

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL CUARTO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

DAVID MONREAL ÁVILA, Senador de la República, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL CUARTO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En todo régimen democrático de derecho la transparencia y la rendición de cuentas son dos pilares que fortalecen dicha forma de gobierno, los cuales deben estar al alcance de la población, pues con ellos, tienen un control sobre sus representantes en su quehacer público, muy especialmente en la forma en que se designan y gastan el erario.

Con la rendición de cuentas y acceso a la información la sociedad erradica en cierta medida el abuso del poder, al mismo tiempo observan que los servidores públicos desempeñen su función de manera transparente, con responsabilidad y honradez.

En México, la reforma constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977 fue un parteaguas para iniciar con la transición a la democracia, pues se modificaron dieciséis artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos (6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115), la reforma logró constitucionalizar a los partidos políticos; se reconoció el derecho a la información pública; se consolidó un sistema electoral para la integración de la Cámara de Diputados (pasaron de 237 a 400 Diputados) y se instauraron las partidas secretas.

De dicha reforma se resaltan dos innovaciones, la reforma al artículo 6 y la del cuarto párrafo de la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Federal; en la primera, se reconoció el derecho a la información, mismo que será garantizado por el Estado, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 6.- La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero; provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.¹

Entonces desde 1977, el acceso a la información es reconocido como un derecho fundamental que gozan los mexicanos, contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en

¹Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º; 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos (en línea), Cámara de Diputados, consultado el 3 de diciembre de 2015, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

su artículo sexto, este derecho es de suma importancia ya que es una herramienta principal que fomenta la participación ciudadana de un país democrático.

Asimismo, el acceso a la información pública permite la crítica sobre el desarrollo de actividades que se realiza dentro de la administración pública, creando un debate sobre asuntos de interés general. La información que entregan y difunden las entidades públicas debe ser cierta, completa y clara, para que los ciudadanos no caigan en confusiones ni mucho menos en contradicciones y tiene que estar al alcance de cada uno de ellos de manera permanente.

Sin embargo, no fue, sino hasta el año 2002 en que se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; es decir, tuvieron que pasar 25 años para que se contará con un marco jurídico que garantizará el acceso a la información pública.

La reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia implicó, entre otras cuestiones, que se ampliara el catálogo de sujetos obligados, entre ellos a los partidos políticos y sindicatos; así la fracción I del apartado

A del artículo 6 de la Constitución Federal establece:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

Ahora, de conformidad con la reforma constitucional de 2014, el Senado de la República discutió y aprobó el dictamen por el que se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con ella se garantiza el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier persona física o moral que maneje recursos públicos, contiene aspectos como la veracidad de la información otorgada por los sujetos obligados, fijalos plazos para la entrega de la información; imposición de sanciones para aquellos que no garantizar el derecho a la información y estipula regímenes de excepciones para acceder a la información pública.

Algunos de los objetivos del dictamen en cuestión se encuentran en el artículo 2 y son:

- I. Proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral;

- III. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- IV. Regular los medios de impugnación que le compete resolver al Instituto;
- V. Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados;
- VI. Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos;
- VII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y
- VIII. Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública.

Derivado de lo anterior se puede aseverar que, con lo estipulado en el artículo 6 de la Constitución Federal y con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se pretende entre otras cuestiones, fortalecer la participación ciudadana por medio del derecho a la información, pues éste es un elemento imprescindible para el fortalecimiento de la democracia.

Sin embargo, y en contraste a lo que ordenan las normas jurídicas antes mencionadas, el párrafo cuarto de la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Las partidas secretas están en contraposición del acceso a la información y la rendición de cuentas, pues de acuerdo a la Real Academia Española, la palabra secreto significa: “Cosa que cuidadosamente se tiene reservada y oculta”.² Es decir, no están disponibles para la sociedad, mucho menos se puede conocer cuánto dinero se direccionó a dicho rubro y mucho menos en qué se lo gastaron.

La partida secreta obedece a un gasto discrecional, el cual se puede disponer de ella sin ninguna restricción y no se debe rendir cuentas sobre su implementación.

Es necesario mencionar que las partidas secretas eran ejercidas hasta 1998 de manera discrecional por el titular del Ejecutivo Federal, quien ejercía vía ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”. Es importante mencionar que el juez federal Carlos López Cruz resolvió que los fondos de la partida secreta de la Presidencia fueron desviados sistemáticamente en el sexenio de 1988 a 1994; de los 2,700 millones de pesos asignados a esta partida entre 1990 y 1994, 2,218 millones fueron transferidos ilegalmente a una cuenta en Banco Mexicano Somex.³

Por su parte, Sergio Aguayo considera que: La «partida secreta» es el símbolo más acabado de los excesos presidenciales. La Constitución autorizaba a los presidentes a tener una «partida secreta»

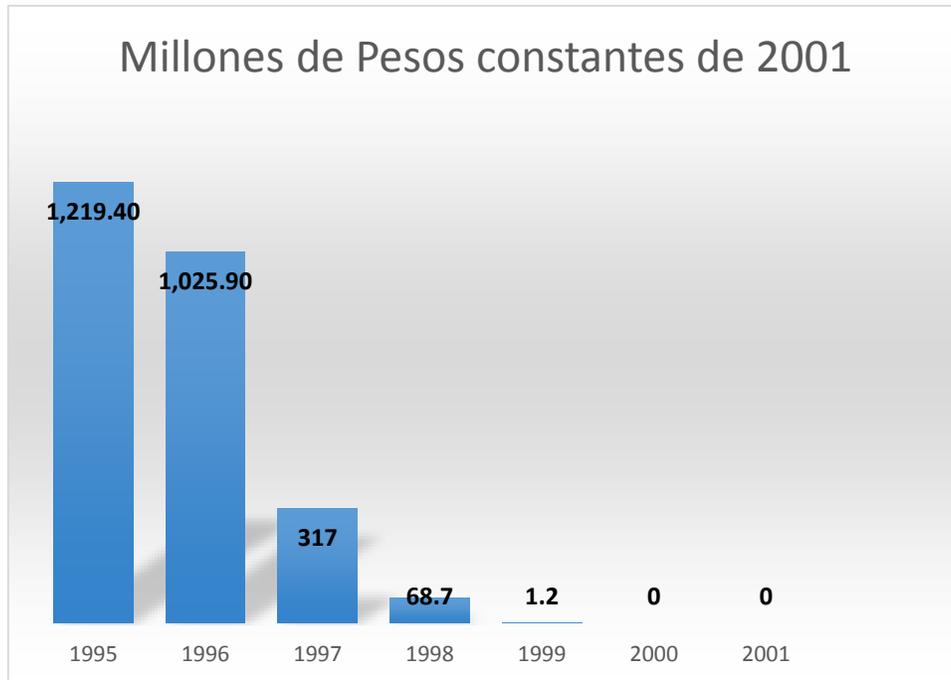
²Diccionario de la Real Academia Española, (en línea), consultado el 3 de diciembre de 2015, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=XPKxnKN|XPMvDJ8|XPNR6xt>

³ Partida secreta fue desviada sistemáticamente en sexenio de Carlos Salinas: juez, en Aristegui Noticias, (en línea), consultado el 3 de diciembre de 2015, disponible en: <http://aristeguinoticias.com/0208/mexico/partida-secreta-fue-desviada-sistematicamente-en-sexenio-de-carlos-salinas-juez/>

sin imponerles la obligación de rendir cuentas. Si uno utiliza la partida para comparar presidentes. Durante el sexenio 1988-1994 se gastó 858 millones de dólares (390 mil dólares cada día) sin que se rindieran cuentas.⁴

En el sexenio de Ernesto Zedillo, se iniciaron los cambios para limitar la asignación de partidas secretas del presupuesto público al grado de que para el año 2000, el presidente Zedillo anunció que ya no pediría al Congreso más dinero para el fondo reservado en el presupuesto para tal rubro. Ver gráfica 1.

Gráfica 1: RECURSOS AUTORIZADOS EN LA PARTIDA SECRETA 1995-2000⁵



La reducción de la partida secreta se debió, entre otras cuestiones, a la reconfiguración de las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión, en el que, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ya no obtuvo mayoría en la Cámara de Diputados. Sin embargo, a pesar de que ya está en desuso dicha la figura sigue estando vigente en el artículo 74 de la Constitución Federal.

Derivado de lo anterior, no es aventurado mencionar que la existencia de las partidas secretas van en contraposición a los principios de acceso a la información; es decir, a simple vista pareciera que existe una contradicción entre lo contemplado en el artículo 6 de la Constitución Federal y el cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 74 del mismo ordenamiento.

El Estado debe garantizar a su población el acceso a la información pública, más aún cuando se trata de recursos públicos, así pues se tiene que fortalecer la rendición de cuentas, el cual puede ser entendido como un mecanismo activo, por medio del cual los funcionarios informan de manera

⁴El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad, IFAI, (en línea), consultado el 3 de diciembre de 2015, disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/derecho_acceso16.pdf

⁵Ibidem.

permanente todo sus quehacer político, y están sujetos a las sanciones correspondientes en caso de no cumplir o transgredir el encargo que se les ha conferido.

Por tal razón, y en concordancia con el derecho al acceso a la información pública y los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas, se plantea reformar el cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se establezca con toda claridad que “No podrá haber partidas secretas o reservadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación”.

La propuesta de modificación a la Constitución Federal Mexicana, erradicará los riesgos de discrecionalidad con que se pudiera manejar los recursos públicos, pues con la actual redacción con que cuenta el artículo en comento, continúa abierta la probabilidad del derroche y gasto injustificado del dinero público.

El Congreso de la Unión debe fortalecer y volverse a ganar la confianza de la ciudadanía, eso se conseguirá fortaleciendo los mecanismos de transparencia, y con instrumentos que logren la credibilidad de las instituciones públicas, es decir que cumplan con la función para las que fueron creadas.

Por ende se propone la presente modificación, pues con ella se vigorizará la transparencia y rendición de cuentas.

No es entendible como a más de tres décadas de haberse aprobado el derecho a la información por un lado y por otro las partidas secretas, éstas sigan sin ningún cambio constitucional, esto no atiende al texto constitucional que establece que: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Se debe iniciar con el debate respecto a la eliminación de las partidas secretas, pues la presente propuesta no es nueva, sino por el contrario, ya varios legisladores tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República se han pronunciado sobre el tema, pero no ha sido atendida.

La realidad es que se generó un consenso para fortalecer el derecho a la información pública, pero éste se ve restringido por las partidas secretas, la cual, no está siendo atendida desde una perspectiva garantista, sino más bien limitativa.

Por lo antes expuesto, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL CUARTO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ÚNICO.- Se reforma el cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura

que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

...

...

No podrá haber partidas secretas o reservadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación

...

V. a VIII. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p>...</p> <p>V. a VIII. ...</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>II. a III. ...</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No podrá haber partidas secretas o reservadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación</p> <p>...</p> <p>V. a VIII. ...</p>

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República a los 10 días del mes de diciembre de 2015.