



## LA TRANSPARENCIA INTERNA DEL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS MEXICANA\* *THE INTERNAL TRANSPARENCY OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE MEXICAN HOUSE OF REPRESENTATIVES*



*Héctor Oswaldo TIRADO TEODOCIO\*\**

RESUMEN. A partir de reconocer la transparencia interna del proceso legislativo como un elemento esencial para el funcionamiento de todo congreso democrático, el presente trabajo se centra en identificar los factores que determinan los flujos de la información concerniente al proceso legislativo dentro de la Cámara de Diputados en México, y con ello los efectos que arroja el control de información durante el proceso de toma de decisiones. Este artículo demuestra que la transparencia interna del proceso legislativo parece estar determinada más por actores en específico que por el mismo entramado institucional que regula estas actividades.

PALABRAS CLAVE. Transparencia, acceso a la información, proceso legislativo, parlamento abierto, representatividad.

ABSTRACT. *Recognizing the internal transparency of the legislative process as an essential element for the functioning of any democratic congress, this paper focuses on identifying the factors that determine the flow of information concerning the legislative*

---

\* Agradezco enormemente los comentarios y correcciones proporcionadas por la doctora Issa Luna Pla en torno al desarrollo de este trabajo.

\*\* Pasante de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM, [hectortirado@politicas.unam.mx](mailto:hectortirado@politicas.unam.mx).

Fecha de recepción: 2 de marzo de 2017.

Fecha de dictamen: 10 de marzo de 2017.

HÉCTOR OSWALDO TIRADO TEODOCIO

*process within the House of Representatives in México, and with it, the consequences of information control during the decision-making process. This article demonstrates that the internal transparency of the legislative process seems to be defined more by specific actors than by the same institutional framework that regulates these activities.*

56

KEY WORDS. *Transparency, access to information, legislative process, open parliament, representation.*

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años el tema de la transparencia legislativa ha tenido un importante desarrollo en México. El trabajo de organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación ha originado que el Poder Legislativo se encuentre cada vez más vigilado y, por ende, que exista más información disponible sobre sus actividades. Dicho trabajo ha sido el germen para el desarrollo de un buen número de estudios de medición<sup>1</sup> que, avalados por el derecho de acceso a la información y apertura parlamentaria, tratan de observar el estado de la transparencia dentro de este órgano de gobierno.

Sin embargo, especialistas en el tema de parlamentos identifican que dichos estudios tienen diversas carencias para poder comprender las complejidades que enfrentan los congresos en la actualidad para transparentar sus actividades. Por lo general, las mediciones y monitoreos de la práctica legislativa tienen el objetivo de observar el cumplimiento de las leyes de transparencia, y no se han ocupado en observar las causas que originan los fenómenos de incumplimiento y mucho menos sus posibles efectos (Luna *et al.*, 2017). Si bien cabe reconocer que estas investigaciones han abonado para el avance de la transparencia en el Poder Legislativo mexicano, es indudable que se tiene que dar el siguiente paso hacia un análisis cualitativo.

En virtud de lo anterior, el presente estudio se enfocará en describir las características del acceso que los propios diputados federales tienen de la información concerniente al proceso legislativo, para lo cual se definirán dos tipos de transparencia determinados por los usuarios de dicha infor-

<sup>1</sup> Por ejemplo, el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa elaborado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2014; la Métrica de la Transparencia elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2014; el Barómetro Internacional de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, 2013, y los reportes legislativos elaborados por Integralia, 2012.

mación. La primera es la *transparencia interna*, centrada en el acceso a la información que tienen los integrantes del congreso y sus comisiones en torno al proceso legislativo, y la segunda es la *transparencia externa*, que se remite al acceso que la sociedad y el público en general tienen de dicha información. Esta diferenciación nos permite delimitar la idea de transparencia que se usará en este escrito, además de obtener conclusiones específicas sobre los factores que determinan la transparencia interna del proceso legislativo en la Cámara de Diputados mexicana.

57

La presente investigación se centrará en responder las siguientes preguntas: ¿cómo funciona formalmente la transparencia de los procesos legislativos al interior de la Cámara de Diputados mexicana?, ¿cuáles son los aspectos y factores, tanto institucionales como políticos, que determinan la transparencia del proceso legislativo en la Cámara de Diputados?, y, por último, ¿cómo se puede mejorar la transparencia en este órgano de gobierno?

Inicialmente se define y da sustento a la idea de transparencia interna del proceso legislativo; enseguida se identifican tanto los aspectos normativos como las prácticas parlamentarias que rodean y definen la información en torno al proceso de toma de decisiones en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano; después se analiza la influencia que tiene la transparencia interna del proceso legislativo en la toma de decisiones, para lo cual se recurrirá a la teoría del cártel procedimental propuesta por Gary Cox y Mathew McCubbins (2005), y con base en ella se hablará de la influencia de los partidos políticos al interior del Congreso; finalmente, las conclusiones nos llevan a pensar que si bien existe una buena regulación en cuanto a la transparencia interna en la Cámara de Diputados mexicana, las prácticas parlamentarias y, con ellas, el actuar de sujetos en específico obstaculizan el acceso que los propios legisladores tienen de la información concerniente al proceso de toma de decisiones, fenómeno que sin duda atenta contra el principio de representatividad en este órgano de gobierno.

## II. LA IDEA DE TRANSPARENCIA INTERNA

El presente apartado se ocupará en definir la idea de transparencia interna que se utilizará en este estudio. Para cumplir con dicho objetivo primeramente se hablará de la necesidad y relevancia de realizar dicha distinción, y con ello establecer las bases para definir los dos tipos de transparencia; posteriormente se dará paso a la conceptualización y descripción de lo que engloba el acceso a la información del proceso legislativo al interior del órgano legislativo.

HÉCTOR OSWALDO TIRADO TEODOCIO

58



Al comenzar a tratar el tema de la transparencia legislativa resulta necesario comprender como premisa fundamental que dicha actividad no solamente se remite a la exposición de cifras, datos, referencias y cuadros sobre la actividad legislativa, sino que la misma apunta principalmente a la información precisa para la toma de decisiones y posterior rendición de cuentas (Nava *et al.*, 2006: 20). Este hecho permite observar que la transparencia en el ámbito legislativo tiene dos vertientes fundamentales; la primera centrada en brindar información con el objetivo de hacer efectiva la rendición de cuentas, mientras que la segunda radica en otorgar la información necesaria a los tomadores de decisiones con la finalidad de ampliar el catálogo de asuntos y la diversidad de puntos de vista a considerar (Béjar, 2003).

El presente escrito se centrará fundamentalmente en la segunda vertiente y en el acceso a la información del proceso legislativo que tienen los tomadores de decisiones al interior de los órganos legislativos.

Es menester comentar que en los últimos años, especialistas en el estudio de los parlamentos han observado que la mayor parte de los esfuerzos realizados por la sociedad civil y centros de investigación en torno a evaluar la transparencia y el acceso a la información pública en la arena parlamentaria han partido de un modelo de estudio centrado en los usuarios de la información (Luna *et al.*, 2017). Este hecho ha posicionado a la ciudadanía como el público objeto de dicha información, generando una relación constante y casi inmutable de agente y principal, dentro de la cual el agente es el generador de información (gobierno y/o servidores públicos) y el principal es la ciudadanía (Heald, 2006).

Dicho fenómeno ha originado que la información concerniente a la actividad legislativa se limite a reflejar el acceso que la ciudadanía tiene acerca de las actividades de sus representantes, dejando a un lado un aspecto de igual importancia, que es el acceso que los integrantes de los congresos tienen acerca de la información que circula al interior de dicho órgano de gobierno. Este tema no se debe menospreciar, al tener en cuenta la importancia que juega la información en la toma de decisiones en todo congreso democrático, ya que ésta es la base por medio de la cual los legisladores pueden llevar a cabo su encomienda y con ello ejercer sus funciones sustanciales, como lo son el sustentar argumentos en el debate y aportar insumos en la elaboración de leyes (Santana, 2000).

Se debe considerar como un elemento esencial de todo parlamento que los legisladores tengan acceso a la información que circula al interior del órgano legislativo —no importando su identificación partidista ni mucho menos su presencia o no en una comisión dictaminadora—, ya que si bien es cierto que el acceso a la información de los parlamentos es una

obligación de este órgano con la sociedad, también es un elemento fundamental para su buen funcionamiento (Amestoy, 2008).

En consecuencia, el presente ensayo se enfocará a estudiar el acceso que los propios integrantes del congreso tienen de la información concerniente al proceso legislativo, lo que desde este momento nombraremos como *transparencia interna* del proceso legislativo. Sobre este tema existen diversos autores que han hablado previamente acerca de la urgencia de transparentar internamente el proceso legislativo,<sup>2</sup> pero ninguno se ha ocupado de establecer una diferencia conceptual entre dicha información y el acceso que tiene la ciudadanía, que es uno de los aportes centrales del presente escrito.

La exigencia de diferenciar entre el acceso a la información parlamentaria que tienen los ciudadanos (transparencia externa) y el acceso que tienen los integrantes de los congresos (transparencia interna) radica en la necesidad de particularizar el contenido y funcionamiento de cada una de ellas, y con esto observar cómo está organizada la producción, manejo y distribución de la información en cada rubro. Además, trabajar con base en dicha distinción permitirá observar los flujos de información que están fallando —o que incluso puedan ser inexistentes—, y que en suma obstaculizan el acceso a la información concerniente a la toma de decisiones en los órganos legislativos.

Existen tres elementos primordiales que permiten realizar la diferencia entre estos dos tipos de transparencia. El primero se centra en el usuario de la información: la transparencia externa tiene como destinataria a la sociedad en general, es decir, ciudadanos, medios de comunicación, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, grupos empresariales, sindicatos, etcétera. Por su parte, la transparencia interna tiene como usuarios a los integrantes del mismo congreso, llámese diputados, secretarios, funcionarios de la cámara, representantes de partidos políticos, asesores, entre otros trabajadores y actores involucrados.

El segundo elemento que sirve como referencia para desarrollar la distinción entre transparencia interna y externa se centra en la funcionalidad de la información. Mientras que en el primer grupo (sociedad en general)

<sup>2</sup> Rodríguez (2011: 583) define que el proceso legislativo tiene que ser del conocimiento de la ciudadanía, pero también del propio legislador para hacer efectiva su labor. Por su parte, Nava, Luna y Villanueva (2006: 99) observaron que la información corre en dos sentidos: el primero centrado en la información que llega a los representantes para cumplir mejor con sus funciones, y el segundo, en la información que los legisladores arrojan como resultado de sus gestiones para ser fiscalizados por la opinión pública respecto de su cumplimiento y desempeño. Por último, el anteriormente citado Amestoy (2008) definía que la información externa era una obligación de este órgano con la sociedad, mientras que la interna era necesaria para su buen funcionamiento.

HÉCTOR OSWALDO TIRADO TEODOCIO

la información del proceso legislativo permite estar informados acerca de las actividades de los representantes y las discusiones, decisiones y leyes que emanan del recinto parlamentario; en el segundo grupo (integrantes del congreso) el objetivo principal de la transparencia se centra en brindar la información necesaria para la toma de decisiones.

60 Por último, el tercer elemento radica en la temporalidad de la información; mientras que la transparencia externa es mediata, es decir, los usuarios de la información no necesitan acceder a la información en tiempo real, la transparencia interna es inmediata, ya que los tomadores de decisiones necesitan saber la información momentos después de que ésta se genera para poder tomar una decisión racional. Esto es, la ciudadanía en general puede consultar y hacer uso de la información concerniente a cualquier proceso legislativo incluso pasado mucho tiempo después de su aprobación; por su parte, los integrantes de los órganos legislativos, y en especial los legisladores, necesitan la información de forma inmediata, mientras ésta se va generando y va formando parte del proceso legislativo para que puedan influir en dicho proceso, aportar insumos para el debate y tomar una postura racional e informada frente a dicho proyecto de ley.

Sabemos que dentro de los parlamentos contemporáneos “el seno de la democracia deliberativa está en las comisiones”, en tanto que es en su interior donde realmente se toman las decisiones (Nava *et al.*, 2006); por ello la transparencia interna se centra en la información que ingresa, se genera y emerge de la etapa en comisiones. Esto en el entendido de que es justamente en esta etapa donde la información relacionada al proceso legislativo se distribuye y procesa, dando pie a la generación de leyes; tal y como lo define Béjar (2006), en las comisiones se crea el espacio para informar, explicar y justificar las propuestas de ley para que puedan ser avaladas por el pleno.

Así, los documentos que integran la idea de la transparencia interna del proceso legislativo son: 1) el proyecto de ley que se hace llegar al órgano legislativo para que todos los integrantes de la cámara puedan tener acceso a su contenido sin restricción alguna; 2) en la etapa de dictaminación resulta fundamental hacer público todo lo relacionado con el trabajo en comisiones, incluyendo la información tratada en las sesiones, mesas de trabajo, foros y debates; 3) por último, es necesario hacer llegar a todos los diputados el dictamen que será puesto a votación en el pleno, esto con el objetivo de que la información pueda ser la base de su postura en el pleno.

La importancia que dichos documentos tienen en el desarrollo del proceso legislativo es fundamental, ya que resulta difícil pensar que los legisladores puedan realizar un juicio racional sobre algún proyecto de ley sin

antes haber leído tanto la iniciativa que llegó a la cámara como el dictamen de la comisión y, con ello, los cambios propuestos. Esto en el entendido de que la información es el factor que permite a los congresos convertirse en un real foro de debate (Hurtado, 2011).

Asimismo, una de las funciones primordiales de la transparencia es acabar con las asimetrías de información (Alt *et al.*, 2001); por ello, en el presente estudio se observa a la transparencia interna como un elemento esencial para la toma de decisiones de todo parlamento en tanto que su presencia permitiría que todos los integrantes del congreso tuvieran acceso igualitario a la información concerniente al proceso legislativo y, con ello, que la toma de decisiones no estuviera sesgada por la opacidad ni mucho menos por la desinformación de los propios legisladores. Si bien puede que la información contenida tanto en la iniciativa de ley como en el dictamen de la comisión sufra cambios en el pleno, es importante su publicidad, ya que toda esa información relacionada con el proceso legislativo representa la configuración de la ley misma (Olmedo, 2011) y en algún momento marcó la pauta del trabajo legislativo.

Una vez definida la transparencia interna del proceso legislativo y concretada la información que de ella es parte, se analizarán los flujos de información que desde esta perspectiva se generan en torno al proceso legislativo en la Cámara de Diputados mexicana, todo ello a partir de un análisis normativo que se presenta en el siguiente apartado.

### III. LA NORMATIVIDAD DE LA TRANSPARENCIA INTERNA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El presente apartado se ocupa inicialmente en definir los flujos de información del proceso legislativo al interior de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano, esto a partir de un diagrama general donde el aspecto fundamental radica en observar los entes partícipes en la distribución de dichos documentos. Posterior a ello y tomando como referencia el desarrollo del proceso legislativo, se analizará la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3</sup> el Reglamento de la Cámara de Diputados,<sup>4</sup> La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

<sup>3</sup> Con última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2017, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_270117.pdf).

<sup>4</sup> Con última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Diputados\\_130516.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_130516.pdf).

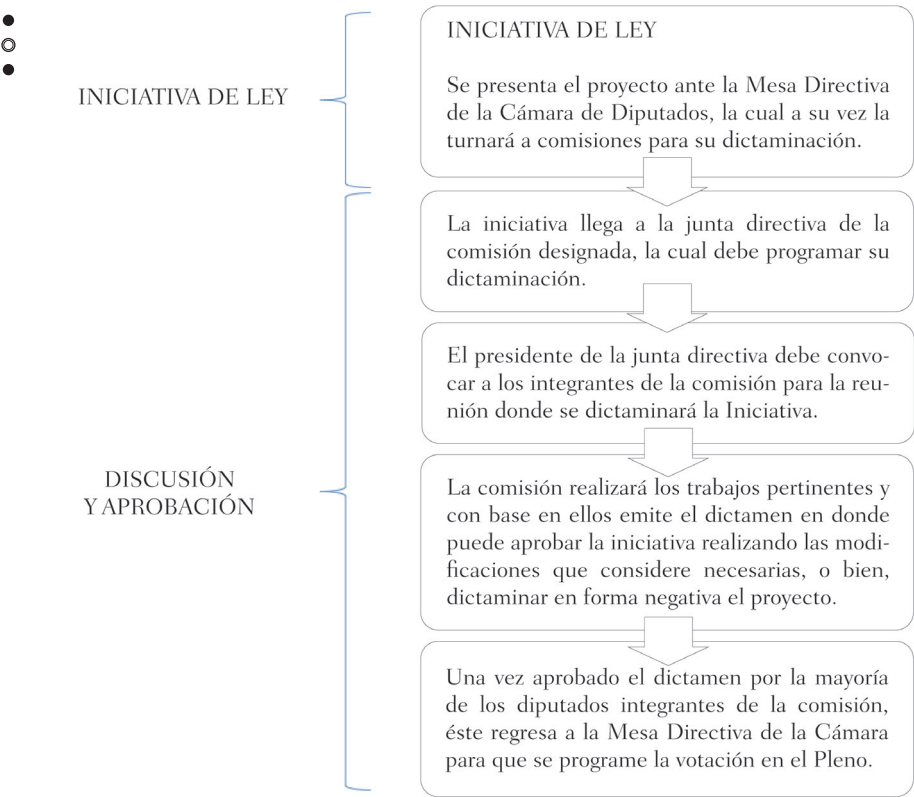


HÉCTOR OSWALDO TIRADO TEODOCIO

Pública,<sup>5</sup> y, por último, el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de la Cámara,<sup>6</sup> con el objetivo de observar cómo y a qué nivel la normatividad de la Cámara regula el acceso y flujo a la información al interior de este órgano.

El siguiente diagrama (figura 1) describe de una manera general el proceso legislativo al interior del Congreso con el propósito fundamental de observar quiénes son los actores que determinan los flujos de información al interior de la Cámara de Diputados.

Figura 1



FUENTE: elaboración propia con información tomada del Reglamento de la Cámara de Diputados y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>5</sup> Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.

<sup>6</sup> Con última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2012, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Reg\\_TAIPDPDCD.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Reg_TAIPDPDCD.pdf).



Como se puede apreciar en el diagrama, la etapa de dictaminación en comisiones depende fundamentalmente de dos órganos: la Mesa Directiva de la Cámara y la junta directiva de cada comisión. Si bien hay intervención de otros actores (como los diputados integrantes de la comisión), son los órganos y, en específico, los presidentes de dichos órganos, los que además de controlar esta parte del proceso legislativo, controlan la información que de ella es parte.

Con base en lo anterior es posible determinar que los flujos de información interna de la etapa de dictaminación en comisiones se encuentran en manos de dos sujetos en específico: el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara y el presidente de la junta directiva de las comisiones. Por tanto, es momento de ver cómo la legislación norma el vaivén de información entre estos actores y con ello la transparencia interna del proceso legislativo.

Existen dos artículos en específico que enmarcan el tema de la transparencia interna en la Cámara de Diputados: el artículo 44 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales establece que “Conforme a los principios de máxima publicidad y disponibilidad, toda la información en poder de la Cámara se presume pública y debe estar asequible”, y el artículo 60, fracción XIV, del Reglamento de la Cámara de Diputados insta como un derecho de todos los Diputados “el acceso a los documentos y medios de información disponibles en la Cámara”. De esta manera, se puede observar que en un primer momento la normatividad de la Cámara de Diputados establece *per se* las bases para la transparencia interna, y a partir de ello define de manera general que todos los diputados debieran tener acceso a la información relacionada con el proceso legislativo.

Al considerar que como tal el proceso legislativo inicia formalmente con la recepción de la iniciativa de ley por parte de la Mesa Directiva de la Cámara y su posterior turno a comisiones, resulta necesario destacar cómo la figura del presidente de la Mesa Directiva ocupa un lugar preeminente en las decisiones desde este primer momento, tal y como lo señala el artículo 66 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que en términos generales establece que la decisión de a cuál o, en su defecto, a cuáles comisiones se turnarán las iniciativas recae en las facultades del presidente de la Mesa Directiva. Si bien dicha Mesa Directiva informa al Pleno del contenido de la iniciativa de ley, la capacidad de decidir la comisión dictaminadora en la que se asignará la discusión recae solamente en el presidente, tomando en cuenta la competencia temática de cada una de las comisiones.

HÉCTOR OSWALDO TIRADO TEODOCIO

64

Al respecto, es importante mencionar que esta primera etapa tiene en sí misma un decreto de publicidad fincado en la obligación de publicar el *Diario de los Debates*, lo cual permite a todos los integrantes de la Cámara tener la información de los temas tratados durante las sesiones, incluida, en este caso, la iniciativa de ley que se presenta en la Mesa Directiva. Con lo anterior es evidente que la legislación que enmarca los primeros pasos del proceso legislativo fomenta la transparencia interna y con ello el acceso igualitario a la información concerniente a la iniciativa de ley.

En el momento en que la iniciativa llega a la comisión dictaminadora ésta es recibida por la junta directiva de la comisión, órgano que dentro del proceso legislativo tiene la encomienda de generar el orden del día en el cual se establecen los trabajos a seguir para dictaminar dicha iniciativa. Es importante mencionar que la junta directiva es dirigida a su vez por un presidente, actor que en la práctica es el de mayor peso dentro de las comisiones, ya que además de convocar, presidir y conducir las sesiones, es el sujeto que mantiene la comunicación con la Mesa Directiva de la Cámara.

En consecuencia, para la dictaminación de la iniciativa, el presidente de la junta directiva debe convocar a sesión a los diputados integrantes de la comisión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 155 del Reglamento de la Cámara de Diputados, con 48 horas de anticipación para reuniones ordinarias, mientras que para reuniones extraordinarias lo debe hacer con una anticipación de 24 horas. La convocatoria, que se hace llegar a los diputados, debe tener detallado el orden del día de la sesión y con ello los temas, documentos y asuntos a tratar.

Una vez llevada a cabo la reunión de la comisión y agotado el programa de trabajo propuesto por la junta directiva, se procede a realizar el dictamen de la iniciativa, el cual, conforme al artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados, puede ser en sentido positivo, conforme a lo contenido en la iniciativa de ley, o bien, en sentido negativo. En este tema es importante mencionar que cualquiera que sea el caso, el dictamen debe contar con el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de los integrantes de la comisión; si bien los diputados integrantes también tienen la opción de votar en contra del dictamen, éste es un simple acto simbólico, ya que en efectos prácticos basta con la aprobación de la mayoría.

El mismo artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados determina que el dictamen deberá contener la transcripción de todo el proceso de análisis realizado por la comisión, llámese entrevistas, comparecencias, audiencias públicas, foros, etcétera. Además de ello, si dicho dictamen fue votado en sentido positivo, debe incluir las modificaciones que en su caso fueron propuestas por la comisión y que serán sometidas

a la consideración del Pleno de dicha Cámara. Dicha información es elemental en el desarrollo del proceso legislativo debido a que si no se sometiera a las normas de transparencia, solamente los diputados integrantes de la comisión dictaminadora tendrían conocimiento de ella.

Con base en los aspectos antes descritos, se aprecia que la legislación que regula la etapa de dictaminación en comisiones brinda las bases necesarias para que todos los integrantes de la Cámara de Diputados, y no solamente los integrantes de las comisiones dictaminadoras, puedan tener acceso tanto a los trabajos realizados como a los cambios propuestos a la iniciativa de ley. Además, cabe destacar que el artículo 172 del Reglamento de la Cámara instauro como un derecho de todos los diputados el asistir a las reuniones de las comisiones aun cuando no formen parte de éstas; aspectos que en suma sientan las bases necesarias para que permee la transparencia interna del proceso legislativo.

65

Una vez realizado el dictamen conforme a lo establecido en las normas antes mencionadas, el presidente de la junta directiva de la comisión debe enviar a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el acta de la reunión, la cual debe contener los datos generales de la sesión y dentro de ellos el dictamen realizado, así como el listado de los diputados asistentes. Dicha acta de reunión debe enviarse en un plazo no mayor a cinco días para que la Mesa Directiva de la Cámara pueda ordenar su publicación en la gaceta.

A partir de los artículos antes estudiados, se observa que la información concerniente tanto a la etapa de iniciativa como a la de dictaminación tiene dos actores preponderantes: el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y el presidente de la Junta Directiva de cada comisión, actores que, como se advirtió en párrafos anteriores, determinan los flujos de información, en tanto que se encuentra dentro de sus facultades la recepción y, en su caso, distribución de la información que engloba la transparencia interna en estas dos etapas.

La etapa siguiente en el proceso legislativo es la votación en el Pleno; para ello, una vez recibido el dictamen de la comisión en la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el presidente lo incluirá en el orden del día de una sesión plenaria para su eventual lectura, discusión y aprobación.

Dicho orden del día será previamente acordado por la Mesa Directiva de la Cámara y deberá contener todos los asuntos que se tratarán en la sesión, así como la documentación, que en este caso implica el dictamen. Es importante mencionar que, de acuerdo con el artículo 60 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el presidente de la Mesa Directiva tiene hasta las 22:00 horas del día anterior a la sesión para publicar el orden del día

HÉCTOR OSWALDO TIRADO TEODOCIO

por medio de la gaceta, vía electrónica. Una vez que el Pleno de la Cámara se encuentra reunido y verificado el quórum necesario, se pasa a la discusión y eventual votación de la iniciativa que, de ser en sentido positivo, dará paso a la elaboración del proyecto de decreto de ley, el cual será enviado a la Cámara de Senadores para su análisis, o bien, si es en sentido negativo, se puede enviar nuevamente a la comisión dictaminadora para que se realice un nuevo dictamen o que se dé el asunto por desechado.

66

Más allá de describir detalladamente el proceso legislativo en la Cámara de Diputados, el presente estudio permite concluir, en términos generales, que el marco jurídico que regula la transparencia interna del proceso legislativo en dicho órgano legislativo establece de una manera sucinta los flujos de información en su interior y hacia todos sus miembros. Sin embargo, es imprescindible tener en cuenta que existe una brecha importante entre lo que se establece en la legislación y lo que ocurre en la realidad en las prácticas parlamentarias. En este punto, el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa en su versión 2014 evaluó al Congreso mexicano en su normatividad en transparencia, ubicándolo en tercer lugar, lo cual refuerza el argumento de que en el país se cuenta con una buena regulación en materia de transparencia. Pero en la evaluación del Índice, concretamente de la publicación de la información parlamentaria, existe una importante variación, y el lugar del Congreso mexicano en este rubro es el 6 de 11 parlamentos evaluados.

La brecha entre la norma y la práctica se respalda con la percepción que los legisladores de la LXII Legislatura expresaron acerca del acceso a la información al interior de la Cámara de Diputados en el grupo de enfoque realizado en el 2015. Algunos diputados declararon que la Mesa Directiva de la Cámara es el órgano que controla la información, además de tener la capacidad de impedir que todos los legisladores tengan acceso a los dictámenes que se pondrán a votación en el Pleno (Puente y Luna, 2015). En este sentido, si bien el Congreso mexicano tiene leyes que fomentan la transparencia interna del proceso legislativo, existen prácticas parlamentarias que impiden que esto se lleve realmente a cabo, fenómeno que en palabras de Cepeda genera que “la información que proporcionan las comisiones dependa en algunas ocasiones más de la voluntad política de los órganos responsables del funcionamiento de la Cámara de Diputados que de la misma normatividad interna” (Cepeda, 2005: 23).

Asimismo, dicha voluntad política no solamente se limita en la intención de los legisladores para proporcionar la información a los demás integrantes del Congreso, sino que impacta en la práctica legislativa misma. Me explico: el artículo 60 del Reglamento de la Cámara define que

el orden del día para una sesión del Pleno de la Cámara puede publicarse hasta las 22:00 horas del día anterior; así, publicarlo a último minuto puede ser un impedimento para que los diputados estudien detalladamente los temas a tratar y, más aún, puede ser una estrategia para fomentar la desinformación. La función de los diputados no se limita en su desempeño dentro de la Cámara, sino que se extiende fuera del recinto parlamentario, incluso hasta pocas horas antes del inicio de la sesión, por lo cual se espera que éstos debieran tener el interés, la voluntad y la convicción de revisar detalladamente los temas que se tratarán en la sesión y con ello no dejar que la desinformación del proceso legislativo impere en la Cámara y determine el proceso de alguna ley.

Hasta este punto es posible concluir que el Congreso mexicano, y en específico la Cámara de Diputados, tiene un entramado institucional que configura de buena manera la transparencia interna del proceso legislativo y fomenta en sus entrañas el acceso y flujo de información entre sus integrantes. Empero, el problema real se centra en las prácticas legislativas de los controladores de la información, ya que la transparencia interna del proceso legislativo pareciera estar determinada más por sujetos en específico, como lo son el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara y el presidente de la junta directiva de las comisiones, que por el entramado institucional que regula el acceso a la información en este órgano de gobierno. El siguiente paso radica en observar cómo dicha transparencia altera el proceso legislativo, tema que será tratado en el siguiente apartado.

#### IV. LOS EFECTOS DE LA TRANSPARENCIA INTERNA EN EL PROCESO LEGISLATIVO Y EN LA TOMA DE DECISIONES

Las siguientes páginas se centrarán en estudiar la configuración de la toma de decisiones en la Cámara de Diputados, tomando como referencia la influencia que la información interna tiene en dicho proceso; para ello primeramente se realizará una breve revisión de la literatura concerniente a la influencia de los partidos políticos en el Congreso y con ello la racionalidad de los legisladores. Posteriormente se tratará el tema de la disciplina partidista y sus efectos en la toma de decisiones de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano.

Al centrarnos específicamente en el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, resulta fundamental mencionar los criterios que dan pie a la conformación de las comisiones que la integran. Ante ello, el artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

HÉCTOR OSWALDO TIRADO TEODOCIO

define que es atribución de la Junta de Coordinación Política el proponer al pleno de la Cámara la integración de dichas comisiones. Asimismo, dicha Junta de Coordinación Política está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara y, a su vez, estos grupos parlamentarios se integran por un mínimo de cinco diputados de acuerdo con su afiliación partidista.

68 Resulta importante destacar cómo la normatividad posibilita a los partidos políticos a ejercer un papel protagónico al interior de la Cámara de Diputados, ya que además de recaer en sus atribuciones la selección de los diputados que formarán parte de cada comisión, el artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso General define que la remoción de los diputados pertenecientes a cada comisión es facultad del coordinador del grupo parlamentario al que éste pertenece. Con lo anterior queda en evidencia el poder de los partidos políticos en el interior del Congreso y, en específico, en la conformación y funcionamiento de las comisiones.

Gary Cox y Mathew McCubbins (2005), en su teoría del cártel procedimental, establecen como premisa que los partidos políticos mayoritarios tienen una gran influencia al interior del congreso, atribuyendo dicho poder a la capacidad que tienen los líderes de bancada para controlar la agenda y, con ella, los trabajos legislativos. De tal suerte que el éxito de los partidos políticos para determinar la toma de decisiones en el congreso radica en su capacidad para mantener la cohesión en los miembros de su partido. En dicho sentido, Calcano define que el partido mayoritario de un órgano legislativo ejerce un importante control sobre éste a partir de asegurar para sí la fijación de la agenda y con ello poder controlar lo que se discute en la cámara, aspecto que se consigue al colocar a sus integrantes a la cabeza de las oficinas con poder para determinar lo que se discute en el pleno del parlamento (Calcano, 2013: 13), lo que significa: controlar las comisiones.

Con lo anterior se puede concretar que los partidos políticos tienen dos objetivos en el congreso: 1) controlar las comisiones a partir de su facultad para seleccionar a los diputados que formarán parte de ellas, y 2) controlar la agenda legislativa y los temas que se someterán a discusión en la cámara.

En cuanto a los aspectos que determinan el comportamiento de los legisladores en la cámara y con ello las decisiones que emanan de ésta, existe literatura que respalda el hecho de que la línea partidista es la que condiciona dichas decisiones, como lo observado por Cox y McCubbins (2005). Pero también podemos encontrar autores que refutan dicha idea, explicando que en ocasiones lo que realmente sucede es que las preferencias individuales de los legisladores suelen coincidir con las del partido

(Krehbiel, 1993). Más allá de definir detalladamente cada uno de los aspectos que determinan el comportamiento de los legisladores en la cámara, se pretende dejar en evidencia el poder de los partidos políticos y con ello la capacidad que tienen para influir en las decisiones que emanan de este recinto legislativo a partir del control que hacen de las comisiones.

Diversos autores han definido a las comisiones como guardianes (*gatekeepers*) por su facultad de impulsar o bloquear ciertas iniciativas y con ello controlar los temas que entran a discusión en el congreso (Shepsle, 1987; Shepsle y Weingast, 1994). Tales aspectos nos permiten observar a las comisiones como una especie de brazo por medio del cual los partidos políticos ejercen una importante influencia sobre las actividades y decisiones que se toman en todo congreso. Dicho tema es tratado en los reportes legislativos 4 y 5 elaborados por el centro de análisis Integralia, dentro los cuales se examina minuciosamente la actividad de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, dejando en evidencia la notable influencia de los partidos políticos en el Congreso mexicano. Estos reportes incluyen un indicador nombrado “unidad” (Integralia, 2012; Integralia, 2014), el cual permite conocer la cohesión que existe al interior de los grupos parlamentarios en el momento de ejercer las votaciones. Se encuentra una “alta unidad partidista” cuando la mayor parte de los legisladores del grupo parlamentario vota en el mismo sentido; por tanto, el indicador tomaría valores cercanos al 100%; por el contrario, si existe “baja unidad”, los valores se acercarán al 33% que es la menor unidad partidista posible (Integralia, 2014: 34).

Esta información demuestra la existencia de una importante disciplina partidista al interior de los grupos parlamentarios de la LXII Legislatura, ya que todos los partidos políticos incluidos en el estudio (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Panal y MC)<sup>7</sup> reflejan una unidad mayor al 90%, y que en algunos momentos alcanza al 99.6%, como es el caso del PRI en el primer periodo ordinario de sesiones (Integralia, 2014: 35).

Con base en dicho indicador, podemos definir de una manera empírica que la actividad de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados estuvo enmarcada por una importante disciplina partidista al interior de los grupos parlamentarios, aspecto que teóricamente podría suponer que la aprobación de algún proyecto de ley no es fruto del debate ideológico y propositivo dentro del Pleno y de las distintas comisiones, sino que en realidad implica un acuerdo previo entre las cúpulas partidistas y con ello de los grupos parlamentarios (Mercado, 2013: 123).

<sup>7</sup> Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Partido Nueva Alianza (Panal) y Partido Movimiento Ciudadano (MC).



HÉCTOR OSWALDO TIRADO TEODOCIO

Ejemplo claro de ello son las menciones de los diputados de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano en el Grupo de Enfoque (Puentes y Luna, 2015), que revelaron que en dicha legislatura se suplantó en varias ocasiones su capacidad de influir en el proceso legislativo a partir del control de la información acerca de los temas y negociaciones en torno al llamado “Pacto por México”. Los diputados afirman que se menoscabó su función de influir en la toma de decisiones y que incluso se trastocó la encomienda fundamental de este órgano legislativo, ya que las decisiones alrededor de este “Pacto”, además de caracterizarse por la opacidad de información, se tomaron fuera del recinto parlamentario y con una limitada y casi nula participación de los legisladores de los diferentes partidos políticos ahí representados (Puentes y Luna, 2015).

El impacto de los partidos políticos en la legislación se ve claramente reflejado en los procesos legislativos en torno a la reforma en materia de telecomunicaciones y la reforma en materia energética, procesos que justamente fueron aprobados por la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados y que además fueron resultados del antes nombrado “Pacto por México”. A pesar de lo controversial de estas reformas y la diversidad de intereses que estaban en juego, sus aprobaciones fueron especialmente rápidas, ya que la primera de ellas, a partir de su recepción por parte de la Mesa Directiva, solamente tardó dos días en ser dictaminada por la comisión asignada y nueve días en ser aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados. Por su parte, la reforma energética, que fue aún más controversial a causa de las modificaciones constitucionales que contenía, una vez recibido el proyecto con carácter de “urgente y con obvia resolución” proveniente de la Cámara de Senadores, se omitió su paso por comisiones y se sometió a votación el mismo día en el Pleno de la Cámara de Diputados.<sup>8</sup> Estas acciones ponen en cuestionamiento la información con la cual contaban los diputados antes de realizar la votación en el Pleno y la forma en la que la procesaron. En contraste, una iniciativa de reforma que no pertenecía a los temas contenidos en el “Pacto por México”, como la relacionada con la Ley Federal de Competencia Económica,<sup>9</sup> presentada en 2014, tardó 34 días en ser puesta a votación en el Pleno de la Cámara de Diputados.

<sup>8</sup> La información relacionada con estas reformas se obtiene de los dictámenes publicados por el órgano legislativo: reforma en telecomunicaciones: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/62/tabla1or2-72.php3>; reforma energética: [http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/2/PP0/d38\\_documento\\_2.pdf](http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/2/PP0/d38_documento_2.pdf).

<sup>9</sup> Proceso Ley Federal de Competencia Económica: <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/feb/140220-3.pdf>.

Con lo anterior, además de describir detalladamente el proceso legislativo de cada una de estas iniciativas, la diversidad del proceso a partir de los temas contenidos y la influencia que el “Pacto por México” tuvo en las actividades de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados (temas que no son objeto de la presente investigación), se pretende demostrar la influencia de las cúpulas partidistas en las actividades de este órgano legislativo. En aquellos procesos legislativos en los cuales existía un acuerdo previo entre los dirigentes de las principales fuerzas políticas, como fue el caso de la reforma en materia de telecomunicaciones y la reforma energética, los procesos legislativos fueron especialmente rápidos, no importando lo controversial de los temas; por su parte, un proceso fuera de estas negociaciones previas, como lo fue la Ley de Competencia Económica, tuvo que pasar mucho tiempo más dentro de este órgano legislativo.

71

Los casos anteriores dejan en evidencia el importante lugar que ocupan las cúpulas partidistas al interior del Congreso mexicano y con ello su influencia en el proceso de toma de decisiones en este órgano legislativo, ya que a partir del control de la información estas fuerzas políticas limitan de gran manera la capacidad que tienen los diputados, tanto en grupo como individuales, de influir en la toma de decisiones, lo cual nos dice que los congresos de hoy no operan como en su imagen ideal, es decir, como “un cuerpo integrado por representantes individuales que actúan con plena libertad ni sujetos a mandatos imperativos”; por el contrario, alejados de la representatividad, están compuestos por “grupos cuya voluntad se impone a la de sus miembros” (García-Escudero, 2015: 180).

Con lo anterior se establece que la influencia de los partidos políticos en las actividades de la Cámara de Diputados mexicana representa un aspecto determinante para la transparencia interna del proceso legislativo, lo cual respalda la idea de Meijer acerca de que la transparencia es el resultado de un complejo juego político que se encuentra influenciado por una variedad de actores tanto internos como externos (Meijer, 2013: 431), actores que, como se ha visto en el desarrollo del presente estudio, se centran principalmente en el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, el presidente de la junta directiva de cada comisión y, por supuesto, los partidos políticos.

Los aspectos tratados hasta este punto dan sustento a la necesidad de transparentar internamente el proceso legislativo, en tanto que la distribución de información hacia todos los integrantes del Congreso es un elemento fundamental para la toma de decisiones dentro de este órgano de gobierno. Además, se debe acentuar que la transparencia interna abre la oportunidad para revitalizar la labor de oposición y el parlamento indivi-

HÉCTOR OSWALDO TIRADO TEODOCIO

dual, a partir de una mayor participación de dichos actores en la toma de decisiones con base en el acceso a la información que engloba el proceso legislativo (García-Escudero, 2015: 188).

Asimismo, es importante destacar que el acceso que tienen los diputados acerca de la información concerniente al proceso legislativo podría tener efectos positivos en las leyes que emanen del trabajo de este órgano; esto con base en la idea de que al estar informados los diputados podrán tener una deliberación más amplia tanto en las comisiones como en el Pleno, y así evitar que el control de información que supone la disciplina partidista obvie la deliberación en el Congreso e impida que esto sea un obstáculo para el acceso a decisiones tanto reputadas como razonables para la mayoría de los ciudadanos (Béjar, 2000).

## V. CONCLUSIONES

La transparencia interna del proceso legislativo en la Cámara de Diputados mexicana parece estar determinada más por sujetos en específico que por el entramado institucional que regula sus actividades. Dichos sujetos son el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, el presidente de la junta directiva de cada comisión y, por supuesto, los partidos políticos, los cuales, en suma, son actores con la capacidad de determinar los flujos de información al interior de este órgano y con ello las decisiones que emanan de este recinto parlamentario.

Es indudable que los diputados únicamente pueden influir en la toma de decisiones del órgano legislativo estando informados, aspecto que a su vez solamente puede ser posible a partir de la transparencia interna del proceso legislativo. La falta de acceso a la información concerniente al proceso legislativo por parte de los miembros de la Cámara repercute directamente en una de las funciones esenciales de todo congreso: hacer leyes, en el entendido de que la falta de información afecta inherentemente en la discusión y deliberación de los procesos legislativos.

La falta de transparencia del proceso legislativo al interior de los congresos trastoca directamente uno de los pilares fundamentales de este órgano de gobierno, que es la representatividad. El control de información suplanta el actuar individual de cada diputado por la voluntad de los grupos al interior del recinto parlamentario, siendo un aspecto que sin duda pone en tela de juicio la pertinencia de los 500 diputados en México, ya que solamente una parte de los legisladores son los que tienen realmente

capacidad para incidir en la toma de decisiones y con ello en el entramado institucional que este órgano de gobierno produce.

La transparencia interna del proceso legislativo puede fincar las bases para la transparencia externa y con ello que la sociedad en general también tenga acceso a esta información, lo anterior con base en que “todo conocimiento que se hace público deviene en un bien igualmente público que no puede hacerse privado otra vez” (Stiglitz, 1999: 2). Por ello, una vez que se transparenta internamente el proceso legislativo, la misma acción provocará consecuentemente que la ciudadanía en general pueda tener acceso a dicha información.

73

## VI. FUENTES DE INFORMACIÓN

- ALT, James *et al.*, 2001, *Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the scale of Government; Evidence from the States*, Dinamarca, University of Copenhagen.
- AMESTOY, José Luis, 2008, “La información y el Poder Legislativo”, en GENTILE, Jorge Horacio (comp.), *El Poder Legislativo: aportes para el conocimiento del Congreso en la nación Argentina*, Uruguay, Fundación Konrad Adenauer.
- BEJAR ALGAZI, Luisa, 2006, *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, Gernika-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- , 2015, *¿Qué tan transparente es el proceso legislativo en México? Una propuesta de estudio desde el análisis de políticas públicas*, trabajo preparado para el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política en Lima, disponible en: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2014/12/LuisaBejar-Alacip2015.pdf>.
- , 2012, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- BOHÓRQUEZ, Eduardo (ed.), 2013, *Parlamento abierto: logros y retos*, México, Transparencia Mexicana.
- , 2003, *Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CALCANEO MONTS, Mauricio Augusto, 2013, *Legislando en México: un estudio de caso sobre la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, ITAM.



HÉCTOR OSWALDO TIRADO TEODOCIO

- CEPEDA, Juan Antonio, “Obstáculos para la eficiencia y transparencia del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados”, en DÁVILA, Estefan David y CABALLERO SOSA, Lila, *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, México, Fundar.
- 74 COX GARY, W. y MCCUBBINS MATHEW, D., 2005, *Setting the Agenda, Responsible Party Government in the U.S House of Representatives*, Estados Unidos de América, Cambridge University Press.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, 2015, “Regeneración del parlamento, transparencia y participación ciudadana”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 36.
- 
- HEALD, David, 2006, *Transparency as an Instrumental Value*, Inglaterra, British Academy.
- HURTADO CISNEROS, Alfredo, 2011, “El proceso legislativo como instrumento idóneo para el fortalecimiento del Poder Legislativo. El caso del Estado de México”, en LÓPEZ FLORES, Raúl y RIVAS PRATS, Fermín *et al.*, *Estrategia y práctica parlamentaria en un congreso plural*, México, Instituto Belisario Domínguez.
- INTEGRALIA, 2012, *Reporte legislativo número 4, primer periodo ordinario de la LXII Legislatura*, México.
- , 2012, *Reporte legislativo número 5, segundo año de la LXII Legislatura*, México.
- KREHBIEL, Keith, 1993, “Where is the party?”, *British Journal of Political Science*, vol. 23, núm. 2.
- LUNA PLA, Issa *et al.*, 2017, *Transparencia legislativa, rendición de cuentas y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (en prensa).
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Soberg, 2002, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, Paidós.
- MEIJER, Albert, 2013, “Understanding the complex dynamics of transparency”, *Public Administration Review*, The American Society for Public Administration, vol. 73.
- MERCADO, Alberto, 2013, *El papel de los grupos parlamentarios en el Congreso mexicano. Un estudio sobre representatividad política*, México, ITAM.
- NAVA GOMAR, Salvador *et al.*, 2006, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, México, Miguel Ángel Porrúa.

OLMEDO, Juan Pablo, 2011, *Transparencia parlamentaria: los avances y desafíos*, ponencia presentada en la Mesa Redonda sobre Transparencia en el Congreso Nacional Chileno, Chile.

PÉREZ VEGA, Moisés, 2006, *Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México: la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, Instituto Electoral del Estado de Jalisco.

POWER, Greg, 2012, *Informe parlamentario mundial*, Dinamarca, Unión Interparlamentaria-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 75

PRATS CATALÁ, Joan, 2000, “El legislativo al servicio de la consolidación democrática: eficacia económica y equidad social”, en CARRILLO FLÓREZ, Fernando, *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo. ●  
○  
●

PUENTE, Khemvirg, 2016, “El Congreso mexicano ¿De la opacidad legislativa al parlamento abierto?”, en PESCHARD, Jacqueline (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

——— y LUNA PLA, Issa, 2015, *Grupo de enfoque: transparencia legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

RED LATINOAMERICANA POR LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA, 2014, *Informe sobre el índice latinoamericano de transparencia legislativa*, <http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2014/09/%C3%8Dndice-Latinoamericano-de-Transparencia-Legislativa-2014.pdf>.

RENDÓN ARIAS, Iliana, 2014, *Las prácticas parlamentarias en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano en la LXII Legislatura*, México, Flacso.

SANTANA DÍAZ, Héctor, 2000, “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano”, en PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonio (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Flacso-Cámara de Diputados-Porrúa.

SHEPSLE, Kenneth, 1987, “The Institutional Foundations of Committee Power”, *The American Political Science Review*, vol. 81, núm. 1.

——— y BARRY, R. Weingast, 1994, “Positive theories of congressional institutions”, *Legislative Studies Quarterly*, 19.

STIGLITZ, Joseph E., 1999, *On liberty, the right to know and public discourse. The role of transparency on public life*, Oxford.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2013, *Barómetro internacional de corrupción*, disponible en: <https://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico>, consultado el 16 de marzo de 2016.

HÉCTOR OSWALDO TIRADO TEODOCIO

## *Marco jurídico de la Cámara de Diputados*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.

<sup>76</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168\\_040316.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_040316.pdf).

Reglamento de la Cámara de Diputados, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Diputados\\_130516.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_130516.pdf).

- 
- 
- Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicano, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>.