

Año: 2020

Expediente: 13478/LXXV

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE: GRUPO LEGISLATIVO MOVIMIENTO CIUDADANO DE LA LXXV LEGISLATURA

ASUNTO RELACIONADO: MEDIANTE EL CUAL PRESENTAN INICIATIVA DE REFORMA POR MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 49, A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 80 Y POR ADICIÓN DE UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 49 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

INICIADO EN SESIÓN: 05 de mayo del 2020

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): Legislación

C.P. Pablo Rodríguez Chavarría

Oficial Mayor

C. DIP. JUAN CARLOS RUIZ GARCÍA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA LXXV
LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN.
PRESENTE.-



Los suscritos **DIPUTADOS MARIELA SALDÍVAR VILLALOBOS, LUIS DONALDO COLOSIO RIOJAS, HORACIO JONATÁN TIJERINA HERNÁNDEZ, TABITA ORTIZ HERNÁNDEZ, ARTURO BONIFACIO DE LA GARZA GARZA y KARINA MARLEN BARRON PERALES**, integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano de la LXXV Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, nos permitimos proponer una **Iniciativa de reforma por modificación del artículo 49 y la fracción II del artículo 80; por adición de un nuevo último párrafo del artículo 49, todos ellos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Un concepto típico en los últimos años es el de Gobierno Abierto. Este implica, “una relación entre ciudadanos y gobernantes: mediante la construcción colaborativa y horizontal de políticas públicas, a través de la participación de los ciudadanos y la transparencia activa de los funcionarios de gobierno sobre su gestión, actividades, presupuestos e implementación de programas a cargo”¹. Sin embargo, esta definición quedó vinculada al Poder Ejecutivo, por lo que a fin de construir un concepto más ligado al Poder Legislativo, en el cual recae una representación de toda la sociedad, comenzó a hablarse de “Parlamento Abierto”.

Khemvirg Puente de la Organización Fundar (2018) establece que por medio de un parlamento abierto se espera que el Poder Legislativo abra de par en par las puertas de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad; que sus decisiones sean transparentes y estén plenamente justificadas; que exista disposición y colaboración para que su desempeño sea sometido al escrutinio y la fiscalización; que empleen plataformas digitales para facilitar la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; y que adopten altos estándares de responsabilidad, ética e integridad en la actividad parlamentaria².

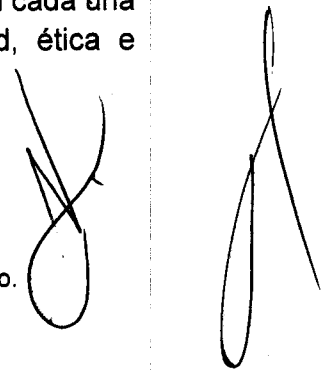
¹ De Luca, Agustín. Una aproximación al concepto de Parlamento Abierto.

https://congresojudio.org/uploads/coloquio/254/coloquio_version_descarga.pdf

² Puente, Khemvirg (23 Octubre, 2018). ¿Para qué un Parlamento Abierto?. Animal Político.

<https://www.animalpolitico.com/res-publica/para-que-un-parlamento-abierto/>





La Alianza para el Parlamento Abierto en México, distingue como principios del Parlamento Abierto los siguientes³:

1. *Derecho a la Información. Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.*

2. *Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.*

3. *Información parlamentaria. Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica.*

4. *Información presupuestal y administrativa. Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.*

5. *Información sobre legisladores y servidores públicos. Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.*

6. *Información histórica. Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.*

7. *Datos abiertos y no propietario*. Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulk) de información en formatos de datos abiertos.*

8. *Accesibilidad y difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en*

³IMCO. Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México (2014).

https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/hoy-es-el-lanzamiento-de-la-alianza-para-el-parlamento-abierto-en-mexico/

tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

9. Conflictos de interés. Regular, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.

10. Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

A nivel internacional, *The Declaration on Parliamentary Openness* (la Declaración de Apertura parlamentaria) fue una llamada por parte de la sociedad civil respecto de los órganos legislativos, a fin de promover la cultura de la apertura de la información; promover un parlamento transparente; facilitar el acceso a la información parlamentaria y permitir la comunicación electrónica de la información parlamentaria. Entre las prácticas que se proponen se encuentra avanzar en esta cultura a través de la legislación; crear, mantener y publicar grabaciones de debates parlamentarios; tener disponibles en vivo y en plataformas diversas los debates parlamentarios; **proporcionar información del presupuesto de manera amplia, detallada y fácilmente comprensible.**

Por lo que respecta a la Alianza para el Parlamento Abierto, el H. Congreso del Estado de Nuevo León en fecha 29 de agosto de 2016, suscribió un convenio con organizaciones de la sociedad civil⁴, a través del cual asumió como compromiso dar cumplimiento a cuatro de los principios de parlamento abierto antes mencionados: derecho a la información; información parlamentaria; datos abiertos y accesibilidad y difusión. Para el cumplimiento de estos principios fue elaborado un Plan de Acción que sigue pendiente de cumplirse cabalmente. Si bien el principio de Información Parlamentaria no fue incluido dentro del Convenio suscrito por este Congreso, es necesario emprender acciones para avanzar en el cumplimiento de este principio.

Anteriormente, esta bancada ciudadana anunció el compromiso por legislar y realizar acciones contundentes que nos permitan mejorar nuestra calificación en materia de Gobierno Abierto y cumplir cabalmente con los objetivos asumidos por este Congreso en el Convenio Suscrito con Alianza para el Parlamento Abierto y su respectivo plan de Acción, identificando cuatro áreas de oportunidad de este Congreso en las que proponemos mejores importantes:

1. Información Parlamentaria, de cual se presentó una iniciativa en el mes de febrero.
2. Cuentas Claras

⁴ Parlamento Abierto, Nuevo León (2016) http://www.hcnl.gob.mx/parlamento_abierto/

3. Participación Ciudadana
4. Datos Abiertos

En este sentido, la presente iniciativa denominada "Cuentas claras" tiene por objeto presentar una propuesta que nos permita mejorar la rendición de cuentas sobre el gasto de los recursos públicos recibidos. El Congreso este año recibió 370 millones de pesos dentro del Presupuesto de Egresos del Estado de Nuevo León para el ejercicio 2020, cuyo ejercicio del gasto debe brindar certeza jurídica a los ciudadanos de que estamos manejando los recursos públicos que recibimos con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

Para evaluar qué tan abiertos son los Congresos Locales, anualmente se publica el Diagnóstico de Parlamento Abierto. Este informe da cuenta de faltantes importantes en aquellos indicadores que se refieren principalmente a buenas prácticas internacionales que pueden o no ser obligaciones en el marco normativo en materia de transparencia⁵. Es decir, más que evaluar el cumplimiento de la norma, verifica qué tanto se ajusta la actividad de los Congresos Locales con los principios de Parlamento Abierto.

Partiendo de esta tesitura, uno de los elementos esenciales que conforman el concepto de transparencia y Parlamento Abierto es precisamente el de la **información presupuestal** que el gobierno rinde a la ciudadanía. Esta información contribuye al proceso por medio del cual los ciudadanos vigilan y evalúan el actuar responsable de los servidores públicos en el manejo del presupuesto recibido.

La información presupuestal es un instrumento propicio para dar a conocer a la sociedad el ejercicio de las funciones que se tienen encomendadas y **de las gestiones realizadas por el servidor público en el manejo de los recursos públicos**, además de informar sobre el rumbo y desarrollo de la institución pública en la cual se administra.

Sin embargo, nuestro Congreso obtuvo un porcentaje de cumplimiento de 17/100 en el rubro de Información Presupuestal y Administrativa según lo que dispone el Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017. Esto significa que el Congreso únicamente publica el presupuesto aprobado y ejercido y los informes trimestrales del gasto, es decir, se limita a cumplir con los mínimos legales llevar a cabo acciones que permitan cumplir con las mejores prácticas para la presentación y difusión de nuestro ejercicio del gasto.

Ahora bien, el mencionado rubro se refiere a dos ámbitos importantes de la gestión administrativa de los órganos legislativos: 1) El presupuesto (el aprobado y

⁵ Alianza para el Parlamento Abierto (2018) Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017. https://www.congresogto.gob.mx/ckeditor_assets/attachments/1077/Diagn_stico_PARLAMENTO_ABIERTO_2.pdf

ejercido por cada organismo del congreso) y 2) las compras públicas. Así mismo, está integrado por 12 variables, de las cuales, particularmente 7 versan específicamente sobre el Presupuesto aprobado y ejercido en las diferentes áreas del Congreso, las cuales se enlistan a continuación:

- Presupuesto aprobado y ejercido de los órganos administrativos
- Presupuesto aprobado y ejercido por legislador
- Presupuesto aprobado y ejercido por grupo parlamentario
- Presupuesto aprobado y ejercido en centros de estudios
- Presupuesto aprobado y ejercido de los órganos de gobierno de la cámara
- Presupuesto aprobado y ejercido de comités o unidades similares
- Presupuesto aprobado y ejercido de las comisiones

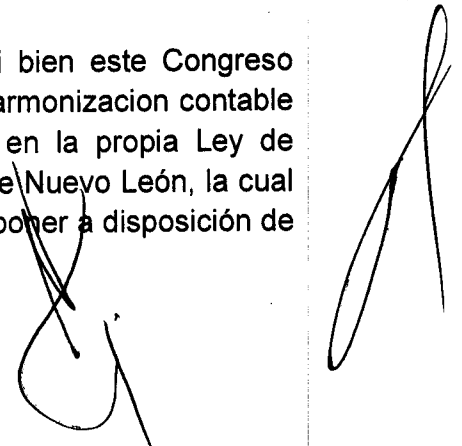
Dicho esto, podemos observar que en materia de Parlamento Abierto se espera que los Congresos locales presenten el presupuesto aprobado y ejercicio por los órganos de trabajo y soporte técnico con los que cuenta, así como por grupo parlamentario y por legislador, lo que no realiza Congreso. El ciudadano tiene el derecho de conocer de manera específica el presupuesto que cada grupo parlamentario y cada diputado ejercemos.

En este Congreso el ejercicio del gasto que se refleja en nuestros informes trimestrales de avance de gestión financiera y en la cuenta pública cumplen con las leyes financieras y las normas en materia de armonización contable. Sin embargo, en la clasificación de nuestro gasto administrativo; económica; por objeto y funcional-programática no se advierte en ningún momento un desglose del gasto por órgano de trabajo, de soporte técnico, grupo legislativo o diputado. La única forma que tienen los ciudadanos es consultar nuestro ejercicio de gasto de manera general como poder legislativo, sin que se especifique el gasto ejercido por parte de los órganos legislativos, de apoyo o soporte técnico, o bien, de los grupos legislativos al interior del Congreso.

El presentar nuestro presupuesto de manera general, reuniendo globalmente nuestro gasto si bien nos permite cumplir las obligaciones que tenemos en materia financiera y contable, no significa que estemos efectuando una práctica ejemplar en materia de Parlamento Abierto, cuando la ciudadanía nos está demandando transparencia y rendición de cuentas.

Conforme a lo señalado en los párrafos anteriores si bien este Congreso cumple con las leyes financieras y las normas en materia de armonización contable se queda corto al momento de cumplir con lo establecido en la propia Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, la cual obliga a este Congreso en su artículo 98 fracciones XI y XII a poner a disposición de los ciudadanos para su consulta lo siguiente:

Cuentas claras.



Artículo 98. Además de lo señalado en el artículo 95 de la presente Ley, los sujetos obligados del Poder Legislativo del Estado deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

I a X...

XI. 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 Legislativos y centros de estudio u órganos de investigación;

XII. El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Legislativos y centros de estudio u órganos de investigación

Es importante recordar que el pasado 6 de abril del 2019 fue publicada una nota de prensa en el periódico El Norte en la cual se advierte un aumento en los bonos de gestoría durante el año 2018, pese a encontrarnos en veda electoral. Esto de 45.6 a 66.8 millones De acuerdo con la nota de prensa, el bono de gestoría fue establecido en el 2004, pero después fue cancelado, hasta que lo reactivaron para el 2013. Dicho bono representa un ingreso extra con el que puede operar cada diputado; sin embargo, no se transparenta de manera total puesto que un ciudadano no puede conocer en qué fue ejercido este gasto por diputado y por grupo legislativo.

La transparencia en el Congreso evitaría notas como la del pasado 27 de abril del presente año, misma que fue publicada por el periódico señalado en el párrafo anterior dentro de la cual informan que cada uno de los integrantes de esta legislatura recibimos \$320,096,000.00 pesos por diversos conceptos, lo cual generó indignación entre los ciudadanos y cuestionamientos tanto a nivel local como nacional. Es comprensible que tanto los medios de comunicación como los ciudadanos puedan llegar a conclusiones imprecisas, toda vez que los Grupos Legislativos, los diputados y el propio Congreso no transparentan la información de una manera clara, detallada y de fácil acceso.

En relación con lo anterior, el artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, a su letra describe lo siguiente:

ARTÍCULO 49.- Del presupuesto aprobado para la función legislativa se **destinarán partidas de gastos para ser dispuestas por cada Grupo Legislativo** proporcionalmente al número de Diputados que los integran y de acuerdo a la legislación y reglamentación aplicable y a los lineamientos que emita el Comité de Administración.

Los Grupos Legislativos tendrán el derecho para administrar por sí mismos los recursos financieros que les sean asignados para el cumplimiento de la función legislativa.

Cuentas claras.



La aplicación de los recursos financieros deberá justificarse cumpliendo siempre con las disposiciones administrativas internas de control del gasto que dicte la Tesorería del Congreso.

Del citado artículo 49, se observa que los grupos legislativos cuentan con recursos financieros que le son asignados para el cumplimiento de su función legislativa, los cuales son directamente administrados a discrecionalidad de los grupos legislativos, bajo las disposiciones internas de control de gasto que dicte la Tesorería del Congreso.

No obstante, al ser estos recursos contenidos en el artículo 49 de nuestra ley orgánica reflejados de manera general en nuestros informes trimestrales de avance de gestión financiera y en la cuenta pública, esta Bancada considera que no existe una oportuna rendición de cuentas a la ciudadana, a fin de que seamos objeto de una estricta evaluación en nuestro ejercicio del gasto.

Por lo tanto, consideramos necesario implementar dos reformas en materia de Parlamento Abierto en nuestra información presupuestaria:

1. Reformar el artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León a fin de que transparentar el presupuesto aprobado para la función legislativa. Para ello, el Pleno del Congreso emitirá y publicará los Lineamientos para Regular la Transferencia y Control de Recursos Financieros Asignados a los Grupos Legislativos. De igual forma, se obliga a los grupos legislativos a publicar un informe trimestral del ejercicio de los recursos financieros asignados.
2. Se reforma la fracción II del artículo 80 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, para que, además de todos los requisitos señalados por las leyes financieras y contables aplicables, se incluya en los informes trimestrales y de la cuenta pública por lo menos el desglose del Presupuesto aprobado y ejercido de los órganos legislativos, de soporte técnico y de apoyo a que hace referencia el artículo 50 de esta Ley, así como de los grupos legislativos y diputados.

Para aquellos diputados que se interesan en tomar como ejemplo las prácticas parlamentarias en el Congreso de la Unión, homologando nuestras leyes con el marco legal federal, sabrán que nuestra iniciativa no es nueva. En el Congreso de la Unión cada grupo parlamentario presenta un informe de la aplicación y destino de los recursos asignados. En el caso de la Cámara de Diputados, desde el 2006 se cuenta con una *Norma para Regular la Transferencia y Control de Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados*, misma que tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la transferencia y control de recursos financieros asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara. Por virtud

Cuentas claras.



de dicha norma, los grupos parlamentarios elaboran trimestralmente un informe del ejercicio de los recursos asignados, el cual se publica en la Gaceta Parlamentaria y en la página electrónica de la Cámara.

Por otro lado, el Congreso de la Unión cuenta con un Reglamento en materia de transparencia, acceso a la información pública y Protección de datos personales, en el cual se advierte que los Grupos Parlamentarios son sujetos responsables en materia de transparencia y deberán documentar todo acto que derive de sus facultades, funciones o competencias en la Cámara, o bien que derive de sus reglas internas de operación y uso de los recursos públicos que les hayan sido asignados, así como de la normatividad del partido político al que pertenezcan y que incida en su función.

De tal suerte, que esta Bancada Ciudadana advierte la necesidad de legislar y realizar acciones contundentes que nos permitan mejorar nuestro rendimiento en materia de Parlamento Abierto, pero sobre todo, convertirnos en una institución que genere confianza en la ciudadanía. Actualmente la Encuesta sobre Cultura de la Legalidad y Participación Ciudadana publicada por Hagámoslo bien y el Consejo Nuevo León establece que los Diputados obtuvimos apenas el 6 por ciento del nivel de confianza, ocupando el último lugar, después de los oficiales de Tránsito y de los policías. Generar un marco legal que permita una rendición de cuentas claras, contribuye a brindar certeza jurídica a la ciudadanía de nuestro ejercicio presupuestal a través de la apertura parlamentaria, abriéndonos a una vigilancia más estricta del desempeño de nuestro ejercicio de recursos públicos.

Nuestros actos como Poder Legislativo nos han llevado a ser una institución que genera desconfianza en la ciudadanía, por lo que debemos trabajar en asegurar nuestra credibilidad como Congreso, generando reglas que nos permitan abrir las puertas a una evaluación crítica por parte de los neoloneses.

Por lo anterior, se proponen las siguientes modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León:

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León	
Texto vigente	Texto Iniciativa
ARTÍCULO 49.- Del presupuesto aprobado para la función legislativa se destinarán partidas de gastos para ser dispuestas por cada Grupo Legislativo proporcionalmente al número de Diputados que los integran y de	ARTÍCULO 49.- Del presupuesto aprobado para la función legislativa se destinarán partidas de gastos para ser dispuestas por cada Grupo Legislativo proporcionalmente al número de Diputados que los integran y de acuerdo

Cuentas claras.



acuerdo a la legislación y reglamentación aplicable y a los lineamientos que emita el Comité de Administración.

Los Grupos Legislativos tendrán el derecho para administrar por sí mismos los recursos financieros que les sean asignados para el cumplimiento de la función legislativa.

La aplicación de los recursos financieros deberá justificarse cumpliendo siempre con las disposiciones administrativas internas de control del gasto que dicte la Tesorería del Congreso.

ARTÍCULO 80.- La integración, actividades y funcionamiento de los Órganos de Soporte Técnico y de Apoyo dependientes de la Comisión de Coordinación y Régimen Interno se establecen en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, así como en el Manual de Organización y Procedimientos del Congreso. Los titulares de estos órganos rendirán informes de acuerdo a lo siguiente:

a la legislación y reglamentación aplicable y a los lineamientos que emita el Comité de Administración.

Los Grupos Legislativos tendrán el derecho para administrar por sí mismos los recursos financieros que les sean asignados para el cumplimiento de la función legislativa.

La aplicación de los recursos financieros deberá justificarse cumpliendo siempre con las disposiciones administrativas de control del gasto que dicte la Tesorería del Congreso, debiendo también **ajustarse a los Lineamientos para Regular la Transferencia y Control de Recursos Financieros Asignados a los Grupos Legislativos que para tal efecto emita y publique el Congreso a propuesta de la Comisión de Coordinación y Régimen Interno.**

Los grupos legislativos deberán publicar un informe trimestral del ejercicio de los recursos financieros asignados, de conformidad con los requisitos contenidos en los Lineamientos antes mencionados.

ARTÍCULO 80.- La integración, actividades y funcionamiento de los Órganos de Soporte Técnico y de Apoyo dependientes de la Comisión de Coordinación y Régimen Interno se establecen en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, así como en el Manual de Organización y Procedimientos del Congreso. Los titulares de estos órganos rendirán informes de acuerdo a lo siguiente: