones de comisiones del Senado “podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes”. Este precepto rompe con el principio de máxima publicidad, inherente al gobierno representativo y a la rendición de cuentas. Ello ejemplifica la opacidad de muchas de las decisiones legislativas pues la excepción es la transparencia, no la regla. Este fenómeno ha venido siendo superado relativamente en los años recientes a través de las transmisiones del canal de televisión del Congreso, pero la vigencia de una ley que estimula la opacidad y la discrecionalidad, no abona a favor de una rendición de cuentas efectiva de un sistema democrático. Más grave aún, las minutas y versiones estenográficas de las reuniones de órganos colegiados y las votaciones de sus integrantes de las comisiones son prácticamente inaccesibles.

- a. En las leyes secundarias se presentan dos tipos de obligaciones, por un lado, las que se refieren a la normatividad del “poder de bolsa” u obligación para aprobar las disposiciones que atiendan las necesidades presupuestales del estado y, por otro lado, las que se refieren al procedimiento legislativo y la sustanciación de cada una

de sus etapas. El primer grupo se deriva de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que impone al Ejecutivo y al Legislativo la corresponsabilidad de proponer y autorizar, respectivamente, los recursos que habrán de emplearse en el ejercicio fiscal. El segundo grupo, se refiere a las disposiciones internas de los procedimientos que se deberán aplicar para cumplir con cada una de las etapas del procedimiento legislativo en el Congreso y para la organización de la estructura interna de ambas cámaras del Congreso. Como se detalla en el cuadro 12, las sanciones previstas sólo son aquellas que se aplican a la Mesa Directiva por no desempeñar su función adecuadamente, sin embargo, para que la sanción de remoción pueda ser efectiva, debe contar con el voto de las dos terceras partes del Pleno.

Cuadro 12. Obligaciones en leyes secundarias, nivel colectivo.				
Función Legislativa				
Ley	Descripción de la facultad otorgada	Sujeto	Sanción	Función
LFPRH, art. 18.	Toda modificación al presupuesto por parte del Congreso debe incluir la fuente de ingreso o reducción de las partidas respectivas, las comisiones deben señalar la fuente de esa erogación.	Comisiones de Hacienda y Presupuesto	N.A.	Legislativa
LFPRH, art. 21, c).	La Cámara tendrá 15 días para emitir una opinión sobre reducciones presupuestales de la SHCP.	Cámara de Diputados	Procede propuesta del Ejecutivo.	Legislativa
LFPRH, art. 42, VIII, a) a e).	El proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto, deberá apegarse a criterios técnicos para ajustar fuentes de ingresos (ej. petroleros).	Cámara de Diputados	N.D.	Legislativa
LFPRH, art. 42, VIII, f).	La Comisión de Presupuesto establecerá mecanismos de participación de las comisiones ordinarias para el examen y aprobación del presupuesto por sector.	Comisión de Presupuesto	N.D.	Legislativa
LOCGEUM, art. 20, fracción 2.	La Mesa Directiva asegura el desarrollo de las sesiones; interpreta las normas internas, formula el orden del día; revisa que dictámenes, propuestas, mociones, etc. cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación; determina sanciones por conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.	Mesa Directiva C. de Dips.	Destitución por las dos terceras partes del Pleno.	Legislativa
LOCGEUM, art. 26, 4.	En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste.	Grupos Parlamentarios	N.D.	Legislativa
LOCGEUM, art. 38, 1.	La Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos establece el programa legislativo de los periodos de sesiones, impulsa el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.	Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos	N.D.	Legislativa
LOCGEUM, art. 66, 1.	La Mesa Directiva determina el trámite de los asuntos del Pleno, formula el orden del día de sesiones; verifica el contenido de dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones y comunicados; presenta al pleno el proyecto de presupuesto de la Cámara,	Mesa Directiva de la Cámara de Senadores	Destitución por las dos terceras partes del Pleno.	Legislativa
LOCGEUM, art. 67, 1.	El Presidente de la Mesa excitará a las comisiones para que presenten dictamen si han transcurrido 20 días	Comisiones del Senado	Se podrá turnar a otra Comisión.	Legislativa

	hábiles después de que se les turne algún asunto, para que lo presenten en un término de 10 días	de la República		
LOCGEUM, art. 82	La Junta de Coordinación Política elaborará el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno.	Junta de Coordinación Política del Senado de la República	N.D.	Legislativa

b. Respecto a la facultad De Control, sobresalen los instrumentos que en materia de fiscalización cuenta la Cámara de Diputados frente a otros poderes. El 30 de abril de 2009 fue aprobada la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y enviada al Ejecutivo quien la publicó un mes después²⁵. Esta ley corresponde a las reformas constitucionales publicadas en mayo de 2008 cuando se facultó al Congreso para legislar en materia de contabilidad gubernamental. La nueva ley, que abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación redujo el tiempo de revisión de la cuenta pública, estableció los principios de fiscalización para las entidades federativas además de que incluyó el concepto de verificación de desempeño en el cumplimiento de objetivos de las entidades fiscalizadas. La nueva ley también creó un Título Octavo denominado “Contraloría Social” que simplemente señala que la Auditoría “podrá” considerar peticiones, solicitudes y denuncias de la sociedad civil para su programa de auditorías, visitas e inspecciones, sin ningún criterio u obligación para tomar en cuenta las solicitudes de la sociedad civil organizada ni de particulares. A pesar de ello, la reforma pretende fortalecer la capacidad de sanción de la Auditoría Superior de la Federación al otorgarle amplias facultades en la materia, aunque sin otorgarle plena autonomía sino que ratifica lo que ha venido siendo, un órgano interno de la Cámara de Diputados que depende directamente de una de sus comisiones como se describe en el siguiente cuadro²⁶.

²⁵ El análisis del cuadro 10 incluye tanto la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) como la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas que la abroga y que fue publicada el último día hábil de mayo de 2009. Se incluyen ambas porque aquí se busca describir el sistema de rendición de cuentas y cómo ha sido diseñado legalmente.

²⁶ Como se advierte del cuadro previo, las disposiciones legales en materia de proceso presupuestario son consideradas como una función legislativa en virtud de que, aún siendo el decreto presupuestal un acto materialmente administrativo y no una norma de carácter general, sus consecuencias sí tienen efectos de carácter legal. Para una discusión sobre el alcance legal del decreto presupuestario, se puede revisar el texto de Gutiérrez, Lujambio y Valadés (2001).

El cuadro 13 describe las obligaciones del Poder Legislativo en las leyes secundarias correspondientes a la función de control en sus dos dimensiones: interorgánico –cuando se trata de actividades del Poder Legislativo como tal, respecto de la fiscalización a otros poderes y como sujeto de fiscalización por otros actores- e intraorgánico –cuando se refiere a los instrumentos internos de control que está obligado a tener el Congreso en el cumplimiento de sus actividades- a pesar de que, como se ha mencionado, la tarea de fiscalizar la cuenta pública es realizada por el órgano superior de fiscalización.

Los controles interorgánicos a que debe someterse el Poder Legislativo, como sujeto que rinde cuentas, son los expresamente señalados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, que le obligan a poner a disposición de la sociedad, toda la información relativa a sus actividades. Mientras que las intraorgánicas, se refieren a las obligaciones que tienen diversos órganos internos del Poder Legislativo, alguna de las cámaras, o comisiones legislativas específicas para desempeñar su actividad. En algunos casos se señalan los plazos para la entrega de resultados, de ellos destacan la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Vigilancia, las cuales, como se señaló detalladamente en las obligaciones constitucionales, no se han ajustado a los plazos y tampoco ha tenido repercusión legal alguna.

Cuadro 13. Obligaciones en leyes secundarias, nivel colectivo.				
Función De Control				
Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto	Sanción	Función
Ley de Transparencia (LT), art. 7	Los órganos deberán ofrecer información relativa a estructura; facultades, directorio, remuneración por puesto, domicilio, metas y objetivos, servicios, trámites, presupuesto e informes de ejecución, auditorías, contrataciones, marco normativo, participación ciudadana, etc.	Cámara de Diputados y Cámara de Senadores	N.D.	De Control interorgánico
LT, art. 12	El Congreso deberá hacer pública toda información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen recursos públicos, e informes que dichas personas les entreguen.	Congreso de la Unión	N.D.	De Control interorgánico
LT, art. 61	El Poder Legislativo establecerá los órganos, criterios y procedimientos para proporcionar el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos de la LT.	Poder Legislativo Federal	Se establecen en nuevo reglamento	De Control interorgánico
LT, art. 62	Ambas cámaras elaborarán anualmente un informe público del acceso a la información, del cual deberán remitir una copia al IFAI.	Ambas cámaras	N.D.	De Control interorgánico
LOCGEU M, art. 7	Las Cámaras analizarán el informe del Presidente. El análisis se desarrollará por materias: política interior, política económica, política social y política exterior.	Ambas Cámaras	N.D.	De Control interorgánico
LFPRH,	Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos	Congreso de la	N.D.	De Control

art. 45, III.	establecerán sistemas internos de control presupuestario.	Unión		intraorgánico
LFSF, art. 66 y 67.	La Comisión de Vigilancia evalúa el desempeño de la ASF y presenta al pleno el informe de la revisión de la cuenta.	Comisión de Vigilancia	N.D.	De Control intraorgánico
LFRC, art. 34	La Comisión de Vigilancia realizará un análisis del Informe del Resultado y lo enviará a la Comisión de Presupuesto y se podrá solicitar opinión a otras comisiones ordinarias.	Comisión de Vigilancia	N.D.	De Control intraorgánico
LFRC, art. 36	La comisión de Presupuesto estudiará el informe de resultados y la cuenta pública y someterá el dictamen de la cuenta al Pleno a más tardar el 30 de septiembre.	Comisión de Presupuesto	N.D.	De Control intraorgánico
LFRC, art. 38	Las comisiones de Vigilancia y de Presupuesto deberán emitir una opinión sobre las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado enviado por la ASF a más tardar el 15 de marzo.	Comisiones de Vigilancia y Presupuesto	N.D.	De Control intraorgánico
LFRC, art. 76 y 77	La Comisión de Vigilancia coordina las relaciones entre la Cámara y la ASF y evalúa su desempeño.	Comisión de Vigilancia	La Unidad sanciona (arts. 102 y 103).	De Control intraorgánico
LFPRH, art. 110.	Las comisiones de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados analizarán y evaluarán las metas de los programas aprobados.	Comisiones de la Cámara de Diputados	N.D.	De Control intraorgánico
LOCGEU M, art. 45, 5.	Las comisiones darán opinión a la Comisión de Presupuesto sobre los informes del Poder Ejecutivo y demás entidades fiscalizadas. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes.	Comisiones ordinarias de la CDD	N.D.	De Control intraorgánico
LOCGEU M, art. 113.	Los Grupos Parlamentarios deberán presentar a la contraloría interna un informe semestral de gasto.	Grupos Parlamentarios del Senado	N.D.	De Control intraorgánico

En el siguiente cuadro se incluyen las obligaciones legales en la función parlamentaria De Control interorgánico, éstas expresamente designadas para la Auditoría Superior de la Federación. Como resulta evidente, cuando se trata de obligaciones para el Poder Legislativo y sus comisiones, no existe sanción prevista, pero cuando son órganos técnicos como el órgano de fiscalización, las sanciones son precisas e incluyen no sólo la remoción de sus titulares sino la posibilidad de fincar responsabilidades administrativas o penales. Incluso, la Comisión de Vigilancia cuenta con una Unidad de Evaluación y Control de la Auditoría que puede sancionar a dicho órgano pero la Unidad no goza de autonomía ya que las sanciones que puede solicitar para el Auditor u otros funcionarios de la ASF deberán ser previamente avalados por la Comisión de Vigilancia. Igualmente, la estructura administrativa de la Unidad, forma parte de la propia estructura de la Comisión de Vigilancia. Un ejemplo claro de las consecuencias de esta 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. Según el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública 2007 elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, se identificó que la Cámara de

Diputados no devolvió los remanentes del presupuesto (por un monto de 173 millones de pesos) como lo obliga el artículo 54 de la Ley de Presupuesto incluido en el cuadro 14. Por el contrario, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados decidió “repartir” el remanente en partes proporcionales entre los grupos parlamentarios. No existe sanción alguna por esta reasignación discrecional de recursos.

Cuadro 14. Obligaciones en leyes secundarias. Función De Control – Auditoría Superior de la Federación				
Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto	Sanción	Función
LFSF y LFRC art. 3	La Cámara de Diputados está a cargo de la revisión de la Cuenta Pública, y se apoya en la ASF.	ASF	N.A.	De control
LFSF, art. 15	La Cuenta Pública será turnada a la ASF para su revisión y fiscalización superior.	ASF	N.D.	De control
LFSF, art. 33.	La ASF propondrá procedimientos de coordinación con legislaturas estatales para la fiscalización de recursos federales que ejerzan entidades federativas y municipios.	ASF y legislaturas estatales	Sujeto a Ley de Responsabilidades.	De control
LFRC, art. 37	La ASF fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, municipios y delegaciones del DF, con excepción de las participaciones federales y recursos federales destinados y ejercidos por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos o fondos.	ASF	Sujeto a Ley de Responsabilidades.	De control
LFSF, art. 30	La ASF tendrá un plazo improrrogable (31 de marzo) para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara el informe del resultado correspondiente.	ASF	Remoción, art. 92, LFRC y Sujeto a Ley de Responsabilidades	De control
LFSF, art. 32.	La ASF debe informar a la Cámara de las observaciones fincadas y procedimientos iniciados para la imposición de sanciones, observaciones, recomendaciones y acciones promovidas hechas a las entidades fiscalizadas.	ASF	Remoción, art. 92, LFRC y sujeto a Ley de Responsabilidades.	De control
LFRC, art. 30	La ASF dará cuenta a la Cámara en el Informe del Resultado de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas y de multas y demás acciones que deriven de los resultados de las auditorías practicadas.	ASF	Remoción, art. 92, LFRC.	De control
LFRC, art. 30	La ASF informará a la Cámara del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas (semestral) y deberá ser publicado en la página de Internet.	ASF	Remoción, art. 92, LFRC.	De control
LFRC, art. 38	La ASF enviará a la Comisión de Vigilancia y a la de Presupuesto, a más tardar el 15 de febrero las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, y en septiembre se informará su cumplimiento.	ASF	Remoción, art. 92, LFRC.	De control
LFPRH, art. 54.	Los poderes o dependencias que al 31 de diciembre conserven recursos deberán reintegrar el importe a la Tesorería dentro de los 15 días siguientes.	Congreso	Reintegrar recursos al Ejecutivo.	De Control
LOCGEU M, art. 45, 4.	Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública harán el estudio del informe presidencial y formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis.	Comisiones ordinarias de la CDD	N.D.	De Control
LFSF, art. 91 y 92	La Unidad de Evaluación y Control de la ASF vigilará el desempeño de los servidores públicos de la ASF y dependerá de la Comisión de Vigilancia.	Unidad de Evaluación y Control de la ASF	N.D.	De control

- c. Respecto a la función político-administrativa, a diferencia de las obligaciones constitucionales que le permiten al Legislativo ser un contrapeso de otros poderes y participar en los nombramientos de servidores públicos, en la Ley Orgánica del Congreso se establecen criterios de organización interna de las cámaras y de sus respectivos órganos internos como las Mesas Directivas, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, algunos aspectos de trabajo en comisiones y se señalan los alcances de las respectivas Juntas de Coordinación Política. Del análisis de la ley, se concluye que es éste último órgano interno el que concentra la mayoría de los poderes. La Junta, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, tiene facultades para asignar los recursos que la respectiva Cámara le otorga a los propios grupos parlamentarios, propone la integración de las comisiones y define quienes ocuparán las mesas directivas de las comisiones, lo cual impide a los miembros de la comisión elegir a sus presidentes, además de tener la facultad de aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara. Mediante esas facultades, los coordinadores de los grupos aseguran la disciplina de los legisladores de sus partidos dentro de las comisiones, ya que una indisciplina puede ser sancionada informalmente mediante la remoción de la comisión y la lealtad puede ser premiada mediante la designación como presidente o secretario de alguna comisión relevante o con presencia mediática. En ese sentido, la ley orgánica está diseñada para que el legislador informe y justifique sus acciones al coordinador de su partido y no a sus electores.

Cuadro 15. Obligaciones en leyes secundarias, nivel colectivo.				
Función Político-Administrativa				
Ley	Descripción de la facultad otorgada	Sujeto	Sanción	Función
LFSF, art. 67, VIII.	La comisión de vigilancia debe presentar la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior y del Titular de la Unidad de Evaluación.	Comisión de Vigilancia	N.D.	Político-administrativa
LOCGEUM, art. 14, 4.	Para la conformación de los Grupos Parlamentarios, los partidos comunicarán a la Cámara a más tardar el 28 de agosto, la integración de su Grupo y enviarán: denominación del Grupo Parlamentario; listado de integrantes; y nombre del Coordinador.	Grupos Parlamentarios	N.D.	Político-administrativa
LOCGEUM. Art. 17	Para la elección de Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios postularán a candidatos que cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.	Grupos Parlamentarios	N.D.	Político-administrativa
LOCGEUM, art. 26	En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario entregará a la Secretaría General: el Acta de constitución; las normas de funcionamiento	Grupos Parlamentarios	N.D.	Político-administrativa

	interno; el nombre del Coordinador.			
LOCGEUM, art. 29, 1 y 2.	La Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados.	Grupos Parlamentarios	N.D.	Político-administrativa
LOCGEUM, 45, 6.	Al final de la legislatura, las comisiones deberán entregar un archivo con todos los asuntos que les sean turnados.	Comisiones ordinarias de la CDD	N.D.	Político-administrativa
LOCGEUM, 45, 6.	Las comisiones elaborarán su programa anual de trabajo y rendirán un informe semestral de actividades.	Comisiones ordinarias de la CDD	N.D.	Político-Administrativa
LOCGEUM, 45, 6.	Las comisiones ordinarias deberán sesionar cuando menos una vez al mes.	Comisiones ordinarias de la CDD	N.D.	Político-Administrativa
LOCGEUM, art. 72	Para la constitución de los grupos parlamentarios deberán presentar: acta constitutiva, nombre del coordinador y estatutos o normas internas.	Grupos Parlamentarios	N.D.	Político-administrativa

d. Las obligaciones que corresponden a la función jurisdiccional del Congreso están establecidas en el nivel constitucional aunque algunos detalles de procedimiento se señalan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ahí se señala en su artículo 12, que la Subcomisión de Examen Previo procederá en un plazo no mayor a treinta días hábiles después de presentada la denuncia por cualquier ciudadano, a determinar si el denunciado es sujeto de esa ley y si la denuncia contiene elementos de prueba para iniciar el procedimiento de juicio político. Sin embargo, en la Cámara de Diputados existen casos archivados por más de diez años sin consecuencia legal alguna y las comisiones que forman parte del proceso no presentan informes sobre el estado que guardan los casos. La Ley Orgánica, como se aprecia en el cuadro 16, señala la integración de las comisiones pero remite a otros instrumentos legales para detallar sus procedimientos²⁷.

Cuadro 16. Obligaciones en leyes secundarias, nivel colectivo.				
Función Jurisdiccional				
Ley	Descripción de la facultad otorgada	Sujeto	Sanción	Función
LOCGEUM, art. 40, 5.	La Comisión Jurisdiccional designará a la sección instructora encargada de sustanciar los procedimientos de responsabilidades de servidores públicos.	Comisión Jurisdiccional C. Diputados.	N.D.	Jurisdiccional
LOCGEUM, art. 101, 1.	La Comisión Jurisdiccional integrará una sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	Comisión Jurisdiccional del Senado	N.D.	Jurisdiccional

²⁷ La más reciente reforma al artículo 69 constitucional, en 2008, establece que cada una de las cámaras realizará el análisis del informe presidencial y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios, Procurador y directores de las entidades paraestatales a comparecer y rendir informes “bajo protesta de decir verdad”, lo cual equivaldría a darle personalidad jurisdiccional al Pleno y a las comisiones. Sin embargo, no existe ninguna previsión legal sobre los posibles efectos de que estos funcionarios no se conduzcan en esos términos. Por tanto, la omisión de una reforma al código penal vuelve inaplicable la disposición constitucional.

El Congreso cuenta aún con sofisticados instrumentos de fiscalización de las acciones del Ejecutivo y de servidores públicos de los otros poderes, mientras que los instrumentos de control intraorgánicos en el nivel individual o de sanción para los legisladores son débiles y omisos. Una de las características que permanecen en la legislación de fiscalización es que la Auditoría Superior de la Federación, a pesar de su autonomía de gestión, no lo es completamente y tiene que rendir cuentas a la Comisión de Vigilancia. Esa comisión, por su composición, temporalidad e intereses, puede seguir criterios que no son necesariamente técnicos sino políticos o partidarios y no existe previsión legal alguna para que evitarlo. Uno de sus instrumentos de control a las acciones de la Auditoría es la existencia de una Unidad de Vigilancia que está facultada para sancionar a servidores públicos de la ASF, pero estas sanciones deberán ser aprobadas por la Comisión de Vigilancia. La pregunta sigue presente: ¿a quién rinde cuentas la Comisión de Vigilancia? No rinde cuentas al Pleno de la Cámara o a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos pues ninguna le sanciona formal o informalmente. Los únicos con poderes informales de sanción son los coordinadores parlamentarios de los partidos ya que están facultados para solicitar la remoción de los miembros de sus respectivos partidos en las comisiones. Así, esa y otras muchas comisiones rinden cuentas a quienes cuentan con los instrumentos para sancionar sus acciones. Los ciudadanos no cuentan con esas herramientas.

En la revisión de las obligaciones en leyes secundarias para el Congreso se puede concluir que la constante es la ausencia de sanciones al incumplimiento de esas obligaciones, por el ejercicio de cualquiera de sus funciones. En contraste, y como se advierte también en el nivel constitucional, es elevado el número de responsabilidades en materia de controles interorgánicos hacia el poder Ejecutivo y otros órganos.

ii. Obligaciones individuales en leyes secundarias.

El estatus del legislador es el conjunto de derechos, deberes y garantías que definen el mandato representativo de aquéllos, es decir, su posición jurídica en tanto que miembros del órgano legislativo (Cobrerros y Sainz, 1991: 102, citado por Fernández, 2003). Es necesario hacer este repaso porque en la tradición del derecho parlamentario y

constitucional, la inmunidad que le otorga por sus dichos y acciones debe ser exclusivamente con el fin de brindar independencia y otorgarle al representante popular las condiciones mínimas de libertad política frente a otros órganos del Estado. Sin embargo, bajo esta protección puede haber excesos en la conducta del legislador que no estén relacionadas con su actividad parlamentaria o su libertad para emitir opiniones. Cuando no existe claridad en los límites de la inmunidad parlamentaria, un legislador puede cometer excesos o abusar del fuero constitucional. Ese es el caso de México donde no hay claridad sobre las fronteras legales del fuero y donde el marco jurídico mexicano otorga un régimen de excepción para el legislador al exentarlo de posibles sanciones en tanto no se realice un juicio político. En lo que respecta a la conducta de los legisladores, el Presidente de cada cámara está facultado para aplicar sanciones a los legisladores. Sin embargo, sus instrumentos de sanción son débiles e imperfectos y la voluntad para su aplicación, prácticamente nula.

Por otro lado, el legislador realiza una serie de actividades que no están formalmente atribuidas como parte de su responsabilidad parlamentaria. La “gestión” es una actividad tradicional que el Diputado o Senador realiza cotidianamente a través de su acción política y social a nivel local o regional, como interlocutor de grupos de interés y como vocero de sectores o actores locales.

Lo que se observa en el cuadro 17 son las obligaciones a las que están sujetos en lo individual los legisladores. A partir de su análisis se puede deducir cómo muchas de las actividades que desempeñan los diputados y senadores no son producto de un mandato legal sino una consecuencia de la actividad política y de la práctica parlamentaria.

Cuadro 17. Obligaciones en leyes secundarias, nivel individual.				
Ley	Descripción de la facultad otorgada	Sujeto	Sanción	Función
LOCGEU M, art. 67, 1, j.	El Presidente de la Cámara podrá requerir a los senadores faltistas, a concurrir a las sesiones de la Cámara y aplicar, en su caso, las medidas y sanciones procedentes.	Senadores	Descuento de dieta.	De control
LOCGEU M, art. 22	El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo.	Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados	Destitución por dos terceras partes del Pleno.	Político-administrativa
LOCGEU M, art. 23, 2.	El Presidente de la Cámara dispondrá la elaboración inmediata del Bando Solemne de Presidente Electo cuando sea declarado por el Tribunal Electoral, darlo a conocer al	Presidente de la Mesa Directiva de	Destitución por dos terceras	Político-administrativa

	Pleno y ordenar su publicación en el Diario Oficial.	la Cámara de Diputados	partes del Pleno.	
LOGGEU M, art. 36, 1,	Corresponde al Presidente de la Junta de Coordinación Política poner a consideración de la Conferencia criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los grupos parlamentarios, y disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual.	Presidente de la Junta de Coordinación Política	N.D.	Legislativa
LOGGEU M, art. 23, n).	El Presidente de la Cámara requerirá a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y deberá comunicar al Pleno las medidas o sanciones que aplique.	Presidente de la Cámara de Diputados	N.D.	Representación
LOGGEU M, art. 44, 1. y 105, 1.	Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada.	Diputados y Senadores	Sustitución temporal o definitiva de la comisión a solicitud del coordinador del GP	Representación
LOGGEU M, art. 11, 1.	Diputados y Senadores serán responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran, no podrán ser detenidos hasta concluido el procedimiento constitucional.	Diputados y Senadores	Desafuero.	Jurisdiccional

Con respecto a otras esferas sobre las cuales el legislador no informa y no se tiene una sola previsión en las leyes secundarias, destaca la responsabilidad que deben tener los legisladores para informar sobre el ejercicio de los recursos públicos de manera directa. Los legisladores reciben subvenciones mensuales en materia de gestión legislativa, tarjetas para no pagar las cuotas en autopistas nacionales, vales de comida y boletos de avión mensuales, reembolso de gastos por medicamentos y otros gastos médicos, entre otros que se detallan en la sección 2.3 de este capítulo.

Según la Ley Orgánica del Congreso, los legisladores son responsables únicamente por ausentarse del Pleno o de las comisiones sin “causa justificada”, pero su eventual sustitución de las comisiones depende de la voluntad del coordinador parlamentario de su partido político. La Ley Orgánica permite a los líderes partidarios en ambas cámaras controlar el comportamiento de sus legisladores ya que le permite solicitar la sustitución en las comisiones, de los legisladores de su partido, sea por faltas o por cualquier otra razón, sin mayor restricción que su propia voluntad.

C. OBLIGACIONES EN NIVEL REGLAMENTARIO

En marzo de 1934 se aprobó un Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para normar el procedimiento legislativo. Con mínimas reformas (la última en 1981), ese reglamento permanece “vigente” pues no ha sido abrogado por alguno nuevo, pero en la práctica parlamentaria se aplica fundamentalmente en lo relativo al debate y a los procedimientos de votación y aprobación de leyes y decretos²⁸.

En julio de 2007 se publicó la reforma constitucional en materia de acceso a la información, la cual establece que toda la información que posea cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública (salvo en casos de reserva o datos personales), que toda persona tiene el derecho de acceso gratuito a la misma y que en su interpretación siempre regirá el principio de máxima publicidad. A las entidades se les otorgó un período de un año a partir de esa fecha para adaptar sus respectivas leyes para garantizar el ejercicio de ese derecho. Las obligaciones establecidas en estos reglamentos y acuerdos también se presentan en dos niveles: colectivo e individual.

i. Obligaciones reglamentarias colectivas.

Como se aprecia en el cuadro 18, del análisis de las disposiciones en el nivel reglamentario o de acuerdos internos del Poder Legislativo, se desprende que aún cuando se asumen responsabilidades para transparentar información de carácter legislativo, los procesos e información para la adopción de esas decisiones aún son materia inaccesible al público. De la misma forma, los mandatos autoimpuestos por las cámaras del Congreso no señalan cuáles podrían ser las sanciones que puedan ejercer las respectivas Mesas Directivas o los órganos de gobierno, lo cual genera, consecuentemente, que la concentración de sanciones informales se otorgue a los coordinadores de los grupos parlamentarios quienes pueden retirar o modificar la composición de integrantes de comisiones e incluso de las mesas directivas de las comisiones, de la misma forma que la Junta de Coordinación Política de

²⁸ Un ejemplo claro de una de las disposiciones reglamentarias del proceso legislativo que no se respetan es el plazo de cinco días que una comisión tiene para dictaminar los asuntos que le son turnados, según el art. 87 del Reglamento Interior del Congreso.

cada cámara, integradas por los coordinadores de partidos, asumen el control discrecional de qué información es reservada y cuál es pública, sin que exista la posibilidad de recurrir a instancias externas al Poder Legislativo para objetar sus clasificaciones²⁹.

Cuadro 18. Obligaciones en Reglamentos y Acuerdos, nivel colectivo.				
Ley	Descripción de la facultad otorgada	Sujeto	Sanción	Función
RTCD art. 10, 1. y 22.	El Órgano Rector presenta a la Cámara y al Consejo, informes semestrales (enero y julio) y un programa anual de actividades.	Jucopo Cámara de Diputados	N.D.	De control
RTCD art. 15	Toda normatividad y documentos generados por el Órgano Rector deben divulgarse en la Gaceta Parlamentaria y en el portal de Internet de la Cámara.	Jucopo Cámara de Dips.	N.D.	De control
RTCD, art. 24, 1.	El Consejo informa semestralmente sobre políticas institucionales de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.	Consejo	N.D.	De control
RTCD, art. 24, 2.	La normatividad y documentos generados por el Consejo deben divulgarse en la Gaceta Parlamentaria, y en el portal de Internet de la Cámara dentro de los diez días hábiles siguientes a su expedición	Consejo	N.D.	De control
RTCD, art. 44.	Toda información en poder de la Cámara se presume pública y debe estar asequible, salvo la reservada y datos personales protegidos.	Secretaría General de la CDD.	N.A.	De control
RTCD art. 53	Las Comisiones y Comités deben incluir en el informe semestral la información sobre integrantes, sesiones, actas, dictámenes, minutas, iniciativas y puntos de acuerdo, así como el estado en que se encuentren, y ejercicio del presupuesto.	Comisiones CDD	N.D.	De control
APTS, art. 4.	La Cámara deberá poner a disposición del público la información sobre su estructura, facultades, directorio, orden del día de sesiones, la Gaceta Parlamentaria y el Diario de Debates, iniciativas de ley y proyectos, registro de asistencia de senadores a sesiones de pleno y comisiones, sentido de votos, remuneración, domicilio de Unidad de Enlace, metas y objetivos de las áreas, servicios y trámites que se ofrecen, asignación y ejercicio presupuestal, resultados de auditorías, contrataciones, marco normativo, informes, mecanismos de participación ciudadana, informes de viajes oficiales e informe semestral de presupuestal.	Cámara de Senadores	N.D.	De control
APTS, art. 8	La Cámara elaborará anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 62 de la Ley, del cual deberán remitir una copia al Instituto Federal de Acceso a la Información.	Cámara de Senadores	N.D.	De control
APTS,	La Mesa Directiva de la Cámara integrará una Unidad de	Mesa Directiva	N.D.	De control

²⁹ Un estudio realizado por el CIDE a petición del IFAI señaló lo siguiente: “en lo que respecta al grado de correspondencia entre los principios de publicidad y transparencia y el diseño institucional, notamos que en el Senado de la República se ha puesto mayor énfasis en aspectos de calidad institucional en detrimento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia. La Cámara de Diputados, por su parte, muestra un grado de correspondencia significativamente bajo, pues no sólo ha sido incapaz de cumplir con la publicación de datos formales de la organización, sino que tampoco ha podido incorporar a la transparencia en el diseño de sus unidades, ni en los esfuerzos institucionales en la materia [...] los dos órganos legislativos han fallado en los esfuerzos de publicación de información en la Internet. Esto es, ambas organizaciones no han sido capaces de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia, a pesar de contar con herramientas normativas que pudieran reglamentar el manejo de la información en dichas organizaciones” (CIDE-IFAI, 2006: 73-74).

art. 11	Enlace que recabará y difundirá la información.	del Senado		
APTS, art. 12	La Comisión de Administración fungirá como Comité de Información y coordinará y supervisará las acciones de transparencia, confirmará, modificará o revocará la clasificación de la información hecha por los titulares de las entidades de la Cámara.	Comisión de Administración del Senado	N.D.	De control
APTS, art. 14 y 17	La Cámara contará con un Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información que conocerá y resolverá los recursos de revisión y hará del conocimiento de la Contraloría del Senado las infracciones a la Ley, y rendirá un informe anual.	Comité de Acceso a la Información del Senado	N.D.	De control
RTCD, art. 10.	El Órgano Rector (de Transparencia) es la instancia encargada de establecer las políticas institucionales en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en la Cámara. Se integra por un Presidente, vocales (los coordinadores de todos los grupos parlamentarios) y cuatro consultores (el Secretario General, el Contralor, el Director de Asuntos Jurídicos y el Titular de la Unidad de Transparencia de la Cámara).	Órgano Rector de Transparencia de la Cámara de Diputados	N.D.	Político-administrativa
RTCD, art. 48, 1.	Los órganos de la Cámara deben designar a los responsables de procesar la información, tramitar y desahogar las solicitudes.	Todos órganos de la Cámara	N.D.	Político-administrativa

En 2009, sigue vigente el acuerdo parlamentario que el Senado aprobó seis años atrás donde señalaron que tal disposición era temporal y tendría vigencia “hasta que el Pleno emita las disposiciones legislativas que correspondan”. En virtud de que no existen mecanismos de sanción que obliguen al Senado a adaptar sus normas a la reforma constitucional, los procedimientos legislativos opacos y la escasez de información administrativa siguen prevaleciendo en esa institución.

Por su parte, el 6 de abril de 2009 se publicó el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, que obliga a la propia Cámara a tener disponible al público toda la información legislativa que se genere. En los hechos lo que está disponible al público son las iniciativas, dictámenes, minutas y decretos, además del Diario de los Debates y la Gaceta Parlamentaria, que contienen información relevante como las votaciones nominales, el debate del Pleno y el orden del día. Mientras que no se hace pública, y a pesar de estar estipulado en el Acuerdo para la Transparencia del Senado, información importante como la asistencia, debate y votación en comisiones y lo relativo a la distribución y ejercicio del presupuesto (ver sección 2.3). El cuadro 18 presenta las disposiciones tanto de ese reglamento como del citado acuerdo parlamentario del Senado en la materia. La novedad del reglamento recién aprobado es la creación de un Consejo, nombrado por la propia Cámara, que tiene la

capacidad de determinar en última instancia sobre la clasificación de información. Sin embargo, para que un asunto llegue a esa última instancia deberán pasar al menos otras dos instancias de revisión, controladas por los coordinadores de los grupos parlamentarios en la Cámara.

ii. Obligaciones reglamentarias individuales.

El estatus del legislador en México le permite, dentro de la ley y sus normas reglamentarias, actuar con absoluta irresponsabilidad. Mientras se conduzca con apego a las prácticas disciplinadas de su partido político, su desempeño en la legislatura no se verá afectado. Uno de los pocos esfuerzos por normar el comportamiento legislativo y hacer accesible al público las actividades que realiza cada legislador se supondría que es el Reglamento de Transparencia que, en el análisis literal de su contenido, nos hace ver que opera en contrario pues concentra en manos de los coordinadores parlamentarios las directrices y políticas en materia de transparencia en la Cámara de Diputados, al igual que en el Senado.

El cuadro 19 presenta las obligaciones que ambas disposiciones reglamentarias en materia de transparencia atribuyen en lo individual tanto a los legisladores como a los servidores públicos de los órganos parlamentarios.

Cuadro 19. Obligaciones en Reglamentos y Acuerdos, nivel individual.				
Ley	Descripción de la facultad otorgada	Sujeto	Sanción	Función
RTCD, art. 51	Los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios están obligados a publicar la información a que se refiere la ley de Transparencia.	Coordinadores de los Grupos Parlamentarios	N.D.	De control
RTCD, art. 54.	Los Grupos Parlamentarios deben presentar al Órgano Rector informes semestrales sobre custodia y condiciones de los vehículos, espacios físicos, bienes muebles e inmuebles, y asignación y destino final a detalle de los recursos económicos y materiales que se les provea institucionalmente.	Coordinadores de Grupos Parlamentarios	N.D.	De control
RTCD, art. 80	Cuando exista información considerada como confidencial, los titulares de los órganos deben remitir la información y prueba de riesgo en 5 días hábiles al Órgano Rector, para su resolución en dos días hábiles.	Titulares de todos los órganos	N.D.	De control
APTS, art. 9	Las entidades de la Cámara obligadas a proporcionar información de su quehacer público son los Órganos de Gobierno, Grupos Parlamentarios, Comisiones y Comités, IIL del Senado, Secretarías Generales, Tesorería, Contraloría Interna, Coordinaciones de Comunicación y Asuntos Internacionales, Direcciones	Servidores públicos de la Cámara de Senadores	En términos de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos	De control

	y Unidades.			
APTS, art. 22	Las entidades de la Cámara elaborarán semestralmente y por rubros temáticos un índice de los expedientes clasificados como reservados que deberá indicar cómo se generó la información, la fecha de su clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada.	Servidores públicos titulares de entidades internas	N.A.	De control

Conviene enfatizar que mientras que el acuerdo del Senado prevé fincar responsabilidades a aquellos servidores públicos y legisladores que no pongan a disposición del público la información prevista por la Ley y el propio Acuerdo, a diferencia del detallado reglamento de la Cámara de Diputados que no cuenta con un capítulo de sanciones o responsabilidades aplicables a legisladores.

2.3. Las cuentas del Poder Legislativo en México

A. El marco jurídico del gasto del Congreso en México

Para garantizar la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que estos poderes deberán aprobar sus respectivos proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ser integrado al proyecto de Presupuesto. La ley no señala cuáles deberán ser los procedimientos para hacerlo pero sí mandata que deberá ajustarse a los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y observar los criterios generales de política económica. El Poder Legislativo norma este procedimiento en su Ley Orgánica en la cual se atribuye a la Junta de Coordinación Política la aprobación del anteproyecto presupuestal. Para su elaboración, la Junta se apoya en un comité de administración “cuya presidencia deberá recaer en un Diputado del mismo Grupo Parlamentario de quien presida aquella” según la propia Ley. Con esta coincidencia de presidencias tanto del comité como de la Junta, se disminuyen las posibilidades de contar con mecanismos de control interorgánico. El Presidente de la Junta tiene la atribución de disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual y, una vez aprobado por la Junta y el Pleno, se deberá enviar al Ejecutivo para su integración al proyecto que deberá aprobar el Pleno de la Cámara de Diputados en los términos del artículo 74 constitucional.

Por su parte, la Cámara de Senadores no tramita el anteproyecto de presupuesto mediante la Junta de Coordinación sino a través de la Mesa Directiva del Senado. El documento es elaborado por la Comisión de Administración y para este efecto sirve de apoyo a la Mesa Directiva que, a diferencia de la respectiva en la Cámara de Diputados, sí puede estar presidida por el coordinador de algún grupo parlamentario. Esta diferencia puede parecer mínima pero resulta sustantiva si se observa que en ambos casos los controles políticos internos son débiles. Como lo afirma el propio Secretario General de la Cámara de Diputados, la Junta de Coordinación Política “es el órgano que actúa prácticamente como el Consejo de Administración de la Cámara a través de su órgano ejecutor que es el Comité de Administración” (ANOMAC, 2008).

La opacidad con que tradicionalmente se condujeron los asuntos del Poder Legislativo se justificaron mediante la inexistencia de un marco regulatorio efectivo. Desde 1934 y hasta 1979 (cuando se aprobó la Ley Orgánica del Congreso), la única normatividad interna del Congreso era el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. La contraloría interna de las cámaras del Congreso no estaba prevista ni en la Ley ni en su reglamento. Un acuerdo parlamentario de la Gran Comisión reconocía su creación, sin embargo, esa debilidad en su fundamento jurídico le otorgó capacidades muy limitadas para ser un efectivo control interno. Es a partir de 1999 cuando se reforma la Ley Orgánica y se fundamenta legalmente la existencia de una Contraloría Interna, tanto para la cámara de Senadores como para la de los Diputados.

La aprobación de la Ley de Transparencia detonó una serie de medidas adoptadas al interior del Poder Legislativo con el fin de institucionalizar sus procedimientos y dotar de una mayor eficiencia en el uso de los recursos del Congreso. Durante la LX Legislatura (2006-2009) ambas cámaras avanzaron en la elaboración de instrumentos normativos para regular el trabajo de las áreas administrativas. Hasta ahora, contar con normatividad en materia administrativa es un avance, pero el reto más importante es su efectividad, cumplimiento y la transparencia en el uso de los recursos. No basta apearse al marco jurídico ahora que éste existe, sino hacerlo con honestidad, transparencia y voluntad política para evitar el dispendio.

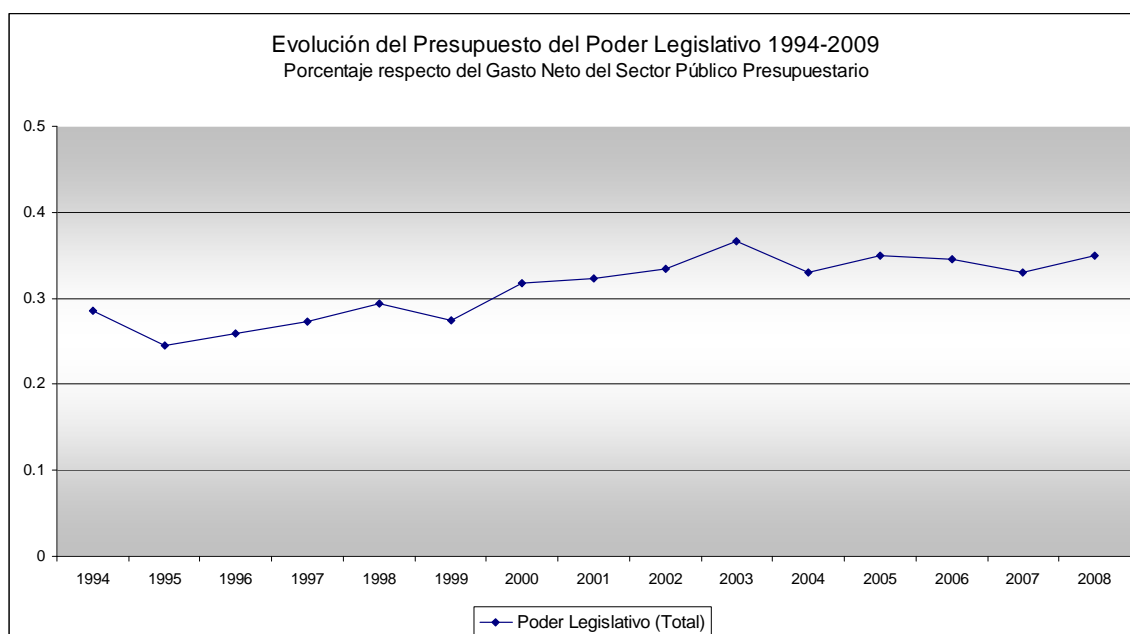
B. ¿Cuánto y en qué gasta el Poder Legislativo?

Todo legislador tiene derecho a un ingreso mensual denominado *dieta*. Para los diputados el monto a 2009 es de \$77,745 pesos mensuales. A esto se debe sumar una prestación que se llama “asistencia legislativa” por \$45,786 pesos mensuales que el legislador puede ocupar en sus actividades de vinculación ciudadana o simplemente asumirlo para sus gastos sin necesidad de comprobación o justificación alguna, además de una percepción adicional denominada “atención ciudadana” por \$28,772 que igualmente viene integrado a su percepción mensual y sobre la que tampoco requiere justificación o comprobación. En total, un diputado percibe mensualmente \$152,303 pesos. Para los senadores, el monto de su dieta en 2009 era de 126,800 pesos y, aunque se argumenta que los senadores no recibirán ninguna prestación económica adicional, reciben, al igual que los diputados, beneficios a través de las subvenciones de los grupos parlamentarios para apoyar su gestión legislativa, como son vales para el pago de alimentos, tarjetas de pago de carreteras y autopistas, pasajes aéreos nacionales a su lugar de origen, apoyo para la contratación de personal de apoyo con cargo al grupo parlamentario, servicio telefónico ilimitado nacional, seguro de gastos médicos³⁰, gratificación de fin de año de 40 días de dieta, fondo de ahorro o seguro de separación individualizado, seguro colectivo de vida, aguinaldo, apoyo para informes de gestión, gastos funerarios de beneficiarios, además de otros gastos que acuerde cada legislador con su coordinador. Estos beneficios son incuantificables e incuantificados en los documentos del Poder Legislativo ya que se presentan agregados y su desagregación por legislador es imposible de obtener, así sea mediante la Ley de Transparencia.

La discrecionalidad de los gastos del Poder Legislativo en México puede resultar escandalosa. La Ley de Transparencia y los Acuerdos Parlamentarios en la materia no han sido obstáculo para que la asignación de recursos en el Congreso siga siendo libre, dependa exclusivamente de los coordinadores parlamentarios y sobre la que no haya una explicación que justifique el uso de recursos en diversas materias. Sin embargo, los beneficios

³⁰ En 2006, el total en gastos médicos cubiertos tan sólo por la Cámara de Diputados fue de 34.8 millones de pesos pagados a una aseguradora. Según cálculos del Secretario General de la Cámara de Diputados, el gasto antes de la LX legislatura oscilaba en los 80 millones de pesos anuales ya que no existía ningún tipo de restricción para el reembolso de los gastos médicos.

personales que obtienen los legisladores no son el gasto más oneroso del órgano legislativo, sino el aparato administrativo que a lo largo de los años ha acompañado la tarea del Congreso. Se estima que la Cámara de Diputados tiene 5,745 empleados de los cuales el 33% es de base sindicalizado, el 30% es personal temporal por honorarios y casi el 20% son funcionarios de mandos medios y superiores; a pesar de que desde 2000 se cuenta con un Estatuto para la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, éste fue anulado por la LVIII Legislatura (2000-2003) con el fin de evitar los controles internos para la asignación de puestos administrativos al interior de la Cámara mediante cuotas partidistas. La consecuencia de su anulación ha sido la poca profesionalización del personal administrativo y el sometimiento de los mismos a los intereses de los grupos parlamentarios y que la sistematización de procesos internos presente serios obstáculos, entre los que destaca la elaboración del presupuesto interno, cuya sistematización es nula ya que la elaboración del Presupuesto interno de la Cámara se realiza, en su totalidad, manualmente.



Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Finanzas Públicas de la Cámara de Dip. y del D.O.F.

El presupuesto del Congreso ascendió a 9.3 mil millones de pesos en 2009 que representa el .3% del gasto total nacional. La evolución del presupuesto de la Cámara no ha aumentado significativamente y el porcentaje respecto del gasto nacional ha oscilado entre .27 y el .3 del gasto total. Aunque parece mínimo en términos porcentuales respecto del monto que

ejerce el gobierno federal, eso no justifica que los recursos no estén debidamente fundamentados, que no haya transparencia en su ejercicio, que las decisiones sobre el gasto sean discrecionales y que no haya sanciones por el uso indebido.

En 1998 se creó un primer centro de estudios especializado en finanzas públicas, con el fin de contar con un órgano de apoyo técnico para que la Cámara de Diputados contara con mejores herramientas para influir en el proceso presupuestario³¹. Quedaba claro a la mayoría opositora de esa cámara que no bastaba con tener la facultad legal para modificar el presupuesto si no tenían la capacidad técnica y el conocimiento para hacerlo. Posteriormente, se fueron creando más centros de estudios³² con el fin de apoyar la tarea legislativa y, por su parte, el Senado reorganizó el existente Instituto de Investigaciones Legislativas y en 2008 emitió un nuevo reglamento que no modificó la estructura, líneas de investigación y procedimientos para los nombramientos internos, los cuales siguen dependiendo de los coordinadores de los grupos parlamentarios. Sin embargo, el proceso de profesionalización y alto nivel de especialización de su personal sigue siendo una tarea pendiente³³, a pesar la carga presupuestal que representan (139.9 millones de pesos anuales). Estos centros representan un significativo avance para que el Poder Legislativo cuente, hacia el mediano plazo, con unidades de apoyo en su tarea legislativa. Algo muy diferente sucede con las actividades que se desarrollan al interior de los grupos parlamentarios donde no existe transparencia en el uso y asignación de recursos públicos y donde las partidas que son asignadas a los partidos son mucho más elevadas que un centro de estudios. El gasto en los centros de estudio representa un mínimo comparado con las subvenciones que se otorgan a los grupos parlamentarios en cada Cámara. El rubro de subvenciones de los grupos parlamentarios fue auditado en 2006 por la Auditoría Superior de la Federación y se encontró que bastaba la firma del coordinador del grupo parlamentario para “comprobar” y “justificar” el gasto. Mayor opacidad en el uso de los

³¹ El centro fue creado para “auxiliar a las comisiones ordinarias de dictamen legislativo con competencia en cuestiones de la hacienda pública, así como a los grupos parlamentarios y diputados que requieran de apoyo técnico para el mejor desarrollo de sus funciones” según la propia Cámara de Diputados (ASF, 2006:22).

³² En 1999 se crearon también los centros de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el de Estudios Sociales y de Opinión Pública; en 2005 los centros de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, y de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Todos adscritos a la Secretaría de Estudios Parlamentarios.

³³ Según datos de la ASF, sólo el 3.6% de los trabajadores de la Cámara de Diputados, pertenece a un Centro de Estudios.

recursos públicos es difícil de imaginar. La norma entonces aprobada por la Mesa Directiva del Senado señalaba que “la comprobación del gasto se hará a través de recibo firmado por cada coordinador de Grupo Parlamentario que recabará la Tesorería”, igualmente sucedía en la Cámara de Diputados³⁴.

Desde 2008 se cuenta con nuevas normas internas³⁵ que han iniciado su aplicación y aún es imposible conocer su evaluación mediante el portal de transparencia de la Cámara de Senadores o de Diputados³⁶.

C. ¿Rinde cuentas el Poder Legislativo respecto del uso de recursos?

La respuesta a la pregunta de esta sección es muy simple: no. El Poder Legislativo en México no rinde cuentas sobre el uso de sus recursos. El marco constitucional, las leyes y la normatividad administrativa, así como la estructura del reparto de poder al interior del Congreso, están diseñados para concentrar el poder en las manos de los coordinadores parlamentarios de la mayoría legislativa e impedir, mediante todos los medios posibles, hacer públicos los pormenores del gasto ejercido por cada coordinador parlamentario, así como los criterios para su asignación. Esto no significa que haya una violación a la ley o que existan desviaciones, eso sólo podría documentarse mediante una exhaustiva auditoría realizada por un órgano interno de control independiente, autónomo, con capacidad técnica,

³⁴ Independientemente de las partidas presupuestales para los gastos ordinarios del Congreso, los grupos parlamentarios crean partidas para justificar sus gastos, en todo caso, los comprobantes no existen ni mucho menos las razones que justifiquen rubros como los siguientes: Apoyo a la Fracción Parlamentaria; Asignación adicional a la Fracción Parlamentaria; para la operación de Comisiones Legislativas; Apoyo económico especial para el pago de cuotas por incorporaciones al seguro de salud; Apoyo para trabajo legislativo y de gestión a legisladores; para atender compromisos por término de gestión; Apoyo extraordinario al trabajo legislativo de la Fracción Parlamentaria; Asignación extraordinaria de inicio de Legislatura; Asignación extraordinaria para apoyo tecnológico; Asignación especial de apoyo administrativo mensual; Apoyo para el trabajo legislativo y de gestión; Apoyo extraordinario a la Fracción Parlamentaria; Apoyos extraordinarios, adicionales o especiales a la Fracción Parlamentaria.

³⁵ Ambas Cámaras del Congreso han avanzado significativamente en el ordenamiento administrativo, aunque su operación siga siendo uno de los retos pendientes.

³⁶ A la propia ASF se le negó el acceso a la información que justificaba el uso de recursos para desarrollo de funciones legislativas de los grupos parlamentarios. Así lo reporta el órgano fiscalizador: “en lo referente a las asignaciones a los Grupos Parlamentarios, que tuvieron por objeto apoyar el desarrollo de las funciones legislativas y de gestoría de los Senadores, por un total de 548,870.2 miles de pesos, en que únicamente se revisaron los recibos firmados que comprueban la transferencia de los recursos a los Grupos Parlamentarios, en virtud de que no se proporcionó el acceso a la documentación justificativa y comprobatoria de este gasto, lo que constituyó una limitante para el proceso de fiscalización” (ASF, 2006: 123).

cuyo titular no responda a los intereses de las elites parlamentarias y sus decisiones sean previamente sancionadas por los propios sujetos fiscalizados. Esto significa que a pesar de los avances formales en acceso a la información y control de recursos públicos, la normatividad que se han dado las cámaras los exime de rendir cuentas y que para poder evaluar sería necesaria una auditoría general.

Los incentivos y las sanciones informales están en manos de los coordinadores parlamentarios; la normatividad y los mecanismos formales de sanción están en manos de funcionarios cuya permanencia en el cargo depende de la voluntad de los propios actores fiscalizados; la estructura administrativa además de obesa es ineficiente; salvo contadas excepciones, los órganos técnicos de apoyo y de investigación no han logrado profesionalizarse; los legisladores y servidores públicos promueven la cultura de la opacidad y evitan, por cualquier medio, ser sometidos al escrutinio público. La normatividad y la tradición han permitido la discrecionalidad en la asignación de recursos y, en caso de desviaciones, las sanciones son débiles en el mejor de los casos. Para un ejercicio transparente de los recursos públicos, no sólo en el Legislativo, se necesita mucho más que normas y procedimientos rígidos. Es necesario dejar atrás la cultura política autoritaria, la opacidad en la toma de decisiones y la discrecionalidad en la aplicación de la ley. Una cultura de rendición de cuentas se construye con normas, principios, valores y prácticas cotidianas. Sin esto último, lo primero resulta superfluo.

3. ¿A quién rinde cuentas el Poder Legislativo en México?

El diseño institucional de la rendición de cuentas en México y, en particular, de la rendición de cuentas parlamentaria es inoperante como sistema. No existe un sistema de rendición de cuentas sino responsabilidades aisladas que competen a diferentes autoridades con un marco jurídico contradictorio y omiso. El único aspecto del diseño institucional con niveles mínimos de congruencia, objetivos específicos y procedimientos claros, ha sido el régimen de fiscalización interorgánico que el Poder Legislativo ejerce frente a los otros órganos del Estado y en particular frente al Ejecutivo. El órgano de fiscalización de la Cámara de Diputados, aún a pesar de no gozar de plena autonomía, ha logrado alcanzar sus objetivos para dotar a los legisladores de información para evaluar el ejercicio del gasto público, aunque las sanciones sigan siendo débiles.

Todo órgano del estado y todo servidor público debe rendir cuentas por su actividad en el ejercicio de su encargo. Sin embargo, los legisladores mexicanos gozan además de fuero constitucional, de un régimen legal *ad hoc* que les permite asumir el ejercicio de su encargo en condiciones excepcionales pues no están obligados a rendir cuentas a nadie. El legislador mexicano no puede ser sancionado o premiado por sus electores, en virtud de no estar permitida la reelección inmediata; no está obligado a informar o justificar sus acciones o decisiones en el Congreso a sus electores, sus distritos electorales u otro. En México, los legisladores gozan de un régimen jurídico prácticamente de excepción por la inexistencia de sanciones por sus acciones y cuyas actividades ordinarias son difícilmente accesibles al público en general debido a la lejanía prevaleciente entre la sociedad y sus representantes. Tanto diputados como senadores cuentan con incentivos para rendir cuentas a sus partidos políticos y a sus líderes parlamentarios, quienes poseen instrumentos institucionales para controlar la disciplina partidaria y promover la carrera política de los legisladores. En un sistema democrático donde la posibilidad de una carrera política exitosa dependa de los ciudadanos y no exclusivamente de los líderes de partido, un sistema eficiente de rendición de cuentas puede ser posible.

Salvo la función fiscalizadora del Poder Legislativo en México, el resto de funciones que ejerce el Congreso por mandato, está basado en un marco legal que no propicia la rendición de cuentas, ni de los órganos parlamentarios en su conjunto ni de sus integrantes. La práctica parlamentaria se rige por mecanismos institucionales que propician la irresponsabilidad y aíslan al Poder Legislativo de la sociedad.

¿Cuáles son las razones que explican la existencia de ese precario sistema de rendición de cuentas del Poder Legislativo en México? Los factores causales son múltiples y en distintos niveles. El impedimento de la reelección inmediata de legisladores otorga poderes extraordinarios a los partidos políticos para controlar el comportamiento de diputados y senadores.

El marco jurídico mexicano ha sido diseñado para que el Congreso exija cuentas pero no para rendirlas. Aún cuando hay mandatos específicos para los órganos parlamentarios y para sus miembros, al no haber sanciones por su incumplimiento, no puede existir rendición de cuentas efectiva. En síntesis, este diagnóstico de la estructura de rendición de cuentas que se presenta, muestra tres elementos fundamentales por los que se puede concluir que el Poder Legislativo en México y sus legisladores no rinden cuentas a la sociedad.

Primero, la *calidad normativa* es pobre porque no regula de manera efectiva el cumplimiento de las obligaciones parlamentarias. La actividad del Congreso se rige por un reglamento obsoleto que, en la práctica, debe ser sustituido periódicamente por acuerdos parlamentarios coyunturales y fáciles de modificar que impiden al Poder Legislativo tener un alto grado de institucionalización y, aún aquella normatividad actualizada, no identifica responsables colectivos o individuales por incumplimiento de las responsabilidades que está obligado a realizar el Congreso.

Segundo, la *calidad institucional* es también muy baja. La pluralidad en el Congreso y la experiencia de gobiernos divididos tuvo efectos positivos y avances en la materia, sin embargo, este proceso de institucionalización se ha estancado en los últimos años por la negativa de los partidos a autoimponerse instrumentos de control y evaluación de sus

responsabilidades. Los órganos de control interno que dispone el Congreso son débiles y sus autoridades están sometidas a controles de carácter político, los recursos humanos no son especializados, el aparato burocrático interno es poco eficiente y su personal es inestable en términos laborales. Adicionalmente, el uso de los recursos institucionales es controlado exclusivamente por los coordinadores parlamentarios, sin posibilidades de control externo.

Tercero, la *transparencia* y *el acceso* a las actividades del Poder Legislativo no están garantizadas de manera efectiva por la Ley ya que ésta carece de mecanismos de coerción. 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; y, lo que es más grave, no hay regla alguna que regule el cabildeo y la participación de grupos de interés en las actividades del Poder Legislativo, así como sus potenciales conflictos de interés en la actividad legislativa.

Una legislatura democrática, funcional, institucionalizada, responsable y eficaz, debe pasar por un estricto control externo que evalúe su funcionamiento y que sancione o premie el cumplimiento de las actividades parlamentarias para las que fueron electos sus miembros. Un Congreso sin rendición de cuentas no sólo es inviable en una democracia representativa, es también un dique que impide la consolidación democrática y el ejercicio de las libertades y derechos políticos de la sociedad. 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.

4. Bibliografía

- ANOMAC, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y el Distrito Federal (2008) Versión estenográfica de la *Conferencia Magistral del Secretario General de la Cámara de Diputados, XII Asamblea Internacional*, 29 agosto de 2008, mimeo.
- ASF, Auditoría Superior de la Federación (2005) *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (Octubre 1824 – Abril 2005)*, México: H. Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación.
- ASF (2006) *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2007*, disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/indice.htm>
- Bovens, Mark (2006) *Analysing and Assessing Public Accountability. A conceptual Framework European Governance Papers (eurogov) No. C-06-01*.
- Bradbury, Jonathan (2003) "Accountability" en McLean, Ian, ed. *Oxford Concise Dictionary of Politics*, New York: Oxford University Press, p. 1.
- Casar, María Amparo (1996) "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México" *Política y Gobierno*, vol. III (1), pp. 61-92.
- (1999) "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México" *Política y Gobierno*, vol. VI (1), pp. 83-128.
- CIDE-IFAI (2006), *Estudio en Materia de Transparencia de Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*, México: Instituto Federal de Acceso a la Información, Disponible en <http://www.ifai.org.mx/SitiosInteres/estudios>
- CIDE-Monitor Legislativo (2006) *Transparencia de los Órganos Legislativos de las Entidades Federativas de México*, México: CIDE.
- Cobrerros, Mendazona, E. y Sáinz Arnaiz, A. (1991) *La defensa del estatuto de los parlamentarios*, Vitoria: Parlamento Vasco.
- Dahl, Robert A. (1992) *La Democracia y sus críticos*, Barcelona: Paidós.
- Fernández Ruiz, Jorge (2003) *Poder Legislativo México*: Porrúa-UNAM.
- Gunther, Richard, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle, eds. (1995), *The Politics of Democratic Consolidation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gutiérrez, Gerónimo, Lujambio, Alonso y Valadés Diego (2001) *El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada* México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- IPU Inter-Parliamentary Union (1963) *Parliaments. A comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, Londres: IPU-Cassell and Co.

- Kitschelt, Herbert and Steven I. Wilkinson, eds. (2007) *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, New York: Cambridge University Press.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad (1987) *La Contraloría y el Control Interno en México*, México: Fondo de Cultura Económica-Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Loewenstein, Karl (1989) *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel, trad. Alfredo Gallego, 2ª ed.
- Lomelí, Leonardo y Zebadúa, Emilio (1998) *La política económica de México en el Congreso de la Unión (1970-1982)*, México: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- Madison, J. Hamilton, A. y Jay, J. ([1788] 2000) *The Federalist. A commentary on The Constitution of The United States*, New York: The Modern Library.
- Mainwaring, Scott y C. Welna, eds. (2003) *Democratic Accountability in Latin America*, New York: Oxford University Press.
- Marván Laborde, Ignacio (2002) “Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana” en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, coords. *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, México: CIDE-Taurus, pp. 127-156.
- Méndez, Enrique y Garduño, Roberto “La Cámara de Diputados repartió entre las bancadas más de 78 millones no ejercidos” periódico *La Jornada*, sección Política, 18 de marzo de 2009.
- Mezey, Michael L. (2008) *Representative Democracy. Legislators and Their Constituencies*. Maryland: Rowman and Littlefield publishers.
- Morlino, Leonardo (2007) “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?” *Revista de ciencia Política*, vol. 27 (2), pp. 3-22.
- Nacif, Benito (2004) “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo” *Política y Gobierno*, vol. XI (1), pp. 9-41.
- Nohlen, Dieter (2004) “Accountability” en Nohlen, D. ed. *Diccionario de Política*, México: Porrúa, p. 7.
- Norton, Philip (1993) *Does Parliament Matter?* New York: Harvester Wheatsheaf.
- Norton, Philip y Wood, David M. (1993) *Back from Westminster. British Members of Parliament and Their Constituents* Lexington: The University of Kentucky Press.
- O'Donnell, Guillermo (2003) “Horizontal Accountability: The legal Institutionalization of Mistrust” en Mainwaring, Scott y C. Welna, eds. (2003) *Democratic Accountability in Latin America*, New York: Oxford University Press, pp. 34-54.
- O'Donnell, Guillermo (2006) “Notes on Various Accountabilities and Their Interrelations” en Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, eds. (2002) *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies* University of Pittsburgh Press, pp. 334-343.

- O'Donnell, Guillermo (2007) "Accountability Horizontal" en O'Donnell, G. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 85-112.
- O'Donnell, Guillermo (2008) "Democracia y Estado de Derecho" en Ackerman, John A., coord. *Mas Allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México: Siglo XXI, pp. 89-99.
- O'Donnell, Guillermo, J. Vargas Cullell y O. M. Iazzetta, eds. (2004) *The Quality of Democracy. Theory and Applications*, Indiana: Notre Dame University Press.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, eds. (2002) *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies* University of Pittsburgh Press.
- Philp, Mark (2009) "Delimiting Democratic Accountability" *Political Studies*, Political Studies Association, vol. 57(1), marzo de 2009, pp. 28-53.
- Przeworski, Adam (1999) 'Minimalist conception of democracy: a defense', en Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon, eds., *Democracy's Value* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 23-55.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin, eds. (1999) *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Puente, Khemvirg (2006) ""Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano" en Téllez, Mario A., coord. *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho* México: UAM, ITESM y Poder Legislativo del Estado de México, pp. 83-122.
- Punset, Ramón (2001) *Estudios Parlamentarios*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Salazar, Claudia (2009) "Dividen 'sobrantes' entre los diputados" periódico *Reforma*, sección nacional, 20 de abril de 2009.
- Sartori, Giovanni (1994) *Ingeniería Constitucional Comparada* México: FCE.
- Schedler, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
- Schumpeter, Joseph [(1942) 1975] *Capitalism, Socialism and Democracy* New York: Harper and Row.
- Solares Mendiola, Manuel (2004) *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Tena Ramírez, Felipe (2007) *Derecho Constitucional Mexicano* México: Porrúa.
- (2008) *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, México: Porrúa.
- UIP Union InterParlamentaria (2006) *El Parlamento y la Democracia en el Siglo XXI. Una Guía de Buenas Prácticas*. Escrito y Revisado por David Beetham, Ginebra: Inter-Parliamentary Union.
- (2007) *Instrumentos de Control Parlamentario. Estudio Comparativo de 88 Parlamentos Nacionales*. Ginebra: Inter-Parliamentary Union.

----- (2008) *Evaluar un Parlamento. Conjunto de herramientas para la autoevaluación de un Parlamento*, Genève: Interparliamentary Union.

Marco jurídico:

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> Último acceso: febrero de 2009.

LOCGEUM. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>. Último acceso: marzo de 2009.

RGICGEUM. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf> Último acceso: mayo de 2009.

LFSF. Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> Último acceso: marzo de 2009.

LFRC. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas. Disponible en <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/> Último acceso: mayo de 2009.

LFPRH. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf> Último acceso: Abril de 2009.

LT. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf> Último acceso: abril de 2009.

RTCD. Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf> Acceso: Mayo 2009.

APTS. Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores. Disponible en: http://transparencia.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=21 Último acceso: mayo de 2009.