Con fecha 2 de octubre de 2018, los CC. Juan Carlos Maturino Manzanera, María Elena González Rivera, David Ramos Zepeda, José Luis Rocha Medina y José Antonio Ochoa Rodríguez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXVIII Legislatura**,** presentaron iniciativa de decreto que contiene reformas a la Constitución Política Local en materia de parlamento abierto; misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, integrada por los CC. Diputados : Mario Alfonso Delgado Mendoza, Sonia Catalina Mercado Gallegos, Luis Iván Gurrola Vega, Pablo Cesar Aguilar Palacio y José Antonio Ochoa Rodríguez; Presidente, Secretario y Vocales respectivamente, los cuales emitieron su dictamen favorable con base en los siguientes:

A N T E C E D E N T E S Y D E S C R I P C I Ó N D E L A I N I C I A T I V A

ÚNICO. – Con fecha 2 de octubre de 2018, la y los CC. Juan Carlos Maturino Manzanera, María Elena González Rivera, David Ramos Zepeda, José Luis Rocha Medina y José Antonio Ochoa Rodríguez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXVIII Legislatura presentaron la iniciativa de reformas y adiciones a la Carta Política del Estado con el objeto de establecer como guía de actividad legislativa los principios de parlamento abierto.

Dicha propuesta se motiva de la siguiente manera:

En México hay una generación de gobernantes que carece por completo de valores como la honestidad, la transparencia o la ética, aunado a la ausencia de un sistema efectivo de pesos, contrapesos y rendición de cuentas. Esa nefasta combinación ha dado pie a inéditas redes de corrupción que invaden y corroen impunemente las estructuras de autoridad.

La corrupción es uno de los principales flagelos del México contemporáneo. Lo mismo ocurre con la deformación jurídica que le da origen: la impunidad. Con frecuencia la ley no se aplica, y cuando se aplica, se hace selectivamente, o se simula que se aplica, generando como resultado de la corrupción. La corrupción y la impunidad lastiman al país y ofenden a la sociedad, socavan la confianza ciudadana en las instituciones y el servicio público y minando el Estado de Derecho, propician inseguridad jurídica, se asocian con la violencia, frenan la capacidad de la economía para reactivarse, producen injusticia y constituyen graves atentados a la convivencia armónica.

Ninguna transformación positiva del país tendrá éxito si antes no se da la batalla de manera decidida contra ambos terribles fenómenos. La corrupción y la impunidad se han convertido en una puerta abierta para que las acciones delictivas proliferen, y la ciudadanía percibe que en México hay un clima generalizado de incapacidad e impunidad en la persecución y castigo de los criminales. Urgen acciones para recuperar la paz y tranquilidad de las y los mexicanos.

La corrupción se combate con base en el cumplimiento irrestricto de la ley, en la aplicación de una política de cero tolerancia a la corrupción y a la impunidad, y en la construcción de un sistema anticorrupción autónomo y con total independencia para combatir este flagelo.

En el Partido Acción Nacional tenemos claro, que el modelo de combate a la impunidad pasa por una reforma profunda al sistema de procuración, administración e impartición de justicia, que vaya más allá de la modernización de las leyes y de los procedimientos, y se centre en la transformación del Poder Judicial y de los ministerios públicos de la Federación y de las entidades federativas, para acercarlas a la ciudadanía, y dotarlas de plena legalidad, autonomía frente al poder, transparencia y rendición de cuentas, tanto de manera institucional, como por parte de los servidores públicos que forman parte de ellas.

Como sabemos, la transparencia es una de las más profundas aspiraciones y definiciones de la democracia moderna. Es la salvaguarda fundamental de la honestidad en el uso de los recursos públicos. Es el bastión de claridad cristalina y fortaleza inexpugnable que protege las relaciones de confianza entre los ciudadanos y aquellos hombres y mujeres a quienes eligen para representar su voz.

Durante varias décadas, las instituciones de gobierno de nuestro Estado han estado alejadas de la sociedad a la que supuestamente servían. Los procesos y las decisiones se escondieron de los ojos ciudadanos bajo un manto de burocracia y un mar de requisitos, que convirtieron la información gubernamental en moneda de cambio para intereses mezquinos y en aspiración inconclusa para las personas de bien. Esta es una realidad que hemos transformado durante las últimas décadas.

Junto con la transición democrática, ha surgido y madurado una valiente y válida demanda ciudadana para que cada peso, cada acción y cada decisión de los poderes del Estado quede registrada y sea accesible para los ciudadanos. Del mismo modo, hemos avanzado para potenciar la participación activa de todos los

mexicanos en el debate público y en la vida política, a través de esquemas de iniciativa ciudadana e incluso de candidaturas independientes, que diversifican y fortalecen el entorno de nuestra democracia.

Uno de los frutos de este cambio de paradigmas es la participación de nuestro país en la Alianza para el Gobierno Abierto, definida como una iniciativa multilateral, en donde los gobiernos de 63 países miembros trabajan en conjunto con la sociedad civil para promover la participación ciudadana, incrementar la transparencia, combatir la corrupción, y usar la tecnología como habilitador de esta apertura.

Esta misma convicción se traduce en el ámbito legislativo a través de la Alianza para el Parlamento Abierto, formada por diversas organizaciones de la sociedad civil y escalada desde su lanzamiento, el 22 de septiembre de 2014, por las cámaras de Diputados y Senadores.

Esta apertura ha sido reconocida por la propia Alianza para el Parlamento Abierto, que en su diagnóstico considera como "muy satisfactorio" el nivel de cumplimiento de nuestro congreso con los 10 principios del parlamento abierto, que son los siguientes:

1. Derecho a la Información. Garantizando 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, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las

sesiones plenarias, así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

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

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

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.

Sin embargo, consideramos que en este camino de consolidación de la apertura gubernamental como sello indeleble de la madurez democrática en

Durango y en todo el país, y, vínculo de confianza, de honestidad y de eficiencia en la relación entre ciudadanos y autoridades, es necesario dar ahora el siguiente paso, refrendando en nuestra Constitución Política del Estado libre y Soberano de Durango y en nuestra Ley Orgánica del Congreso el compromiso de que este Congreso del Estado se rija en base a los principios de parlamento abierto.

En Durango se ha realizado algunas acciones encaminadas al parlamento abierto, sin embargo, estas no han sido suficientes, ante el reclamo de la sociedad duranguense.

Del informe del segundo diagnóstico sobre Parlamento Abierto rendido por las organizaciones integrantes de la "Alianza por el Parlamento Abierto", se desprenden los resultados respecto de los diez puntos ya mencionados con relación al Congreso del Estado de Durango, son los siguientes:

- *Respecto del Derecho de acceso a la información, se señala que no se garantiza completamente el derecho ya que no se cuenta con procedimientos ni mecanismos para ello. no hay principios en este rango de cumplimiento.*

- *Cumple a medias con las condiciones de accesibilidad y difusión dado que no transmite las sesiones de comisiones ni provee de un archivo digital de las mismas ni las del Pleno.*

- *Las condiciones para la participación ciudadana no son las adecuadas, pues falta, entre otra información, comunicar las actividades del congreso y mecanismos o herramientas para la transmisión de demandas e inquietudes.*

- *La información sobre legisladores y servidores públicos es deficiente, sólo puede conocerse el nombre, la fotografía, el correo electrónico y el CV.*
- *No rinde cuentas de la administración de los recursos públicos pues de la información presupuestal y administrativa sólo informa acerca de las contrataciones públicas.*

- *No tiene archivo con información histórica en la página web.*

- *No utiliza formatos de datos abiertos y no propietarios para publicar información.*

• No hay condiciones ni medidas que eviten los conflictos de interés además de la mención en el Reglamento.

Finalmente, dicho estudio concluye estableciendo que el Congreso de Durango no legisla a favor del gobierno abierto.

El Parlamento Abierto, en pocas palabras, consiste en que los congresos deben proporcionar la información de forma transparente y accesible, rinden cuentas, asimismo, esta herramienta invita a la ciudadanía a participar en el proceso legislativo, así como, a utilizar las tecnologías de la información y comunicación para fortalecer los vínculos entre representante y representados.

El Parlamento Abierto no solo se trata de informar o de incorporar las nuevas tecnologías de información, aunque son elementos importantes. Se trata sobre todo de acercar las funciones legislativas a la ciudadanía, de que los congresos se abran al escrutinio, a la deliberación, a la participación ciudadana sustantiva, para aprovechar la inteligencia colectiva instalada en distintos sectores de la sociedad.

Por ello, en el, Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional estamos comprometidos para que este Poder Legislativo sea un espacio abierto a las ideas, la participación y el trabajo con ciudadanos.

Al mismo tiempo, también estamos comprometidos a que la labor del pleno y de las comisiones, las iniciativas, los puntos de acuerdo, y hasta la información contable, esté al alcance de todos. Estamos plenamente convencidos que se debe dignificar la actividad política, en el entendido de somos representantes de la sociedad en este Congreso del Estado, asumiendo a cabalidad nuestro encargo.

Como diputados integrantes de esta Sexagésima Octava Legislatura tenemos la oportunidad de cambiar malas prácticas y convertir esta Legislatura en un ejemplo de acceso a la información, de transparentar todos los procesos legislativos, particularmente los realizados al seno de las comisiones legislativas, así como, el respeto de las discusiones, y los distintos acuerdos que se realizan en el trabajo parlamentario.

La iniciativa que presentamos el día de hoy, en caso de ser aprobada por este Congreso tendrá los siguientes como fines:

I. Impacto administrativo; Lo cual implicará refrendar y profundizar los esfuerzos que realiza este Congreso del Estado para cumplir con los principios del parlamento abierto, lo que sube se traducirá en una mayor cercanía con los ciudadanos y una mayor transparencia respecto al trabajo que se realiza en este poder; y el

II. Impacto social; se traducirá en un fortalecimiento del Congreso del Estado de Durango como ejemplo a nivel local y nacional de apertura a la sociedad y transparencia en la labor legislativa. Permitirá que los ciudadanos conozcan cada vez más acerca del trabajo de sus representantes y que puedan formar una parte cada vez mayor de esta misma labor legislativa.

Finalmente, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional comprometido para que este Congreso del Estado sea un espacio abierto a las ideas, la participación y el trabajo con ciudadanos. Al mismo tiempo, también estamos comprometidos a que la labor del pleno y de las comisiones, las iniciativas, los puntos de acuerdo, y hasta la información contable, esté al alcance de todos.

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. - La institución del Parlamento Abierto representa un amplio marco de referencia, que conduce a los Congresos a impulsar agendas institucionales, estructurales, normativas, presupuestales y de prácticas para garantizar la transparencia, asegurar herramientas que permitan la adecuada rendición de cuentas, que garantice la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo y que lleve a sus integrantes a conducirse bajo medidas de probada ética.

Para entender de mejor manera esta figura, es pertinente acudir al concepto desarrollado por organizaciones de la sociedad civil que más fuerte han pugnado por consolidar esta figura, y que se reflejó en el estudio *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*, se cita:

Un parlamento abierto es una institución legislativa que explica y justifica sus acciones y decisiones - es decir que rinde cuentas -, que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva - es decir que es transparente -, que involucra en sus procesos la pluralidad de grupos políticos y sociales - es decir que

cuenta con mecanismos de participación ciudadana - y que, para todo ello, utiliza estratégicamente las tecnologías de información y comunicación.[1]

El Parlamento Abierto es un modelo que sin duda transforma la relación entre representantes y representados.

Desafortunadamente en nuestro país el término parlamento abierto, se interpreta de manera limitada equiparándolo con el equivalente de realizar eventos públicos, lo cual es una interpretación sumamente errónea y limitada.

En relación al tema, en el ámbito internacional, México participó en septiembre de 2011, como cofundador de la iniciativa Alianza para el Gobierno Abierto, convocada para que los gobiernos asumieran compromisos de rendición de cuentas, apertura ciudadana y mejor capacidad de respuesta hacia sus gobernados.

En razón de ello, el Plan de Acción de dicha iniciativa incluye los compromisos de Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de cuentas e Innovación Tecnológica.

La iniciativa representó el esfuerzo de colaboración entre organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos de ocho países, incluido México, los cuales integraron el Comité Promotor de la Alianza para el Gobierno Abierto.

En respuesta a lo anterior, en 2014, en México se constituyó la Alianza para el Parlamento Abierto, conformada por el Congreso de la Unión, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales y 12 Organizaciones de la Sociedad Civil promovieron la apertura legislativa, buscando la creación de una nueva relación entre ciudadanos y legisladores.

SEGUNDO. - Los cambios sociales, económicos, culturales y tecnológicos que han permeado en la transición del siglo XX al siglo XXI han originado que la actividad parlamentaria evolucione y genere nuevas dinámicas a tomar en cuenta por los legisladores tanto a nivel federal como local, todo ello encaminado a lograr un bien común de interés público y común que cumpla con la función esencial de su ser que es la representación popular.

[1] https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-II.pdf

Podemos señalar dos años fundamentales en la transformación del Poder Legislativo, 1988 y 1997, años en que las transformaciones experimentadas por los cuerpos legislativos tanto federales como locales, se expresan en su composición política, organización interna, y en las formas en que se desarrolla el proceso parlamentario.

A partir de la segunda mitad de los noventa, los Poderes Legislativos se caracterizan por una creciente pluralidad, una mayor incidencia en la vida política y en la cotidianidad pública.
El fortalecimiento de los Congresos como espacio en el que se definen los alcances de las políticas públicas, aunado al creciente protagonismo y exigencia de la sociedad hacia sus representantes, se ha traducido, a su vez, en un cambio real en su relación con los otros órdenes de gobierno, así como con la sociedad.

Los ojos de la sociedad están sobre el Poder Legislativo, diferentes actores económicos, sociales, políticos, los medios de comunicación y la ciudadanía, siguen de cerca el trabajo que realiza el Congreso; muchos de estos actores, acuden a sus representantes o a sus sedes a exponer sus demandas y propuestas, a gestionar la aprobación o no de diferentes propuestas.

El aumento de tareas y la presencia pública e influencia del Poder Legislativo se ha visto acompañada, también, por un incremento en los cuestionamientos y exigencias a su desempeño, la sociedad demanda, cada vez más, un congreso abierto, que no solo escuche, sino que incluya las propuestas ciudadanas en sus decisiones, que desarrolle mecanismos de participación efectiva, que ofrezca resultados, que informe y rinda cuentas de sus acciones, que genere y haga accesible la información, y que transparente los procesos y recursos presupuestales asignados a sus funciones y estructuras.

Esta adición reafirma algo que nunca debe perderse, es decir, que la representación popular significa que los integrantes del Poder Legislativo representan los intereses de una comunidad, por lo que, deben rendir cuentas a ellos, así como luchar por establecer herramientas que permitan su involucramiento en las acciones legislativas que desarrollan.

TERCERO. - Diversos estudios han señalado tanto la importancia del parlamento abierto, así como las pautas a seguir para consolidarlo y de igual forma los beneficios por establecerlo, entre ellos destaca el estudio del Dr. Arturo Garita Alonso, el cual señala:

1.- La promoción de una cultura de la transparencia: la cual comienza con el cambio de la propiedad de la información parlamentaria, entendida ésta como toda aquella que obra en poder o que sea generada por el parlamento y que ahora es pública.

2.- Transparentar la información parlamentaria: concretizando la información parlamentaria básica y obligatoria para afrontar esta apertura de la información pública. La recomendación sobre la información que debe ser liberada contempla principalmente:

a) Informar sobre las funciones parlamentarias, su estructura, su reglamento o su flujo de trabajo.

b) Presentar información constantemente actualizada sobre los parlamentarios contemplando su afiliación política, sus roles en el parlamento o información de contacto y su currículo.

c) Informar sobre el funcionamiento administrativo del parlamento y de la estructura del personal que realiza estas funciones.

d) Presentar la agenda parlamentaria; calendario de sesiones, de reuniones de comisiones y los respectivos órdenes del día.

e) Informar sobre toda iniciativa legislativa.

f) Informar sobre el presupuesto parlamentario.

g) Publicar los informes, trabajos, transcripciones y cualquier documento útil realizado o proveído por el parlamento o por sus comisiones.

h) Publicar las deliberaciones plenarias y los votos parlamentarios.

i) Proporcionar acceso a la información histórica de la institución parlamentaria, de su actividad pasada, remota y reciente.

3.- Facilitar el acceso a la información parlamentaria con el apoyo de las TIC, sin las cuales la idea de transparencia y acceso a la información perdería gran parte de su efectividad al no poder llegar de forma masiva a todos los ciudadanos.

4.- Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria, lo que implica la generación de nuevos recursos y herramientas de aprovechamiento de los datos insertos en la información parlamentaria para la explotación de nuevos servicios que pueden dotar de un valor añadido la apuesta por un Parlamento Abierto.[2]

Concluye el Dr. Garita Alonso:

La apertura parlamentaria no puede basarse únicamente en la buena práctica de la transparencia. La apertura implica una relación bilateral entre parlamento y ciudadanos y una comunicación bilateral: que la ciudadanía dote de un valor añadido la actividad parlamentaria. El diálogo constante que se trata de generar aquí, es la consecuencia más deseable en el universo de lo abierto (parlamento abierto, gobierno abierto, Open Data).

CUARTO. - La Dictaminadora coincidió plenamente con la propuesta de establecer en la Constitución Política del Estado como principio que rija el Congreso del Estado, el Parlamento Abierto; con el fin de que el mismo adopte acciones y medidas que impulsen y consoliden la transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas y participación de la sociedad en la actividad legislativa.

Esta reforma permitirá implementar y robustecer las acciones orientadas a habilitar espacios para escuchar a la ciudadanía respecto a las decisiones que deben ser tomadas en el Congreso.

Esta adición constitucional es un compromiso cumplido con la sociedad civil, es una de las reformas de mayor calado que emprende esta Legislatura ya que establecer como principio el Parlamento Abierto permitirá transformar la relación entre el Congreso del Estado y la sociedad, impulsando el fortalecimiento de las prácticas parlamentarias del Congreso del Estado como instancia de participación abierta a toda la sociedad de Durango.

Por lo anteriormente expuesto, la dictaminadora estuvo de acuerdo con los motivos y objetivos de este proyecto legislativo.

[2] https://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/parlamentarios/pdfs/parlamernto_Abierto.pdf

DECRETO No. 586

LA SEXAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 82 Y 182 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL A NOMBRE DEL PUEBLO, D E C R E T A:

ARTÍCULO ÚNICO. – Se adiciona un sexto párrafo al artículo 66 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, para quedar como sigue:

El Congreso del Estado se regirá por los principios de parlamento abierto, por lo que el ejercicio de sus funciones se acompañará de mecanismos para garantizar la transparencia, la máxima publicidad, el derecho de acceso a la información, la apertura legislativa, la participación ciudadana y rendición de cuentas. La Ley Orgánica del Congreso establecerá las disposiciones que aseguren el ejercicio de estos principios.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. - El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

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

ARTÍCULO TERCERO. - El Congreso del Estado deberá realizar los ajustes legales correspondientes para dar cumplimiento al presente decreto en un plazo que no exceda de 90 días a partir de la entrada en vigor del mismo.

El Ciudadano Gobernador del Estado, sancionará, promulgará y dispondrá se publique, circule y observe.