

7. Parlamento abierto en las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República

Anahí Gutiérrez Luna*

1. Introducción

El parlamento abierto surgió en las democracias representativas como una alternativa ante los problemas de desconfianza e insatisfacción ciudadana con las instituciones parlamentarias. El modelo de parlamento abierto se enfoca en la necesidad de transformar el papel de los ciudadanos como simples receptores o espectadores de las actividades que desempeñan las asambleas legislativas. Lo que busca, es lograr un trabajo colaborativo entre los legisladores y la ciudadanía, donde estos últimos sean partícipes de las decisiones que ahí se toman. No es suficiente contar con legislaturas transparentes, ya que un parlamento abierto exige además mecanismos de participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales, y existencia de principios de integridad que conduzcan el comportamiento de los legisladores.

El objetivo de este texto es analizar el funcionamiento y la utilidad del parlamento abierto en las comisiones legislativas de las cámaras del Congreso mexicano, así como exponer algunos avances y acciones pendientes por parte de ambas cámaras en materia de apertura parlamentaria. El capítulo consta de cuatro apartados. En la primera parte se describe qué son y cuáles son los tipos de comisiones legislativas, así como sus funciones dentro de los parlamentos. Posteriormente se presenta un breve marco conceptual del parlamento abierto y se argumenta cómo es que las comisiones pueden considerarse puntos estratégicos para la apertura parlamentaria. El tercer apartado muestra dos casos en los que se llevaron a cabo algunas prácticas de apertura en las comisiones ordinarias de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión. Se trata del proceso de dictamen de las iniciativas que inciden en la regulación del uso del cannabis en el Senado de la República y la aprobación del presupuesto de egresos del año 2020 en la Cámara de Diputados. Por último, se desarrollan los retos y algunas acciones que se pueden emprender en el Congreso mexicano a propósito de fortalecer la apertura de las comisiones legislativas.

2. El papel de las comisiones en el Poder Legislativo

Las comisiones son grupos u órganos de trabajo constituidos por el Pleno de las cámaras e integrado por legisladores de los grupos parlamentarios con representación en cada una de ellas. Las comisiones tienen el objetivo

* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

de estudiar, analizar y discutir los asuntos legislativos que les son turnados por los órganos de dirección de la cámara a la que pertenecen para elaborar los trabajos, opiniones, resoluciones, informes o dictámenes que serán discutidos en el Pleno. Las comisiones fomentan la organización, especialización y distribución del trabajo parlamentario y contribuyen a que las cámaras cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.³

Las comisiones legislativas son órganos imprescindibles para el desarrollo del trabajo de los parlamentos. Su organización y funcionamiento están regulados constitucionalmente, y se sistematizan particularmente en los reglamentos internos de las cámaras. A partir de ello, las comisiones legislativas se pueden clasificar a través de tres criterios fundamentales: (1) por su duración se dividen en comisiones permanentes y no permanentes o temporales; (2) por las actividades que desempeñan, hay comisiones permanentes que se encargan del dictamen y estudio de proyectos de ley, y también existen comisiones permanentes no legislativas que no tienen funciones en la aprobación de proyectos legislativos sino que, dependiendo del ordenamiento que se trate, pueden estudiar y dictaminar reformas al reglamento de la cámara, conocer de peticiones ciudadanas, entre otras y (3) las comisiones se clasifican por la forma de organizar el trabajo parlamentario, ya sea unicameral o bicameral (Mora-Donatto, 1998: 62-63).

Para Mattson y Strøm (1995: 249-250), las comisiones son microcosmos de la asamblea, pues se encargan de tareas organizacionales específicas. Además, se encuentran entre los grupos más favorecidos de los parlamentos modernos, ya que cuentan con ciertos privilegios en la toma de decisiones y son partes necesarias de los poderes deliberativos de los parlamentos.

En México, el Congreso de la Unión cuenta con comisiones de cuatro tipos: (1) ordinarias, que son órganos constituidos por el Pleno de las cámaras para llevar a cabo tareas de dictamen legislativo, de información, de control evaluatorio, de opinión y de investigación. Su competencia corresponde, en lo general, con la otorgada a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (2) Bicamarales, que son comisiones conjuntas con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión creadas para atender asuntos de interés común; (3) de investigación, definidas por Mora-Donatto (1988: 70) como órganos parlamentarios de carácter temporal por medio de los cuales el parlamento ejerce control del gobierno respecto de asuntos de interés público y (4) especiales, que se constituyen para hacerse cargo de asuntos específicos y se extinguen una vez cumplido su objetivo.

3 Esta definición se obtuvo del *Diccionario de Términos Parlamentarios* del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Se puede consultar en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>. (Última consulta el 1 de agosto de 2020).

Dentro del procedimiento legislativo, una de las principales tareas de las comisiones es la dictaminación de proyectos de ley o decretos, es decir, la fase en la que se pretende fijar definitivamente el contenido de alguna ley. El dictamen se elabora por una o más comisiones y presentan por escrito, a la consideración del Pleno, una opinión política y técnica calificada para aprobar o desechar alguno de los asuntos sometidos a su consideración, ya sean minutos, iniciativas de ley o decreto, entre otros (Mora-Donatto, 2019: 238).

Además de la labor de las comisiones en el procedimiento legislativo, estos órganos se encargan de otras actividades en las demás funciones de las legislaturas. Por ejemplo, en los procesos de designación, nombramiento y ratificación de cargos públicos relativos a otros órganos de gobierno, en las comparecencias y reuniones con funcionarios del gobierno, en el procedimiento de aprobación del presupuesto de egresos y en la función de diplomacia parlamentaria de ambas cámaras del Congreso.

3. El parlamento abierto en las comisiones legislativas

El concepto de parlamento abierto es relativamente nuevo. Como política, proviene del término gobierno abierto, que fue utilizado por primera vez en Estados Unidos durante la gestión de Barack Obama en 2009. En el *Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto*,⁴ la administración de Obama se comprometió a crear un nivel de apertura sin precedentes en el gobierno mediante tres mecanismos: transparencia, participación pública y colaboración entre el gobierno, organizaciones sin fines de lucro, empresas e individuos del sector privado.

Las medidas de gobierno abierto se fueron expandiendo, y en 2011 se lanzó la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) durante el 66 periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La AGA es una asociación que incluye gobiernos a nivel nacional y local, así como organizaciones de la sociedad civil. Comenzó con ocho países fundadores, entre los que se encuentra México. Con ello, se firmó la Declaración de Gobierno Abierto en la que se estableció que, para unirse, los países debían comprometerse a aumentar la disponibilidad de información gubernamental, apoyar la participación ciudadana, implementar estándares altos de integridad profesional en las administraciones y aumentar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y rendición de cuentas. Actualmente, la AGA cuenta con 78 países y miles de organizaciones de la sociedad civil como miembros.

El significado de parlamento abierto deriva del concepto de gobierno abierto, pero a diferencia de este último, que tiene una definición aceptada interna-

4 El memorando se puede consultar en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>.

cionalmente, el parlamento abierto no cuenta con un modelo que haya sido formalizado por alguna iniciativa internacional como la AGA.⁵ En ese sentido, en este capítulo se asume que el parlamento abierto deriva de la noción de gobierno abierto sumada al concepto de representación democrática contemporánea. El parlamento abierto es, entonces, una oportunidad para reconstruir la relación entre representantes y representados. Se refiere a una forma de hacer política que se distingue por poner al ciudadano en el centro de las decisiones, de tal forma que este se convierte en el actor central del proceso político (Puente, 2017: 9).

Para la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), que es un espacio de encuentro integrado en México por organizaciones de la sociedad civil, instituciones legislativas y órganos garantes de acceso a la información y protección de datos personales, el parlamento abierto se distingue por los siguientes elementos: (1) derecho a la información, (2) participación ciudadana y rendición de cuentas, (3) información parlamentaria, (4) información presupuestal y administrativa, (5) información sobre legisladores y servidores públicos, (6) información histórica, (7) datos abiertos y software público, (8) accesibilidad y difusión, (9) conflictos de interés y (10) legislación a favor del gobierno abierto.

La apertura parlamentaria conlleva la existencia de mecanismos de transparencia por parte de las instituciones legislativas. Además, este atributo debe estar acompañado de instrumentos que permitan que los ciudadanos incidan de manera directa en las funciones de los parlamentos, así como de principios de integridad para los legisladores y el uso de nuevas tecnologías. El parlamento abierto implica necesariamente a un ciudadano que ha dejado de ser testigo u observador de la actividad legislativa y que se ha convertido en un actor central de la misma (Puente y Luna, 2018: 12).

Los cuatro componentes del modelo de parlamento abierto son: transparencia, participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías, y principios de integridad y responsabilidad parlamentarias. La transparencia se refiere a la disponibilidad de información sobre las decisiones tomadas en la legislatura y su grado de accesibilidad. La integridad implica que las labores de los legisladores estén enmarcadas en un diseño legal e institucional que impida el abuso, los conflictos de interés y prevenga actos de corrupción, además de la existencia de principios de ética y un código de conducta para los legisladores. La apertura parlamentaria considera el uso de nuevas

5 Si bien la AGA establece que el gobierno abierto implica una nueva lógica de colaboración entre los ciudadanos y las autoridades a través de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación, González Arreola (2017: 47-48) argumenta que existe una brecha entre el uso del término gobierno abierto y su plena construcción conceptual. Se le puede concebir como un fin en sí mismo, bajo la conformación de políticas públicas para el gobierno abierto, y como un medio para mejorar la eficacia, legitimidad y sostenibilidad de las intervenciones gubernamentales para resolver problemas sociales en forma de políticas públicas abiertas.

tecnologías y plataformas digitales en su trabajo, así como la publicación de información en formatos abiertos (Puente y Luna, 2018).

Con base en la definición de parlamento abierto, en este texto se asume que su característica distintiva es la participación ciudadana que, dentro del proceso legislativo, puede darse en cinco niveles (ParlAmericas, 2017: 11). En un primer nivel, los legisladores informan a la ciudadanía sobre sus derechos y responsabilidades, así como de las decisiones adoptadas a fin de fortalecer su comprensión y crear conciencia pública. El segundo nivel se refiere a consultar mediante la retroalimentación de la ciudadanía y considerando los comentarios remitidos en la toma de decisiones. Posteriormente, el tercer nivel, se puede involucrar a las personas en una relación bidireccional, considerando sus contribuciones en la toma de decisiones. El cuarto nivel sucede cuando los legisladores colaboran con la ciudadanía para identificar soluciones factibles y adoptan una decisión en conjunto. El nivel más alto de esta escalera de participación es empoderar a las personas pidiéndoles que tomen las decisiones.

La participación ciudadana puede darse en las diversas funciones de los parlamentos. En el proceso legislativo estar presente en las siguientes etapas: (1) al establecer la agenda se puede dar un diálogo abierto que permita identificar problemas y sugerencias por medio de soluciones legislativas, (2) durante el desarrollo del contenido del proyecto de ley los ciudadanos pueden contribuir sobre un tema específico y sugerir soluciones legislativas, (3) en la elaboración del proyecto de ley pueden existir contribuciones al texto del proyecto de ley, (4) en la revisión del proyecto de ley hay posibilidad de involucramiento ciudadano en la redacción del proyecto, (5) durante la votación del proyecto de ley existe participación si se realizan encuestas de opinión ciudadana sobre el proyecto y (6) en la etapa de fiscalización si se da un diálogo abierto sobre la implementación de la política o existe contribución de la ciudadanía como parte de la investigación de un caso determinado (ParlAmericas 2017: 12-13).

Con excepción de la etapa de votación en el Pleno, las comisiones representan los puntos de entrada para la participación directa de los ciudadanos en las etapas del proceso legislativo. Las comisiones pueden considerarse puntos estratégicos para la apertura parlamentaria debido a que en estos espacios se puede recibir la opinión de especialistas y personas interesadas en los temas que se estén discutiendo.

La Ley Orgánica del Congreso General establece en su artículo 93 que las reuniones de las comisiones del Senado de la República pueden ser públicas cuando así lo acuerden sus integrantes. También pueden celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las per-

sonas que consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto del que se trate. Respecto a la Cámara de Diputados, el artículo 177 de su reglamento indica que las comisiones pueden acordar, por mayoría absoluta, la realización de audiencias públicas o reuniones en las que se consulte la opinión de especialistas en la materia, grupos interesados, titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, organizaciones sociales y ciudadanos, entre otros actores.

En el procedimiento de dictaminación de leyes no participan únicamente las comisiones responsables, sino que estas necesitan de la coordinación de actividades con otras comisiones y funcionarios del gobierno. Además, se requiere de la colaboración de organizaciones de la sociedad civil, especialistas en los temas, académicos y del público en general. En ello radica la importancia de la realización de foros, conferencias, investigaciones, estudios, audiencias y consultas que nutran el trabajo legislativo. En una democracia representativa es valioso no solo escuchar a estos actores, sino hacerlos partícipes directos y empoderarlos en la toma de decisiones. El poder de decisión que implica la participación ciudadana se puede alcanzar solamente con reglas formales que permitan que el ciudadano sea el protagonista en la toma de decisiones. Además, es indispensable que los mecanismos institucionales de involucramiento ciudadano dejen de depender en gran medida de las voluntades políticas al interior de las comisiones.

La apertura se da en la función legislativa de los parlamentos, pero también puede estar en sus demás tareas, tal es el caso de la función presupuestaria. Con base en los Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés),⁶ la participación pública en el ciclo presupuestario anual se debe tener en cuenta desde la planificación de la estrategia fiscal y en la propuesta de presupuesto anual del ejecutivo, hasta la presentación del presupuesto y su adopción por parte de la legislatura, la implementación del presupuesto y los informes entregados durante el año sobre el presupuesto y enmiendas, así como los informes de fin de año, auditoría y revisión.

6 La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal es una red global que facilita el diálogo entre sus consejeros y socios de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones financieras internacionales y otros actores interesados en encontrar y compartir soluciones a los desafíos en la transparencia fiscal y la participación pública. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es uno de sus consejeros líderes. Los Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales pueden consultarse en http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/ (última consulta el 1 de agosto de 2020).

4. Apertura parlamentaria en las comisiones de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión

El Congreso mexicano ha mostrado avances en algunos de los principios de parlamento abierto. Así lo demuestra el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México que elabora la Alianza para el Parlamento Abierto. A partir de la comparación de los estudios de 2015 y 2017 se puede advertir que las cámaras del Congreso se han mantenido con 100 por ciento de cumplimiento en el principio de garantizar el derecho a la información. En concordancia con ello, ambas cámaras han presentado avances en los principios de acceso a la información parlamentaria, existencia de disposiciones que eviten y detecten el conflicto de interés y las acciones de legislación a favor del gobierno abierto.

El aumento de la apertura legislativa a nivel federal en México se ha dado principalmente en términos de transparencia y acceso a la información. No obstante, hay un espacio de oportunidad importante en el componente de participación ciudadana. Así lo han evidenciado algunos estudios y evaluaciones en la materia. Por ejemplo, el índice construido en el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto elaborado por la UNAM arroja una evaluación de 0.24 en el componente de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de la Cámara de Diputados y de 0.10⁷ para el Senado de la República.⁸ Estos resultados dan cuenta del nivel de apertura del poder legislativo en general. Sin embargo, el propósito de este texto es enfocar la atención en las acciones que realizan las comisiones legislativas para lograr legislaturas más abiertas al trabajo conjunto de legisladores y ciudadanía.

4.1. La comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto de egresos 2020

En México, la aprobación del presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. De acuerdo con el artículo 74 constitucional, la Cámara aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) previo examen, discusión y modificación del proyecto que le sea enviado por el Ejecutivo a más tardar el 8 de septiembre de cada año. Después de la discusión y, en su caso, modificación del proyecto, la Cámara de Diputados aprueba el PEF a más tardar el 15 de noviembre. En el caso del presupuesto de egresos 2020, la mesa directiva de la Cámara de

- 7 En un rango de 0 a 1, donde 1 significa la presencia del total de los indicadores del componente de participación ciudadana, mientras que 0 representa la ausencia de estos.
- 8 La evaluación de la Cámara de Diputados corresponde al Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en el que se analiza la LXIII legislatura del Congreso de la Unión y los resultados de la Cámara de Senadores se refieren al Observatorio de las LXII y LXIII legislaturas.

Diputados de la LXIV Legislatura recibió el Proyecto de PEF formulado por el Ejecutivo Federal el 8 de septiembre de 2019 y, a partir del día siguiente, comenzó su discusión con el envío del documento a la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es la norma que reglamenta la aprobación del presupuesto. Esta ley establece en el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación del presupuesto, que los legisladores deben establecer, entre otras cosas, los mecanismos de participación de las comisiones ordinarias, así como los mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En este proceso es clave el apoyo técnico del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, que se encarga del análisis, seguimiento y evaluación técnica de las políticas de gobierno y el apoyo directo a las comisiones legislativas.

Si bien, el dictamen con proyecto de decreto del PEF se discute y vota en el Pleno, la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública es el espacio donde se discute a detalle. Cualquier cambio se suele votar por separado en esta comisión antes de someterlo al Pleno para su consideración. De esa manera, las reuniones, foros, consultas y eventos que se realicen en el periodo entre la recepción del proyecto y su aprobación en el Pleno serán definitorios del contenido del PEF.

Las actividades que se llevaron a cabo para transparentar la aprobación del PEF 2020 en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados se enmarcan principalmente en dos documentos elaborados por la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que es el espacio en el que se concentra la discusión del presupuesto. En primer lugar, en octubre de 2019 se emitieron los lineamientos para el procedimiento de participación de las comisiones ordinarias en el análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.⁹ Para ello, la comisión creó un espacio en su microsítio, en el cual las demás comisiones podrían ingresar para presentar sus propuestas en un formato especial.

La segunda acción que nutrió de forma considerable la apertura del proceso se refiere al establecimiento de la metodología para conformar el PEF 2020.¹⁰ En este documento se acordó la integración de grupos de trabajo para analizar y proponer temas específicos sobre el presupuesto. además,

9 Este documento está disponible en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados número 5378-A, del miércoles 2 de octubre de 2019. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/oct/20191002-A.pdf> (última consulta el 1 de agosto de 2020).

10 Este documento está disponible en el microsítio de la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Presupuesto-y-Cuenta-Publica/Sesiones-de-la-Comision/OCTAVA-REUNION-ORDINARIA> (última consulta el 1 de agosto de 2020).

se acordó invitar a miembros del “grupo de consulta” para participar en la integración del documento de cada grupo de trabajo en las temáticas de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico, gasto federal y en la propia redacción del decreto de PEF. Los eventos denominados de parlamento abierto se realizaron entre el 24 y el 30 de octubre.

Respecto a la participación ciudadana en la aprobación del presupuesto se puede destacar que el 23 de octubre de 2019 la comisión publicó en la gaceta parlamentaria la convocatoria para invitar a integrantes de la sociedad civil, académicos, especialistas y público en general a participar en las sesiones de parlamento abierto rumbo al PEF 2020. El 24 y 25 de octubre la comisión publicó las bases para la participación de las personas interesadas en asistir a las sesiones de parlamento abierto. Para ello, abrió un registro, ya que hubo cupo limitado.

Entre las organizaciones invitadas a los eventos estuvieron funcionarios del gobierno, así como académicos y especialistas pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil (OSC). En el calendario de las sesiones destacan el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional Anticorrupción, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Consejo Coordinador Empresarial, el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, y las organizaciones Gesoc A.C., Fundar, México Evalúa, el Centro de Estudios Económicos Espinosa Yglesias y Borde Político A.C. Además, se contemplaron reuniones de trabajo con organismos autónomos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Federal de Competencia Económica.

En el microsítio de la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se encuentra un enlace destinado a publicar la información referente a los eventos de parlamento abierto rumbo al PEF 2020, donde se pueden descargar los archivos en formato PDF de las presentaciones de algunos ponentes. También se pueden consultar y descargar los documentos que contienen las opiniones de las comisiones ordinarias. A pesar de ello, no se pudieron encontrar las actas de las reuniones ni los enlaces a los videos de los eventos que se llevaron a cabo. Incluso, fue imposible rastrear este material videográfico en las plataformas del Canal del Congreso, como su canal de YouTube, lo cual indica que hubo un aprovechamiento limitado de las tecnologías para dar a conocer públicamente el procedimiento de aprobación del presupuesto en la comisión encargada.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública aprobó, con 34 votos a favor y 12 en contra, el dictamen con proyecto de decreto del presupuesto del año 2020 el 21 de noviembre de 2019. Si bien el documento contiene la descrip-

ción de los cambios realizados a la propuesta del Ejecutivo Federal, como resultado de las deliberaciones y acuerdos de los diputados de los grupos parlamentarios, no se tiene evidencia de qué opiniones o aportaciones de los especialistas invitados a las reuniones de parlamento abierto se tomaron en cuenta para ello. En otras palabras, es imposible que los ciudadanos puedan conocer qué se dijo en los foros y en qué medida las opiniones de los especialistas, académicos y OSC nutrieron la modificación del PEF.

4.2. Las comisiones dictaminadoras en el Senado de la República de las iniciativas que inciden en la regulación del uso del cannabis

El procedimiento correspondiente a la legislación en el Senado de la República para regular el uso del cannabis se remite al mes de agosto de 2019 con la firma del acuerdo de la junta directiva de la comisión de Justicia para establecer las bases del procedimiento para dictaminar las diversas iniciativas que se presentaron en el Pleno del Senado sobre el tema de la regulación del cannabis a partir del año 2016.¹¹

En este documento se acordó que las comisiones de Justicia, de Salud y de Estudios Legislativos, Segunda fungirían como codictaminadoras y la comisión de Seguridad Pública, como opinante. En conjunto, las cuatro comisiones realizarían los trabajos legislativos necesarios para la dictaminar las iniciativas. Entre los que se llevarían a cabo actividades de parlamento abierto con la participación de distintas personas, colectivos de la sociedad y especialistas interesados en el tema.

El procedimiento legislativo para regular el uso del cannabis en México no ha concluido. Sin embargo, es un asunto en el que el Senado ha puesto en práctica varias acciones de apertura parlamentaria. En materia de transparencia, se creó una página web exclusiva para publicar todos los asuntos relacionados con la discusión del tema. A través de la página <https://cannabis.senado.gob.mx> se pueden consultar los archivos en formato PDF que contienen las iniciativas con proyecto de decreto que forman parte del dictamen, así como los documentos que se han emitido como parte de este proceso, como son el anteproyecto del articulado de la Ley para la Regulación del Cannabis y el documento de trabajo respectivo, entre otros. En el apartado de parlamento abierto de este sitio se puede acceder a la convocatoria dirigida a la sociedad en general para participar en las actividades rumbo a la regulación del cannabis y el calendario correspondiente. De igual forma, se pueden consultar los carteles que contienen los programas de los eventos que fueron programados en el marco de este procedimiento.

Respecto a las acciones encaminadas a incluir la participación ciudadana, resalta el espacio de opinión que se desplegó en la página de cannabis.

¹¹ Disponible en [https://cannabis.senado.gob.mx/images/pdf/Acuerdo%20Junta%20Directiva%20de%20la%20Comisi%c3%b3n%20de%20Justicia-Impresion%20\(1\).pdf](https://cannabis.senado.gob.mx/images/pdf/Acuerdo%20Junta%20Directiva%20de%20la%20Comisi%c3%b3n%20de%20Justicia-Impresion%20(1).pdf) (última consulta el 1 de agosto de 2020).

senado.gob.mx y la habilitación de un correo electrónico para recibir las opiniones de la sociedad. Asimismo, puede accederse, mediante las distintas plataformas del Canal del Congreso, a los diversos eventos que se realizaron en torno a la discusión de la regulación del uso del cannabis. Este hecho refleja el uso constante que se ha hecho de las tecnologías para dar a conocer el trabajo que realizan las comisiones dictaminadoras.

Otro aspecto positivo sobre la participación ciudadana es que el dictamen de las comisiones incluye, en el apartado de consideraciones, un resumen de los temas que se desarrollaron en los eventos de las actividades Rumbo a la Regulación del Cannabis, así como las conclusiones sobre las opiniones de los especialistas, académicos y participantes en general. Esto demuestra que las comisiones encargadas de la legislación del cannabis han promovido una relación bidireccional entre los legisladores y los ciudadanos que va más allá de la simple consulta de opiniones en torno al tema.

5. Conclusiones: retos y acciones pendientes para aumentar la apertura de las comisiones parlamentarias

En este capítulo se analizaron dos casos en los que estuvieron presentes algunas prácticas de apertura parlamentaria en las comisiones ordinarias de ambas cámaras del Congreso de la Unión. Además, se mostró que el impulso de las prácticas de parlamento abierto en México ha sido producto del trabajo conjunto entre legisladores y legisladoras, la academia y las organizaciones de la sociedad civil.

Las acciones de las comisiones de las cámaras del Congreso han demostrado que hay un interés por abrir cada vez más sus espacios de deliberación. Los avances más visibles se han dado en términos de transparencia legislativa. No obstante, abrir las comisiones no significa solamente hacerlas más transparentes al escrutinio público sino, en efecto, lograr que la ciudadanía incida directamente en las funciones que se desempeñan en su interior a través de la colaboración constante con los legisladores. El parlamento abierto no solo empodera a los ciudadanos, sino que puede fortalecer a las comisiones, proporcionándoles información valiosa para los asuntos que ahí se deciden. Por ello, es vital que los legisladores y las legisladoras conozcan el parlamento abierto y lo hagan parte del trabajo parlamentario.

En la discusión para aprobar el presupuesto de egresos correspondiente al año fiscal 2020, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública concentró esfuerzos para convocar a las personas interesadas y a las OSC en la integración de los documentos para aprobar el PEF 2020. Algunos de los retos se refieren a que la legislación de la Cámara de Diputados contemple la participación ciudadana como un elemento necesario para la discusión del presupuesto y que se amplíe el periodo de tiempo para llevar a cabo las actividades de parlamento abierto en torno a la discusión y aprobación del presupuesto.

Después de analizar el caso de la dictaminación para regular el uso del cannabis se pudo corroborar que el Senado de la República está aumentando la transparencia y accesibilidad al procedimiento legislativo. Se están aprovechando las nuevas tecnologías para dar a conocer las discusiones en las comisiones y se convoca abiertamente a académicos, especialistas y miembros de organizaciones de la sociedad civil a colaborar con los legisladores. En ese sentido, uno de los asuntos pendientes es lograr que la posibilidad de invitar al público a las reuniones de comisiones no dependa de la decisión de los miembros de las comisiones, sino que se cuente con un procedimiento formal para que los ciudadanos y las ciudadanas asistan libremente y de forma informada a los eventos que se organizan.

Por último, uno de los pendientes que atañe a las comisiones de ambas cámaras se refiere a la publicación de información relacionada con las decisiones, actividades y procesos legislativos en formatos abiertos. La mayoría de la información que publican las comisiones en sus micrositios se encuentra en formato PDF. Estos documentos imposibilitan, en muchos casos, su libre utilización, reutilización y redistribución. Por ello, el primer reto es que los legisladores conozcan la utilidad de los datos abiertos para que, posteriormente, puedan integrar su uso en las diversas funciones que desempeñan.

6. Referencias

- Alianza para el Gobierno Abierto. (2011). *Declaración de Gobierno Abierto*. <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto/>
- Alianza para el Parlamento Abierto. (2015). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2015*. <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2015/>
- Alianza para el Parlamento Abierto. (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>
- González, A. (2017). “Gobierno Abierto”, en *Cuadernos de Transparencia 24*. INAI.
- Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal. (2015). *Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales*. http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/
- Mattson, I. y Strøm, K. (1995). “Parliamentary Committees” en Döring, H. (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. St. Martin’s Press, pp. 249-307.
- Mora-Donatto, C. (1998). *Las comisiones parlamentarias de inves-*

tigación como órganos de control político, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 199. Cámara de Diputados, LVII legislatura, Comité de Biblioteca e Informática-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Mora-Donatto, C. (2019). *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones*. Serie Estudios Jurídicos, núm. 332. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ParlAmericas. (2017). *Kit de herramientas: Participación ciudadana en el proceso legislativo*. <https://parltools.org/es/conjunto-de-herramientas-sobre-participacion-ciudadana-en-el-pro/>
- Puente, K. (2017). “La Transparencia Legislativa en México”, en *Cuaderno de Investigación número 28*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Puente, K. y Luna, I. (2018). *Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto*. Resumen Ejecutivo, México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).

Legislación consultada:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 2020.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de noviembre de 2019.
- Ley Orgánica del Congreso General. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 2019.
- Reglamento de la Cámara de Diputados. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2019.
- Reglamento del Senado de la República. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de marzo de 2019.