

TRANSPARENCIA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

Salvador O. Nava Gomary Javier Miguel Ortiz Flores¹

Introducción

En las sociedades democráticas modernas hay un derecho a saber, a “estar informado acerca de lo que el gobierno está haciendo y por qué” lo está haciendo.² El derecho de saber cualquier información que posea un representante es imprescindible en un Estado constitucional y democrático de derecho. Un Estado que niegue, retenga, oculte o dificulte el acceso a la información pública es la antítesis de un Estado democrático.

Si el Congreso de la Unión es la concreción del principio democrático mediante el sistema de representación popular, ello convierte en mandatarios del pueblo a los legisladores y, por ende, en servidores a todos los funcionarios que en las cámaras laboren. El propósito de este documento es argumentar en favor de una mayor transparencia y apertura en el Congreso de la Unión. El argumento reposa en consideraciones basadas en derechos, fundamentalmente el derecho a saber y el derecho que tienen los ciudadanos de participar en forma significativa en el gobierno, los cuales desembocan en el derecho de acceso a la información pública parlamentaria.

Es cierto que se han registrado importantes avances en materia de transparencia en el Congreso. Hay logros irreversibles en la materia, ya que “una vez que el conocimiento se hace público entonces deviene un bien público que no puede hacerse privado otra vez”.³ Existen, sin embargo, importantes desafíos para la implementación de un régimen de transparencia, apertura y acceso a la información.

¹ Agradecemos la ayuda de Jorge Alberto Medellín Pino y Agustín Saenz Negrete en la recopilación de información y a Juan Carlos Silva Adaya sus comentarios a la versión final.

² Stiglitz, Joseph E., *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 1999, p. 2.

³ *Ibid.*, p. 6.

Avances

En materia de transparencia y apertura, los parlamentos modernos distan mucho de lo que ocurrió con el Parlamento inglés, que durante la mayor parte de su historia funcionó en absoluto secreto.⁴ Entre los avances hay que anotar no sólo que las sesiones del pleno de ambas cámaras se transmiten por televisión (en sistemas de cable) en el canal del Congreso o que es posible consultar el diario de los debates en internet,⁵ sino la aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

La LFTAIPG tiene dos dimensiones básicas: el acceso a la información, entendido como un derecho fundamental y, más compleja, una política pública de transparencia gubernamental.⁶

En el artículo sexto de la Constitución se establece el derecho fundamental a la libertad de información. Este derecho también está asentado en diversos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos. De acuerdo con la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y los estados están obligados a garantizar su ejercicio. Dicho principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben ser establecidas previamente por la ley.

Hemos argumentado acerca de la necesidad de constitucionalizar el derecho fundamental de acceso a la información pública,⁷ esto es, establecer en la Constitución mínimos que garanticen el *contenido esencial* del derecho y hacerlo, así, exigible en cada una de las entidades federativas, en las sedes de las representaciones diplomáticas, consulares y ante los organismos internacionales de los cuales México forma parte. Sobresale la “Iniciativa de Chihuahua”, dada a conocer el 10 de noviembre de 2006, mediante la cual los gobiernos de Zacatecas, Chihuahua, Veracruz, Aguascalientes y el Distrito

⁴ Vermeule, A. Adrian, “The Constitutional Law of Congressional Procedure”, *Public Law Working Paper*, núm. 39 (febrero 2003), Universidad de Chicago. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=382461>.

⁵ www.cddhcu.gob.mx y www.senado.gob.mx

⁶ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, p. 19.

⁷ Nava, Salvador O. “El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006, pp. 45-61.

Federal acordaron proponer que se eleve a rango constitucional el derecho de acceso a la información pública.

La política pública de transparencia no se agota en el cumplimiento de los requisitos establecidos en las leyes de acceso a la información gubernamental,⁸ sino que pretende “maximizar el uso social de la información dentro y fuera de la organización gubernamental”.⁹ Así, el concepto de transparencia es más amplio que el de acceso a la información.

En su concepción original, se pensó aplicar la LFTAIPG sólo a la administración pública federal. La incorporación de otros sujetos normativos se realizó de último momento, en parte como resultado de las demandas de grupos de la sociedad civil y medios de comunicación.¹⁰ Lo anterior trajo como consecuencia que el diseño institucional que la LFTAIPG establece para los otros sujetos obligados por la ley estuviese constituido por criterios de carácter indicativo, pues correspondería a tales sujetos desarrollarlos mediante reglamentos o acuerdos generales.¹¹

Limitaciones

Al abordar la cuestión de las limitaciones u obstáculos a la transparencia en la rama legislativa, deben señalarse dos rasgos de los órganos representativos que deben tenerse en cuenta en el diseño institucional (y normativo) para minimizar su efectos adversos.

En primer término, se ha intentado marcar un contraste entre los órganos legislativos, en tanto autoridades políticas, y los órganos jurisdiccionales, que constituyen el paradigma de las autoridades jurídicas. Se afirma que las autoridades políticas gozan de discreción, ya que sus deberes constituyen límites negativos al contenido de sus resultados institucionales. Lo cierto es que el Estado constitucional no puede lograr su cometido sin el Parlamento, que significa un puente entre soberanía y supremacía constitucional, así como un instrumento mediante el cual se proyectan los derechos fundamentales y engarzan las funciones públicas del Estado. El Parlamento desarrolla un conjunto de funciones que superan la producción normativa para erigirse en un órgano representativo central, en el que confluyen derecho y política.

⁸ El pivote de la política pública de transparencia se encuentra en el artículo 2 de la LAITG, que establece que toda la información gubernamental a que se refiere la propia ley es pública.

⁹ CIDE, *op. cit.*, pp. 27-28.

¹⁰ *Ibid.*, p. 26 y Villanueva, Ernesto, “Transparencia: un balance sexenal”, *Proceso*, núm. 1569 (26 de noviembre de 2006), p. 74.

¹¹ Véase artículo 61 de la LFTAIPG.

En segundo término, el Poder Legislativo es el único de los órganos del poder público que se regula a sí mismo, lo que hace necesario que los criterios para ampliar el periodo de reserva de la información reservada se establezcan en una ley específica y no en manuales internos de procedimientos, ni reglamentos.

Para que una ley de transparencia cumpla con su cometido se requiere, entre otros aspectos, que se implemente debidamente en los sujetos obligados. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) dio a conocer el “Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. En dicho estudio se construyó un índice compuesto para medir el grado de asimilación y aplicación de la LFTAIPG en los “otros sujetos obligados por la ley”. Los resultados se dividieron en tres niveles: alto, medio y bajo. La Cámara de Senadores tiene un nivel medio en el índice compuesto (con 0.530) y la Cámara de Diputados tiene un nivel bajo (con 0.428).¹²

Algunos de los resultados que arroja el estudio son:

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 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.¹³

Si se aceptan los resultados anteriores, ello indicaría que la LFTAIPG no ha sido implementada del todo en los órganos legislativos obligados.

¹² CIDE, *op. cit.*, pp. 85-86.

¹³ *Ibid.*, p. 74.

Perspectivas: derecho de acceso a la información pública parlamentaria

Quisiéramos llevar el argumento a un punto más adelante y proponer que hay un derecho de acceso a la información pública parlamentaria. Dado que el Parlamento encarna el principio democrático con el sistema de representación popular y, por tanto, los legisladores devienen mandatarios del pueblo (mandante), sería impensable que un encargado no rindiera cuentas a quien le encarga la encomienda. Por esa razón, uno de los principios torales de una ley de transparencia es el principio de máxima publicidad de la información. Dicho principio admite excepciones temporales (información reservada o confidencial) que sólo pueden justificarse en razón de que exista un riesgo de interferir con el cometido que el desempeño de alguna función parlamentaria implique, o la referente a datos de carácter personal.

Si queremos no sólo una democracia más participativa, sino también una democracia en la que la deliberación pública ocupe un papel central y los procedimientos camerales no resulten en rituales vacíos de contenido, la realización del principio de máxima publicidad de la información en materia parlamentaria es indispensable. Un listado mínimo de transparencia o información pública de oficio en materia parlamentaria tendría que incluir los siguientes aspectos:

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

Conclusiones y recomendaciones

De las consideraciones anteriores, cabe inferir las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. El derecho a estar enterado acerca de lo que el gobierno hace y por qué lo hace es un derecho básico.
2. El derecho fundamental de acceso a la información pública debe ser constitucionalizado: deben establecerse en la Constitución los mínimos constitucionales que garanticen el contenido esencial de dicho derecho.
3. Hay un derecho de acceso a la información pública parlamentaria, como una manifestación concreta del derecho de acceso a la información en el ámbito de los órganos legislativos.
4. Si bien se han registrado importantes avances en materia de transparencia en el Congreso de la Unión, existe un déficit en la implementación del régimen de transparencia, apertura y acceso a la información pública en ambas cámaras.
5. En conformidad con el principio de máxima publicidad de la información, un listado de transparencia de la información parlamentaria de oficio debería incluir, entre otros:
 - “Negociaciones políticas”;
 - disposiciones, acciones y medidas administrativas;
 - tareas legislativas, incluida la información de las que dejan de hacerse;
 - actas del trabajo deliberativo;
 - reuniones de trabajo de comisiones, subcomisiones, comisiones especiales o de investigación; y
 - trabajos de gabinete y de campo de los legisladores.

Las excepciones al principio de máxima publicidad de la información en el ámbito parlamentario deben obedecer criterios claros y transparentes previstos en la ley (en sentido formal y material) y no a negociaciones políticas de coyuntura, que muchas veces opacan la función representativa.