

Federico Döring Casar

**DIP. MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

El suscrito, Diputado Federico Döring Casar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 30, numeral 1, inciso b), de la Constitución Política; 12, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso; y 5, fracción I; y 95, fracción II, del Reglamento del Congreso, todos ordenamientos de la Ciudad de México, someto a la consideración de este órgano legislativo la presente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN MATERIA DE COMPARECENCIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS POR EMERGENCIA O DESASTRE, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos básicos de un régimen democrático avanzado, las modernas democracias constitucionales no sólo deben garantizar reglas claras y confiables, también deben asegurar el ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

La transparencia puede ser entendida como una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante mecanismos de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendición de cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la "vitrina pública" para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.¹

La transparencia es también una importante precondition para el ejercicio de la rendición de cuentas. Está relacionada con la disponibilidad de acceso a la

¹ Ugalde Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*, Instituto Federal Electoral, 2002, pág. 17.



Federico Döring Casar

información institucional clara y confiable, de acuerdo con las normas constitucionales y legales, para facilitar la observación y el conocimiento público sobre el diseño, la ejecución y los resultados de las políticas públicas, por lo que se trata de un instrumento eficaz de buen gobierno.²

Por su parte, la rendición de cuentas nace con la democracia representativa, en especial con el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución estadounidense de 1789. No obstante, se pueden localizar los antecedentes de la rendición de cuentas en la democracia directa de Atenas, donde existían ciertos mecanismos para controlar el poder. La idea de la rendición de cuentas parte de una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa "ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo", y al no existir un término adecuado en el español, se utilizó el de rendición de cuentas. También puede entenderse como la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia³.

La rendición de cuentas puede ser entendida como el deber que tienen los servidores públicos de informar, justificar, responsabilizarse pública y periódicamente, ante la autoridad superior o la ciudadanía por sus actuaciones y sobre el uso dado a los fondos asignados y los resultados obtenidos en procura de la satisfacción de las necesidades de la colectividad, con apego a criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad. Para Luis Carlos Ugalde, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento⁴. Para Andrea Schedler la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos, y además de capacidad de imponer sanciones a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta.

² https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/descargas/Documento_de_apoyo-Transparencia_y_rendicion_de_cuentas.pdf

³ DELMER D. Dunn, *Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Marketing: Fundamentals of Accountability and Responsibility* en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Responsibility*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298.

⁴ Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Cultura de la rendición de cuentas, núm. 4, México, 2002, p. 9



Federico Döring Casar

En términos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, el derecho a la rendición de cuentas consiste en que los ciudadanos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, quienes tienen la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas.⁵

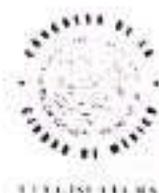
En suma, la rendición de cuentas no es otra cosa que la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones; obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.⁶

Por lo que hace al ámbito local, a partir de la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México surgió una nueva forma de concebir la relación entre las autoridades y poderes locales, así como la relación del gobierno con los habitantes de esta ciudad. Con ello, en el sistema jurídico de la capital del país, se busca estar a la vanguardia con relación a los mecanismos de rendición de cuentas, y en tal sentido, en esta primera legislatura del Congreso local se debe innovar y romper paradigmas, a fin de generar nuevos, mejores e inclusive más mecanismos de rendición de cuentas, que sean útiles para las y los capitalinos, en pro de mejorar su calidad de vida.

Ahora bien, el 28 de febrero de 2020 se registró el primer caso de una persona contagiada por el virus SARS- CoV2 (COVID-19) en México. Días después, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró emergencia de salud pública de importancia internacional, la aparición y propagación del virus Sars-CoV2 (COVID19), considerado el fenómeno como pandemia, por lo que los gobiernos en todo el mundo implementaron medidas urgentes de diversa naturaleza para contrarrestar el impacto de este virus. No pasarían muchos días para que en nuestro país se registrara la primera muerte causada por el virus, lo que sucedió el 18 de marzo de 2020.

⁵ Diagnóstico de los derechos humanos en México, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, México, 2003, p. 54.

⁶ El modelo de principal-agente usa el término "principal" para denotar al sujeto que delega autoridad y el término "agente" para el sujeto que recibe el mandato o autoridad: el delegado. Para una explicación del uso del modelo de principal-agente para analizar la rendición de cuentas, ver Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*



Federico Döring Casar

El Consejo de Salubridad General, en su sesión de fecha 30 de marzo de 2020, reconoció la epidemia ocasionada por el SARS-CoV2 (COVID-19) en México como una emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor. El mismo 30 de marzo el Consejo de Salud de la Ciudad de México realizó su primera sesión extraordinaria en la que acordó constituir el Sistema de Alerta Sanitaria; emitir la Emergencia Sanitaria en la Ciudad de México; fortalecer el Comité Científico de Vigilancia Epidemiológica y Sanitaria de la Ciudad de México e instruir a diversas dependencias para que, dentro del ámbito de sus atribuciones, realicen todas las acciones necesarias y pertinentes para la atención de la emergencia sanitaria del COVID-19.

El 19 de junio el congreso de la Ciudad de México aprobó el Dictamen por el que se modifica la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 23 bis y un último párrafo al artículo 88 de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México. En el vigésimo sexto considerando del dictamen señalaba que; "con la finalidad de que el Gobierno de la Ciudad de México pueda ejecutar de forma expedita, eficaz y eficiente las acciones necesarias para atender la contingencia sanitaria que actualmente se presenta por la pandemia de COVID-19, así como cualquier otra emergencia sanitaria o desastre natural que pueda presentarse, la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, propone adicionar el artículo 23 bis y un último párrafo al artículo 88 de la Ley de Austeridad".

Posteriormente el 24 de julio de 2020 el congreso de la Ciudad de México aprobó el **"DICTAMEN QUE PRESENTAN LAS COMISIONES UNIDAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA, QUE APRUEBA CON MODIFICACIONES, LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO TRANSITORIO VIGÉSIMO A LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO NOVENO AL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA LA CIUDAD DE MÉXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020."**

Es decir, se realizaron una serie de acciones, justificándose en la pandemia ocasionada por el Sars-COV2, a pesar de que algunas de estas acciones pudieran considerarse contrarias a la constitución o violatorias de derechos humanos.

Es por todas estas razones que se pretende brindar mayor protección y progresividad en materia de rendición de cuentas, así como de coadyuvar al fortalecimiento de los pesos y contrapesos.



Federico Döring Casar

En los Estados democráticos, la división de poderes no podría entenderse sin mecanismos y figuras jurídicas que generen interlocución, así como pesos y contrapesos entre ellos, delimitando sus funciones.

Dentro del marco de la transparencia y rendición de cuentas, destacan las funciones que desarrollan los Parlamentos o Congresos, llamadas de control. Para ejercer su función de control, los Parlamentos cuentan con diversas figuras o mecanismos y una de ellas es la figura de la comparecencia, a través de la cual, éste le exige al Gobierno manifieste en general el estado actual que guarda la Administración Pública o rinda informes sobre un asunto o rubro en particular, incluyendo en esta dinámica democrática al propio presidente de la República. Por medio de la comparecencia, el Congreso podrá evaluar el desempeño del Gobierno e incluso contar con elementos para el fincamiento de responsabilidades, en caso de que encuentre inconsistencias en su función ejecutora. Considerando la importancia que tiene este mecanismo al interior del Congreso, el presente trabajo ofrece al lector un panorama general que le permitirá conocer entre otras las inquietudes de los legisladores por coadyuvar en la función de control del Poder Legislativo, en este ámbito.⁷

Si bien de acuerdo al país y contexto jurídico, es complicado encontrar una definición sólida de lo que es la comparecencia esta puede ser definida, según la doctrina parlamentaria, como el período en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de su gestión, pero puede tratarse también de una facultad que tiene el parlamento, el Congreso o la Asamblea, para citar a los altos funcionarios para que concurran a las Cámaras a rendir los informes verbales que éstas les soliciten o que los mismos estén obligados a dar anualmente, e incluso, a petición propia, siempre con el propósito de realizar una exposición.

Por lo anterior, es necesaria la presencia de un miembro del gobierno ante la institución representativa, con la correspondiente exposición de las líneas de su gestión ante los parlamentarios (diputados y/o senadores), para ser considerada como comparecencia. A pesar de que el contenido de la comparecencia es casi en su totalidad informativa, el hecho que se den ciertos aspectos como la facultad de citar a los miembros del gobierno, la obligación anual de que éstos se presenten, la presencia por iniciativa propia o a iniciativa del Ejecutivo, la exposición, la publicidad, la intervención de los parlamentarios, la presencia de los medios de comunicación, el desgaste o fortalecimiento del funcionario en cuestión, hace que

⁷ Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, REGULACION CONSTITUCIONAL DE LA COMPARECENCIA DE TODOS LOS SERVIDORES PUBLICOS, Febrero 2012, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-04-12.pdf>



Federico Döring Casar

la comparecencia sea considerada actualmente como un control de la institución representativa sobre el gobierno o control parlamentario, independientemente del sistema de gobierno de que se trate: parlamentario, presidencial o directorial, con lo cual ésta es un mecanismo establecido constitucionalmente, para que el Legislativo supervise y controle al Ejecutivo”⁸

El control parlamentario, que debe ser entendido como toda actividad parlamentaria, orientada a influir, comprobar, inspeccionar, verificar, analizar, registrar, revisar o examinar la actividad del Ejecutivo, a través de la utilización de instrumentos regulados jurídicamente sin traer aparejada, en caso de que el resultado del control sea negativo, forzosamente una sanción. Entre dichos instrumentos encontramos la comparecencia.

En la Ciudad de México, ya se cuenta con dicha figura, y se encuentra establecida en los artículos 29, 32, 33, 34, 46 y 65 de la Constitución local. Es así que la presente iniciativa tiene por objeto adicionar un numeral al artículo 34 constitucional (intitulado “Relación entre los poderes ejecutivo y legislativo”), a efecto de establecer que, ante la presentación de una emergencia o desastre, las personas titulares de la dependencias, órganos u organismos responsables de hacer frente al acontecimiento, deban comparecer, al menos mensualmente, ante el Pleno del Congreso o, de ser el caso, de la Comisión Permanente, para informar acerca de las acciones gubernamentales que se están realizando, hasta que la emergencia o el desastre hubiese cesado. Para mejor ilustración de la propuesta, se presenta a continuación un cuadro comparativo entre el texto vigente y el texto propuesto.

Cuadro comparativo de la propuesta de modificación al artículo 34 constitucional, para adicionar un cuarto numeral al Apartado A, en materia de comparecencias por emergencia o desastre

Texto vigente	Propuesta de modificación
Artículo 34 Relación entre los poderes ejecutivo y legislativo	Artículo 34 Relación entre los poderes ejecutivo y legislativo
A. Colaboración entre poderes	A. Colaboración entre poderes

⁸ Ídem



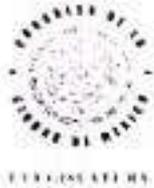
Federico Döring Casar

<p>1. a 3 ...</p> <p>B.</p>	<p>1. a 3 ...</p> <p>4. Ante una situación de emergencia o desastre, en términos del artículo 16, Apartado I, de esta Constitución, las personas titulares de la dependencias, órganos u organismos responsables de hacer frente al acontecimiento, comparecerán, al menos una vez al mes, ante el Pleno del Congreso o de la Comisión Permanente, para informar acerca de las acciones gubernamentales que se están realizando, hasta que la emergencia o el desastre hubiese cesado.</p> <p>B.</p>
----------------------------------	--

En efecto, el artículo 16, Apartado I, numeral 1, inciso e), de la Constitución local, respecto de la vulnerabilidad resiliencia, prevención y mitigación de riesgos, estipula que, en situaciones de emergencia o desastre, el Gobierno de la Ciudad garantizará la seguridad, brindará atención médica y garantizará la infraestructura disponible.

Es así que el 31 de marzo de 2020 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la **DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DE FUERZA MAYOR DEL CONSEJO DE SALUD DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN CONCORDANCIA CON LA EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR EL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL, PARA CONTROLAR, MITIGAR Y EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19**, a partir de la cual este gobierno ha tomado diversas medidas buscando hacer frente a la pandemia que ha afectado gravemente a la mayoría de los países.

Pero la pandemia por COVID-19 no es la única emergencia que ha vivido la Ciudad de México en años recientes; hace menos de cuatro años, en septiembre de 2017, un fuerte sismo provocó la pérdida de más de doscientas vidas, y la caída de decenas de edificaciones, y cientos de inmuebles inhabitables; por lo que la anterior administración, así como la actual, han realizado diversas acciones gubernamentales a través de un ambicioso programa de reconstrucción que a la fecha continúa en proceso.



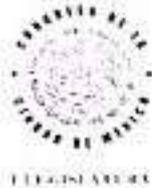
Federico Döring Casar

En una Ciudad tan poblada, con las condiciones sociodemográficas, climáticas, orográficas, hidrológicas, edafológicas, tan particulares, que continuamente pueden dejar a las personas que aquí habitan o transitan en circunstancias de vulnerabilidad, la resiliencia y la gestión integral de riesgos debe ser objetivos permanentes, guías de cualquier gobierno en turno, tanto local, como de las alcaldías; no hacerlo puede costar la pérdida muchas vidas humanas, como ha sucedido en las dos situaciones de emergencia antes referidas.

Es así que, el hacer frente a emergencias o desastres, implica la participación de todos los entes públicos, y desde luego, de la propia ciudadanía. En efecto, las dependencias, órganos y organismos que conforman la Administración Pública de la Ciudad, no son los únicos entes responsables de tomar decisiones para hacer frente ante tales acontecimientos. Lo debe ser también el Poder Judicial, por ejemplo, para resolver controversias de trascendencia jurídica en busca de procurar justicia expedita ante hechos producidos por el desastre o la emergencia. Y lo debe ser también el Poder Legislativo, no sólo en la toma de decisiones respecto del ejercicio presupuestal (lo que ya se contempla en la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México), sino también en la vigilancia tanto del ejercicio presupuestal, como de la toma de decisiones gubernamentales. Es en este último supuesto en el que la presente iniciativa busca influir.

En efecto, la máxima representación popular de la Ciudad de México, el Congreso local, no puede ser un ente ajeno o un simple espectador de las actuaciones de la Administración Pública o de la propia ciudadanía, ante situaciones de emergencia o desastre. De modo que cobra relevancia su función fiscalizadora, no sólo para criticar o cuestionar al gobierno, sino para coadyuvar y reorientar, a través de actos legislativos, respecto de las actuaciones u omisiones de la Administración Pública. De ahí surge la presente iniciativa, con el objetivo de que el Poder Legislativo no sea ajeno a la actuación de los entes públicos frente a una emergencia o desastre, sino que participe de forma proactiva y que, con base en sus atribuciones, busque soluciones.

Pero para lograr lo anterior, lo primero que requiere el Congreso es información oportuna y de primera mano, la cual sólo puede ser proporcionada por las personas servidoras públicas responsables de las actuaciones de las dependencias, órganos u organismos. Así, resulta incomprensible que desde el 31 de marzo de 2020, cuando el Gobierno de la Ciudad publicó la declaratoria por emergencia sanitaria por COVID-19, a la fecha, la persona titular de la Secretaría de Salud local no hubiere tenido una sola reunión de trabajo, al menos, con



Federico Döring Casar

diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Salud; no para criticarla respecto de lo que el gobierno ha hecho o dejado de hacer, sino para evaluar e identificar ventanas de oportunidad legislativas para hacer frente a la pandemia. El Gobierno de la Ciudad de México no ha visto al Congreso local (máxima representación de la ciudadanía capitalina) como un aliado par enfrentar el COVID-19, sino por el contrario, lo ha visto como un obstáculo, motivo por el cual le ha quitado su facultad de reorientación presupuestal para que sea el Gobierno quien pueda hacer las reorientaciones presupuestales sin que éstas pasen por el Congreso.

Para hacer frente a una emergencia o desastre, el Ejecutivo debe dejar de ver al Legislativo como un obstáculo, para empezar a verlo como un aliado, y en esa lógica se enmarca la iniciativa que ahora se presenta. Que las personas titulares de la dependencias, órganos u organismos responsables de hacer frente a una emergencia o desastre, comparezcan ante el Congreso al menos una vez al mes, no busca poner a la persona compareciente en el "banquillo de los acusados", sino identificar ventanas de oportunidad para que las y los representantes populares que conforman el Poder Legislativo, construyan, en coordinación con el Gobierno de la Ciudad, las mejores decisiones públicas para que la Ciudad salga adelante de la emergencia o el desastre.

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del Pleno de este órgano legislativo la presente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN MATERIA DE COMPARENCIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS POR EMERGENCIA O DESASTRE, en los siguientes términos:

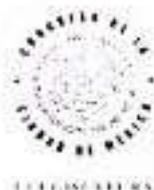
PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO. Se adiciona un numeral 4 al Apartado A del artículo 34 de la Constitución Política de la Ciudad de México, para quedar como sigue:

Artículo 34

Relación entre los poderes ejecutivo y legislativo

A. Colaboración entre poderes



Federico Döring Casar

1. a 3. ...

4. Ante una situación de emergencia o desastre, en términos del artículo 16, Apartado I, de esta Constitución, las personas titulares de la dependencias, órganos u organismos responsables de hacer frente al acontecimiento, comparecerán, al menos una vez al mes, ante el Pleno del Congreso o de la Comisión Permanente, para informar acerca de las acciones gubernamentales que se están realizando, hasta que la emergencia o el desastre hubiese cesado.

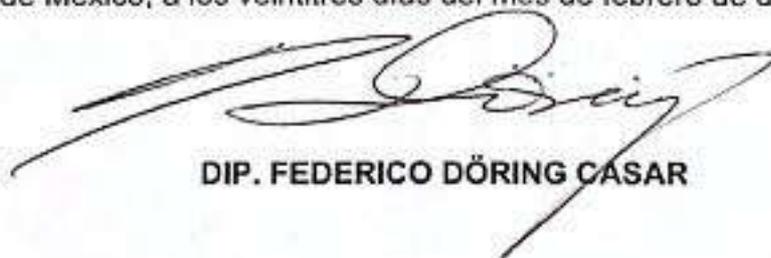
B. ...

TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el contenido del presente decreto.

Ciudad de México, a los veintitrés días del mes de febrero de dos mil veintiuno.



DIP. FEDERICO DÖRING CASAR