



**MOVIMIENTO  
CIUDADANO**

# **INTRODUCCIÓN A LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA**

**ROBERTO MANCILLA  
CON ILUSTRACIONES DE OLIVER GONZALEZ**

# **INTRODUCCIÓN A LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA**

# INTRODUCCIÓN

Las leyes son importantes, pero también cómo y quién las genera. Tenemos un sistema de leyes sumamente complejo, pues existen 33 poderes legislativos en México. Por esta razón, el presente cuadernillo se propone explicar cómo aplica el tema de la transparencia al poder legislativo federal, en un intento de ir generando la comprensión del tema.

Además, existe un desconocimiento generalizado de qué es la función legislativa, por lo cual este cuadernillo busca explicarla de forma general. Hay un principio de derecho que dice que “la ignorancia del Derecho no exime de su cumplimiento”; el conocer nos permite exigir que se apliquen las leyes, se hagan de una forma más justa y los servidores públicos ejecuten un mejor trabajo.

En Movimiento Ciudadano, hemos hecho varios avances con esta idea de la “Escuela de la Transparencia,” pero consideramos que aún hay muchos temas por explorar y son necesarios para que existan una mayor conciencia cívica y participación ciudadana. Cuando yo entré al tema de la transparencia, batallé mucho para encontrar textos introductorios y, por eso, hemos hecho los cuadernillos y la legislación comentada.

Es muy importante diseminar este tipo de información, pues no se encuentra con facilidad al ser un tema muy novedoso; entre más conocimiento tengan los ciudadanos, mayor será su participación en la vida cívica. Por estas razones, amablemente le pedimos al lector o lectora lo siguiente: si les gusta el contenido de cualquier cuadernillo, compártanlo con un amigo, los vecinos, la familia o quien se interese en general con el tema. Un mejor país se hace cuando todos participan activamente en él.

**ATENTAMENTE,  
ROBERTO MANCILLA**

*Presidente de la Comisión Nacional de Transparencia de Movimiento Ciudadano,  
doctor en Derecho por la Universidad de California, Berkeley.*

# ¿QUÉ ES EL PODER LEGISLATIVO?

Para entender cómo funciona el Poder Legislativo, debemos entender primero lo que es el Estado. Esta palabra proviene del latín *status*, de “*stare*,” “estar,” y se utilizaba para referirse a un “estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la convivencia.” Desde el siglo XV, este término comienza a utilizarse de diversas formas, hasta que Maquiavelo, según Jellinek, introdujo en la literatura política la palabra “Estado.”

El Estado es la organización política de un grupo de personas, en un territorio determinado, con un propósito de permanencia, al buscar cumplir una finalidad que se renueva constantemente. Hablamos de un Estado unitario, cuando existe un gobierno y una identidad nacional, y federal, cuando existe un gobierno e identidad nacional, pero también existen gobiernos e identidades regionales.

Dentro del gobierno de un Estado, es decir, los órganos que dirigen el rumbo de las personas organizadas en un territorio, tenemos a los poderes constituidos. Éstos son tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y son producto de la doctrina de división de poderes que establece que el poder debe ejercerse de forma fragmentada, de manera que nadie (persona o grupo) pueda disponer de todo a la vez y usarlo para sus intereses.

Lo anterior implica que hay un órgano para crear las leyes que regulan el funcionamiento de la sociedad (Poder Legislativo); otro está encargado de evitar conflictos entre distintas personas y



(Con todo el respeto a la legendaria caricatura de Ben Franklin)

<sup>1</sup>Serra Rojas, Andrés, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 1964, p. 159.

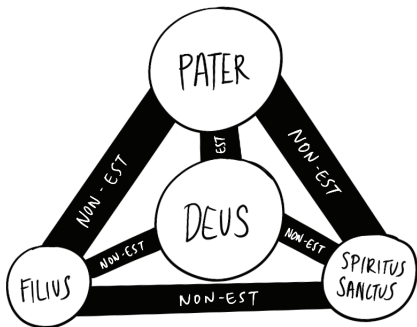
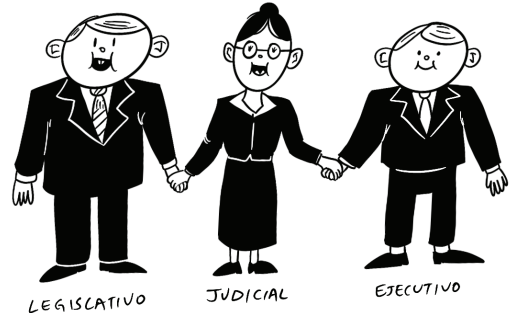
<sup>2</sup>*Idem.*

administra por medio del mismo el desarrollo de dichas normas (Poder Judicial): y, finalmente, existe uno que lleva a cabo las políticas públicas (Ejecutivo). Esto es una simplificación porque el Ejecutivo puede crear normas llamadas reglamentos, el Legislativo tiene facultades para llevar a cabo juicios políticos, y el Judicial puede realizar políticas públicas, entre muchos otros cruces.

Es decir, no existe una división clara entre lo que constituye el dominio de un poder y otro, e incluso puede variar de país en país; es decir, la división de poderes es un proceso dinámico y cambiante. Históricamente, la división de poderes viene de la doctrina política de los siglos XVI y XVII en adelante y, por lo tanto, uno puede identificar su simbolismo con la trinidad:

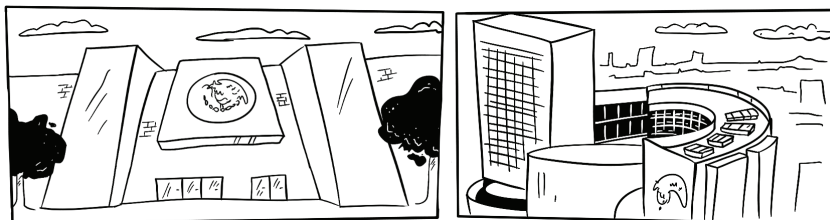
Además, existen los órganos extra poder y éstos llevan a cabo funciones fuera de estas tres actividades clásicas y pueden incluso tomar parte en las mismas; cuando los mismos están mencionados en la Constitución, se denominan órganos constitucionales autónomos. Son ejemplos de lo anterior la Fiscalía General de la República, la UNAM y el INAI.

Como México es un estado federal, la estructura de gobierno nacional se replica con ciertos cambios a nivel local por medio de una Constitución, de forma tal que en el mismo existen poderes constituidos y órganos constitucionales autónomos estatales. En México, existe un Poder Legislativo federal y 32 Poderes Legislativos locales.

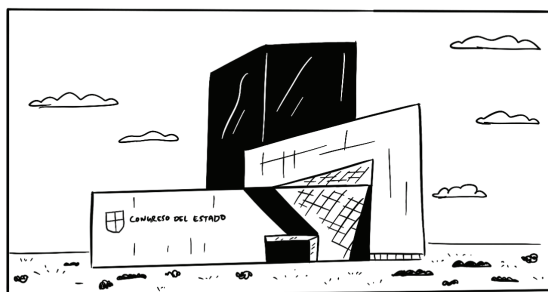


# ¿CÓMO SE ORGANIZA Y FUNCIONA EL PODER LEGISLATIVO?

A nivel federal, el Poder Legislativo se encuentra depositado en dos órganos: La Cámara de Diputados y la de Senadores, es decir, es una legislatura bicameral; en los poderes legislativos estatales, existe un Congreso estatal y, por lo tanto, son unicamerales.



BICAMERAL



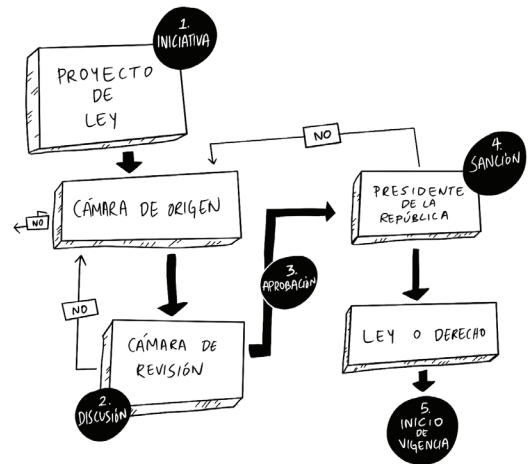
UNICAMERAL

En su conjunto, la Cámara de Diputados y Senadores forman el Honorable Congreso de la Unión; la forma en que se eligen a quienes lo conforman, lo que pueden y no hacer, su apertura de sesiones y la manera en cómo se llevan a cabo las actividades ceremoniales se encuentran establecidas en los artículos 50 a 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El proceso legislativo se encuentra contenido en los artículos 71 y 72 constitucionales y comprenden los siguientes pasos: 1) hay una iniciativa en cualquiera de las dos Cámaras, a la que se denominará “de origen”; 2) se admite y se estudia; 3) se vota y se aprueba (o rechaza); 4) si se aprueba, se envía como minuta a la otra Cámara, que se denomina revisora, donde se dictamina y se vota; 5) posteriormente, se manda al Presidente para que la promulgue y ordene su publicación, aunque el presidente pudiera vetar la ley y regresarla con observaciones para que se estudie y vote de nueva cuenta.



En el artículo 73 de la Constitución, se establecen una serie de facultades exclusivas del Congreso, es decir, cosas que las Cámaras pueden hacer como un conjunto y no pueden realizar los otros poderes u los órganos constitucionales autónomos. La lista de cosas que puede hacer es impresionante (supera las 30 fracciones, si se toman sub fracciones y fracciones numeradas), pero en general habla de temas en los que debe legislar de forma exclusiva (como lo son los datos personales, la seguridad nacional y las telecomunicaciones), pero también tiene facultades como la de admitir nuevos estados a la Unión o crear nuevos, facultad que fue usada en 1974 para darle grado de estado a Quintana Roo y a Baja California Sur.



En el artículo 74, se listan las facultades de la Cámara de Diputados—es decir, cosas que no puede hacer nadie más—y éstas se circunscriben a aprobar el Plan de Desarrollo, ratificar el nombramiento del Secretario de Hacienda, aprobar el Presupuesto de Egresos, entre otras.



“Es una lista corta.”

Las facultades de la Cámara de Senadores quedan listadas en el artículo 76 y comprenden los temas de política exterior, seguridad nacional y nombramientos, pues se permite analizar la política exterior que formule el Ejecutivo, aprobar tratados, ratificar nombramiento de secretarios de Marina, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Función Pública, cónsules y embajadores; además, debe aprobar Estrategia Nacional de Seguridad Pública.



# ¿QUÉ ES LA TRANSPARENCIA Y CÓMO FUNCIONA?

La transparencia es la obligación de hacer pública la información generada por actores públicos en el ejercicio de sus funciones en los términos que señala la legislación aplicable. El artículo 1º de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que la transparencia aplica a “Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo” y, a partir de su lectura, se pueden enumerar los siguientes:

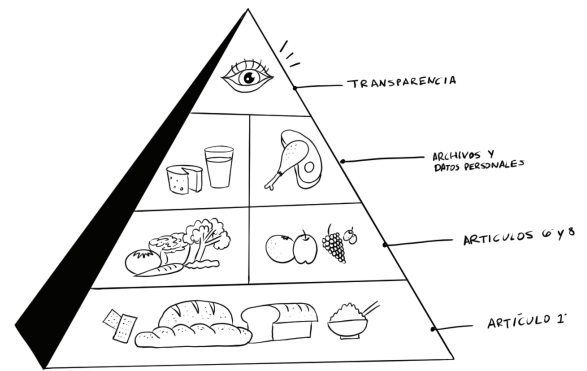
1. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (local y federal).
2. Órganos autónomos (local y federal).
3. Partidos políticos (con registro nacional y local).
4. Fideicomisos.
5. Fondos públicos.
6. Y en general “...cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.”



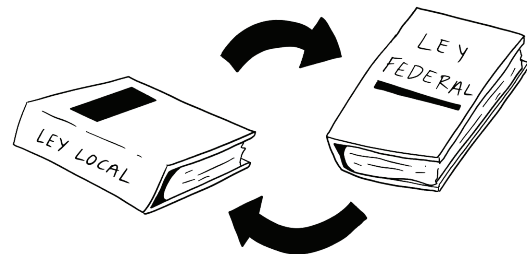
En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen tres artículos relevantes para el tema de la transparencia: el primero, el sexto y el octavo. El primero establece la base general de los derechos humanos sobre la que se



construye el derecho de acceso a la información y el régimen jurídico de la transparencia; el sexto desarrolla el derecho de acceso a la información y cómo se debe manejar la transparencia a nivel nacional y local, incluyendo al órgano responsable. El artículo octavo establece el derecho de petición, es decir, la base de las peticiones de acceso a la información y de datos personales.



Estos artículos formaron la plataforma para la creación de la legislación de transparencia que actualmente nos rige. En lo que respecta al Poder Legislativo, existen dos leyes que pueden ser aplicables: La Ley General de Transparencia y la Ley Federal de Transparencia; la primera aplica a todos los sujetos obligados (federales y locales), mientras que la local aplica sólo al gobierno federal.



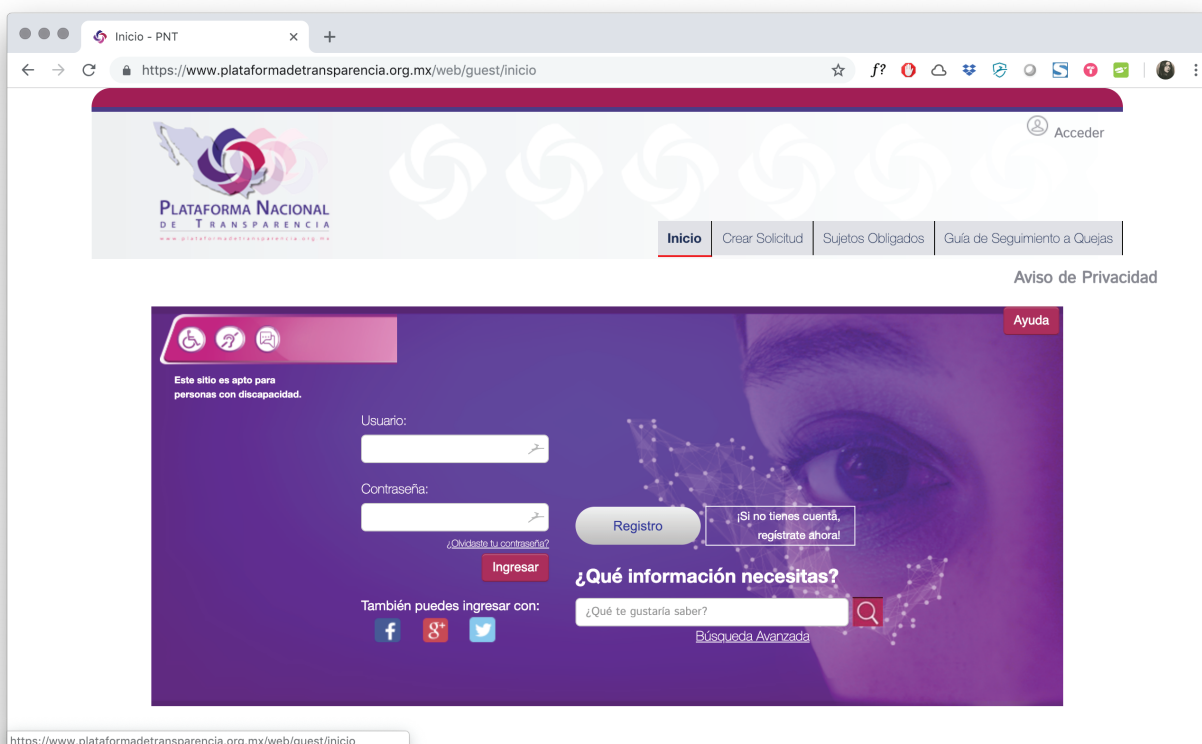
La Ley General de Transparencia establece, en su artículo 70, una serie de obligaciones que son para todos los sujetos obligados (en lo sucesivo, obligaciones generales). Sin embargo, al ser estos criterios demasiado amplios—no todo su contenido resulta aplicable—el garante (en este caso el INAI) realiza una tabla de aplicabilidad, en ella señala qué partes del artículo 70 deben cumplirse.



Por otra parte, las obligaciones de transparencia específicas se encuentran en el Capítulo III del Título Quinto de la Ley (tiene su equivalente en la Ley Federal), en él se comprenden obligaciones de ejecutivos federal, estatales y municipales (Artículo 71), de legislativo federal y estatales (Artículo 72), de los poderes judicial federal y estatales (Artículo 73), de órganos autónomos, incluidos comisiones de derechos humanos y garantes de transparencia (Artículo 74), universidades (Artículo 75), partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales (Artículo 76), fideicomisos, fondos públicos y mandatos (Artículo 77) y sindicatos (Artículos 78 y 79).

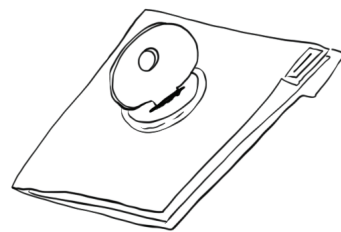
Dicha información pasa a ser conocimiento de todos por medio de una página de Internet diseñada para dicho propósito—el sujeto obligado debe de crearla— en la Plataforma Nacional de Transparencia y en la plataforma de transparencia local. Es decir, la Cámara de Diputados y la de Senadores deben contar con su propia página de transparencia para cargar información, además de subirla a un sitio de gobierno federal.

El artículo 49 de la Ley General de Transparencia establece la obligación del INAI, y de todos los órganos estatales de transparencia, de poner en funcionamiento una “plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley.” De acuerdo con el artículo 50 de la ley citada, esta plataforma debe tener un sistema para las solicitudes de acceso a la información, uno para la gestión de medios de impugnación, uno para los portales de obligaciones de transparencia y otro para comunicación organismos garantes y sujetos obligados. La Plataforma Nacional puede accederse en la siguiente liga <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio> y se ve así:

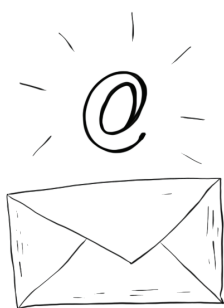


Ahora bien, además de cargar información, los sujetos obligados de la transparencia tienen también la obligación de responder las peticiones de acceso a la información. Es decir, los ciudadanos tienen el derecho de pedir información, dicha prerrogativa se puede ejercer de varias formas: ya sea 1) acudiendo directamente a la Unidad de Transparencia del sujeto obligado y dando la petición por escrito o incluso de forma oral, 2) por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia o incluso 3) por correo electrónico, postal o mensajería.

La petición debe contener nombre, domicilio o medio para recibir notificaciones, una descripción de la información solicitada, opcionalmente cualquier dato que facilite la búsqueda y localización de la información y la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información (por ejemplo, copias simples o certificadas, medios digitales u otros). Éstas deben contestarse dentro de diez días hábiles, aunque puede pedirse una prórroga por el mismo número de días. Solamente en casos excepcionales la información solicitada puede estar reservada; es decir, inaccesible al público en general a razón de una causa de interés público que establece la Ley.



En el caso de las Cámaras, se debe contar con una Unidad de Transparencia para contestar a la misma dentro de los plazos exigidos por la Ley y con un Comité de Transparencia para resolver las reservas y otros efectos que señale la legislación aplicable.

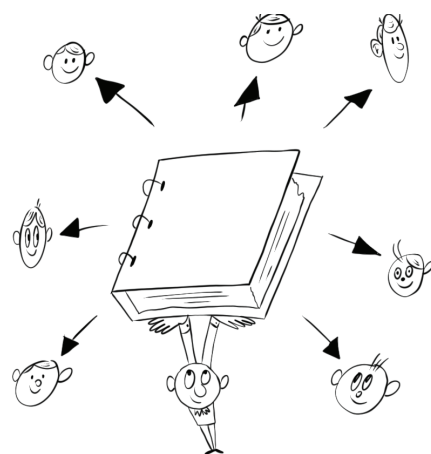


# ¿CÓMO SE APLICA LA TRANSPARENCIA AL PODER LEGISLATIVO?

El artículo 45 de la Ley General de Transparencia establece que los sujetos obligados de la transparencia deben contar con una Unidad de Transparencia. Ésta debe encargarse de coordinar la labor de todas las Unidades Administrativas Responsables que generan la información, así como a las bancadas (los distintos grupos de legisladores que conforman la Cámara), además de recibir y responder a las solicitudes de acceso a la información. En el caso de las Cámaras, la unidad de transparencia es designada por la respectiva Mesa Directiva.

La Unidad de Transparencia también tiene entre sus obligaciones la de llevar registro de los enlaces de cada unidad y gestionarles el usuario y contraseña, tanto de la Plataforma Nacional de Transparencia como del Sistema de Portales de Transparencia y los portales locales. Asimismo, dicha unidad debe poner a consideración del Comité de Transparencia asuntos que sean relevantes, como es el proyecto de respuesta de solicitudes y las solicitudes de reserva que existan por parte de las unidades administrativas y de las bancadas (para efectos prácticos, se consideran unidades administrativas).

Como se dijo anteriormente, la Unidad de Transparencia es quien recibe las solicitudes de acceso a la información. Cuando esto se hace por escrito o por correo electrónico, debe registrarse la solicitud al momento que llegue en la PNT (o en la plataforma electrónica que aún esté en uso) y notificar de ello al solicitante; en caso de que sea por la propia plataforma, esto no es necesario. Una vez recibida la solicitud, la Unidad de



Transparencia debe analizarla y turnar las partes relevantes de la petición a la respectiva unidad responsable para que ésta busque la información requerida y la remita a la unidad de transparencia o, en su caso, informe sobre su incompetencia o sobre la inexistencia de la información.

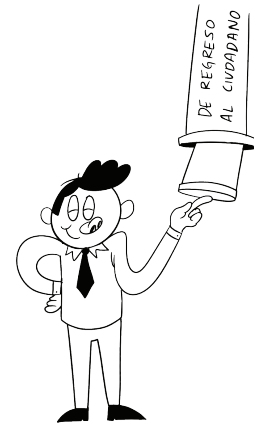
Si se considera que la petición no es procedente (porque se pide al sujeto erróneo, algo que no se tiene, si está reservado o por otras causas), la Unidad de Transparencia deberá responder, previa consulta con el Comité de Transparencia, y generar un proyecto de respuesta. Todo esto debe seguir el principio de legalidad, es decir, es imperativo dar las razones de por qué no procede y justificar el acto con la Ley. Una vez que se recibe la información por parte de las unidades administrativas responsables en lo que se considera procedente, la Unidad de Transparencia realiza una respuesta que deberá notificarse al ciudadano.

Si una vez realizada la búsqueda de información, la misma no se encuentra, la Unidad de Transparencia debe poner esto a consideración del Comité para que resuelva si debe realizarse una búsqueda más profunda, reponer o generar la información—si procediera—o incluso si la misma debe declararse inexistente (en el caso que la información no exista y deba existir). Por mandato del artículo 44 de la LGTAIP, el Comité de Transparencia debe conformarse por un número impar de personas (3 es el

mínimo) y debe tener un presidente y un secretario ejecutivo; no existen jerarquías entre sus miembros. En la transparencia, el Comité tiene la última palabra.

Además de lo descrito en párrafos anteriores, el Comité también se encarga de votar si cierta información se retira del conocimiento del público o si no se da a conocer, por las razones señaladas en la Ley. A esto se le conoce como reserva.

Por último, un aspecto que no puede ignorarse es la actualización de la información. Su carga no es un esfuerzo de una ocasión: existen periodos de actualización de la información que deben cumplirse. Cada cierto periodo (puede ser mensual, trimestral o semestral) señalado por el INAI, deben actualizarse los formatos que se han llenado y volver a procesar y subir al portal de transparencia y al SIPOT. Lo anterior es una situación permanente.



Ahora bien, en cuanto a las obligaciones de transparencia de los poderes legislativos, resultan aplicables los artículos 70 y 72 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En lo que hace al numeral 70, el INAI debe emitir una tabla de aplicabilidad donde se diga qué fracciones resultan aplicables, además de hacer observaciones, si las hubiera. Para el artículo 72 de la Ley se establecen quince fracciones, que se deben recabar de las distintas áreas administrativas, comisiones legislativas y grupos parlamentarios. A saber:



**Artículo 72.** Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los sujetos obligados de los Poderes Legislativos Federal, de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

I. Agenda legislativa;

II. Gaceta Parlamentaria;

III. Orden del Día;

IV. El Diario de Debates;

V. Las versiones estenográficas;

VI. La asistencia de cada una de sus sesiones del Pleno y de las Comisiones y Comités;

VII. Las iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las Comisiones a las que se turnaron, y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas;

VIII. Las leyes, decretos y acuerdos aprobados por el órgano legislativo;

IX. Las convocatorias, actas, acuerdos, listas de asistencia y votación de las comisiones y comités y de las sesiones del Pleno, identificando el sentido del voto, en votación económica, y por cada legislador, en la votación nominal y el resultado de la votación por cédula, así como votos particulares y reservas de los dictámenes y acuerdos sometidos a consideración;

X. Las resoluciones definitivas sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia;

XI. Las versiones públicas de la información entregada en las audiencias públicas, comparecencias y en los procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro;

XII. Las contrataciones de servicios personales señalando el nombre del

prestador del servicio, objeto, monto y vigencia del contrato de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación;

XIII. El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación; XIV. Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio o investigación legislativa, y

XV. El padrón de cabilderos, de acuerdo a la normatividad aplicable.

Ahora bien, en cuanto a las obligaciones de transparencia de los grupos parlamentarios, no son aplicables las obligaciones generales que establece el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero sí se debe cumplir con la información que piden las fracciones I, XII y XIII del artículo 72 de la ley en comento. Además, si se presidiera una comisión parlamentaria, se vuelven aplicables las fracciones V, VI, IX y XI del antes aludido numeral. Todo lo demás se obtiene de las distintas unidades administrativas de la Cámara de Diputados y Senadores.

# CONCLUSIONES

El problema de la Ley General de Transparencia es que es muy general. En la práctica de cada ámbito que se aplica, hay particularidades que deben atenderse. Además, al replicarse en los treinta y dos estados, muchas veces se dan resultados imprevistos (e indeseados). Como el de transparencia municipal y cómo se ha visto en partidos políticos, sólo buscamos dar una probada al lector de cómo son las cosas, para que sepa qué puede exigirles a sus autoridades y la manera de hacerlo.





**Roberto Mancilla** es Presidente de la Comisión Nacional de Transparencia de Movimiento Ciudadano. Es Licenciado en Derecho por Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey y Doctor en Derecho por la Universidad de California, Berkeley. Le gusta escribir cuentos cortos y hacer artículos académicos.



**Oliver Gonzalez** es diseñador gráfico e ilustrador. Egresado de la carrera de Ciencias de la Comunicación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. En sus tiempos libres disfruta de hacer garabatos y crear personajes; es saxofonista de la banda Corazón Attack.