

RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CDMX*

RODRIGO SALAZAR MUÑOZ**

I. Nota introductoria

Agradecemos la invitación para participar en el foro “La rendición de cuentas como pilar fundamental en la nueva Constitución de la Ciudad de México y sus leyes reglamentarias”,¹ que tuvieron a bien realizar los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados.

Como es sabido, el pasado 29 de enero se promulgó la reforma constitucional que transformó al Distrito Federal en la Ciudad de México (CDMX), entidad federativa sede de los poderes de la Unión, que será regida por su propia Constitución, como si se tratara de un Estado de la República.

La gestación de la nueva Constitución de la CDMX debe realizarse bajo la lógica del federalismo mexicano. Por ello, en nuestra breve participación desarrollaremos tres principales ideas que, son fundamentales para explicar la referida gestación: la integración del congreso constituyen-

* Fecha de recepción: Marzo, 2016. Aceptado para su publicación: Junio, 2016.

** Catedrático de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (México), donde también ha sido Jefe de la Carrera de Derecho. Candidato a Doctor en Derecho, Maestro en Ciencias Jurídicas, Maestro en Derecho Administrativo y Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana, Campus México, donde también es catedrático de Derecho Administrativo. Especialista en Comercio Exterior por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de la Universidad ORT México. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo y de la Barra Mexicana Colegio de Abogados. Correo electrónico: rodrigo.rodros@gmail.com

¹ Foro *La rendición de cuentas como pilar fundamental en la nueva Constitución de la Ciudad de México y sus leyes reglamentarias*, Mesa: “La gestación de una Constitución Política de la Ciudad de México”.

te de la CDMX, el carácter reglamentario de la Constitución de la CDMX, y los organismos autónomos de transparencia y rendición de cuentas de la CDMX.

II. El Congreso Constituyente de la Ciudad de México

A diferencia del texto aprobado, el proyecto original² de la reforma política de la CDMX establecía que los miembros del Congreso Constituyente (encargado de sancionar la nueva Constitución) serían los mismos que conforman la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para garantizar que los diputados que aprobaran el nuevo texto fundamental hayan sido elegidos democráticamente por los ciudadanos de la CDMX.

Sin embargo, durante el proceso de reforma constitucional, se modificó la integración original del Congreso Constituyente, para imponer otra que no atiende a cuestiones democráticas. Ahora, el congreso constituyente se integrará por 100 diputados. De ellos, sólo 60 serán elegidos por los ciudadanos de la CDMX bajo el principio de representación proporcional, pudiendo participar candidatos independientes que cumplan con los requisitos establecidos en la reforma,³ mientras que los 40 restantes serán designados discrecionalmente por las cámaras de Diputados y de Senadores (14 diputados constituyentes por cada Cámara), y por el presidente de la República y el jefe de Gobierno del Distrito Federal (seis diputados constituyentes por cada Poder Ejecutivo).

² Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal, *Reforma Política del Distrito Federal*, p. 9, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-acd065f8d1ed007b03cac246e0f196a3.pdf>

³ Según lo ordenado en el Artículo Séptimo Transitorio, que establece: "I. Tratándose de las candidaturas independientes, se observará lo siguiente: a) El registro de cada fórmula de candidatos independientes requerirá la manifestación de voluntad de ser candidato y contar cuando menos con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores del Distrito Federal, dentro de los plazos que para tal efecto determine el Instituto Nacional Electoral. b) Con las fórmulas de candidatos que cumplan con los requisitos del inciso anterior, el Instituto Nacional Electoral integrará una lista de hasta sesenta fórmulas con los nombres de los candidatos, ordenados en forma descendente en razón de la fecha de obtención del registro. c) En la boleta electoral deberá aparecer un recuadro blanco a efecto de que el elector asiente su voto, en su caso, por la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, identificándolos por nombre o el número que les corresponda. Bastará con que asiente el nombre o apellido del candidato propietario y, en todo caso, que resulte indubitable el sentido de su voto. d) A partir de los cómputos de las casillas, el Instituto Nacional Electoral hará el cómputo de cada una de las fórmulas de candidatos independientes, y establecerá aquellas que hubieren obtenido una votación igual o mayor al cociente natural de la fórmula de asignación de las diputaciones constituyentes." Artículo séptimo transitorio del *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*.

La integración del Constituyente nos hace reflexionar sobre el carácter cuasidemocrático de la próxima Constitución de la CDMX, que se explica porque sólo el 60% del Congreso Constituyente será elegido democráticamente. Además, nos hace referir la limitada soberanía del “pueblo” de la CDMX, que es incapaz de aprobar su propia Constitución, sin la anuencia de los funcionarios federales y del actual jefe de Gobierno.

1 El carácter reglamentario de la Constitución de la Ciudad de México

Dejando a un lado el problema democrático del Congreso Constituyente de la CDMX, es momento de hablar de los límites a los que se enfrentará el Congreso al momento de sancionar la nueva Constitución, al sujetarse a las reglas establecidas en nuestro pacto federal.

El pacto federal, que delimita las competencias entre la Federación y las entidades federativas locales, es “[...] una forma de organización política, que incluye estos dos órganos de Gobierno. Se manifiesta a través de los dos”,⁴ y se fundamenta en el texto de la Constitución en la que se instituye.

Distinta a la naturaleza de los 31 Estados de la República, la CDMX es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión. Como tal, no cuenta con la libertad y soberanía que tienen los Estados, para decidir sobre su régimen interior, en las Constituciones estatales; pese a ello cuenta con “[...] autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”.⁵

La voluntad del constituyente local, al determinar el contenido de las Constituciones estatales, debe respetar el principio de facultades residuales que se instituye en el Artículo 124 constitucional, y debe reflejar el contenido mínimo que le ordena el Artículo 116, debiendo abstenerse de contemplar las prohibiciones previstas en los Artículos 117 y 118 constitucionales.

A diferencia de las constituciones de los estados, la de la CDMX reviste un carácter reglamentario con respecto de la federal, como la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Amparo o cualquier otra. Ello atiende a que además de los requisitos establecidos para las constituciones de los estados, el constituyente federal ha limitado el texto de la Carta Magna de la CDMX a lo que dispone el Artículo 122 de la Constitución federal, tal disposición no sólo establece la división de poderes de la CDMX, sino que

⁴ Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 103.

⁵ Artículo 122, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

también crea y otorga facultades a cada una de las potestades públicas que deben establecerse en el nuevo texto constitucional, como: el Jefe de Gobierno, la Legislatura o el Tribunal Superior de Justicia.

El poco margen de libertad con el que contará el Constituyente de la CDMX se hace tangible a lo largo de todo el texto de la Constitución federal, pero específicamente en el apartado A del Artículo 122, que establece:

Artículo 122.

...

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

Con lo anterior se comprueba que el constituyente federal condicionó y delimitó el contenido de la Constitución de la CDMX en un total de 11 fracciones, que establecen la división de poderes, el otorgamiento de competencias de cada Poder local, la delimitación de la estructura de la Administración Pública, el establecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, la creación del Tribunal de Justicia Administrativa de la CDMX y la ordenación de la creación de los organismos constitucionalmente autónomos, por mencionar algunos ejemplos.

El Congreso Constituyente de la CDMX no podrá, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, contravenir lo ordenado por la Constitución federal, y deberá aprobar la Constitución de tal entidad, como si se tratara de una ley reglamentaria, en la que se desarrolle el cúmulo de potencias e impotencias previstas en el Artículo 122 constitucional.

III. Los organismos autónomos en la Constitución de la Ciudad de México

En materia de organismos autónomos, la fracción VII del Artículo 122 constitucional establece que:

VII. La Ciudad de México contará con los organismos constitucionalmente autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas.

Del mandato constitucional transcrito, se desprende que la CDMX sólo podrá contar con los organismos constitucionalmente autónomos que la Constitución federal establezca para las entidades federativas, limitando al Congreso Constituyente de la CDMX toda posibilidad de crear otros organismos autónomos.

Antes de entrar al estudio de los distintos organismos autónomos que deban contemplarse en el texto de la Constitución de la CDMX, resulta conveniente distinguir entre ellos y los organismos de relevancia constitucional, cuyos niveles de autonomía son distintos:

Los órganos que no cumplen con el standard de una autonomía plena, y que por lo mismo no alcanzan la consideración de órganos constitucionales autónomos, pero que cubren algunos de sus requisitos, se conocen como órganos de relevancia constitucional, en virtud de ostentar una posición intermedia entre los entes autónomos y los entes públicos federales. Como apunta Carbonell, “normalmente, la característica que les falta es la que tiene que ver con la no inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales”.⁹ Cuando dicha separación se produce, los órganos se encuentran en una misma posición institucional, existiendo entre ellos relaciones de colaboración y no de subordinación.⁶

La naturaleza jurídica de los organismos constitucionalmente autónomos se asemeja a la de los organismos descentralizados de la Administración Pública, con algunas diferencias que sirven para distinguirlos claramente.

En cuanto a sus características, cabe señalar que se asemejan bastante a los organismos descentralizados, es decir, tienen una denominación, autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, pero el hecho de que el propio derecho positivo les atribuye esta característica de ser ajenos a cualquiera de los poderes de la unión, los convierte en un tipo diverso de entes públicos, con funciones administrativas específicas que, en ningún momento, se ven sometidos al Poder Ejecutivo ...⁷

Los organismos constitucionalmente autónomos poseen las siguientes cualidades intrínsecas que los definen: tienen una configuración o creación inmediata por la Constitución, son necesarios para asegurar el modelo de Estado, participan en la formación de la voluntad estatal, se ubican fuera de la estructura orgánica de los tres poderes de la Unión y tienen una paridad de rango respecto de éstos.⁸

Las reformas a la Constitución federal en materia de transparencia y de combate a la corrupción, que luchan contra la “... desviación de la conducta de un funcionario público, que se aparta de las normas establecidas

⁶ Astudillo, César, *Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 52.

⁷ Béjar Rivera, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2009, p. 158.

⁸ Cfr. Carbonell, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, 4ª ed., México, Fontamara, 2013, p. 104.

para ponerse al servicio de intereses privados”,⁹ establecen un régimen competencial para la CDMX sumamente importante. Por un lado, le imponen la obligación de crear en el texto constitucional el sistema de combate a la corrupción de la CDMX, que se coordinará con el Sistema Nacional Anticorrupción, y también ordena la creación de organismos dotados de autonomía, para combatir la corrupción y garantizar la transparencia en la entidad.

Existen tres organismos dotados de autonomía relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, que se desprenden de la Constitución federal y que deberán establecerse en la de la CDMX: El relacionado con la transparencia y acceso a la información pública, el Tribunal de Justicia Administrativa de la CDMX y la Auditoría de Fiscalización de la CDMX. De acuerdo a su nivel de autonomía, los dos primeros son organismos constitucionalmente autónomos y el tercero es un órgano de relevancia constitucional.

1 Organismo garante de la transparencia en la información pública en la CDMX

El Artículo sexto constitucional regula dos principios fundamentales relacionados con el tratamiento de la información pública y de los datos personales: el de máxima publicidad, tratándose de información pública; y el de máxima privacidad, tratándose de datos de los particulares. Para garantizarlos plenamente, el constituyente federal ordenó la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), organismo constitucionalmente autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de garantizar el acceso a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de los particulares,¹⁰ para conocer sobre:

...los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También

⁹ Pegoraro, Juan S., *Corrupción, impunidad y sistema penal*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005, p. 11.

¹⁰ Cfr. Artículo 6, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.¹¹

Resulta conveniente destacar que además de la creación del INAI, el constituyente federal ordenó, en el Artículo sexto, la creación de organismos constitucionalmente autónomos en las 32 entidades federativas, que garanticen la transparencia en la información pública:

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.¹²

La creación del Instituto de Transparencia de la Información Pública de la CDMX es indispensable para combatir la corrupción en México, pues sancionará a las autoridades que violenten el principio de máxima publicidad de la información pública y evitará la realización de actos de corrupción, al exponer la gestión gubernamental al escrutinio de la opinión pública, en todo momento.

2 Auditoría de Fiscalización de la CDMX

Otro organismo dotado de autonomía por la Constitución federal es la Auditoría de Fiscalización de la CDMX, órgano constitucionalmente relevante que fiscaliza el destino de los recursos que cubren la cuenta pública en dicha entidad, es:

...el documento en el cual la (Secretaría de Finanzas) consolida los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emana de las contabilidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos, y que refleja la gestión del gobierno durante un ejercicio determinado, relacionado con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, para someterla a consideración del Presidente de la República.¹³

¹¹ *Ídem.*

¹² *Ídem.*

¹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y Lucero, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 9ª ed., México, Porrúa, 2010, pp. 48 y 49.

El Artículo 122 de la Constitución establece que:

Asimismo, corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley.

Al depender de la Legislatura de la CDMX, el régimen de autonomía de la Auditoría de Fiscalización de dicha entidad no es pleno, de ahí que se trate de un órgano de relevancia constitucional.

Resulta conveniente precisar que los informes que emita la Auditoría de Fiscalización de la CDMX tendrán carácter público y serán emitidos bajo los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. El hecho de que sean públicos permite una mayor transparencia en la rendición de cuentas en la CDMX.

3. Tribunal de Justicia Administrativa de la CDMX

La reforma anticorrupción de 2015 trajo consigo la creación de un nuevo organismo constitucional autónomo para la CDMX, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, el Tribunal de Justicia Administrativa, que es competente para:

...dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos”.

La función del Tribunal en el combate a la corrupción es primordial, pues con su plena independencia y autonomía conocerá de las responsabilidades administrativas graves e impondrá las sanciones correspondientes a los funcionarios públicos y a los particulares que cometan actos de corrupción.

IV. Conclusiones

Nuestra breve participación nos permitió exponer las ideas que nos permiten proyectar las cuatro reflexiones que ponemos a la atenta consideración de los asistentes al presente Foro:

Primera: el carácter cuasidemocrático del congreso constituyente de la Ciudad de México atiende a que sólo el 60% de los diputados constituyentes serán elegidos por los ciudadanos de la CDMX, quienes no tendrán una decisión determinante al momento de sancionar la Constitución, pues la aprobación sólo se puede realizar con la votación de las dos terceras partes de los constituyentes presentes.¹⁴

Segunda: el carácter reglamentario de la Constitución de la CDMX se explica por el mandato previsto en el Artículo 122 de la Constitución federal, que determina y condiciona el contenido de la Constitución de la capital del país.

Tercera: tratándose de organismos autónomos, la Constitución de la CDMX sólo podrá desarrollar los que la Constitución federal establezca de manera expresa para las entidades federativas, sin que pueda ampliar el catálogo de organismos.

Cuarta: En relación con la transparencia, la rendición de cuentas y combate a la corrupción en la CDMX, la Constitución de la capital debe contemplar los siguientes organismos dotados de autonomía: el organismo garante de la transparencia de la información pública en la CDMX, la Auditoría de Fiscalización de la CDMX y el Tribunal de Justicia Administrativa de la CDMX.

¹⁴ La Asamblea Constituyente ejercerá en forma exclusiva todas las funciones de Poder Constituyente para la Ciudad de México y la elección para su conformación se realizó el primer domingo de junio de 2016 para instalarse el 15 de septiembre de ese año, debiendo aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México, a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes. Artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México.