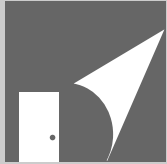


Cuarto Congreso Nacional de Organismos  
Públicos Autónomos

# El papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia





## Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos

# El papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia

Primera edición, 2009  
Compilación a cargo de Rosa Ma. Cruz Lesbros

D. R. © 2009, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
Av. Universidad 1449, colonia Florida, Pueblo de Axotla,  
Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01030, México, D. F.  
[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

Impreso en México

Printed in Mexico

# Índice general

Presentación	
Emilio Álvarez Icaza Longoria	15
Relatoría General	
Rosa María Cruz Lesbros	17
Relatoría conferencias magistrales	
Carolina Espinosa Luna	23
El principio de autonomía. La experiencia del IFE	
José Woldenberg Karakowsky	27
Visión de la Autonomía del INEGI	
Mario Palma Rojo	33
Fortalecimiento de las entidades de fiscalización superior	
Arturo González de Aragón Ortiz	39
Los OPAM desde la perspectiva de los partidos políticos	
Holly Mat us Toledo	45

Relatoría Mesa 1: Autonomía y ciudadanía Marco Vinicio Gallardo Enríquez	51
Organismos autónomos de estado y ciudadanía. El caso del IFE Clara Jusidman Rapoport	55
Municipio, autonomía y ciudadanía José Octavio Acosta Arévalo	61
(Re)constitución del poder ciudadano en los órganos autónomos: notas fundamentales para una reforma urgente Carlos Arturo Baños Lemoire	67
Hacia un modelo de gestión ciudadana en los organismos públicos autónomos Eréndira Cruz Villegas Fuentes	73
El papel de los gobernados en la consolidación de la transparencia y el acceso a la información pública en las universidades autónomas Candita Victoria Gil Jiménez	79
Sobre autonomía y ciudadanía Víctor Manuel López González	83
La autonomía, característica trascendental de los organismos públicos autónomos en México Ana María Martínez Cabello David Alvarado Martínez	87
Medios de impugnación y legitimación de la ciudadanía Elsa Bibiana Peralta Hernández	91

Organismos autónomos como instancias de intermediación en la relación entre Estado y sociedad Areli Cano Guadiana Juan José García Ochoa	95
El ejercicio ciudadano del Derecho de Acceso a la Información Pública a través de Órganos Autónomos Alfonso Páez Álvarez	103
Los OPAM: minorías efectivas Huini Nawi Pérez Reséndiz	109
¿El derecho a la información será garantizado por el Estado? Jesús Ramírez Millán	111
Los órganos constitucionales autónomos, expresiones de las democracias modernas Ricardo Villalobos Gómez	115
Relatoría Mesa 2: Mejores Prácticas Mariana Lojo Solórzano	121
La evaluación del desempeño. Una disciplina coadyuvante en el fortalecimiento y consolidación de los organismos públicos autónomos Juan Alfredo Álvarez Cederborg	125
La innovación financiera en materia electoral. Una nueva perspectiva de la fiscalización a los recursos de los partidos políticos Gabriel E. Bravo del Carpio	129

Los indicadores en las auditorías al desempeño Octavio Enrique Cruz Flores	135
Órganos Autónomos para Ciudadanos Trámites, Lenguaje y Medios de Defensa Hazel de la Rosa García	139
El fortalecimiento de los OPAM a través de sistemas de evaluación Rogelio Arturo González Villalva	147
Generación de indicadores de desempeño Bernardo Octavio Infante Meléndez Edilberto San Juan García Francisco Javier Ballesteros Fuentes	151
El caso <i>sui géneris</i> Federal Electoral y sus facultades Ma. Macarita Elizondo Gasperín Raymundo Pérez Gándara	157
La participación social en la evaluación de las instituciones Víctor Fabián Rumaya Ferrara	163
Retos pendientes de los órganos autónomos en el Estado de Oaxaca Juan Gómez Pérez	171
Claroscuros y retrocesos en los procesos de fiscalización en el Estado de México Victorino Barrios Dávalos	173



La autonomía del Ministerio Público. Asignativa pendiente Enrique Franco Muñoz	177
La Junta Local como organismo autónomo José Álvaro Gómez Lagunes	185
Organismos públicos autónomos y democracia: entre la legitimidad ciudadana y la legitimidad institucional Rubén González Hernández	191
Autonomía, transparencia y rendición de cuentas públicas en los Organismos Públicos de Derechos Humanos Óscar Javier Medina Xochihua	195
El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia Miguel Moguel Valdés	205
Los organismos públicos de derechos humanos frente a los derechos de las mujeres Brenda Rodríguez Ramírez Blanca Rico Galindo	209
Relatoría Mesa 3: Autonomía Financiera y de Gestión Rosa María Cruz Lesbros Carolina Epinosa Luna	215
Autonomía Financiera y de Gestión Mario M. Delgado Carrillo	219
Autonomía de la fiscalización: sustento democrático para la rendición de cuentas Rocío Aguilar Montoya	221

Autonomía financiera de la justicia electoral local Raúl Arroyo	239
Los órganos autónomos y su tránsito a la contabilidad patrimonial Alfredo Cristalinas Kaulitz	245
La garantía de suficiencia financiera para los organismos públicos autónomos Aimée Figueroa Neri	249
Alcances y límites de la autonomía presupuestaria de los organismos públicos autónomos Óscar Guerra Ford Agustín Millán Gómez	251
Declaración Zaca te cas sobre la A utonomía en las Entidades de Fiscalización Superior (Abril 2009 ASOFIS) Jesús Limones Hernández Alejandro Iván Hernández Castañeda	263
La impartición de justicia administrativa, factor del equilibrio democrático Rafael Muñoz Fraga	269
Organismos autónomos: autonomía financiera y de gestión Javier Rascado Pérez	275
Gestión de riesgos. Generación de confianza y credibilidad Mauricio Romo Flores	279

Auditoría Financiera de los órganos constitucionales autónomos Luis Alberto Domínguez González	285
La autonomía financiera y de gestión del Órgano Legislativo de la Ciudad de México Isaías Villa González	289
Reflexiones en torno a la autonomía financiera de los órganos constitucionales autónomos Oswaldo Chacón Rojas Jorge M. Morales Sánchez	297
Los Organismos Autónomos como Garantes de la Legalidad Manuel de la Rosa Rivas	301
Reflexión sobre la Autonomía de los organismos públicos autónomos y la Participación Ciudadana Carlos Nava Pérez	309
La autonomía de los Órganos de Fiscalización Benjamín Reyes Torres	317
Autonomía Financiera en Guanajuato Cornelio Rico Arvizu	321
La gestión colectiva Griselda Vistrain Valdez	325
Anexos	327

Anexos	327
Acuerdos de la Ciudad de México	329
Convocatoria	331
Programa	335
Semblanzas, conferencias y panelistas	341
Registro de participantes	347

# Presentación

Emilio Álvarez Icaza Longoria\*

En los últimos 30 años, el estado mexicano y su sociedad han hecho una apuesta vital para su redefinición y esto ha sido a través de la construcción de un nuevo tipo de entidades que son, precisamente, los organismos públicos autónomos. Es, entonces que, en nuestro país, se ha construido un complejo andamiaje de OPAS.

Esta nueva serie de organismos tiene la característica que son instancias con un enfoque de derechos: temáticos o específicos para algún grupo de población. Hoy, los tiempos democráticos exigen contar con instituciones eficientes, eficaces y de calidad, críticos y comprometidos no sólo con los poderes establecidos, sino también con las demandas y necesidades de las y los ciudadanos que habitan este país. Por ello, deben buscar su real autonomía e independencia y no utilizar sus competencias y poderes de forma apartada a la ley o de manera arbitraria; justamente de lo que se trata es generar las condiciones para consolidar nuestro estado democrático de derecho.

Hoy hay nuevas agendas en torno a la autonomía, la ciudadanización y la profesionalización en estos organismos públicos autónomos, y es ahora a través de este Cuarto Congreso que se tendrán que revisar nuevos temas, experiencias exitosas en los temas de autonomía financiera, autonomía y mejores prácticas de desempeño y autonomía y ciudadanía. La revisión de estos materiales, revisar las opiniones y debates de quienes participan, la revisión de experiencias, inclusive de quienes ya están como parte del capital democrático de nuestro país, será de una enorme utilidad.

Si se les fortalece, los OPAS se convertirán, sin duda, en uno de los instrumentos más prácticos para consolidar el estado de derecho y la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. La tarea ya se ha iniciado, tenemos ante nosotros la oportunidad de avanzar en el fortalecimiento de estos organismos, seguramente el compartir experiencias y retos contribuirá a forjar un país más democrático, en el que los OPAS colaboren para el impulso de un nuevo ejercicio del poder público.

---

\* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, hasta septiembre de 2009.

Por último, deseamos agradecer a todas las personas que desde distintos lugares de la República y organismos públicos de diversos ámbitos, nos acompañaron para llevar a cabo el Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. De la misma manera, agradecemos a todos los OPAS del D.F convocantes por hacer posible este espacio de discusión que nos permite explorar un abanico de retos y oportunidades sobre el papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia. Por otra parte, es importante hacer un reconocimiento al Gobierno del Distrito Federal: su presencia es una señal positiva de apertura a la diversidad.

Muchas gracias.

# Presentación

*Edgar Elías Azar\**

---

\* Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federl.





# Relatoría general

Rosa María Cruz Lesbros\*

Este Congreso tiene como antecedentes el Primero celebrado en la ciudad de Guanajuato, en mayo de 2006, al cual asistieron 100 servidores públicos de trece entidades del país, donde se abordaron los temas de autonomía, gestión y rendición de cuentas. El Segundo Congreso tuvo verificativo en 2007 en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, y contó con la asistencia de 130 representantes de organismos públicos provenientes de 11 entidades federativas, que abordaron los temas de profesionalización, control y transparencia. En julio del año pasado se celebró el Tercer Congreso en la ciudad de San Luis Potosí, con una asistencia de 147 participantes de 20 entidades federativas, en el cual se reflexionó sobre los temas de autonomía, reformas legislativas y gasto público.

En esta ocasión, en la Ciudad de México, se registraron 477 participantes provenientes de 26 entidades federativas para abordar tres ejes temáticos: autonomía y ciudadanía, autonomía y mejores prácticas del desempeño y autonomía financiera y de gestión. Todos ellos enmarcados en el análisis del papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia.

Previo a los trabajos del Cuarto Congreso, el miércoles 24 de junio, Marcelo Ebrard Casaubon, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dio la bienvenida en el Edificio Virreinal a las y los participantes. En este recinto, la Dra. María de los Ángeles González Gamio, historiadora y consejera de la CDHDF, llevó a cabo un recorrido virtual por las calles y por la historia de la Ciudad de México a través de su arquitectura, compartiendo con las y los asistentes valiosas imágenes que ilustran cómo se ha ido transformando la fisonomía arquitectónica de nuestra ciudad desde la época prehispánica hasta nuestros días.

Para declarar el inicio formal del *Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Autonomía y Democracia* se dieron cita todas y todos los titulares de los órganos de gobierno y organismos públicos autónomos del Distrito Federal, quienes fueron convocantes y patrocinadores de este evento. En las palabras inaugurales el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Emilio Álvarez Icaza Longoria, señaló

---

\* Contralora Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

que la autonomía e independencia de los Organismos Públicos Autónomos (OPA's) constituyen dos de los aportes más consolidados en el nuevo modelo de gestión pública para la ciudad de México y el resto del país.

Al inaugurar los trabajos, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (GDF), Marcelo Ebrard Casaubon, afirmó la necesidad de dar certidumbre presupuestal a los OPA's ante la crisis económica y ante el diseño federal de asignación de recursos que no contempla formalmente a este tipo de instituciones públicas.

Señaló, además, que las reflexiones y acuerdos que emanen de los trabajos del *Cuarto Congreso* serán herramientas para una mejor gobernanza democrática.

En tanto, el Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), Víctor Hugo Círiga Vázquez, se refirió al ejercicio de la autonomía como posibilidad de dar credibilidad a los OPA's y a la importancia de que sus titulares no tomen decisiones unipersonales y verticales ya que la autonomía obliga también a la autocrítica y a la toma de decisiones de manera colegiada. Sin el ejercicio de la autonomía de nuestros órganos, en el caso del Legislativo, el sistema democrático y republicano en nuestro país sería una simulación.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), Edgar Elías Azar, sostuvo que autonomía y democracia integran una afortunada unión y una manera de ser una sociedad civilizada. “Autonomía no puede ni quiere implicar exclusión, tampoco aislamiento o autosuficiencia, sino todo lo contrario: significa colaboración y control horizontal del poder”.

El Comisionado Ciudadano, Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal (INFODF), Óscar Mauricio Guerra Ford, enfatizó que estos espacios de reflexión y análisis deben servir para intercambiar experiencias de la actividad cotidiana, pero sobre todo para mejorar el trabajo de servicio para la ciudadanía y la recuperación de la confianza en la esfera de gobierno. Un elemento fundamental es el acceso a la información y la transparencia, una forma de equilibrio que debe tener todo órgano de gobierno y que, en el caso de los órganos autónomos, debe ser la rendición de cuentas a la ciudadanía a través de la transparencia.

Durante su intervención, la Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), Beatriz Claudia Zavala Pérez, subrayó que, en vísperas de las elecciones, la autoridad electoral debe ser independiente del gobierno, de los partidos políticos y de los grupos de interés. Para cumplir con esta encomienda, es indispensable una ciudadanía atenta y siempre vigilante de las decisiones que toma el pleno del IEDF y, por tanto, llamó a reflexionar a los asistentes al Congreso sobre la vigilancia ciudadana sobre los Órganos Autónomos y, específicamente, sobre las autoridades electorales.

El Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), Adolfo Riva Palacio Neri, aseveró que la autonomía e independencia que los OPA's guardan respecto de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, sino que su misión es atender las

necesidades sociales y de sus autoridades, bajo el principio del pleno respeto a la legalidad para lograr el sano equilibrio en el desarrollo de sus funciones.

El Rector de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Manuel Pérez Rocha, apuntó que la autonomía no significa extraterritorialidad, y que para la vida de las universidades ha significado la no intromisión de intereses ajenos a los académicos y un reto de gobierno autónomo eficaz.

El Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCADF), Jesús Campos Linas, afirmó que es necesario que en la Constitución Mexicana se contemple a los OPA's, y específicamente al órgano especializado en justicia laboral, con el fin de garantizar una relación más equitativa entre los ciudadanos y sus autoridades.

El Presidente del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF), José Raúl Armida Reyes, se pronunció porque las conclusiones a las que se arriben en el Congreso se vean reflejadas en políticas públicas que fortalezcan el Estado democrático de derecho, ya que en el ámbito del derecho la administración de justicia administrativa en la ciudad de México, es determinante para la relación entre gobernantes y gobernados.

Para el Contador Mayor de Hacienda de la ALDF, David Vega Vera, los Órganos Autónomos apuntalan el equilibrio entre los tres poderes, y la fiscalización y rendición de cuentas de la función pública redundan necesariamente en la autonomía técnica y de gestión para los OPA'S.

Juan Alarcón Hernández, Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, quien fue convocante desde el primer congreso, insistió en la necesidad de que los OPA's ocupen un capítulo aparte en las Constituciones de cada una de las entidades del país, con el fin de que sea respetada su autonomía financiera que, dijo, muchas veces tiene que ser regateada con las autoridades de los estados. Por su parte, el Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Roberto Cuéllar, quien también acompañó la inauguración de los trabajos, señaló a la pedagogía en derechos humanos como una herramienta de construcción de ciudadanía a mediano y largo plazos.

Una vez inaugurado el Congreso, sus actividades continuaron durante el jueves 25 y el viernes 26 de junio con las conferencias magistrales, paneles y mesas de discusión que abordaron los tres ejes del Congreso: Ciudadanía, Mejores Prácticas del Desempeño y Autonomía Financiera y de Gestión, cuyos trabajos son relatados en los apartados correspondientes.

Finalmente, el congreso concluyó sus trabajos en una reunión plenaria donde se compar-tieron las relatorías de las mesas y se llegaron a conclusiones que fueron vertidas en "*Los acuerdos de la ciudad de México*". Se procedió a clausurar las actividades con la presencia de las y los contralores internos de los órganos de gobierno y organismos públicos del D.F., haciendo entrega de reconocimientos a las y los participantes y acordando que para el 2010 la sede del **Quinto Congreso de Organismos Públicos Autónomos** tendrá lugar en Aguascalientes, Ags.

La compilación de estas memorias estuvo a cargo de Rosa María Cruz Lesbros con la colaboración de Guadalupe Ordaz Beltrán y Mónica Cruz Espinosa.





Cuarto Congreso Nacional de  
Organismos Públicos Autónomos  
Autonomía y Democracia

## Conferencias magistrales



## Conferencias Magistrales

Relatora: *Carolina Espinoza Luna\**

Se realizaron tres bloques de conferencias magistrales y un panel de partidos políticos en donde se expusieron, en total, 10 conferencias.

El primer bloque fue moderado por Edgar Elías Azar, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del D.F. en el que participaron José Woldenberg Karakowsky, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; María Marván Laborde, del Instituto Federal de Acceso a la Información; Mario Palma Rojo, del INEGI.

José Woldenberg Karakowsky aseveró que los Organismos Públicos Autónomos (OPAs) están obligados a actuar por encima de las diferentes racionalidades y apuestas partidistas y destacó que los institutos electorales, las comisiones de derechos humanos, los institutos de transparencia, entre otros, deben responder a las necesidades ciudadanas alejados de las presiones de las fuerzas políticas; asimismo, señaló que México logró en los últimos años pasar de un mundo de la representación política monopartidista a otro plural y en ese proceso transformador se edificaron nuevas instituciones estatales con un carácter autónomo, que ahora hay que fortalecer. Por su parte, Mario Palma Rojo, subrayó la preocupación extendida sobre el presente y el futuro de la autonomía de estas entidades públicas para responder a la expectativa de la sociedad mexicana. María Marván comentó que a 30 años de la reforma federal electoral, la legitimidad del poder está íntimamente ligada a la rendición de cuentas, comentó que la aparición de los Organismos Públicos Autónomos se dio para resolver dos problemas fundamentales: la ineficiencia de las instituciones públicas y el abuso de poder.

Emilio Álvarez Icaza Longoria (Presidente de la CDHDF), tuvo a cargo la moderación del panel de partidos políticos en el que participaron Federico Döring Casar, del Partido Acción Nacional; Pedro Joaquín Coldwell, del Partido Revolucionario Institucional; Holly Matus Toledo, del Partido de la Revolución Democrática. En este panel llamó a los partidos políticos a generar un debate republicano que preserve los equilibrios en el diseño de Estado, e incluya a los Organismos Públicos Autónomos (OPAs) ya que urge consolidar el andamiaje constitucional que evite la feudalización del poder político, por lo que es necesario fortalecer a estas instancias. Federico Döring Casar subrayó que es preocupante la “marca de agua” de los partidos en la designación de los titulares de los OPAs

---

\* Investigadora de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

y que para garantizar su autonomía, las designaciones deberían ser escalonadas y en el proceso deberían participar las organizaciones de la sociedad civil. Pedro Joaquín Coldwell, propuso añadir un artículo a las constitución donde se establezcan las características comunes a todos los Organismos Públicos Autónomos, al contar con autonomía orgánica, funcional y presupuestaria, sus fines serían técnicos más que políticos. Holly Matus Toledo, aseveró que para que los OPAs recuperen la certeza y credibilidad requieren de opciones legislativas para que en la elección de sus titulares participe la sociedad civil; garantizar probada ética pública y real autonomía de sus titulares y la participación ciudadana de manera obligatoria, permanente y sin condicionamientos políticos u organizacionales.

Arturo González de Aragón, de la Auditoría Superior de la Federación, y Sergio Aguayo Quezada, investigador de El Colegio de México fueron moderados por Alejandro Delint García, Magistrado del Tribunal Electoral del D.F. Sergio Aguayo Quezada señaló que en un país como México, donde la corrupción, la inequidad y la impunidad están tan arraigadas, son indispensables Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) autónomos de las autoridades, del Ejecutivo y del Legislativo, con capacidad de defender el interés público general. Por su parte, el Auditor Superior de la Federación señaló que los órganos constitucionalmente autónomos no puede corresponder a “paraísos de opacidad” en el desempeño de la función pública, y por ende, los tiempos de crisis exigen a sociedad y gobierno, el impulso y renovado esfuerzo de la transparencia y la rendición de cuentas como derecho ciudadano e imperativo de todos los servidores públicos.

Finalmente, se contó con la participación de la periodista Carmen Aristegui; y Juan Ramón de la Fuente, de la Asociación Internacional de Universidades y quien fuera rector de la UNAM y correspondió a Óscar Guerra Ford (Comisionado Presidente del INFODF) moderar este último momento. La periodista Carmen Aristegui reprobó que los Organismos Públicos Autónomos sean “tocados” por la política nacional, pues el nombramiento de sus titulares es “una correa de transición” de los partidos políticos, señaló que hay una tendencia de ver a los órganos autónomos como botín político, y esto debería llamar a la reflexión. Por su parte, el actual presidente de la Asociación Mundial de Universidades, Juan Ramón de la Fuente, aseveró que un Estado Democrático es aquel que reconoce formas de gobierno distintas y comentó que las relaciones institucionales entre el Estado y los OPAS siempre han sido complicadas, pero han ido mejorando con el respeto irrestricto, los compromisos compartidos y un esquema de colaboración recíproca.

En síntesis, en las conferencias magistrales se abordaron diversos temas que resultan torales para la discusión sobre el fortalecimiento de los Organismos Públicos Autónomos. En principio, un tema transversal a las actividades del Congreso fue el papel que juegan los Organismos Públicos Autónomos en la Democracia. Al respecto, las y los participantes en las diversas conferencias coincidieron en que dichos organismos son el resultado del proceso de transición a la democracia en nuestro país, y que actualmente son pilares fundamen-



tales en el fortalecimiento democrático en tanto permiten llamar a cuentas a los gobernantes y generar un equilibrio en el ejercicio del poder público.

En este sentido, se puso hincapié en que la autonomía es un principio rector que define el sentido y razón de ser de los Organismos Públicos Autónomos; de tal modo que las acciones hacia el fortalecimiento de los organismos pasan necesariamente por el ejercicio amplio de la autonomía. Se discutió sobre la legitimidad y la fortaleza moral de los Organismos Públicos Autónomos y se resaltó que dichos organismos se irán consolidando en la medida en que se gane la confianza de la ciudadanía.

De ahí la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas ya que mientras los OPAS se apeguen a estos principios contribuirán a generar un equilibrio de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder y, de este modo, lograrán consolidarse como un actor central en el fortalecimiento de la democracia. Ello es así porque, finalmente, estos organismos se deben a la ciudadanía en tanto surgieron a partir de las demandas democráticas de la sociedad civil. De ahí la importancia de incorporar a las y los ciudadanos, y a las organizaciones de la sociedad civil, en la elección de los titulares de los Organismos Públicos Autónomos y en sus órganos de decisión.

Se planteó la propuesta de definir la naturaleza jurídica de los Organismos Públicos Autónomos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con un mandato amplio, claro y suficiente que les permita ejercer, a plenitud, sus atribuciones y garantizar la independencia de sus titulares. Particularmente, se señaló que era necesario definir normas para: otorgar a los Organismos Públicos Autónomos la posibilidad de interponer acciones de inconstitucionalidad; construir un tabulador de remuneraciones común, con base en los distintos niveles de responsabilidad al interior de los mismos. Lo anterior apuntaría al fortalecimiento de su autonomía y su legitimidad como agentes claves en la construcción y consolidación de la democracia.

Especialmente, se señaló que los Organismos Públicos Autónomos deben contar con jurisdicción plena para fincar directamente responsabilidades derivadas de las revisiones, y con completa libertad en proyectos de presupuesto. También se resaltó que se debe contar con Códigos de Ética Profesional que rijan su actuar cotidiano y que estén sustentados en principios de moral pública. Además, se dijo, los Organismos Públicos Autónomos deben estar obligados a rendir cuentas y ser sujetos a la fiscalización y a la evaluación de su desempeño de manera interna, externa, objetiva e independiente.

Finalmente, se resaltó que los Organismos Públicos Autónomos deben recoger la demanda de la sociedad de contar con gobiernos comprometidos con la ética política y la moral pública, de tal modo que se privilegie, por sobre todas las cosas, el interés superior de la Nación.



## El principio de autonomía: la experiencia del IFE

*José Woldenberg Karakowsky\**

### Introducción

El cambio democratizador que vivió nuestro país estuvo acompañado de la creación de un número relevante de nuevas instituciones estatales de carácter autónomo. Son un fruto de los tiempos en que se aclimató entre nosotros el pluralismo político y al mismo tiempo forman parte del entramado que está llamado a soportar la vida democrática. No aparecieron por arte de magia sino tratando de responder a diversas necesidades, y sus funciones sustantivas son imprescindibles para la sustentabilidad del germinal régimen constitucional democrático.

Banco de México, institutos electorales, comisiones de derechos humanos, institutos para la transparencia y el acceso a la información, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, forman parte de esa nueva constelación de organismos públicos autónomos.

Un buen número, son necesarios para garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos y se consideró que la mejor vía para ello era que no fueran dependientes de ninguno de los poderes públicos tradicionales. Su autonomía debe permitirles un funcionamiento alejado de la lógica y las presiones de las principales fuerzas políticas del país y de esa manera deben garantizar procesos sustantivos para el quehacer político y social y el ejercicio de muy diversos derechos.

La autonomía es así la piedra de toque de esas dependencias. La capacidad para resolver y trazar su propia ruta sin la injerencia de otras instituciones donde cristaliza el poder público, es una condición no sólo para su buen desempeño sino para su necesaria sustentabilidad. Sin ella se desvirtúan o acaban alineadas en el muy intenso re juego de las corrientes políticas. Por el contrario, las entidades públicas autónomas están obligadas a actuar por encima de las diferentes racionalidades y apuestas partidistas, y con ese comportamiento, hacen posible una mejor reproducción de la pluralidad y facilitan su coexistencia y competencia en un marco institucional democrático.

---

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

## Elecciones y confianza

Las elecciones son la cúspide de una construcción civilizatoria. Son el método a través del cual una sociedad masiva, compleja, diferenciada, plural, puede ofrecer a las distintas corrientes políticas una vía para su expresión y recreación, para su convivencia y su competencia. Se escribe fácil. Pero es una edificación que reclama tiempo, cambios normativos e institucionales, acuerdos de fondo entre las principales fuerzas políticas e incluso una cultura que aprecie como un valor positivo la existencia de la diversidad.

Prácticamente no existe en América Latina una opción diferente a la democrática y no hay fuerza política significativa que no asuma que la única vía legítima y legal para llegar a los cargos de gobierno y legislativos es la electoral. Pero construir confianza suficiente para que todos los actores relevantes se comprometan a dirimir sus diferencias a través de la vía electoral reclama que la misma garantice que las autoridades electorales son imparciales, que las condiciones de la competencia son medianamente equitativas, que existen vías institucionales para dirimir los conflictos, que no hay exclusiones artificiales de fuerzas políticas significativas y que los votos se traducen de la mejor manera posible en escaños.

Hablaré de la experiencia del IFE y de su necesaria autonomía. Si hubiese que definir en una palabra la misión del Instituto Federal Electoral, esa sería confianza. El IFE tenía y tiene como misión lograr la confianza en las elecciones. Dado el déficit monumental que en ese materia acarrea el país, el IFE debía coadyuvar de manera significativa a que los partidos, candidatos, analistas, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y ciudadanos, confiaran en la vía electoral como la fórmula por excelencia para que la diversidad política que cruza al país pudiera convivir y competir de manera institucional, ordenada y pacífica.

Pero la confianza no se decreta ni se edifica a través de un acto de magia. La confianza es una construcción. Día a día, acuerdo tras acuerdo, resolución tras resolución, resultado tras resultado, se va forjando la confianza, y por supuesto, una mala decisión tiende a erosionar a la misma.

México, en la década de los noventa del siglo pasado, estaba inmerso en un proceso de transición democrática. El formato (casi) monopartidista que había ordenado la vida política del país durante largas décadas era substituido por un sistema de partidos que expresaban la pluralidad política e ideológica de la sociedad mexicana. Las elecciones sin competencia eran un expediente del pasado y la competitividad se encontraba a la alta demandando imparcialidad de los jueces en la contienda y condiciones equitativas para la misma. El mundo de la representación política dejaba de ser monocolor y paulatinamente una diversidad de fuerzas colonizaba las instituciones estatales. En ese contexto resultaba necesaria (imprescindible) una autoridad que de manera inequívoca ofreciera garantías de imparcialidad a todos los contendientes.

El IFE, en 1991 y 1994, había cumplido con su misión, organizando unas elecciones imparciales, no obstante las condiciones de la competencia habían sido marcadamente asimétricas, con lo cual se inyectaban altas dosis de irritación en la contienda.

Pero, con la reforma electoral de 1996, el gobierno, los partidos y el poder legislativo, decidieron dar una vuelta de tuerca “definitiva”, diseñando un Consejo General del Instituto en el que ya no tuviera cabida el gobierno federal. En el nuevo diseño se desterraba al Secretario de Gobernación como presidente del Consejo, y ocho consejeros electorales y un consejero presidente (electos por mayoría calificada en la Cámara de Diputados) serían los únicos con derecho a voz y voto. Dada, sin embargo, la desconfianza prevaleciente, en el Consejo estarían presentes también representantes de todos los partidos políticos (uno por partido) y un consejero del Poder Legislativo por cada uno de los grupos parlamentarios, pero sólo con derecho a voz y no a voto. Completaba el Consejo, un secretario ejecutivo que debía ser propuesto por el Presidente del Consejo y que requería, para ser aprobado, de una votación calificada. El IFE que desde 1990 –fecha de su nacimiento– era constitucionalmente un Instituto autónomo, a partir de 1996 lo fue en realidad, con la salida del gobierno de la organización de las elecciones.

En dicha reforma también se reformaron las normas tendientes a construir un terreno más equitativo para la competencia. Modificando las disposiciones legales en materia de financiamiento y de acceso a los medios de comunicación, se logró construir un “terreno de juego” más equilibrado.

Por supuesto que la misión fundamental del Instituto en el período 1996-2003, en el que presidió a su Consejo General, era organizar tres elecciones federales. Y el objetivo, más allá de ganadores y perdedores circunstanciales, era naturalizar a la vía electoral como la fórmula reconocida por todos para arribar a los cargos de gobierno y legislativos. Es natural que a los ciudadanos les interese, sobre todo, quienes son los ganadores, pero a las autoridades electorales les importa, por sobre todas las cosas, que el proceso transcurra de buena manera, sin incidentes mayores, apegado a la legalidad y que al final todas las fuerzas políticas reconozcan los resultados.

Para alcanzar ese objetivo, todas las áreas del Instituto se orientaron en esa dirección.

Se trató además de un período en el que aparecieron innumerables novedades, las cuales sirvieron para ratificar que el IFE estaba capacitado para organizar elecciones imparciales y equilibradas. Se trató de una etapa en la que muchos eventos se produjeron “por primera vez”. Así, en 1997, “por primera vez” ningún partido político obtuvo mayoría absoluta de diputados en la Cámara, y “por primera vez” se realizaron elecciones para designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (como entonces no existían autoridades electorales locales en la capital, se le encomendó al IFE, por única ocasión, la organización de esos comicios). “Por primera vez”, en el año 2000 se produjo la alternancia en el Ejecutivo Federal por la vía electoral, y “por primera vez” en el Senado desapareció la mayoría absoluta de un partido político.

Por supuesto esas nuevas realidades políticas no las construyó el IFE, sino los ciudadanos votando, pero el IFE demostró que era una autoridad capaz de asimilar cualquier resultado electoral, beneficiara a quien beneficiara.

Esos resultados coadyuvaron a remontar la desconfianza y a construir confianza en el único método que le permite a una sociedad compleja que sus fuerzas políticas convivan y compitan de manera institucional.

### Los principios

Para alcanzar la confianza, las labores del IFE se sustentaron en valores fundamentales que aquí solamente enuncio.

*Legalidad.* El ancla fundamental de una autoridad se encuentra en la ley. Ninguna buena voluntad puede estar por encima de las normas. El apego a la ley sirve para acabar con la posible discrecionalidad en el comportamiento de la autoridad, pero sobre todo ofrece garantías a los partidos y candidatos de que jamás encontrarán una autoridad caprichosa.

*Imparcialidad.* El IFE es un organizador y un árbitro, por eso debe y actúa por encima de los competidores y más allá de sus intereses. Y no es una vocación difícil. Por el contrario, dado que el Instituto tiene la misión de asentar la competencia electoral regulada entre una pluralidad de partidos, resulta sencillo no alinearse a ninguno de ellos. A los competidores les importa, por sobre todo, el resultado; al árbitro el desarrollo correcto de la contienda.

*Certeza.* Los partidos deben saber que ante situaciones iguales o similares, la autoridad actuará de la misma manera. Es decir, que existe un mismo metro para medir la conducta de los partidos. Y esa es la única manera como se logra la confianza.

*Objetividad.* Más allá de los dimes y diretes, de las campañas de opinión, de las acusaciones mutuas, que son connaturales a los procesos electorales, la autoridad debe resolver conforme a elementos objetivos, mensurables, “incontrovertibles” (hasta donde esto es posible), intentando desterrar los juicios subjetivos, inasibles, nebulosos.

Pero preside todos esos principios el de autonomía.

*Autonomía.* Se trata de la capacidad del IFE para tomar sus decisiones a través de sus circuitos internos de deliberación y acuerdo, sin la interferencia de agentes externos. La autonomía se preservó y fortaleció día a día, ya que todas las políticas, todos los programas, todas las decisiones, se tomaron en el IFE. Los aciertos, entonces, fueron méritos del IFE; los errores también. Nadie más fue responsable de la labor del Instituto.

Me extiendo un poco. Porque además la autonomía debe considerarse como un medio y como un fin. Trato de explicarme. Dice la Constitución en su artículo 41: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...” Y más adelante señala: “El IFE tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y a la educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupa-

ciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley...” (Etcétera). La Constitución le otorga entonces autonomía para autogobernarse sin la injerencia de los poderes públicos, pero al mismo tiempo le fija sus tareas. Pero, además, en nuestro caso, el Instituto Federal Electoral es autónomo como condición para construir un valor que a muchos les parece intangible y en el que deseo insistir: la necesaria confianza en nuestros procesos electorales. Sabemos que en Europa las elecciones son organizadas, fundamentalmente, por los ministerios del Interior —es decir, por órganos de gobierno— y nadie reclama una fórmula alternativa, porque nadie supone que la autoridad va a actuar de manera facciosa, ilegal o parcial. En nuestro caso fue necesario edificar una institución autónoma —de la cual salió el representante del gobierno federal— como condición para construir confianza en el organizador y árbitro electoral. De tal suerte que, el IFE no vive por y para la autonomía. Siendo una condición de su existencia, la autonomía es un medio para lograr que los partidos, candidatos, medios, organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos, puedan observar como cada uno de los eslabones del proceso electoral se construye con apego al derecho y sin la interferencia gubernamental, de tal suerte que la confianza en el método fundamental de la democracia se acreciente.

Insisto: esos principios deben guiar la labor del IFE.

### **La autonomía despreciada**

No obstante, existe una preocupación extendida sobre el presente y el futuro de la autonomía. Lorenzo Córdova Vianello<sup>1</sup> alerta sobre tres problemas que están incidiendo de manera negativa en el asentamiento de no pocos organismos autónomos.

Lo que él llama metafóricamente “la feudalización del poder político” no es otra cosa que el resultado del tránsito de un centralismo exacerbado que subordinaba a los poderes locales al poder presidencial a un federalismo aún primitivo en donde los márgenes de acción de los gobernadores se han ensanchado de manera significativa. El problema, dice él y tiene razón, es que en muchos estados los órganos autónomos viven los embates del poder ejecutivo local que intenta su “amansamiento”. Detecta una pulsión autoritaria en no pocas regiones, ahora encarnada en los gobernadores, que buscan alinear a su lógica a las entidades que por mandato constitucional deberían funcionar de manera autónoma.

Otro riesgo son las operaciones legislativas que reducen o acotan la autonomía de las instituciones encargadas de las elecciones, la defensa de los derechos humanos o el acceso a la información pública. Ejemplos, por desgracia, no faltan. La facultad que el Congreso del estado de México se dio para nombrar al secretario ejecutivo del instituto electoral de ese estado; la fusión que hizo el Congreso de Querétaro de los órganos de defensa de los derechos huma-

---

1 Córdova Vianello, Lorenzo, “Estado actual y futuro de los órganos autónomos”, en *Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, reforma legislativa y gasto público*, México, CDHDF, 2008, pp. 37-43.

nos y de la transparencia (aunque después la Corte le corrigió la plana). Esas operaciones tienden a erosionar la autonomía y por ello a desgastar a los nacientes organismos.

Pero quizá el problema mayor sea, cito de nuevo a Córdova: “la tendencia a ver a los órganos autónomos como un botín y a sus titulares como el resultado de cuotas políticas”. Ello desnaturaliza su conformación y su funcionamiento. En ocasiones da la impresión que los grupos parlamentarios prefieren negociar con el criterio de “cuotas” lo cual facilita los acuerdos, pero tiende a convertir a los órganos autónomos, o mejor dicho a sus titulares, en correas de transmisión de los partidos que los postularon. Esa fórmula es grave de por sí, pero resulta aún peor “que quien es nombrado a un cargo se asuma como el representante de intereses de parte y no como el titular de un órgano que, por su propia definición no puede, no debe, asumir partidos predeterminados”.

O para decirlo de otra manera: resulta impertinente que los partidos políticos a través de sus grupos en los congresos prefieran contar con enviados o representantes en los órganos autónomos. Pero resulta aún peor que los nombrados se piensen a sí mismos y actúen como si fueran los emisarios de sus designadores.

Hay incluso quienes desde la academia y la política desprecian o minusvaloran la autonomía. Son aquellos que piensan que basta con que el órgano electoral sea imparcial para que cumpla con su función. Y suponen que la imparcialidad puede construirse con la suma de parcialidades. No pueden o no quieren ver que por esa vía los órganos autónomos reproducen las pulsiones que irradian la política y los partidos y que por lo mismo no son capaces de ofrecer garantías de imparcialidad. Es sólo la autonomía la que al principio y al final puede ofrecer a los actores políticos y los ciudadanos la garantía de que el órgano en cuestión está por encima de la contienda política. De tal suerte que defenderla es (o debería ser) una tarea de todos.

## Colofón

México logró en los últimos años pasar de un mundo de la representación política monopartidista a otro plural. Esa colonización por parte de la diversidad de las instituciones del Estado es una buena nueva ya que edifica pesos y contrapesos en el espacio que antes se desplegaba siguiendo la voluntad del titular del Ejecutivo Federal. En ese proceso transformador se edificaron nuevas instituciones estatales –con un carácter autónomo– tendientes a fortalecer el entramado republicano, el ejercicio de diversos derechos de los ciudadanos, y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Entonces, atentar contra ellas no es sólo un mal cálculo inmediatista, sino una apuesta riesgosa que vulnera las posibilidades de ofrecer viabilidad a la coexistencia de la diversidad que marca nuestra vida pública.



## Visión de la autonomía del INEGI

*Mario Palma Rojo\**

Muy buenos días. Me corresponde analizar el caso de la autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el INEGI, que conserva su acrónimo tradicional, lo que haré presentando a ustedes en el contexto actual las particularidades de esta autonomía a partir de los instrumentos que la legislación otorga al Instituto, así como de aquellos aspectos que se dan en la concreción práctica de esta autonomía en la operación institucional.

### **Contexto: la institucionalidad democrática**

El avance de los sistemas democráticos está ligado ineludiblemente a la necesidad de contar con información estadística y geográfica. Esta afirmación nos lleva a examinar las características de esa información: en primer lugar, debe ser de calidad, que básicamente implica que refleje la realidad, que esté profesionalmente bien hecha y que siga metodologías reconocidas como válidas. Debe ser, por supuesto, oportuna en el sentido de que su utilidad dependerá de la velocidad con que se cuente con ella. Damos por descontado que debe ser útil para la toma de decisiones de quien la deba o quiera aprovechar.

No será democrática si no está a disposición de toda la sociedad, tampoco lo será si en su proceso de elaboración no hay una participación de los diversos actores que pueden incidir en su producción.

De hecho, la relación entre la información estadística oficial y la democracia está reconocida como un principio fundamental por las Naciones Unidas que condiciona la confianza básica del público en la información estadística, en el respeto por los valores y principios fundamentales que son la base de toda sociedad democrática y consagra como su primer principio y leo textual que:

“Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al Gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados”.

Es en el contexto del avance y consolidación de la institucionalidad democrática que aparece el concepto de autonomía de diversos organismos encargados de funciones que se consideran cruciales, tanto para mejorar el desempeño gubernamental, como para garanti-

---

\* Vicepresidente de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

zar su independencia de circunstancias de carácter político, generando confianza en la ciudadanía tanto en la función específica de la institución particular, como en el sistema democrático general.

Es un esquema distinto que rompe con la tradicional división de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De hecho, aunque podemos agruparlos a todos en la clasificación de organismos públicos autónomos, sus funciones son muy divergentes entre sí. Unas se acercan más al ejecutivo en cuanto operan y ejecutan programas siendo autónomos del Poder Ejecutivo propiamente dicho. Otros tienen funciones de carácter más cerca a lo judicial, etc.

El INEGI autónomo es parte de esta nueva institucionalidad democrática que incluye las reglas e instituciones que norman y dan cauce a la pluralidad política del país fincada en la Constitución y en las leyes que de ella emanan.

### **La autonomía del INEGI**

A continuación me referiré brevemente a los principales aspectos que caracterizan la autonomía del INEGI.

En cuanto a los instrumentos que podemos llamar formales o legales está el acto en sí de la creación de la autonomía y los diferentes instrumentos que la normatividad otorga a la institución autónoma para realizar sus funciones y establecer los equilibrios necesarios para que se realice la autonomía.

Como ustedes saben, el INEGI obtuvo su autonomía técnica y de gestión con personalidad jurídica y patrimonio propios mediante la reforma constitucional al artículo 26, en abril de 2006, proceso que se consolidó dos años más tarde con la publicación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Para esta Ley reglamentaria del artículo 26 constitucional, como su nombre lo indica, el eje alrededor del que gira es el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, indicando en su artículo 3 que tiene la finalidad de suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.

Asimismo, regula la organización y funcionamiento del INEGI, al que señala como responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de realizar una serie de actividades de producción de información, algunas de las cuales se le atribuyen de manera exclusiva, como son: los censos nacionales, integrar el Sistema de Cuentas Nacionales y elaborar el Índice de Precios a partir de abril de 2011.

Es pues, el INEGI, una institución que además de ser un productor especializado de información, es el coordinador de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en el que participan muchos otros organismos de Estado que, a su vez, producen información estadística y geográfica.

Nos encontramos aquí con una característica particular del INEGI, lo que podemos denominar como el binomio autonomía + coordinación.

Si bien al INEGI se le atribuye autonomía en su capacidad de cumplir sus funciones, esto no implica aislamiento en el ámbito estadístico y geográfico del trabajo realizado por otras instituciones gubernamentales.

Esta autonomía significa, para todos nosotros, que la generación de la información estadística y geográfica que México necesita, se desarrolle bajo una visión de Estado, con un marco de coordinación con alcance nacional.

A continuación, me permitiré hacer una referencia breve a otros aspectos determinantes de la autonomía del INEGI:

#### *La Junta de Gobierno*

Es el órgano superior de dirección del Instituto y se integra por cinco miembros que designa el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores. La preside el Presidente del INEGI y los otros cuatro integrantes actúan como vicepresidentes de la misma. El encargo del Presidente dura seis años y los de los vicepresidentes ocho, periodos que son escalonados, habiendo posibilidad de ocuparlos por dos ocasiones.

Se especifican diversos requisitos entre los que se encuentran: ser profesional distinguido en las áreas relacionadas con las funciones del INEGI y haber ocupado, por al menos cinco años, cargos de alto nivel o ser académicos de reconocido prestigio. Sus resoluciones se toman por mayoría de votos y al Presidente corresponde la administración, representación legal y el ejercicio de las funciones del Instituto.

Hay tres instancias en donde se da la participación de otras instituciones en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica:

- El Consejo Consultivo Nacional
- Los Comités Ejecutivos de los Subsistemas
- Los Comités Técnicos Especializados

#### *Consejo Consultivo*

Opina sobre los proyectos de los programas Estratégico del Sistema, Nacional de Estadística y Geografía, y anual de Estadística y Geografía; propone los temas que la Junta de Gobierno podrá determinar que se consideren información de interés nacional y propone crear nuevos subsistemas dentro del Sistema Nacional.

Se integra por el Presidente del INEGI que lo preside y por un representante de cada Secretaría de Estado de la Administración Pública Federal, un representante del Poder Judicial de la Federación, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, además de cinco representantes de las entidades federativas.

#### *Comités Ejecutivos de los Subsistemas*

El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica a su vez se divide en cuatro Subsistemas, tres de ellos contemplados originalmente en la Ley y un cuarto que a propuesta del Consejo Consultivo fue creado por la Junta de Gobierno:

### Subsistemas Nacionales de Información Estadística

1. Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social
2. Subsistema Nacional de Información Económica
3. Subsistema Nacional de Información Geográfica y del Medio Ambiente
4. Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Cada Subsistema cuenta con un **Comité Ejecutivo**, integrado por un Vicepresidente que lo preside y al menos por los coordinadores de las siguientes instituciones:

- Demográfica y Social: Secretarías de Gobernación; de Desarrollo Social; de Educación Pública; de Salud y del Trabajo y Previsión Social.
- Económica: Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Economía y del Banco de México.
- Geográfica y del Medio Ambiente: Secretarías de la Defensa Nacional; de Marina; del Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Energía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Relaciones Exteriores y de la Reforma Agraria.
- Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia: Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de la Función Pública; de Seguridad Pública; de Gobernación; de Marina; de la Defensa Nacional y por los representantes de la Procuraduría General de la República; del Consejo de la Judicatura Federal y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las principales funciones de los Comités Ejecutivos de los Subsistemas son:

- ÷ Opinar sobre el Proyecto de Programa Anual de Estadística y Geografía.
- ÷ Revisar y proponer proyectos de indicadores y normas técnicas, así como la información que deba considerarse de interés nacional.
- ÷ Proponer metodologías para generar la información, tomando en cuenta los estándares nacionales e internacionales, así como las mejores prácticas en la materia, las que serán revisadas por organismos internacionales al menos cada ocho años.

### *Comités Técnicos Especializados*

Son instancias colegiadas de participación y consulta que pueden ser temáticas, regionales o especiales con carácter permanente y temporal. Se integran por Unidades del Estado y pueden asistir a ellos como invitados los representantes de las instituciones sociales y privadas que el propio Comité determine.

Sus funciones, como su nombre lo indica, son de carácter más técnico y se dirigen a promover el conocimiento de las normas técnicas, así como a coadyuvar en su elaboración y revisión.

Un punto importante es que la Junta de Gobierno determinó en las normas que emitió para el funcionamiento de estos Comités, que serán presididos por el representante de la

Unidad del Estado que sea el principal productor de la información que se relacione con cada Comité Técnico, mientras que un funcionario del INEGI será el Secretario Técnico de los mismos.

De esta forma se establecen las condiciones para una mayor coordinación y participación en el proceso de generación de información entre el INEGI y los diversos productores y usuarios de información externos al Instituto.

### **Fortalecimiento de la autonomía en la operación institucional**

Lo descrito anteriormente constituye el andamiaje, la estructura y los instrumentos que nos proporciona la Ley para operar la autonomía del INEGI.

Sin embargo, para contar con un sistema efectivo de información estadística y geográfica corresponde al propio Instituto y a sus integrantes complementar este andamiaje con otros elementos que son vitales para que los objetivos que se persiguen con la autonomía se puedan realizar. En la concreción práctica tenemos que analizar la cultura institucional, su eficiencia y flexibilidad.

En primer lugar, me referiré al **profesionalismo** de los responsables a todos niveles del Instituto. Si no se cuenta con calidad en la producción de información, si los levantamientos no son ejecutados con alto nivel de capacidad, conocimiento y experiencia, la autonomía simplemente se convierte en buenas intenciones fallidas. Aquí el compromiso es consolidar al INEGI como una institución de vanguardia en el uso de metodologías y tecnologías. Es capacitar continuamente y reclutar a los más preparados técnicamente.

En segundo lugar, es importante referirse al **trabajo conjunto** que es requisito para la producción de información. Las estadísticas y los mapas no se votan en una Junta de Gobierno, se logran con la suma del trabajo de numerosas personas, en ocasiones miles de ellas, de diferentes orígenes y afiliaciones personales.

Otra característica del trabajo institucional que tenemos muy claro es que la información de calidad se **confronta**. Se confronta con la realidad y de hecho es revalidada continuamente. El dato censal de población de hoy que presenta información por grupos de edad se tendrá que revalidar en cada circunscripción geográfica cuando debamos calcular el número de vacunas que se requieren en esa área para una campaña de prevención y, así innumerables ejemplos.

Asimismo, debemos mencionar las diversas medidas concretas que tienen un impacto en la confianza de la población, de las que sólo mencionaré una de gran importancia: la difusión en el mes de enero de cada año del Calendario Anual de publicación de los diversos indicadores, con día y hora exacta en que serán difundidas y al que el INEGI se adhiere estrictamente para constituir una parte más del andamiaje de confianza a la ciudadanía.

Finalmente, dentro de esta misión que he querido transmitirles de la autonomía del INEGI, quisiera mencionar el tema de **transparencia y rendición de cuentas**. La autonomía no implica exclusión o vivir fuera de la Ley, al contrario implica un mayor compromiso y responsabilidad para con las leyes. Los organismos autónomos utilizamos recursos

públicos y ello nos obliga a rendir cuentas claras de nuestro actuar. Por ello, en el INEGI ajustamos nuestro actuar acorde con los mandatos de las leyes de Adquisiciones, Servicios y Obras Públicas, a las normas de austeridad presupuestaria, trabajamos de cerca con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y con Transparencia Mexicana.

Como ya mencioné los usuarios conocen nuestro calendario de publicación de información como ejemplo de la transparencia con la que generamos resultados. Así también, tenemos la obligación legal de rendir informes de nuestra actuación al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, así como para los efectos que correspondan en el marco de las revisiones de la cuenta pública.

Un reto que tenemos los organismos autónomos es responder a la expectativa de la sociedad mexicana, para ello debemos fortalecer nuestras instituciones con cimientos sólidos a partir del uso eficiente de nuestros recursos, la transparencia en su manejo y la eficacia en el logro de resultados.

En suma, en el INEGI hemos optado legal y cotidianamente por vivir en un ambiente profesional, transparente con rendición de cuentas y entrega de resultados, lo cual otorga plena confianza a todos aquellos que nos miran y que utilizan lo que producimos, al tiempo que vivimos con una permanente actitud de contribuir tanto al desarrollo democrático del país, como al desarrollo nacional.

Gracias.

## Fortalecimiento de las entidades de fiscalización superior

*Arturo González de Aragón Ortiz\**

Agradecemos la invitación que se hace a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para participar en este Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.

Estos tiempos de crisis por los que atraviesa el país, exigen que sociedad y gobierno impulsen, con renovado esfuerzo, los postulados básicos de la democracia, entre los que se encuentran la transparencia y la rendición de cuentas como derechos del ciudadano e imperativos de todos los servidores públicos.

Con esta perspectiva, construir una cultura de la transparencia y un sistema amplio y sólido de rendición de cuentas, es batalla que debemos seguir sosteniendo para dar guía y sentido a las acciones de gobierno. Como todas las luchas sociales, los resultados pueden ser inciertos en el corto plazo, pero, como señalaba Octavio Paz, son contiendas que hay que pelear. En ellas va nuestra esperanza y la de las generaciones futuras.

La posibilidad de llamar a cuentas a los gobernantes es una de las condiciones necesarias de la democracia. Toda democracia política debe contar con la posibilidad institucional de obligar a los hombres públicos a rendir cuentas a la sociedad.

La rendición de cuentas es una asignatura estrechamente vinculada a la teoría política de la actualidad, e implica, sin duda alguna, reconocer al ciudadano como la fuente original y soberana del poder público.

En cuanto a la función fiscalizadora, ésta constituye una herramienta institucional para asegurar que las prácticas de gobierno se ejecuten de manera eficaz y eficiente, e implica, adicionalmente, el ejercicio de facultades irrenunciables que deben estar fuera de la contienda partidista, para el adecuado equilibrio entre los poderes.

Para su eficaz desarrollo, la fiscalización superior debe sustentarse en 3 grandes vertientes: una actuación responsable de quien la realiza; el fortalecimiento de atribuciones y facultades para ejercerla; y la autonomía de los órganos que la practican.

En cuanto a la primera vertiente, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) tienen la responsabilidad de ejercer un mejor escrutinio de los actos de gobierno y una más estrecha vigilancia de los recursos públicos, como consecuencia del mandato recibido.

---

\* Auditor Superior de la Federación.

Esta responsabilidad requiere del cumplimiento cabal, honesto y oportuno de las atribuciones conferidas, y del diseño de procedimientos que garanticen sus resultados, sin prestarse al intercambio de complacencias en aras de alcanzar una rentabilidad particular.

El desarrollo de nuestro país ha colocado a las EFS en espacios preferentes del escrutinio ciudadano y en la mirada interesada de los medios de comunicación, provocando que el ejercicio de sus funciones sea sometido a la crítica permanente.

Por ello, estas entidades deben usar la Ley como escudo y espada de su actuación, y conducirse como espejo y conciencia de la sociedad para hacer viable el mejoramiento del Estado, sin importar que sean consideradas como instituciones incómodas que no son complacientes con el poder político.

Es pues, responsabilidad de las EFS, actuar con profesionalismo y objetividad, y convertirse en promotoras de la transparencia y la mejora continua, garantes para la sociedad de que los recursos públicos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia.

Respecto de la segunda vertiente relativa al fortalecimiento de la función fiscalizadora, el esquema previsto reservó al Congreso de la Unión la facultad de la revisión del gasto público y la sanción final a la aplicación de los recursos federales, tarea que es realizada por el Poder Legislativo, a través de la ASF; a la que, originalmente, se le dotó de las atribuciones siguientes:

Dirección de mando unipersonal; procedimiento público abierto para la elección de su titular; sujeción a la Constitución y a la Ley secundaria; facultades para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias; autonomía técnica y de gestión; y manejo autónomo de su presupuesto, administración y resoluciones.

Las nuevas circunstancias políticas impulsaron al Poder Legislativo a propiciar una segunda generación de reformas para fortalecer la rendición de cuentas y la fiscalización superior en el país.

Fue así, que el 7 de mayo de 2008, se publicaron diversas modificaciones a nuestra Carta Magna en materia de gasto público y fiscalización superior, destacando las siguientes:

- Verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas públicos, a través de la práctica de auditorías al desempeño;
- Fiscalizar los recursos federales transferidos a estados, municipios y Gobierno del Distrito Federal, así como los que ejerzan los fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos;
- Revisar información de ejercicios anteriores cuando el proyecto abarque diversos ejercicios fiscales;
- Se modifican los plazos de presentación de la cuenta pública y del informe de su fiscalización, estableciendo el 30 de abril para la entrega de la cuenta pública por parte del Ejecutivo Federal, y el 20 de febrero del año siguiente, para el Informe del Resultado por parte de la ASF;



- Se fija un plazo para la atención de las observaciones y acciones promovidas de 30 días hábiles para las entidades fiscalizadas;
- Se obliga a las entidades fiscalizadas a proporcionar toda la información que les sea requerida por la ASF; y finalmente,
- Se otorga a las entidades de fiscalización de los estados y del Distrito Federal, autonomía técnica y de gestión, estableciéndose, para la elección de sus titulares, un procedimiento semejante al del ámbito federal, y un período de 7 años para ejercer el cargo.

Cabe señalar, que estas modificaciones constitucionales se recogen ya en la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que fue publicada el 29 de mayo del presente año.

Si bien es cierto que estas reformas significan un avance importante, aún quedan acciones pendientes que deben ser impulsadas para lograr un mayor fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas y fiscalización superior, entre las que destacan:

- Otorgar a la ASF autonomía constitucional en el ejercicio de sus funciones, resoluciones, presupuesto y administración, sin afectar las facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión y dictamen de las cuentas públicas correspondientes;
- Hacer vinculatorias las observaciones-acciones de las auditorías al desempeño que se practiquen, con las responsabilidades de los servidores públicos que se deriven del incumplimiento de objetivos y funciones;
- Dotar a la ASF de facultades para fincar directamente responsabilidades administrativas sancionatorias a los servidores públicos que incurran en irregularidades en el manejo de los recursos públicos, sin menoscabo de las atribuciones con que cuenta en la materia la Secretaría de la Función Pública;
- Iniciar las revisiones a partir del mes de enero siguiente al cierre del año fiscal, con el fin de ampliar la capacidad auditora de la Institución, y hacer más oportuna la entrega del Informe de su Revisión a la Cámara de Diputados;
- Aprobar, como asignación anual de recursos para la ASF, un porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año anterior, toda vez que éste es la materia substantiva sobre la que ejerce sus funciones; y por último,
- Sujetar a la ASF, como cualquier entidad pública, a los procesos de transparencia y rendición de cuentas, y a un proceso externo de fiscalización que sea profesional e independiente.

La tercera vertiente sobre la que debe sustentarse la función fiscalizadora, se ubica en la necesaria autonomía que se requiere para ejercerla a plenitud.

En las democracias contemporáneas, la competencia política obliga a que las EFS cuenten con salvaguardas que les permitan que su desempeño institucional se realice con autonomía.

En el ámbito internacional, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), que integra a 190 EFS del mundo y a la Unión Europea, ha considerado siempre el principio de autonomía como factor indispensable para asegurar que sus facultades y atribuciones se realicen de manera objetiva e imparcial.

En ese sentido, tanto la Declaración de Lima como la de México, ambas surgidas en el seno de la INTOSAI, constituyen la columna vertebral de los consensos internacionales en esta materia.

La Declaración de Lima, aprobada en octubre de 1977 durante el IX Congreso de la INTOSAI realizado en la Ciudad de Lima, Perú, contiene una amplia lista de objetivos y temas relacionados con la auditoría de la administración pública, cuya esencia consiste en defender la independencia en la actuación de las EFS.

En ese propósito, los artículos 5, 6 y 7 de la citada Declaración, establecen, como referentes obligados, los siguientes:

- Las EFS sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de las Instituciones fiscalizadas y se hallan protegidas contra influencias externas;
- Aunque una independencia absoluta es difícil de alcanzar, las EFS deben gozar de autonomía funcional para el cumplimiento de sus atribuciones;
- El grado de independencia de las EFS debe regularse en la Constitución para otorgarles una protección legal suficiente contra cualquier injerencia en el ejercicio de sus funciones;
- La independencia de las EFS está inseparablemente unida a la de sus titulares, por lo cual, la de estos últimos, debe también estar garantizada constitucionalmente;
- Las EFS deben contar con los medios financieros suficientes para el cumplimiento de sus funciones, y tener la facultad de solicitar directamente a la autoridad correspondiente los recursos presupuestales para su desempeño; y por último,
- Los recursos financieros puestos a disposición de las EFS deben ser administrados por ellas mismas con autonomía y bajo su propia responsabilidad.

30 años después, en la Ciudad de México y en el curso del XIX Congreso de la INTOSAI realizado en noviembre de 2007, se emitió la “Declaración de México” que refuerza el postulado de independencia en el funcionamiento de las EFS, de acuerdo a los siguientes principios:

- Existencia de un apropiado marco constitucional y legal para la aplicación cabal de sus facultades;
- Mandato amplio, claro y suficiente que les permita, a plenitud, ejercer sus atribuciones;
- Independencia de sus titulares, incluyendo la seguridad de sus cargos y la inmunidad legal durante el cumplimiento de sus obligaciones;

- Disponer de las potestades necesarias para su acceso libre, oportuno y directo a toda la información que requieran para el ejercicio de sus responsabilidades;
- Contar con atribuciones para informar sobre los resultados de su trabajo, obligándose a ello, por lo menos una vez al año;
- Libertad de decidir sobre el contenido de sus informes de auditoría, y respecto de su publicación y divulgación correspondiente, salvo cuando la ley establezca tiempos específicos para ello;
- Existencia de mecanismos eficaces para la revisión y seguimiento de las observaciones y recomendaciones que emitan; y por último,
- Contar con autonomía financiera y administrativa, y con los recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

En el ámbito nacional, revisten gran importancia los principios sobre los que se sustenta la autonomía técnica y de gestión de las EFS, a raíz de la reforma constitucional publicada en mayo de 2008.

Derivada de ello, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), que agrupa a las EFS de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal, acordó pronunciarse en esta materia, con sendas Declaraciones de Principios emitidas en las ciudades de Hermosillo y Zacatecas en los años 2008 y 2009, respectivamente.

Los pronunciamientos emitidos por la ASOFIS a través de las citadas Declaraciones, recogen los postulados de independencia de las EFS decretados por la INTOSAI, derivando algunos otros que dicha Asociación consideró necesario adicionar con los propósitos siguientes:

- Aprobar en los Congresos de las entidades federativas del país, los cambios constitucionales y las Leyes de Fiscalización que reconozcan los principios de autonomía, neutralidad, imparcialidad e independencia, contemplando, simultáneamente, la inamovilidad del cargo de sus titulares durante un periodo de 7 años, con posibilidad de reelección por una sola vez;
- Otorgar a las EFS autonomía para la elaboración y ejecución de sus programas , anuales de auditoría;
- Dotar a las EFS de jurisdicción plena para fincar directamente las responsabilidades que se deriven de los resultados de sus revisiones;
- Conceder a las EFS completa libertad para la elaboración de sus proyectos de presupuesto, garantizando que su asignación anual no será inferior a la del año inmediato anterior;
- Implantar Códigos de Ética Profesional al interior de las EFS, sustentados en los principios que rigen la moral pública; y finalmente,
- Obligar a las EFS a rendir cuentas y ser sujetas de una fiscalización y evaluación sobre su desempeño que sea externa, objetiva e independiente.

Elegir gobiernos responsables es tarea prioritaria de la sociedad; dotarlos de sistemas adecuados de rendición de cuentas es un imperativo del Poder Legislativo; y hacerlos eficaces y transparentes es obligación del Estado Federal Mexicano.

Una verdadera cultura democrática se sustenta en un gran principio: el pueblo manda, y el mandatario obedece, rinde cuentas y se somete a la fiscalización superior.

Hacer de la fiscalización superior una herramienta efectiva para el mejoramiento de los gobiernos, y dar certidumbre a la sociedad sobre el manejo eficiente y honesto de los recursos públicos, deben ser postulados universales de actuación para todas las EFS.

Las EFS, con una visión proactiva, deben empeñar todo su esfuerzo para contribuir al desarrollo del país y al adecuado uso de los recursos públicos. Jamás deben convertirse en rehenes de conveniencias que traicionan el supremo interés de la República.

El principal patrimonio de las EFS es su neutralidad. Este principio representa una garantía para todos: gobiernos, partidos políticos y ciudadanos.

Al constituir la Corte de Cuentas de Francia el 16 de septiembre de 1807, hace casi 202 años, Napoleón Bonaparte señalaba: “Quiero que a través de una vigilancia activa, la deslealtad sea reprimida y el empleo legal de los fondos públicos sea garantizado”. Fin de la cita.

La autonomía de los Poderes Federales y de los órganos constitucionalmente autónomos, no puede corresponder a “paraísos de opacidad” en el desempeño de la función pública. La transparencia y la rendición de cuentas, son base de nuestro sistema constitucional y eje de nuestro desarrollo democrático. Por ello, no es posible aceptar que en estas materias, exista excepción alguna.

El imperio de la ley y la prevalencia del Estado de Derecho son condiciones indispensables para una sana convivencia de la sociedad. Cuando el principio de generalidad de la norma pierde su carácter universal, se propicia inevitablemente el descontento social.

La legalidad debe estar presente en todo tiempo y lugar, como compromiso ineludible de cualquier acción de gobierno. Los servidores públicos deben rendir cuentas a la sociedad porque manejan recursos que pertenecen a todos los mexicanos.

La sociedad demanda gobiernos verdaderamente comprometidos con la ética política y la moral pública. Todos debemos tener como premisa fundamental el compromiso ineludible de actuar, sin excusa ni pretexto, privilegiando en todo momento, el interés superior de la Nación.

En el año de 1913 y ante el Senado de la República, en su discurso memorable que le costó la vida, Belisario Domínguez, llamado el mártir de la palabra libre, afirmaba: “Un supremo esfuerzo puede salvarlo todo. Cumpla con su deber la Representación Nacional y la Patria estará salvada, y volverá a florecer más grande, más unida y más hermosa que nunca”, y añadía: “La Patria os exige que cumpláis con vuestro deber, aún con el peligro y aún con la seguridad de perder la existencia”.

## Los OPAM desde la perspectiva de los partidos políticos

Holly Matus Toledo\*

Estimados miembros del *Presidium*. Organizadores del 4º Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México. Especialistas nacionales y extranjeros. Asistentes de diversos organismos públicos de México, representantes de partidos políticos y ciudadanos interesados en la materia. A nombre y representación del Ing. Jesús Ortega Martínez, Presidente del Partido de la Revolución Democrática, reciban un cordial saludo.

Como todos ustedes saben, en nuestro país, desde tiempos pasados se vive una profunda crisis económica, social, ambiental, política y cultural la cual, se percibe todos los días en las calles, en cada uno de los diez millones de indígenas que padecen discriminación, marginación y exclusión, en el rostro de las más de quince millones de mujeres que sufren violencia familiar, en los más de cinco millones de niños desnutridos, en los 33.4 millones de personas mayores de 15 años sin educación básica completa, en las angustias de los 55 millones de pobres que tiene este país, en los casi 9 millones de personas económicamente activas que no tienen una fuente de empleo formal, en la pérdida del 70% de bosques y selvas en México, en la constante y permanente contaminación del 90% del agua superficial y en la inadecuada distribución de la riqueza. Estas condiciones de marginación, y exclusión se acompañan de una peor, la pobreza de ciudadanía, en donde las condiciones materiales e inmateriales imposibilitan a los ciudadanos desempeñar roles, participar plenamente en la definición de políticas económicas, sociales y culturales y el ejercer sus derechos plenos.

En un contexto caracterizado además por la implementación de un modelo económico y social fragmentario, sustentado en la desarticulación, el debilitamiento y abandono de las instituciones, que promueve la distribución inequitativa de la riqueza y profundiza las brechas existentes entre unos cuantos ricos y una cantidad abismal de pobres, que solapa la corrupción, promueve la inequidad y como diría Ulrich Beck, gobernado por la incertidumbre, intentamos construir la democracia.

En el Partido de la Revolución Democrática aspiramos a un régimen democrático en donde se de la mayor libertad al mayor número de ciudadanos, en donde se proteja y reco-

---

\* Diputada Federal en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

nozca la mayor diversidad posible, en donde se permita que las decisiones se elaboren con la intervención de la mayor cantidad de personas, en donde los derechos civiles, sociales y políticos sean reconocidos, respetados y protegidos y en donde existan contrapesos entre los poderes y las instituciones.

Desde la perspectiva político-administrativa, una democracia moderna se sustenta en tres pilares fundamentales:

El primero se refiere a los mecanismos electivos, en donde deben privar los principios de equidad, transparencia, confiabilidad, certeza. El segundo se refiere al estado de derecho, que tiene que ver con el respeto y salvaguarda por parte de la autoridad de los derechos ciudadanos y el tercero se refiere a la transparencia y la rendición de cuentas.

La creación no simultánea de los Organismos Públicos Autónomos obedeció a diversos intereses, para construir una imagen presidencial (la de Carlos Salinas de Gortari) de respeto a los derechos humanos en un periodo donde los asesinatos políticos buscaron opacar a la izquierda mexicana; posteriormente en la época de Fox, se construye una nueva imagen presidencial de transparencia a través de la creación de los institutos de transparencia y acceso a la información, los cuales por cierto, nos permitieron inicialmente conocer los gastos escandalosos de Martha Sahagún, hoy consideran gran cantidad de información como confidencial ¡vaya retroceso!

La creación del IFE y su autonomía fue una exigencia de la sociedad civil, después de haber padecido una serie de descarados fraudes orquestados desde el poder. Durante el periodo de 1996 al 2003, el IFE estuvo encabezado por un grupo de consejeros normados a través del consenso de todas las fuerzas políticas. Durante este tiempo se expresó la pluralidad, se establecieron sinergias con la sociedad civil, se construyeron altos niveles de legitimidad y se observó un alto grado de desempeño en una institución que fortaleció el debate, la transparencia, la pluralidad y la apertura.

Sin embargo, esto decayó, en la actualidad más de una tercera parte de los mexicanos, duda de la limpieza de las pasadas elecciones presidenciales. El instituto sembró y abono la desconfianza dada su parcialidad, el desempeño opaco de su quehacer, su falta de voluntad para garantizar la transparencia.

Muchas son las causas de este errático camino, sin embargo, una de las principales, es la falta de autonomía ocasionada por la incidencia de los partidos políticos en las designaciones de los titulares y la incondicionalidad derivada de esta práctica. Tenemos claros ejemplos de ello, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual lejos de promover que el estado reconozca, garantice y proteja los derechos humanos de las mujeres, a través de su titular promueve en un estado laico, una ideología clerical e intenta limitar dichos derechos. Así mismo, ha podido documentarse complicidad y protección contra denuncias interpuestas hacia instituciones tales como CFE, CONAGUA y PROFECO y un uso discrecional de recursos dirigiendo millones de pesos hacia gratificaciones.

La objetividad, claridad y transparencia se encuentra a su vez, entorpecida por la falta de nitidez entre lo permitido y lo prohibido, por no dar sabios equilibrios entre la ley, la costumbre, la razón y la creencia, por andar un camino sin principios claros que rijan el actuar individual e institucional, por considerar que el poder está al servicio de unos cuantos y no de la sociedad, porque la banalidad nos atrapa sin cesar.

Si bien la creación de los Organismos Públicos Autónomos no obedeció a la necesidad de materializar precisamente aspiraciones democráticas, a pesar de sus contradicciones y de encontrarnos en un ambiente social y político adverso, actualmente siguen siendo una oportunidad insoslayable en la construcción de nuestro sistema democrático.

¿Qué hace falta para que estos Organismos Públicos Autónomos recuperen la credibilidad, den certeza y contribuyan a la construcción democrática?

- Generar opciones legislativas más democráticas para que en la elección de los titulares de los Organismos Públicos Autónomos participe la sociedad civil.
- Garantizar que los titulares tengan probada ética pública y real autonomía a fin de poder construir instituciones confiables de contrapeso, exigencia y vigilancia.
- Garantizar la participación ciudadana de manera obligatoria, permanente y sin condicionamientos políticos u organizacionales a fin de evitar la representación abstracta y promover la participación individual.
- Promover la rendición de cuentas y la revocación de mandato a fin de garantizar la autonomía y la eficiencia.
- Garantizar que la autonomía financiera se acompañe de principios éticos y la aprobación del Congreso para que la disposición de fondos se ajuste a la realidad del país. No es éticamente posible que ante tanta pobreza y marginación, los funcionarios electorales se autoconcedan salarios estratosféricos argumentando que los mismos son públicos y consultables.
- Incrementar la capacidad de los ciudadanos para exigir información y rendición de cuentas.
- Consideramos de importancia la necesidad de otorgarle facultades a los OPAM de iniciar procesos penales a servidores públicos que infrinjan las leyes, utilicen los recursos de manera dolosa o escondan, destruyan o nieguen información.
- Establecer bases sólidas para el cumplimiento de recomendaciones expedidas por Organismos Autónomos de Derechos Humanos.
- Promover la difusión de información a fin de generar discusión y opinión.
- Ampliar la vinculación e incorporar la participación de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y proyectos que realicen los Organismos Públicos Autónomos.
- Impulsar una serie de reformas legislativas que garanticen el reconocimiento de su plena autonomía, la facultad de interponer controversias constitucionales y la participación ciudadana.

- No compartimos la intención de fusionar Organismos Públicos Autónomos ya que se desvirtuaría la esencia de sus propósitos.
- En este espacio queremos exhortar al Senado para que en la designación de el Gobernador del Banco de México y el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos magistrados de la Suprema Corte, los cuales se elegirán en noviembre próximo, se consideren las trayectorias públicas personales, los valores probados de los aspirantes y se lleve a cabo una selección pulcra, abierta y generadora de certidumbre.

En un país democrático, los asuntos públicos deben ser abiertos al escrutinio social. La transparencia y la objetividad muestran la congruencia, la eficiencia y la efectividad del quehacer institucional. Dicha responsabilidad tiene vínculos con la democracia. Por hoy, los Organismos Públicos Autónomos siguen siendo una oportunidad de construcción.

Sólo la generalización de los valores y principios democráticos en el conjunto de la sociedad permitirán un ejercicio pleno y funcional de la misma, el reconocimiento de la pluralidad y la construcción del vínculo entre ética y política. La calidad de la política y la gobernabilidad depende de todos.

El Partido de la Revolución Democrática se compromete a llevar a la próxima legislatura y a los Congresos de los Estados, las propuestas aquí vertidas y los temas que se acuerden en este congreso y exhortamos a los demócratas del PRI y el PAN a consolidar responsablemente a los OPAM.

¡Democracia ya, patria para todos y todas!





Cuarto Congreso Nacional de  
Organismos Públicos Autónomos  
Autonomía y Democracia

## Autonomía y ciudadanía



## Autonomía y ciudadanía

Moderadores: *Beatriz Claudia Zavala Pérez\**  
*María del Carmen Barbosa\*\**  
*Jorge Bustillos Roqueñí\*\*\**  
Relator: *Marco Vinicio Gallardo Enríquez\*\*\*\**

En el panel del eje temático Autonomía y ciudadanía participaron tres ponentes:

- Rogelio Gómez Hermosillo, de Alianza Cívica, A.C.
- Clara Jusidsman, de Incide Social, A.C.
- Roberto Cuéllar, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Entre las dos mesas de trabajo sumaron 16 ponentes: José Octavio Acosta Arévalo (Conferencia Nacional de Municipios de México), Carlos Arturo Baños Lemoire (Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal), Eréndira Cruzvillegas Fuentes (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal), Dorángelica de la Rocha Almazán (Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa), Candita Victoria Gil Jiménez (Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro), Ana María Martínez Cabello (Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán), Elsa Bibiana Peralta Hernández (Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal), Ricardo Bucio Mújica (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal), Areli Cano Guadiana (Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal), Juan José García Ochoa (Gobierno del Distrito Federal), Alfonso Páez Álvarez (Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa), Huini Nawi Pérez Reséndiz (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM), Gloria Ramírez Hernández (Academia Mexicana de Derechos Humanos), Jesús Ramírez Millán (Congreso del Estado de Sinaloa), y Ricardo Villalobos Gómez (Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas), quienes expusieron sus experiencia e ideas, debatieron al

---

\* Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Distrito Federal.

\*\* Contralora General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

\*\*\* Comisionado Ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

\*\*\*\* Subdirector de Ejes Transversales para el Desarrollo Institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

respecto y realizaron propuestas concretas para fortalecer la autonomía; con la presencia de Jorge Bustillos Roqueñí (INFODF) y María del Carmen Barbosa (ALDF).

Las y los participantes coincidieron en que los Organismos Públicos Autónomos (OPAS) surgieron gracias a la movilización social y se constituyen como un contrapeso eficiente frente a los poderes porque cuentan con un mandato constitucional. Por esto, cuando la autonomía de los OPAS funciona, se fortalecen los espacios efectivos de la democracia. La autonomía no tiene que ser sólo frente a los poderes establecidos, sino también ante los poderes fácticos, como la delincuencia organizada, por ejemplo. Y debe ser entendida, más que como gobierno propio, como independencia frente a los poderes, ahí su fortaleza.

Una de las tareas principales de los OPAS es la promoción de los derechos ciudadanos, como estrategia, deben generar sinergias con agrupaciones y procesos ciudadanos y es deseable que tengan las siguientes características: ser independientes ante los poderes fácticos; contar con autonomía como órganos de Estado, no de gobierno; tener independencia presupuestal y orgánica; constituirse como entidades apolíticas privilegiando la participación ciudadana; tampoco pueden vincularse a ningún partido político; sus titulares, consejos y principales colaboradores deben contar con un perfil apolítico y tener un fuerte vínculo con la sociedad; ser factor de democratización; garantizar y tutelar derechos; ejercer y garantizar la rendición de cuentas (ésta, además, atraviesa el ámbito de las elecciones limpias, el ejercicio de la autoridad y el ejercicio correcto de los recursos públicos); combatir la corrupción; enfrentar los abusos de poder; contribuir a la construcción de ciudadanía.

Ante esto, entre más lejos estén los OPAS de la ciudadanía y las OSC, más legitimidad pierden. Por otro lado, el desarrollo (crecimiento económico y bienestar social) está vinculado directamente con la institucionalidad democrática, a mayor institucionalidad democrática, mayor desarrollo. De ahí que los OPAS tengan una gran participación en la democratización del país. Hay un desánimo de la sociedad civil frente a los avances de la democracia. Gran parte del hartazgo es que los cauces institucionales no dan soluciones a los problemas de la población. Por lo que los OPAS necesitan poder responder ante las demandas ciudadanas y, sobre todo, fomentar su corresponsable participación.

La relación entre la autonomía y la ciudadanía se puede evaluar en los siguientes aspectos: el grado de participación ciudadana en su creación (si hubo presiones políticas de otra índole o si sólo fue un acto de gobierno, por ejemplo); la naturaleza y grado de ciudadanización de su titular, el consejo y cuerpo directivo, así como los procedimientos para nombrar a las y los titulares y a las y los integrantes de sus consejos ciudadanos; los vínculos de relación con la ciudadanía (interacción, reciprocidad y corresponsabilidad) y las OSC (en qué medida los OPAS se encuentran permeados por la ciudadanía y los usan para defender sus derechos, cuál es el nivel de involucramiento de la ciudadanía en los proyectos de los OPAS); en qué medida los OPAS están sometidos al escrutinio ciudadano (si rinden cuentas o no sobre el manejo de recursos, si son transparentes o no, particularmente, cuando tienen autonomía para definir su presupuesto); cómo tasan los sueldos de sus cuerpos directi-

vos (éste es un aspecto clave en una sociedad desigual como la nuestra), cuánto gastan en gastos de representación y cuáles son las prestaciones laborales.

La fuerza de los OPAS siempre se sustentará en sus actuaciones. Es necesario cumplir con sus atribuciones sin distingo de autoridades. Es muy importante que los organismos definan su objeto y sus integrantes deben estar convencidos de luchar y defender su mandato. La autonomía financiera no implica que no se tenga que rendir cuentas, quien tiene más poder tiene más responsabilidad. Bajo esta lógica, dicha autonomía es un proceso de blindaje para asegurar su buen desempeño y la defensa de los derechos civiles y políticos. Los OPAS deben fortalecer un modelo de gestión ciudadana. El papel de los OPAS es el de garantizar la participación ciudadana, no solamente en el nombramiento del titular o consejos, sino en diferentes procesos mediante mecanismos de participación social. Las y los titulares no son una representación directa de la ciudadanía, pero sí son una expresión simbólica de ella y no del poder. Todos los OPAS tienen que tener como centro a la ciudadanía. Concluyeron que ninguna institución pública es patrimonio de quien la administra.

La participación ciudadana es un eje tendencial de las instancias públicas del país, pero la realidad es que las y los ciudadanos no se apropian de los OPAS y desconocen sus funciones. Se deben crear mecanismos de evaluación y de auditoría ciudadana, con facultades deliberativas para generar los mecanismos de promoción y fortalecimiento de la sociedad civil. Los OPAS tienen que impulsar la construcción de ciudadanía.

Otro reto es generar la normatividad y legislación para regular los mecanismos de participación ciudadana, donde los legisladores deben determinar estos mecanismos de participación.

El acceso a la información es un derecho fundamental y constitucional. La sociedad ha tenido una participación activa en la creación de los OPAS. Existen 33 ordenamientos legales que regulan a los organismos de transparencia e información pública, en 17 el legislativo nombra, en otros 13 que el poder ejecutivo propone el nombramiento, en Nayarit y Baja California un consejo ciudadano y en Guanajuato cada poder elige. El debilitamiento de muchos OPAS se da desde el propio diseño institucional, el caso de Querétaro, donde el Congreso local pretendía fusionar al órgano encargado de defender y promover los derechos humanos con el encargado de el derecho de acceso a la información pública, hubiera sido un precedente muy grave si lo valida la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En las mesas de trabajo se presentaron algunas experiencias concretas:

- **Conferencia Nacional de Municipios de México:** Una organización plural que representa y defiende los intereses de los gobiernos locales, desarrolla iniciativas de coordinación y cooperación intergubernamental para la promoción y el desarrollo con un enfoque local y territorial.
- **Programa piloto de transparencia en el campo y las colonias de la Universidad Agraria Antonio Narro,** el que capacitó a un número de estudiantes para que lo promovieran en las comunidades rurales y las colonias.

De los trabajos de las mesas se pueden destacar las siguientes propuestas generales:

- Es necesario robustecer y revitalizar a los OPAS, para evitar que los gobiernos y los partidos políticos intervengan en sus procesos internos. La naturaleza de cada órgano autónomo no justifica que no se puedan unificar los medios de sanción a las y los servidores públicos. Al tener los OPAS muchas cosas en común, se propuso unificar todos los puntos en los que existan semejanzas, por ejemplo: para los criterios para la rendición de cuenta o para establecer procedimiento homólogos para el fincamiento de responsabilidades.
- No puede haber autonomía sin ciudadanización. Es necesario impulsar los procesos de ciudadanización de este tipo de organismos, a través de la creación de mecanismos de participación ciudadana.

## Organismos autónomos de estado y ciudadanía. El caso del IFE

*Clara Jusidman Rapoport* \*

Agradezco la invitación para participar en este Cuarto Congreso de Organismos Públicos Autónomos, en especial a la C. P. Rosa María Cruz Lesbros, a quien reconozco su empeño personal para generar este espacio de reflexión y debate en un tema de gran importancia para el cambio democrático en nuestro país.

Más que contribuir a la reflexión sobre el trascendente papel que juegan, y en algunos casos, podrían jugar los organismos públicos autónomos en la construcción de un país más democrático, quisiera compartir con ustedes una primera exploración sobre la relación entre la autonomía de esos órganos y ciudadanía. Entre mejor apropiación del órgano autónomo por la ciudadanía mayor posibilidad de ejercer su autonomía e independencia y ejercer con mayor libertad y eficacia su función.

Como señala José Luis Caballero: “los órganos constitucionales autónomos contribuyen, no sólo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionamiento y al equilibrio de los poderes mismos, porque efectivamente se constituyen como un contrapeso eficiente, porque producen también mecanismos de control constitucional, y promueven la participación ciudadana no partidista en la toma de decisiones fundamentales”.

De acuerdo con este autor que resume posiciones expresadas por diversos especialistas y dada la diversidad de modelos institucionales que tienen actualmente, los OPAs deberían de tener al menos las siguientes características o llenar los siguientes requisitos:

- a) Independencia al no depender de los poderes ejecutivo, judicial o legislativo.
- b) Autonomía fundamentada en su conformación como órganos de Estado de igual rango que los tres poderes mencionados, ya que como señala Jaime Cárdenas: “tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos”.
- c) Independencia presupuestaria e independencia orgánica o de gestión.
- d) Ser entidades apolíticas, destacando el componente ciudadano en su conformación y evitando cualquier parcialidad, privilegio de intereses o consignas por lo que se los

---

\* Presidenta Honoraria de INCIDE Social, A. C. y Consejera de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

titulares de los órganos e incluiría sus consejos o juntas de gobierno no pueden estar vinculados a partido político alguno.

- e) Las y los titulares de los órganos y sus principales colaboradores deberían cumplir un perfil que concilie formación profesional y conocimientos técnicos, con imparcialidad y honorabilidad; el ser apolíticos, con una fuerte vinculación hacia la sociedad y el ser apartidistas.

En este contexto para explorar la relación entre autonomía y ciudadanía sugiero examinar cinco aspectos que nos permitirían verificar en qué medida el origen y el funcionamiento de cuatro OPAs efectivamente se relacionan con la ciudadanía, particularmente apolítica y apartidista, que garantice su imparcialidad:

1. **¿En qué grado el origen de los OPAs ha sido o es resultado de una demanda ciudadana?** Cuáles fueron las determinantes para su creación: a) son resultado de claras presiones de la ciudadanía al legislativo y al ejecutivo para su creación; b) fue una combinación de presiones no tan claras y sostenidas combinadas con una decisión de gobierno; o c) son resultado de un acto de gobierno especialmente del ejecutivo, quien somete su creación al legislativo. Como resultado del origen se sabría si existe un movimiento ciudadano que observe, vigila y exija cuentas al OPA, como es el caso del IFE o si es necesario ir generando una comunidad de ciudadanos que se apropie de las instancias, como ha ocurrido con los Institutos de Acceso a la Información y en cierta medida con las Comisiones de Derechos Humanos.
2. **¿Cuál es la naturaleza y el grado de la ciudadanización de sus órganos de dirección: presidencia y consejo?** Esto tiene que ver con los procedimientos para la selección de sus titulares y de los integrantes de los consejos o juntas de gobierno, que incluye la forma en que se consulta y participa la ciudadanía para proponer candidatos y candidatas, la manera de integrar los cuerpos responsables de elegir entre las candidaturas y los criterios que se aplican para ello. Un caso emblemático fue la elección de los consejeros del IFE del 2008, en donde había que elegir primero quiénes salían, que resultó de una negociación de entre los líderes de las fracciones parlamenarias, y quiénes los substituirían, en donde se decidió hacer una convocatoria pública, acudieron alrededor de 600 personas, varias de las cuales llenaban con creces los criterios de experiencia y conocimiento técnico, calidad moral, imparcialidad y apartidismo lo que nos hubiera permitido tener un Consejo General de gran categoría. Sin embargo, el procedimiento seguido por la Cámara de Diputados para elegir entre ellos y ellas se convirtió en una gran farsa que lastimó injustamente a muchos de las y los que se propusieron y terminó con una negociación de las cúpulas de los partidos y con un presidente y un consejo de mediano perfil y claramente partidizado. Los partidos y sus legisladores perdieron la oportunidad de nombrar un árbitro de grande categoría para sus contiendas electorales, no supieron corregir el error cometido en la selección de los integrantes del Consejo en el 2003 que condujo a lastimar la figura



del Consejo del IFE y a violentar la Ley y le dieron la espalda a la ciudadanía que creyó en la convocatoria abierta y en que se volvería a tener un consejo que garantizara la imparcialidad, la transparencia, la certeza y la confianza en las elecciones. Pésimos antecedentes para refrescar, transparentar y abrir a la participación de la ciudadanía, el nombramiento del gran número de relevos de titulares de OPAs que están ocurriendo este año.

3. **¿Cuáles son sus vínculos y campos de interacción con la ciudadanía o con organizaciones de ésta?** Se trata de ver en que medida los OPAs se encuentran apropiados por los ciudadanos activos o participativos o por la ciudadanía en general. En qué medida la ciudadanía utiliza sus servicios acudiendo a quejarse, a demandar, a exigir o a obtener información. O si no es el caso, confía en sus decisiones, por ejemplo: en política monetaria o en la información que generan como los índices de precios, las tasas de desempleo o las de crecimiento de la economía.
4. **¿Cuál es el nivel de participación o de involucramiento de los ciudadanos en actividades promovidas por los OPAs?** Varios OPAs han buscado generar espacios y proyectos de vinculación con la sociedad civil e incluso con la ciudadanía en el territorio. Estos van desde la creación de fondos para el financiamiento de proyectos de las organizaciones civiles y de la academia para avanzar en los temas de interés del OPA, la promoción de observatorios para dar seguimiento a las actividades del OPA o de coadyuvancia en la vigilancia de procesos como el Fondo para la Observación Electoral; la convocatoria a la participación ciudadana para el desarrollo de programas y políticas vinculadas, la temática o campo de actividad del OPA, como está siendo la elaboración de diagnósticos y programas de derechos humanos en el Distrito Federal y en Guerrero; hasta la implementación de acciones colaborativas de promotoría, educación popular, contraloría social, consultas, elaboración de manuales y divulgación, etc.
5. **¿En qué medida los OPAs analizados, están sometidos al escrutinio ciudadano, rinden cuentas y tienen prácticas de transparencia y acceso a la información respecto de su actuación y manejo de recursos?** Cuán transparentes son o cuán opacos en el manejo de sus recursos particularmente cuando tienen autonomía en la definición de sus presupuestos y no están estrictamente sometidos a la fiscalización por otros órganos, como ocurre con la Comisión Nacional de Derechos Humanos; cuáles son y cómo definen las remuneraciones totales de los integrantes de sus cuerpos directivos aspecto sumamente sensible para los ciudadanos que observan abusos inexplicables e injustificables en una sociedad tan desigual como la mexicana, como es el caso de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial, por ejemplo, o del reciente rechazo al aumento de las retribuciones de los consejeros del IFE; cómo seleccionan y designan a sus cuerpos de dirección e incorporan a nuevos trabajadores a la institución; cómo opera en su caso, el servicio civil de carrera y cuán transpa-

rente y equitativa es la contratación de personal; cómo realizan los concursos o licitaciones para adquisición de muebles o inmuebles o para la realización de obras; cuánto es y cómo ejercen los gastos de representación, viajes, publicidad y relaciones públicas; cuáles son las previsiones para el retiro y las pensiones. Una preocupación de la ciudadanía base de la desconfianza en las instituciones tiene que ver con el uso discrecional y la apropiación patrimonial de los recursos públicos y de los puestos de trabajo que se generan en ellas. Por ello, el grado de autenticidad, confiabilidad, transparencia y amplia publicidad de la información sobre la gestión y el manejo de recursos de los OPAs constituye una demanda sostenida por la población.

Bajo los criterios subyacentes en esas preguntas examinemos a continuación por su relación con la ciudadanía al Instituto Federal Electoral (IFE).

### **El IFE. Autonomía y ciudadanía**

Las reformas del 6 de abril de 1990 inician la propuesta de otorgarle autonomía al órgano encargado de organizar las elecciones en México, en tanto que las reformas de 1994 y 1996 permiten incorporar a ciudadanos independientes en sus estructuras de gobierno. Es hasta la reforma de 1996 que se elimina la presencia del Ejecutivo en su conformación, y por primera vez en 1997, se organizan elecciones federales por un organismo autónomo ciudadanizado.

La autonomía y la ciudadanización del IFE resultan de un proceso de movilización ciudadana por la democracia que toma un importante impulso a partir de la llamada “caída del sistema” en 1988. Posiblemente, el IFE es el organismo autónomo que ha concitado la preocupación y participación de ciudadanos organizados mayor, más antigua y más sostenida para su conformación, funcionamiento y para la protección de su independencia, de su autonomía y de su calidad ciudadana.

Los movimientos y organizaciones ciudadanas en lucha por la democracia han venido participando protagónica y activamente, en la formulación y cambios de la legislación que se relaciona con los procesos electorales y rige la organización y actividad del IFE. Participan también en la selección y conformación de los consejos general, locales y distritales, cientos de miles de ciudadanos colaboran como capacitadores, supervisores y funcionarios de las mesas directivas de casillas durante las jornadas electorales; y miles participan como observadores en distintas etapas de los procesos electorales. Algunas organizaciones civiles han compartido con el IFE actividades de educación cívica y ciudadana como son las elecciones infantiles y la organización de foros y talleres y algunas otras se especializan en la observación y participan con proyectos en el Fondo para la Observación Electoral que maneja el PNUD.

El Instituto abre cada vez más sus bases de información a la ciudadanía interesada y es sujeto de exigencia permanente de acceso a la información resultante del cumplimiento de sus funciones. Ello permite un escrutinio permanente de su desempeño y facilita los trabajos de investigación en el campo electoral.

El interés de la ciudadanía en la protección de la autonomía del IFE y de su carácter ciudadano se relaciona con el elevado valor que se le otorga a su papel como garante de elecciones

confiables, equitativas y transparentes y por lo tanto en la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y su contribución a la construcción de ciudadanía política. La apuesta de muchos mexicanos en todo el territorio nacional, por la democracia electoral como primer paso para una democracia participativa, ha sido determinante en el involucramiento ciudadano en el IFE.

Lamentablemente, los cambios en la conformación del Consejo General del Instituto de 2003 y 2008 y los aspectos negativos de la Reforma Electoral del 2007, significaron retrocesos para la autonomía y ciudadanización del IFE.

Los dos últimos cambios de consejeros tuvieron como consecuencia la incorporación de personas con claros vínculos partidarios, y algunas de bajo perfil público y sin experiencia en materia electoral. No se tomó en cuenta que se trataría de personas responsabilizadas de dirigir un organismo que maneja procesos complejos, de una exigencia técnica elevada y de gran tamaño. Estas decisiones han venido afectando la calidad de la organización de los procesos y de los instrumentos electorales.

Vale destacar que de una conformación esencialmente dominada por personas provenientes de la academia del primer Consejo General ciudadano, el de 1996 al 2003, los dos últimos Consejos ya incluyeron a algunas personas que derivan su conocimiento y experiencia electoral por haber participado en Consejos y Órganos electorales locales, y en otros casos, ocuparon posiciones en las Direcciones Ejecutivas del Instituto.

Es frecuente que la independencia, el apartidismo y la imparcialidad se coloquen como atributos exclusivos de las y los académicos y que ahora varios de ellos pasan de un órgano autónomo a otro y ocupan posiciones en los consejos de los OPAs.

Adicionalmente, y a partir de un diagnóstico de los partidos políticos de que el Instituto se había sobreciudadanizado, uno de los propósitos no explícitos de la Reforma Electoral del 2007, fue reducir los espacios de deliberación independientes del cuerpo colegiado de consejeros ciudadanos. Ahora los representantes de los partidos políticos tienen presencia y voz en todas las comisiones del Consejo.

También los partidos, mediante sus legisladores, buscaron reducir el control y supervisión que ejercían los consejeros sobre las direcciones ejecutivas encargadas de la organización de los procesos electorales. Así, por las nuevas disposiciones, se dificulta que los consejeros electorales se especialicen en alguna de las actividades específicas de esas direcciones y los directores ejecutivos dejaron de participar por los cambios al COFIPE, en las comisiones del Consejo. La Secretaría Ejecutiva adquirió mayores responsabilidades y mayor poder en el control y organización de los procesos electorales, materia sustantiva del IFE.

Adicionalmente, y como una especie de venganza hacia el Instituto por parte de los partidos políticos por la fiscalización que el IFE hacía de sus recursos y las sanciones que les aplicó, el contralor interno del Instituto es ahora designado por la Cámara de Diputados y todos los consejeros ciudadanos, aún los distritales, que sólo participan cada tres años, por un periodo de ocho meses, son sujetos de responsabilidad administrativa.

Asimismo, las funciones de fiscalización del Consejo General del IFE, fueron trasladadas por la reforma del 2007, a una unidad independiente, con lo que claramente los legisladores de los partidos disminuyeron las atribuciones y las posibilidades de participación del Consejo General en la vigilancia de la utilización de los recursos que reciben los partidos políticos. Como nos lo dijo un dirigente de partido: “no queremos que ningún cacique ciudadano nos vigile el uso de nuestros propios recursos”.

Adicionalmente, la reciente reforma electoral le asignó varias tareas nuevas al Instituto para las cuales no tenía ni la infraestructura, ni la experticia técnica requerida. Se trata, por una parte, del control y asignación de los tiempos oficiales y de estado en los medios de comunicación, a los partidos registrados tanto en elecciones federales como en elecciones locales; de la definición de pautas de transmisión y de la remisión de los materiales de campaña a las radiodifusoras y televisoras y del monitoreo de que los materiales enviados se transmitan de acuerdo a las pautas establecidas por el IFE.

Por otra, se aumentaron enormemente las cargas de trabajo de los consejos convirtiéndolos en árbitros para dirimir conflictos y quejas entre candidatos, partidos y terceros agentes como son las empresas de televisión en razón de los llamados procedimientos especiales sancionatorios incorporados en el COFIPE.

Por último, la ampliación de atribuciones otorgadas por los cambios en la Constitución al Tribunal Electoral del Poder Judicial en materia de plena jurisdicción y de atracción, y la forma como éste las ha venido ejerciendo, debilita la autonomía de actuación y gestión del IFE más allá de lo que resultaría justificado y razonable.

En síntesis, las decisiones más trascendentes relacionadas con la operación del IFE, tomadas por el Congreso y en particular la Cámara de Diputados, han lesionado la autonomía del Instituto y la participación ciudadana en su gestión, han colocado la garantía de los derechos de los partidos políticos por encima de la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y han afectado la calidad del desempeño técnico del Instituto como responsable de la organización de las elecciones en México, para convertirlo en árbitro de conflictos entre partidos y en agencia de distribución de campañas políticas en los medios de comunicación.

No es gratuito que varios de los líderes u activistas viejos y nuevos del movimiento ciudadano por la democracia ante la próxima jornada electoral federal, se hayan incorporado al movimiento anulista y lo estén planteando como una plataforma para una nueva etapa de transformación de la institucionalidad política del país. Se busca convocar nuevamente a las y los ciudadanos a apoyar cambios en la legislación que le disminuyan a la llamada clase política el uso y abuso discrecional que hacen de las instituciones y de los recursos del Estado y el promover la mayor participación ciudadana en las decisiones y en el control del ejercicio del poder mediante la reelección, la rendición de cuentas y la revocación de mandato. Se trata ahora de generar nuevos y mayores contrapesos con la participación ciudadana.

## Municipio, autonomía y ciudadanía

*José Octavio Acosta Arévalo\**

El “municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines”. Con relación a su sustantividad jurídica, el municipio no es un organismo descentralizado por región; no es un órgano que ejerza poderes concesionados, de facto es un ente autárquico territorial; de *jure* es y debe ser autónomo; constitucionalmente es libre; y es un nivel de gobierno en la organización estatal mexicana.

Se ha sostenido, también, que el municipio es “la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integra la organización política tripartita del Estado Mexicano: municipios, estados y federación”.

Es en la organización municipal en donde las personas desarrollan sus principales actividades, y por ello, el espacio privilegiado para la interacción social. En el municipio se realizan actos de carácter político, jurídico, económico, cultural, recreativo y se satisfacen las necesidades básicas de los individuos; los ciudadanos tienen su contacto más cercano con la autoridad en el municipio y demandan atención y solución a sus problemas inmediatos que derivan de la vida vecinal; de ahí su especial relevancia y la exigencia de que se ocupe de gestionar los asuntos propios de la comunidad. Es decir, es el núcleo de la vida de los seres humanos en el que ocurren, en toda su extensión, relaciones de vecindad y se gestionan los intereses de la comunidad local.

No se puede dejar de reconocer que el municipio es una estructura que organiza la cooperación de los miembros de una comunidad, asentada en cierto espacio territorial, para la atención de los inmediatos asuntos que le son propios y que propicia las condiciones necesarias para el desarrollo integral de sus miembros. Por otra parte, desde otro enfoque, el municipio es una persona jurídica de derecho público en cuanto se erige como un sujeto susceptible de ejercer derechos y contraer obligaciones; su personalidad jurídica es distinta de la de sus habitantes y en ningún caso pueden confundirse.

---

\* Secretario General de la Conferencia Nacional de Municipios de México.

Es evidente que el municipio es una instancia que ejerce poder público y realiza diversas funciones a través del ayuntamiento; pero fundamentalmente gobierna y administra. Al conducir a la sociedad local al logro de sus fines colectivos y formular mandatos, exigiendo que se realicen o no actividades en determinado sentido, está ejerciendo el gobierno; al organizar la acción comunitaria, promover el desarrollo de los vecinos para la satisfacción de los intereses generales, prestar servicios públicos, fomentar la actividad económica, regular la conducta de los habitantes y tutelar el orden público, está administrando.

El municipio es una entidad que ejerce poder, pues posee la capacidad de emitir mandatos obligatorios que deben ser obedecidos por los destinatarios. Frente a la omisión, cuenta con los medios jurídicos y materiales necesarios para obtener el cumplimiento forzado. El poder del municipio, que se ejerce a través de sus autoridades, procede directamente del pueblo que elige libre y democráticamente a los integrantes del ayuntamiento.

### **Elementos del municipio**

Para que un municipio se encuentre debidamente constituido es necesario que reúna ciertos elementos imprescindibles, sin los cuales, no podría considerarse su existencia. Hay distintas posiciones que tratan de incluir diversos componentes del municipio. Sin embargo, la doctrina más autorizada concluye que estos elementos son: la población, el territorio y el gobierno.

#### *La población*

La población es el elemento humano del municipio. Si hemos dicho que está conformado por una comunidad, entonces es evidente que debe contar con una población, entendida como el conjunto de habitantes que son susceptibles de recibir la acción del poder municipal y que se asientan en su territorio. Dentro de esta categoría quedan comprendidos principalmente los vecinos; pero la noción va más allá: abarca a toda persona que resida de manera habitual o transitoria en su territorio. Esto significa que en la población del municipio se incluye a nacionales y extranjeros, ciudadanos y no ciudadanos, e inclusive, a aquellas personas que, sin pretender radicarse definitivamente, permanecen temporalmente en él, y por consecuencia, se convierten en demandantes de los bienes y servicios que procura el municipio y en sujetos obligados a cumplir con las normas que lo rigen.

Sin un grupo social no podría hablarse de municipio. Son justamente sus habitantes y su bienestar lo que constituye la principal razón de ser de los municipios, en cuanto que estos son una creación humana para beneficio de las personas.

El municipio es el espacio natural de convivencia de sus habitantes, quienes, en cuanto *comunidad* local, comparten una serie de características y expectativas *comunes*: el lenguaje, la historia, los usos y costumbres, la proximidad física, la cooperación, la forma de vestir, la manera de acometer los problemas y buscar el desarrollo y la participación activa en la transformación de la realidad que le dan a la convivencia un sentido gregario. Dichas

característica promueven identidad y solidaridad entre sus habitantes, lo cual permite que el municipio pueda cumplir con sus fines.

No es la población un agregado indiferente de seres humanos; como sociedad organizada supone la interacción permanente y el sostenimiento de relaciones de corte jurídico, político, económico, social y cultural entre personas que conviven cotidianamente para satisfacer sus necesidades y contribuir al desarrollo de las demás.

Con la nueva dinámica mundial y el fenómeno de la globalización, los municipios tienen frente a sí una serie de retos que derivan del tipo de población que poseen. Hoy tenemos poblaciones abiertas que se adaptan a los cambios, si bien la vecindad sigue siendo un nexo y factor esencial que caracteriza a las comunidades locales.

Los habitantes que conforman la población municipal, gozan de derechos y deben cumplir deberes que se contemplan en las leyes.

#### *El territorio*

Es el elemento físico del municipio. Constituye el espacio delimitado geográficamente en el que se asienta la población municipal. Es el ámbito espacial en el que tienen validez las normas y disposiciones municipales y donde la autoridad local puede ejercer sus potestades. Los límites del territorio suelen estar establecidos o reconocidos por la ley, atendiendo a criterios normativos, históricos o naturales.

No podría existir un municipio carente de territorio, como tampoco puede reducirse el municipio a su elemento físico. Todo municipio requiere un lugar, un espacio físico geográfico en el que se desarrolla la interacción de la comunidad y ese es justamente el territorio, sin que importe la magnitud de la superficie, pues puede abarcar una amplia extensión o una muy reducida. Es usual que en los mapas los municipios se identifiquen justamente por la representación de los territorios, por su ubicación geográfica.

Todo municipio tiene su propio territorio, sin embargo, éste forma parte de un territorio más amplio que es el del Estado al que pertenece y, a su vez, la suma de éstos conforma el territorio nacional o de la Federación. Por ello, en los municipios rigen también las leyes estatales y las leyes federales, habida cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la base de la división territorial de los estados es el municipio.

#### *El gobierno, autoridad o poder público*

El municipio es un ámbito de gobierno, una estructura de poder que organiza la cooperación de los miembros de su comunidad y, por lo tanto, es necesario que cuente con un aparato que se encargue de tomar las decisiones colectivas, orientar la acción social y satisfacer los fines para los cuales está creado; ese aparato es el gobierno: un conjunto de órganos emanados de procesos de elección democrática facultados por la ley para conducir a la comunidad local a lograr su bienestar, ejercer las funciones y prestar los servicios públicos que le corresponden al municipio. Constituye el elemento formal del municipio.

Si bien es cierto que una de las características de los municipios es que se puedan autogobernar, esto lo realizan a través de los órganos legalmente constituidos para ese efecto mediante los mecanismos democráticos establecidos en la ley, sin perjuicio de las facultades que puede hacer valer directamente la población a través de figuras como la iniciativa popular, el plebiscito o el *referéndum* –entre otras– y a través de las cuales interviene directamente en la toma de decisiones públicas.

El gobierno está contemplado en la ley, pero deriva esencialmente de la voluntad de los ciudadanos del municipio, quienes, a través del voto libre, directo, secreto y universal, se pronuncian periódicamente para elegir a quienes integrarán los órganos del gobierno municipal. Los órganos públicos tienen encomendadas una serie de tareas que realizan por medio de las potestades que la ley les marca. No puede existir más gobierno que el que proviene de la expresión democrática y cuyas atribuciones se enmarcan en la ley.

El gobierno se ejerce ordinariamente por un ayuntamiento, integrado por el presidente municipal, síndicos y regidores y, por excepción, se señalan otro tipo de órgano, generalmente denominados concejos.

### **El fin del municipio**

Al igual que toda persona, toda organización y toda entidad, el municipio persigue un fin propio que es el bien público temporal, el bien común de sus habitantes, entendido como *“El conjunto de esas condiciones externas necesarias para el desarrollo de las necesidades personales, la vida material, intelectual y religiosa de los ciudadanos”*. En otras palabras, *“el municipio esencialmente se orienta a la plena atención de necesidades de la comunidad territorial donde ejerce sus potestades y su imperio”*.

Al analizar la naturaleza y razón de ser del municipio, se puede advertir con facilidad que su finalidad es propiciar las mejores condiciones para la convivencia de la comunidad local, el desarrollo de los individuos y garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades. Si el municipio es visto como un ente territorial que se encarga de administrar los intereses de los vecinos, necesariamente su fin está ordenado a construir el mejor espacio de desenvolvimiento humano. Si se le reconoce como persona jurídica, ninguna duda cabe que su fin es el satisfacer el bien común de quienes componen el elemento personal que le da vida y permite su actuación. Si es visto como una forma de organización humana, es incontestable que su fin es atender el bien de quienes la conforman. Y como dice Sergio F. De la Garza: *“La prosecución del bien común constituye la razón misma de ser de los poderes públicos, los cuales están obligados a actuarlo reconociendo y respetando sus elementos esenciales y según los postulados de las respectivas situaciones históricas”*.

No debe perderse de vista que el bien común es en principio un concepto jurídico indeterminado que se adecua a las condiciones específicas de una sociedad en el tiempo y el espacio. Su concreción se traduce en una serie de condiciones que atienden a las características particulares de una comunidad determinada. Aquello que es bueno para uno, suele ser bueno para



todos, como dice el aquinatense. El bien común no es la suma aritmética de los bienes individuales, sino el resultado de la interacción y mezcla de lo que es valioso para todos, el bien de los miembros de un conglomerado tomado en su conjunto, lo que es útil, bueno, provechoso, conveniente para la generalidad. El bien común debe ser general y derivar del respeto de la cultura y los valores predominantes. El bien común no es patrimonio de unos cuantos ni puede ser definido por la élite gobernante.

El bien común supone el reconocimiento de los derechos de los individuos, el trato igualitario, la seguridad jurídica, el orden público, el acceso a servicios de calidad; la facilitación de las transacciones; en suma, el aseguramiento de las condiciones para tener una vida digna. El bien común se manifiesta en los bienes y valores que la sociedad asegura en beneficio de la persona humana: el orden, la paz, la justicia, la seguridad, el bienestar.

Es justamente en el ámbito del municipio donde los individuos identifican sus necesidades básicas, fijan su atención en los servicios elementales y realizan todo tipo de actividades de orden personal, social, económico y cultural. Como comunidad, el municipio agrupa las fuerzas individuales y colectivas, las coordina y las dirige a la atención de las exigencias propias para obtener una mejor calidad de vida y lograr un desarrollo integral que se refleje en el constante bienestar de las personas, de ahí la importancia radical de esta institución.

El municipio busca el bien de todos sus habitantes, no sólo de quienes residen en él. Hoy en día, los municipios van más allá de la tutela de los intereses de los avecindados, debido a la globalización y al desarrollo comercial, los municipios deben atender a visitantes, viajeros, negociantes y todo tipo de personas que transitan por su territorio, al menos, ofreciéndoles espacios de recreación, servicios públicos de calidad y garantizando su seguridad personal, familiar y patrimonial.

### **Autonomía municipal**

Una nota esencial del municipio es la *autonomía*, que procede del latín *autonomía*, y éste de las voces griegas *autós*: propio y *nómos*: ley. La Real Academia de la Lengua Española entiende por autonomía, entre otras cosas, la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

La autonomía es uno de los conceptos más importantes para explicar el funcionamiento del municipio. Es la capacidad para autogobernarse mediante la elección directa de los titulares de los órganos que representan al municipio, o los mecanismos de democracia directa establecidos en las leyes, asociada a la libre administración de la hacienda, la gestión de los intereses de su población, la expedición de normas que rigen la vida local y la definición de los fines colectivos, sin subordinarse a directrices del estado ni de la federación.

La autonomía adopta tres facetas: política, administrativa y financiera. La autonomía política es la capacidad para elegir democráticamente a las propias autoridades y dotarse, por consecuencia, de gobierno propio. La autonomía administrativa es la capacidad de gestionar los

asuntos locales directamente, mediante el ejercicio directo de sus funciones, la prestación de servicios públicos y la definición de la organización interna. La autonomía financiera es la posibilidad de contar con los recursos necesarios para cumplir con sus fines y la capacidad de disponer libremente de su patrimonio y hacienda, ordenando sus finanzas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la autonomía municipal al referirse al municipio libre. En buena medida, la idea de autonomía se identifica con el conjunto de atribuciones que le permiten a este nivel de gobierno cumplir con sus fines en un plano de independencia de los poderes estatales y federales.

Es importante dejar claro que el municipio no está dotado de soberanía, pues ésta sólo le corresponde a los estados y a la federación (como se desprende de lo dispuesto por el artículo 41 de la Carta Magna), lo cual supone que carece de facultades para otorgarse una Constitución. Además, las normas, reglamentos, bandos y disposiciones que expide, deben sujetarse a las Constituciones y leyes federales y estatales.

La autonomía define a los municipios como sujetos jurídicos con competencias y derechos específicos. En conclusión, la autonomía tiene los siguientes componentes: El sujeto: el conjunto de las sociedades locales que conforman cada municipio, y no sólo su gobierno; y como ámbitos de actuación; el ejercicio de la libre determinación en todo el territorio local y en cada uno de los siguientes ámbitos competenciales:

- Para elegir a sus autoridades y definir la organización gubernamental de acuerdo a su prácticas tradicionales.
- Para la aplicación de sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos.
- Para fortalecer su participación y representación.
- Para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de recursos naturales.
- Para preservar y enriquecer sus culturas.
- Para adquirir, operar y administrar medios de comunicación.
- Para asociarse con otros municipios.
- Para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen.

# (Re)constitución del poder ciudadano en los órganos autónomos: notas fundamentales para una reforma urgente

*Carlos Arturo Baños Lemoine\**

## Introducción

A través del presente trabajo abordo, primero, la necesidad que tienen todas las democracias de rediseñarse continuamente ante la inevitable tendencia de los seres humanos, sobre todo de quienes acceden a cargos públicos, de aprovecharse de las circunstancias que les son favorables, aun cuando esto suponga colocar en severo riesgo a la gobernabilidad republicana. Posteriormente, expongo y analizo la crisis que está afectando, hoy en día, a los órganos y organismos autónomos nacionales y locales en virtud de la cada vez más visible intervención de los gobiernos, así como de los partidos políticos mayoritarios, en su integración y funcionamiento; crisis que, por cierto, está haciendo peligrar la viabilidad y legitimidad públicas de dichos órganos y organismos. Y, finalmente, propongo una reforma urgente y fundamental con respecto a la integración de los órganos y organismos autónomos para evitar que, por la impropia intervención de gobiernos y partidos políticos, sean corroídos por una prematura obsolescencia.

### **El rediseño de la democracia (o el nuevo mito de Sísifo)**

La democracia es una forma de gobierno tan frágil y corruptible que, por ello, es necesario rediseñarla constantemente. Cada nueva configuración de las instituciones republicanas se piensa con miras a eliminar, o al menor a disminuir, las grandes o pequeñas corrupciones del aparato de gobierno vigente. Pero, también, cada nueva configuración incuba, de forma inevitable, nuevas potencialidades de putrefacción del tejido gubernamental. De aquí que quienes deseamos vivir en democracia estamos condenados, como Sísifo, a iniciar todo de nuevo, una y otra vez, con la única certeza de que no existe un fin para nuestra labor.

La tarea de rediseñar continuamente las instituciones democráticas resultará para algunos fuente de enojo, decepción o tristeza; y muchos querrán ver en esta situación la prueba ine-

---

\* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Xochimilco) y Director de Vinculación con la Sociedad del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF). Las ideas aquí vertidas son de corte académico y no representan puntos de vista institucionales. Son, por tanto, de responsabilidad exclusiva de su autor.

quívoca de que la democracia es un régimen político fallido de origen. A contrapelo, podemos asumir la realidad y reconocer que los seres humanos, ejerzan o no cargos públicos, tienden naturalmente a aprovecharse de las situaciones que obran en su favor, y que, para evitar los nocivos extremos de la corrupción, resulta indispensable que diseñemos e instrumentemos, de manera colectiva, normas y técnicas que minimicen el poder corruptor de las personas, sobre todo de quienes ocupan y ejercen cargos de responsabilidad pública.

Si deseamos ver a nuestra democracia fortalecida, podemos hacer algo más que entonar filípicas o discursos ceremoniosos que pontifiquen sobre los “valores”. Prometiendo no cansarnos de ser demócratas, podemos asumir el reto de diseñar y rediseñar, una y otra vez, constantemente, nuestra arquitectura estatal con miras a reducir al máximo, hasta donde sea posible, los nichos de opacidad y de discrecionalidad autoritarias que todavía infestan a nuestro Estado nacional; nichos que son la cuna de la corrupción nuestra de cada día.

### **De la división de poderes a la crisis de los órganos y organismos autónomos**

A cada generación de demócratas se le debe exigir lo que pueda aportar de acuerdo con sus circunstancias espacio-temporales. A las primeras generaciones de teóricos de la democracia moderna, de la mano de Locke, Rousseau y Montesquieu, les correspondió acotar el poder de los monarcas absolutos, primero, y evitar, después, que los gobernantes de los regímenes democráticos se aprovecharan de los mecanismos republicanos justo para suprimir la democracia.

Excelente resultó, sobre todo para su tiempo, la idea de Montesquieu en el sentido de dividir el poder gubernamental en tres instancias, mismas que, mediante vigilancia mutua, lograran contrapesarse. De esta forma se trató de evitar la concentración del poder en una o en pocas personas. En la raíz de esta medida estaba la desconfianza, específicamente la racional desconfianza de la gente civilizada. Pero, como bien sabemos, la magnífica obra de ingeniería política ideada por Montesquieu muy pronto se desvirtuó. No fueron pocos los casos en los que gobernantes despóticos lograron manipular, a su favor o al de sus consortes, los mecanismos republicanos. La historia de México rebosa ejemplos en este sentido. En múltiples ocasiones, la clase política en el gobierno logró torcer los mecanismos democráticos en aras de mantenerse en las cúpulas del poder público. Como ejemplos clásicos tenemos al Porfiriato (1876-1911) y el Priato (1929-1989).

La transición a la democracia nos permitió, como Estado nacional, comenzar a rediseñar nuestras instituciones públicas, con el propósito de que éstas ampliaran nuestros márgenes de certeza en materia de representatividad político-electoral. Gran mérito y éxito tuvo, en este sentido, la ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE), específicamente la que tuvo lugar entre 1996 y 2003, cuando José Woldenberg fungió como Consejero Ciudadano Presidente. La idea fue maravillosa y sensata: sacar de la organización de los procesos electorales las manos de las autoridades públicas (especialmente del Poder Ejecutivo) no menos que de los partidos políticos. Resultaba absurdo que el árbitro de los comicios estuviera fuertemente vinculado con los competidores electorales.

Los resultados arrojados por esta clase de experiencias “ciudadanizadoras” fueron tan positivos que en México comenzamos a vivir una euforia de creación y de redimensionamiento de órganos y organismos públicos autónomos, lo mismo a nivel nacional que local. Las y los mexicanos nos comenzamos a sentir los creadores del nuevo eslabón de la teoría republicana, a saber: la *ciudadanización de autoridades públicas estratégicas*.

Nuestra transición a la democracia no sólo nos permitió quebrantar el régimen de partido de Estado y el presidencialismo corporativista, sino también nos permitió vitalizar una verdadera práctica de pluripartidismo. Por si fuera poco, y ya entrados en avances, logramos “blindar” áreas y funciones estratégicas del Estado (destacan: procesos político-electorales, derechos humanos, política monetaria y derecho de acceso a la información pública) de las influencias perniciosas de los gobiernos y de los partidos. Pero la historia reciente nos ha despertado del sueño.

Nuestros órganos y organismos autónomos están mostrando signos de vulnerabilidad y, por qué no decirlo, de prematura obsolescencia. En la reingeniería de nuestras instituciones nos ganó la desidia, al tiempo que abusamos de nuestra confianza. Olvidamos que, en la democracia, las cosas se pudren con celeridad, como frutas frescas puestas al sol; que, en la democracia, hay que vivir el presente pensando siempre en las reformas del mañana; que, en la democracia, hay que caminar con pies de plomo sobre arenas movedizas. Y, por no tomar las previsiones adecuadas, los gobiernos y los partidos han comenzado a inmiscuirse demasiado (en algunos casos podríamos decir “definitoria y perniciosamente”) en la estructura, integración y funcionamiento de los órganos y de los organismos autónomos, logrando con esto poner en riesgo la legitimidad y la viabilidad de estas novísimas instituciones republicanas.

El ejemplo inicial al respecto es el del IFE de Luis Carlos Ugalde Ramírez, quien, como él mismo lo expone en su libro *Así lo viví* (Grijalbo-Mondadori, 2008), fue designado Consejero Ciudadano Presidente gracias a la directa y decisiva intervención de personajes aviesos de la vida política nacional de la talla de Elba Esther Gordillo y de Roberto Madrazo Pintado, en los tiempos en los que ambos todavía congeniaban al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Otros ingredientes se sumaron a éste para terminar de integrar lo que el mismo Ugalde llama el “pecado de origen” de su nombramiento y de su gestión, de entre los que destacan: a) que no contó con el aval de las principales fuerzas de izquierda (el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo); y b) que Elba Esther Gordillo operó, desde algunos sectores del PRI y desde su partido (Nueva Alianza, PANAL), una estrategia político-electoral favorable a Felipe Calderón en el marco de los comicios presidenciales de julio de 2006. Ante estas, y otras circunstancias, la “ciudadanización” del IFE comenzó a ser severamente cuestionada.

A diferencia de José Woldenberg, Ugalde Ramírez no contó con un voto de confianza unánime por parte de la clase política congresal, sino con muchos votos de desconfianza dentro y fuera de las Cámaras. Además, Woldenberg supo conservar un eficaz grado de autonomía con respecto a los partidos políticos, mientras que Luis Carlos Ugalde no logró

nunca quitarse el peso que cargaron sobre sus hombres el PRI y el PAN, los mismos partidos que, ante los cambios en la correlación de fuerzas tras las elecciones federales de 2006, no dudaron en hacerlo a un lado a través de una nueva reforma electoral.

El paso de Luis Carlos Ugalde por el IFE se ha convertido en el mejor ejemplo, y en el más visible, de cómo los gobiernos y los partidos políticos ya cuentan con las armas y las estrategias necesarias para inmiscuirse en los órganos y organismos autónomos para pervertir su funcionamiento, con las consecuencias ya por todos conocidas.

Otros ejemplos los tenemos en los institutos de la transparencia federal y del Distrito Federal. Comenzando con éste, todas y todos fuimos testigos de la barahúnda que se generó, a lo largo de la segunda quincena de marzo de 2009, con respecto a la designación del nuevo Comisionado Ciudadano Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF). Ríos de tintas y saliva corrieron al respecto, coincidiendo en que el Comisionado Salvador Guerrero Chiprés se hallaba respaldado por la corriente del PRD denominada “Nueva Izquierda” (NI o “Los Chucos”), en tanto que el Comisionado Óscar Mauricio Guerra Ford contaba con el apoyo de la corriente Izquierda Democrática Nacional (IDN o “Los Bejaranos”) y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Las crónicas periodísticas y los bisbiseos de pasillo coincidieron en que, de último momento, la bancada del Partido Acción Nacional (PAN) en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) recibió línea de su dirigente nacional, Germán Martínez, previo acuerdo con Marcelo Ebrard Casaubón, para que apoyaran la continuación de Óscar Guerra Ford en la Presidencia del InfoDF.

¿Cierto o falso? Esto nunca lo sabremos, porque, paradójicamente, hubo demasiada opacidad con respecto a los resortes que determinaron, a final de cuentas, el resultado. Y haciendo a un lado esta paradoja, lo más impactante de este proceso fue que se demostró, a todas luces, el poder que están generando los gobernantes y los partidos políticos en la integración y funcionamiento de los órganos y organismos autónomos, poniendo en riesgo su viabilidad republicana. Nadie duda de la capacidad de Óscar Guerra ni de Salvador Guerrero para llevar las riendas de un órgano autónomo como el InfoDF. Lo que sí generó una legítima preocupación en el espacio público capitalino fueron las modalidades y los alcances de intervención de los gobernantes, y de los partidos, en la “desciudadanización” de un órgano autónomo tan importante en nuestros tiempos como el InfoDF.

Finalmente, tenemos el ejemplo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Su reconocido trabajo como Consejero Electoral entre 1996-2003, mucho le valió a Alonso Lujambio para ser nombrado como Comisionado del IFAI, y Presidente del mismo a partir de julio de 2006. Su cercanía al PAN, y especialmente su amistad con Felipe Calderón, no gustó a muchos, pero esto no demeritó su imagen.

Lo que sí comenzó a generar escozor, sobre todo en algunos medios periodísticos, de entre los cuales destacó la revista *Proceso*, fue su desempeño dentro del IFAI cuando se trataba de transparentar asuntos públicos vinculados con escándalos de sello panista. *Proceso*

llegó a resaltar, por ejemplo, cómo Lujambio impidió darle profundidad a las investigaciones sobre el caso “Amigos de Fox”, y sobre los tratos y negocios que los hijos de Marta Sahagún sostuvieron con instituciones públicas federales.

De hecho, no han faltado las voces críticas que ven en la designación de Lujambio al frente de la Secretaría de Educación Pública (SEP) un “premio” por la estrategia de contención que aplicó, siendo Presidente del IFAI, para que no saliera a la luz la información pública sobre casos espinosos para los gobiernos federales panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón.

Y, para finalizar a este respecto, ahí tenemos, tan fresca como polémica, la designación del nuevo Comisionado del IFAI. Ángel José Trinidad Zaldívar es un personaje tan cercano a Felipe Calderón como lo fue Alonso Lujambio, y esta cercanía no deja de preocupar a muchos: Felipe Calderón, se dice, propuso a un allegado al PAN más que a un ciudadano suficientemente distanciado de todos los gobiernos y los partidos políticos.

### **Una reforma urgente con respecto a la integración de los órganos y organismos autónomos**

Ante el panorama recién expuesto, queda más que claro que es necesario operar nuevas reformas para que nuestros órganos y organismos autónomos no caigan en desuso y en falta de credibilidad. Es muy temprano para que esto suceda.

Y para esto, propongo, hoy como una idea personal y mañana, esperemos, como una iniciativa popular, que sean eliminados los actuales mecanismos para la designación de las máximas autoridades de los órganos y organismos autónomos; mecanismos que hacen depender dicha designación de una mayoría congresual o de una convergencia (con visos de complicidad) entre el poder u órgano ejecutivo y el poder u órgano legislativo. Estos mecanismos ya demostraron su inoperancia y están resultando ser, cada vez, más objetables.

En cambio, hay que hacer depender la designación de los integrantes de los órganos y organismos autónomos de un mecanismo que, al tiempo que garantice niveles óptimos de profesionalismo, garantice mayores márgenes de autonomía e imparcialidad para la operación habitual de tales órganos y organismos.

Este mecanismo, en concreto, estaría configurado por dos etapas:

- a) La primera etapa tendría que ver con la aplicación de rigurosos exámenes a todas y todos los ciudadanos que pretendieran ocupar los máximos cargos de los órganos y organismos autónomos, incluidas las direcciones generales y de área. Estos exámenes versarían sobre las áreas sustantivas de desempeño de acuerdo con la naturaleza del órgano u organismo autónomo, y de acuerdo con el perfil de los cargos. A través de los exámenes se filtrarían los mejores prospectos, en número sobrado para la ocupación de los cargos.
- b) La segunda etapa consistiría en la aplicación de un mecanismo de selección al azar entre las y los candidatos que hayan superado la etapa anterior. De entre las y los

mejores candidatos, el azar sería el encargado de determinar quién o quiénes pasarían a ocupar los cargos concursales.

Con la primera etapa del mecanismo se garantiza profesionalismo en los órganos y organismos autónomos. Y, con la segunda, se garantiza la nula intervención de gobiernos y de partidos, de poderes fácticos y de grupos de presión.

Las y los candidatos a ocupar los máximos cargos de los órganos y organismos autónomos ya no tendrían que estar paseándose, a veces ignominiosa y humillantemente, en los laberintos del poder gubernamental o partidario, para ganarse el visto bueno o la aprobación de este o aquel personaje o grupo político.

Con el mecanismo que yo propongo, las y los candidatos sólo tendrían que: a) preocuparse por estudiar y conocer a fondo la materia de derecho público que se constituya como objeto primordial, como razón de ser, del órgano u organismo autónomo al que le interese pertenecer; y b) esperar los designios del azar, que juega igual para todas y todos, que resulta insobornable y, finalmente, inexorable.

### **Conclusión**

Mucho les debemos los modernos a los demócratas y republicanos de la Roma Clásica. De ellos aprendimos que cuando la desconfianza se sostiene en la racionalidad, es capaz de crear instituciones públicas que nos permitan, sin necesidad de aburridos discursos sobre los valores, contener la potencialidad corruptora de los seres humanos. Y de ellos también aprendimos que uno de los mejores aliados de la racional desconfianza es la “Diosa Fortuna”, eso que los modernos, deshaciéndose del embrollo religioso, llamaron “probabilidad”, y eso que los postmodernos han llamado “caosmos”. Eso, pues, que todos conocemos, simple y llanamente, como “azar”.

Ante la crisis por la que están atravesando los órganos y organismos autónomos de nuestro Estado nacional, crisis generada por la excesiva y nefasta intervención de gobiernos y partidos en la integración y el funcionamiento de los mismos, aquí yo propongo un mecanismo que garantiza mejores niveles de profesionalismo y de imparcialidad-autonomía; un mecanismo basado en exámenes rigurosos y en la fuerza del azar, que es la fuerza más justa y ciega que se conoce.



## Hacia un modelo de gestión ciudadana en los organismos públicos autónomos

*Eréndira Cruzvillegas Fuentes\**

Las grandes movilizaciones de la sociedad mexicana a raíz del terremoto de 1985, los movimientos para generar certezas electorales iniciados en 1988, y el auge de los movimientos campesinos y urbano populares durante toda la década de los ochentas, nos hablan de una sociedad participativa y movilizada.

Sin embargo, es hasta la década de los noventas, en que el término “participación ciudadana” empieza a cobrar más fuerza en México, esto debido a los cambios sociales y políticos experimentados en nuestro país, y además, por el surgimiento de la sociedad civil organizada.

La participación ciudadana representa, hoy en día, una herramienta fundamental en la lucha por la democratización de nuestra sociedad. En sus diferentes ámbitos y niveles, la participación ciudadana busca influir en los temas y decisiones de interés público a través de la información, consulta, decisión, control y vigilancia de las políticas y la función pública. En sentido amplio, la participación ciudadana es toda acción política de transformación social que impulsa la ciudadanía.

Sin embargo, es necesario recordar que a nivel federal no existe una ley de participación ciudadana, sólo existen leyes, que de manera indirecta promueven esta participación, tal es el caso de la Ley de Planeación, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la Ley de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En la actualidad, sólo 18 estados del país cuentan con ley de participación ciudadana. En particular, el Distrito Federal tiene una ley de esta materia, queda aún pendiente una agenda que amplíe los mecanismos de democracia directa que están aún por afinarse.

Sin embargo, el gran problema que se enfrentó en los años ochenta fue el desbordamiento de la estructura tradicional del Estado y su incapacidad para enfrentar con credibilidad los desafíos que la todavía incipiente apertura política frente a una sociedad cada vez

---

\* Relatora para la Libertad de Expresión y Atención a Defensores de Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

más plural y que demandaba cada vez más espacios de actuación que chocaba frontalmente con un sistema político con deficiencias en su funcionamiento.<sup>1</sup>

En un contexto democrático, la revisión al sistema de división de poderes se hace necesaria en la ubicación principal de un “sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes de una constitución”<sup>2</sup>, y que se perfila como fundamental en este replanteamiento de paradigmas; Locke y Montesquieu de vuelta al ruedo. Cada vez más se acentúa la reflexión en torno a los controles de los poderes, sus órbitas, los matices de su interacción –siempre de acuerdo a los intereses del propio aparato estatal–,<sup>3</sup> su eficacia, y sus limitaciones, que los hace objeto de una revisión acuciosa entre sí y por parte de los actores políticos. Es por ello que el papel de los organismos autónomos es relevante en este nivel.

La transición mexicana –como apuntan Lujambio y Vives– “no supone en modo alguno la desaparición de la otrora fuerza política hegemónica o su exclusión en la construcción del juego democrático. En este sentido, la transición de la democracia en México supone, dada la estructura constitucional del país sobre la que se construye (separación de poderes, federalismo, municipalismo) el paso del ejercicio “monopólico” del poder, al ejercicio del poder “compartido””.<sup>4</sup>

En este ámbito la autonomía es fundamental para la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones públicas y, sobre todo, para encontrar el equilibrio necesario para el fortalecimiento de una democracia para México con dispositivos concretos de participación ciudadana en este rubro.

Expertos han señalado que la presencia y centralidad de los órganos autónomos en el proceso democratizador fue tan evidente que podríamos decir que son un sello distintivo de un cambio, en ningún proceso de transición a la democracia habían sido tan relevantes como en el caso mexicano, donde su papel ha sido de conductor para el procesamiento y cauce de rutas para la resolución de temas relevantes y trascendentes de la sociedad mexicana.<sup>5</sup>

En este ámbito es necesario ubicar la implicación jurídica de la autonomía, para ello la Constitución apunta definiciones distintas con respecto a la naturaleza jurídica de cada uno. Así, de los tribunales agrarios refiere que están “dotados de autonomía y plena jurisdicción” (artículo 27, fr. XIX); del Banco de México como “autónomo en el ejercicio de sus funciones y su administración” (artículo 28, párrafo 6º); del Instituto Federal Electoral como “organismo público autónomo” (artículo 41, fr. III); de la Comisión Nacional de

1 Córdova Vianello, Lorenzo, “Estado actual de los órganos autónomos”.

2 Sabine, George, *Historia de la teoría política*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 427.

3 Lujambio, Alonso, con la colaboración de Horacio Vives, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 21.

4 *Ibidem*, p. 22.

5 Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p. 22.

Derechos Humanos, que cuenta con “autonomía de gestión y presupuestaria” (artículo 102, “B”).

Así pues, es importante especificar las características que debe ostentar un órgano del Estado en su calidad de “autónomo”. Creo que en este caso, la autonomía no es un asunto de niveles, un *status* que se obtiene por etapas, de menor a mayor grado, sino una cuestión ontológica, de definición en la propia naturaleza jurídica de los órganos, que le confiere un rango específico en el orden constitucional.

Con este referente, es posible ubicar en otro ámbito, a las universidades a las que se les otorga el carácter de autónomas, de conformidad con el artículo 3º, fracción VII de la Constitución. No se trata de un asunto de “menor autonomía” con respecto a los órganos constitucionales del Estado, sino de otra situación jurídica.

La iniciativa presidencial que propuso la adición al artículo 3º constitucional, el año de 1979, elevando a rango constitucional la autonomía universitaria señala:

“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley les otorgue autonomía tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso y permanencia del personal académico, y administrarán su patrimonio”.<sup>6</sup>

En este sentido, y de acuerdo con el espíritu de la reforma constitucional, la autonomía otorgada por el Estado, se encuentra vinculada concretamente a la capacidad de decisión sobre su funcionamiento interno, a la implementación de sus propios planes y programas de estudio, y a la administración de su patrimonio, situación que se corresponde perfectamente a su carácter de organismo descentralizado.

Si bien el papel que ejercen de contrapeso al poder de los organismos es toral; aún hace falta ampliar los dispositivos de participación ciudadana que generen garantías plenas a la sociedad sobre las acciones en el espacio de lo público.

Es por ello que la pregunta sería: ¿cómo podemos hacer más efectiva la participación ciudadana para que consecuentemente podamos establecer niveles claros de intervención social? Aquí se presentaron algunos niveles de participación, impulsando modelos de gestión de los organismos públicos con base en la ciudadanía.

**INFORMACIÓN.** Contar con la información y conocimiento de programas, proyectos, normatividad, presupuestos de los órganos, si bien hay dispositivos a través de Internet que han sido fundamentales para el acceso ciudadano no se hace suficiente en una perspectiva de participación directa.

**CONSULTA.** Los mecanismos e instrumentos de consulta a la ciudadanía pueden haber diversas formas, sobre aspectos específicos de la acción pública. Por ejemplo, el programa de derechos humanos a nivel federal y el que actualmente se está impulsando a nivel del Distrito Federal. O los indicadores estratégicos de evaluación que impulsa el Instituto de

6 Citado por Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 24ª edición, México, Porrúa, 1992, p. 448.

Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Así como el de *La policía que queremos*.

**DECISIÓN.** Se decide cuando las consultas no se quedan a nivel de opinión, sino que se hacen obligatorias. Un ejemplo es el programa de coinversión social para la promoción de la cultura de la participación ciudadana, no olvidemos que se debe de fomentar el asociacionismo.

**DELEGACIÓN.** Los órganos autónomos delegan a la ciudadanía a través de sus consejos u organizaciones, la puesta en marcha de un programa o proyecto: salud preventiva, educación, museos, etc.

**CONTROL.** Se hacen evaluaciones, se practican auditorías o revisiones al desempeño del gobierno. Como es el caso de las contralorías ciudadanas.

### Los grandes desafíos de la participación ciudadana

1. Diálogo permanente: Gobierno-órganos autónomos-ciudadanía
2. Autoevaluación-auditoría ciudadana
3. Que los consejos ciudadanos sean espacios deliberativos

#### *Elementos claves*

- Alta representatividad
- Calidad de la información
- Consultar a la ciudadanía
- Calidad en la toma de decisiones
- Publicidad y difusión

Sin duda, estos elementos marcan la necesidad de legislar en la materia con base en principios que regirán la participación democrática serán: legalidad, certeza, objetividad, libertad, equidad, inclusión, pluralismos, imparcialidad, confianza, transparencia y corresponsabilidad.

La participación ciudadana es un derecho, las leyes y disposiciones deben tener como objeto: a) garantizar el derecho de la ciudadanía a participar en las decisiones públicas, b) Asegurar mediante la participación y vigilancia ciudadana el ejercicio legal, democrático y transparente del poder público, c) Garantizar a la ciudadanía el acceso a la información pública, como premisa para el ejercicio de sus derechos de participación, y d) Establecer instrumentos de participación ciudadana.

Las leyes y normatividades deberán fomentar una cultura de la participación ciudadana, una nueva cultura de honestidad y corresponsabilidad social. Además, esta ley considerará la riqueza cultural y las formas de participación en comunidades que representen la diversidad.

La regulación de estos instrumentos de participación, no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana. Éste habrá de ser un criterio fundamental en la legislación y normatividades adecuadas.

El replanteamiento de los equilibrios entre los poderes, de otras funciones de cada uno de ellos, al que estamos asistiendo en estos días; la renovada participación de los actores sociales, en un nuevo paradigma político e institucional más democrático, lejos de controles excesivos. Es necesario avanzar de una democracia representativa a una democracia participativa. En otras palabras, se requiere garantizar el control de la ciudadanía sobre la función pública.

Hoy más que nunca se requiere avanzar en reformas de segunda generación, como es la Ley de Participación Ciudadana. Estas nuevas legislaciones y normatividades tendrán que ser una palanca para cambiar prácticas gubernamentales, remover inercias del poder público y acabar con la corrupción en los círculos gubernamentales.



## El papel de los gobernados en la consolidación de la transparencia y el acceso a la información pública en las universidades autónomas

*Candita Victoria Gil Jiménez\**

“Las mismas palabras pueden tener diversos significados: depende de quien las exprese, de quienes las escuchen y de la circunstancia en que se digan”.

*Sergio García Ramírez*

Debo agradecer a las instituciones convocantes, la invitación para participar en el “Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos: El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia”, precisamente en esta mesa de trabajo sobre autonomía y ciudadanía.

A manera introductoria abordaré el concepto de autonomía y sus características especiales en las universidades públicas.

A continuación mencionaré la relación que existe entre la transparencia, el acceso a la información y la democracia.

Por último, plantearé algunas consideraciones sobre el papel que juega la ciudadanía en el fortalecimiento de la democracia, al hacer uso del derecho de acceso a la información pública en las universidades autónomas, que contempla el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Miguel Sarre nos dice que: “El concepto de instituciones autónomas, tal como se usa en México, implica que éstas tengan un mandato legal, aunque no sean mandatarias de autoridad alguna. Esta cualidad, concedida por el legislador para favorecer su independencia y credibilidad, no implica que los órganos respectivos estén exentos de controles públicos y de la crítica social”.

Existen expresiones que poseen, además de cierto significado gramatical, una pretensión más compleja, ambiciosa y penetrante. “Autonomía” cuenta con una connotación estricta, y al mismo tiempo afable, puede ser usada dentro de un campo semántico muy amplio. Es santo y seña, mito, convocatoria, programa, idea-fuerza que cada quien interpreta a la luz de una circunstancia aleatoria.

---

\* Rectora de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Presentó la ponencia, en su representación, el Lic. Juan Carlos Castillo Guzmán, Titular de la Unidad de Acceso a la Información.

La autonomía como uno de los elementos esenciales de la descentralización, permite que el ente descentralizado, legisle sobre sus propios asuntos y se organice como mejor le parezca, pero la mayor o menor extensión de la facultad autónoma que se conceda, varía según sea la clase de órgano y actividad administrativa que realice.

Germán Escobar Ramírez, refiere que: “la autonomía que el Estado otorga a las universidades a través de una ley orgánica, les permite normar su propio gobierno y desenvolverse académica, administrativa y financieramente en la forma que más le convenga para alcanzar sus objetivos”.

En nuestra opinión concebimos a la autonomía universitaria, como la facultad y la capacidad que tiene una entidad educativa de nivel superior para auto-gobernarse, auto-organizarse, y auto-controlarse. Es decir, para elegir a sus autoridades, normar su régimen interno, administrar su patrimonio, establecer sus planes y programas de estudio, y ejercer plenamente la libertad de cátedra y de investigación.

Ahora bien, al hablar sobre transparencia y acceso a la información, es necesario incorporar el tema de la democracia. Sólo en los sistemas democráticos es dable la posibilidad de exigirle al gobierno que rinda cuentas y permita que los ciudadanos conozcan más a fondo los elementos que intervienen en la toma de decisiones.

En ese sentido, la relación entre transparencia y democracia parecería obvia: los gobernados requieren información para evaluar críticamente a sus gobernantes y exigirles cuentas. Esto es así, un gobierno democrático es un gobierno transparente; sin embargo, esta imagen es engañosa, como afirma acertadamente Mauricio Merino: “el concepto está todavía en formación y son muchas más las dudas que despierta que las certezas que genera”.

Para Giovanni Sartori, democracia, en su sentido literal, “quiere decir ‘poder popular’”.

En esa tesitura, la democracia no sólo sirve para elegir a nuestros gobernantes, sino que debemos darle a ese concepto un campo más amplio, es decir, funciona también como un derecho del gobernado para hacer valer las prerrogativas plasmadas en una constitución, caso concreto, para invocar el derecho a la información pública en poder del gobernante, y éste deberá satisfacer entera o casi enteramente su petición.

En efecto, al hablar de derecho a la información, es hablar necesariamente de un régimen democrático que aporta garantías suficientes para la realización del Estado de Derecho. Consideramos que el derecho a la información implica lo siguiente:

- Libre acceso a la información en poder del ente público o sujeto obligado.
- Libertad de difundir la información obtenida (siempre y cuando no ataque derechos de terceros).
- Derecho a la veracidad, es decir, que la información que obtiene sea real.
- Reconocimiento al derecho a la información, no como un derecho individual sino colectivo.

Una de las principales instituciones democráticas es la “fuente alternativa de información”, pues sólo los ciudadanos informados apropiadamente son capaces de ejercer plena-



mente sus derechos políticos, hacerse partícipes en la política e intervenir en la agenda de gobierno.

Hace casi dos siglos, James Madison, uno de los padres de la Constitución estadounidense, apuntó la importancia de la información para avanzar en el autogobierno. En una carta escrita el 4 de agosto de 1822, Madison advirtió:

Un gobierno del pueblo sin información para el pueblo, o si éste no posee los medios para adquirirla, es el Prólogo a una Farsa o a una Tragedia o quizás a las dos. El conocimiento gobernará a la ignorancia y un pueblo que pretende gobernarse a sí mismo debe armarse con el poder que el conocimiento brinda.

Actualmente, el acceso a la información pública, es una herramienta de capital importancia para la ciudadanía en general, sirve para supervisar, vigilar y evaluar el desempeño de sus gobernantes.

La Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, ha procurado y sigue procurando la transparencia en las acciones que realiza, a través de la puesta en marcha como todas las universidades públicas del país, de una unidad de acceso a la información, así como un portal de transparencia, en el que publica, entre otras cosas, la información relacionada con los estados financieros, el directorio de servidores públicos, las percepciones económicas, su normatividad, las adquisiciones, licitaciones y contratos de obra pública.

Pero también, acercar a las personas a su derecho de acceso a la información, a través de puesta en marcha, con el auxilio del IFAI e ITAIP, del sistema INFOMEX.

Y precisamente por ello, el nombre de nuestra intervención “El papel de los gobernados en la consolidación de la transparencia y el acceso a la información pública en las universidades autónomas”, pues es muy probable que tengamos infinidad de información colocada en nuestros archiveros o en archivos electrónicos, pero de nada serviría si el ciudadano no se interesa por ejercer esa prerrogativa de acceso a la información.

En palabras de Alonso Lujambio: “El acceso a la información, vía solicitudes hechas por los ciudadanos, configura una forma de control directo (no mediato) del gobernado sobre el gobernante”.

En conclusión, debemos seguir trabajando en la cultura de la transparencia, hacer que nuestros funcionarios universitarios entiendan la importancia que esto trasciende en la vida democrática de nuestro país. No es fácil apartarse del secreto que por mucho tiempo ha imperado en nuestras instituciones, no sólo pensar que es social y gubernamentalmente correcto, sino llevarlo a la práctica.

La transparencia y el acceso a la información pública son asignaturas obligadas en los órganos autónomos, si queremos ser parte fundamental del concierto democrático en nuestra nación. No hay democracia que no se plantee de una u otra forma el destierro de la secrecía como práctica estatal, el derecho a saber y el acceso ciudadano a los asuntos públicos.

No debemos permitir un camino con trabas para el ciudadano que exige el acceso a la información pública y que por ley le corresponde. La cultura del sigilo y el secreto debe ser reemplazada por la apertura y la claridad.

Finalizo citando al Mtro. Rodolfo Vergara, quien al respecto señala: “Es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia en una necesidad administrativa impuesta por el exterior, a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional [con ello se evitará] que las nuevas reglas terminen siendo deformadas y la organización simule la transparencia o sea transparente a medias (...) ¿Es posible generar una cultura de la transparencia en las organizaciones? Sí, con paciencia”.

Estudio en la duda, acción en la fe.

Muchas gracias.

## Sobre autonomía y ciudadanía

*Víctor Manuel López González\**

La Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, como universidad pública con plena autonomía, adquiere enormes responsabilidades ante la sociedad, las cuales se circunscriben a los derechos y obligaciones que como organismo público autónomo le confiere la propia Constitución Política Mexicana. Tales responsabilidades no sólo hacen referencia a la capacidad que tiene de organizarse como le convenga, de elegir sus propias autoridades y de marcar el rumbo que como institución académica, forjadora de futuros ciudadanos, conviene a los intereses superiores de la nación para formar a los profesionales del sector rural, sino a su obligación de formar ciudadanos plenamente comprometidos con los valores de la democracia, dentro de los cuales es parte fundamental el deber de informar y el derecho que tienen los ciudadanos a ser informados.

En este orden de ideas, con el propósito de favorecer la construcción de una sociedad más justa y democrática a partir del derecho constitucional de acceso a la información, la universidad está preocupada por generar aprendizajes que fomenten en la comunidad universitaria, e incluso fuera de ella, valores y conductas que privilegien la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho al acceso a la información como forma de vida.

Para lograrlo, el primer punto que se pretende atacar es la vieja noción que tiene que ver más con que el derecho a la información es un privilegio de unos cuantos (quienes detentan el poder) y no un prerrogativa de todo ciudadano. Así, la universidad, por un lado, está convencida de que es necesario que su comunidad, especialmente la estudiantil, aprenda que el acceso a la información es un derecho que tienen todos los ciudadanos; pero que, además, informar es una obligación inalienable que compromete a toda persona que cumple con una función pública, sea esta en el gobierno o, como en el caso nuestro, en una universidad pública con autonomía.

Al ser educados en la importancia del derecho al acceso a la información, los estudiantes universitarios estarán en posibilidades de tomar plena conciencia de la importancia de este derecho para lograr una sociedad más democrática e, incluso, ellos mismos serán sus promotores y defensores, con lo que coadyuvarán a que el sistema democrático mexicano sea

---

\* Titular de la Unidad de Enlace para Acceso a la Información Pública Gubernamental de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.

cada vez más viable. Así, al tener clara la importancia del ejercicio pleno de este derecho, promoverán y favorecerán que los ciudadanos puedan reclamar su derecho de conocer qué hacen las autoridades y cuáles son las decisiones que toman, además de la forma como manejan los recursos que tienen la responsabilidad de administrar; pero, además, exigirán que cualquier funcionario cumpla con la obligación de informar cuando ejerce una responsabilidad pública.

¿Qué está haciendo la universidad para formar a sus estudiantes en el respeto al derecho constitucional de acceder a la información pública?

Comprometida con el fomento del ejercicio de este derecho, en marzo del 2007, la universidad inició, en el municipio de Francisco I. Madero, Coah., en la Unidad Laguna, el programa piloto de *Transparencia en el campo*. En este primer proyecto participaron 21 estudiantes, quienes previamente fueron capacitados para que comprendieran la importancia y esencia del derecho al acceso a la información pública, para luego promoverlo entre los ciudadanos de las comunidades rurales. Este programa se implementó con la participación del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información (ICAI) y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro. El personal del ICAI fue quien capacitó a los estudiantes, para que después ellos, al entrevistarse con los ciudadanos, difundieran y obtuvieran la información relacionada con el acceso a la información. En este primer ensayo se capacitaron 21 alumnos, quienes visitaron 2076 casas de ocho ejidos del municipio de Francisco I. Madero, en las que recibieron el mensaje de transparencia y acceso a la información más de 4,000 personas.

Luego de probar con éxito el programa piloto, en junio de 2008, la Universidad y el ICAI firmaron un convenio que, a la vez que comprometió a ambas instituciones a continuar con el proyecto, les proporcionó el marco jurídico necesario para llevar a cabo otras acciones relacionadas con la promoción de la transparencia y el derecho al acceso a la información.

Después del programa piloto de *Transparencia en el campo* en 2007, se han realizado dos más: uno durante el segundo semestre de 2008, en ocho comunidades rurales del municipio de Saltillo, en el cual estuvieron involucrados 26 estudiantes que visitaron 1,343 casas y atendieron a 5,768 personas; otro más durante el primer semestre de 2009, en ocho ejidos del municipio de Torreón, Coah., en el que participaron 20 estudiantes que visitaron más de 1,000 casas y atendieron 4,300 personas. Derivado de *Transparencia en el campo* surgió *Transparencia en tu colonia*, cuyo propósito fue promover el derecho al acceso a la información en las colonias de la periferia de la ciudad de Ramos Arizpe. Este programa se llevó a cabo durante el primer semestre de 2009, en el cual participaron 21 estudiantes que visitaron más de 1,050 casas y atendieron a 3,742 personas.

Por otro lado, con el mismo interés de favorecer la cultura de la transparencia y acceso a la información entre la comunidad universitaria, la universidad creó el órgano informativo: *Transparencia Universitaria*. De este medio informativo se han publicado tres números, con un tiraje de tres mil ejemplares cada uno. Además está al alcance de todos en el portal de la universidad.

A pesar de que estas acciones inciden en una pequeña parte de la comunidad estudiantil, han mostrado su utilidad para crear conciencia en los alumnos sobre la importancia del derecho al acceso a la información, a la vez que ha favorecido la promoción de este derecho en la población de las comunidades rurales de la región, principalmente. Sin embargo, para realizar algo más trascendente en este renglón, la universidad analiza la posibilidad de crear una materia optativa para sobre los derechos constitucionales de los ciudadanos, especialmente el de acceso a la información, de tal manera que los estudiantes tomen plena conciencia de tales derechos y se conviertan en sus principales defensores y promotores. De esta manera, la Antonio Narro pretende aportar al fomento de la cultura de la transparencia y acceso a la información y contribuir a desterrar la vieja idea de que el derecho a la información es privilegio de unos cuantos, lo que en nada favorece a la promoción del valor de la democracia en México.



## La autonomía, característica trascendental de los organismos públicos autónomos en México

*Ana Ma. Martínez Cabello\**

*David Alvarado Martínez\*\**

Antes que nada debo agradecer a nombre del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán la atenta invitación que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal nos hizo llegar, al mismo tiempo felicitar a todos los organismos autónomos y diversas instituciones que se han agrupado para ofrecer un espacio de discusión, análisis y propuestas, sobre temas fundamentales para los Organismos Públicos Autónomos como: autonomía y ciudadanía; autonomía y mejores prácticas de desempeño y autonomía financiera y de gestión, que vienen a enriquecer nuestra visión y quehacer en los organismos públicos autónomos de este país.

Ahora bien, en México, la creación y consolidación de organismos e instituciones autónomas, ha sido el resultado de un largo y difícil proceso de lucha y reivindicación de los derechos civiles, políticos y sociales que va mucho más allá de coyunturas locales o de filia- ciones ideológicas.

Mexicanos y mexicanas, de todos los sectores y de las más diversas ideologías han participado o coadyuvado en las transformaciones positivas a nuestro marco jurídico que tienen por consecuencia la creación de organismos constitucionalmente autónomos.

La autonomía se le da a una institución cuando se considera que las actividades que realiza, la hacienda que administra o los derechos que protege, no deben estar supeditados a poderes superiores o a instancias que puedan enfrentar conflictos de intereses.

En principio, cuando se habla de órganos autónomos, habitualmente se recurre al referente de la autonomía universitaria o a la autonomía municipal, que han calado profundamente en el ideario nacional por su éxito y pertinencia.

Las universidades son, por su naturaleza y vocación, no sólo espacios educativos y semillero de talentos, sino las principales gestoras del conocimiento.

Un órgano autónomo para desarrollar su trabajo debe reunir tres cualidades:

---

\* Consejera Presidenta del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán (ITAIMICH).

\*\* Pasante jurista.

1. *Autonomía de operación y de decisión.* Implica que sus actividades las realiza con plena libertad y sus decisiones jurisdiccionales, programáticas, laborales o de cualquier otro tipo no están supeditadas a órganos de gobierno;
2. *Autonomía de gestión o gobierno.* Implica la facultad de nombrar sus autoridades y la aprobación de sus normas y formas de organización dentro del marco de la ley que los rige; y
3. *Autonomía económica.* Implica el derecho de contar con recursos suficientes para cumplir con las actividades sustantivas y la libre administración de su patrimonio, cumpliendo con las normas contables, administrativas y fiscales para el uso y destino de aplicación de recursos públicos.

Estas características constituyen el andamiaje institucional que habrá de regir su vida pública, además no implica, en ningún caso, que los órganos constitucionalmente autónomos pretendan un estatus supragubernamental ni una relación privilegiada en el contexto de los organismos públicos. Solamente se trata de una no supeditación de los actos y decisiones para que éstas sean apegadas a los principios rectores para el beneficio social y el mejor desempeño de sus actividades.

La forma de organización y marco normativo que tenemos los entes autónomos se asemeja a la de las entidades federativas: tenemos algunos en mayor o menor medida la facultad de legislar en un ámbito interno en base a lo dispuesto por una norma de carácter superior que no debemos contravenir y que está emanada de un órgano distinto e independiente.

Asimismo, el hecho de contar con autonomía económica, no nos excluye de la responsabilidad de rendir cuentas y de ajustarnos a las normas, criterios y responsabilidades generales para el manejo de recursos públicos, pero hacen que éstos no dependan de la voluntad de un órgano externo.

Bajo esta lógica debemos entender la autonomía como un proceso de blindaje a instituciones cuyas actividades son de interés público y su efectiva salvaguarda y buen desempeño resulta importante para el desarrollo nacional y para la protección seria de los derechos civiles y políticos.

En nuestro país, se ha dado autonomía a instituciones que salvaguardan derechos fundamentales cuya vulneración eventualmente puede afectar los intereses de algunas autoridades. Muchos de nosotros, probablemente, reconoceremos en lo expuesto la necesidad de mantener órganos ciudadanizados que, sin relaciones de subordinación, puedan desarrollar su trabajo en defensa de importantes derechos.

En esta lógica se reformaron tanto la Constitución General de la República como las propias Constituciones Estatales para darles tal carácter y ciudadanizar organismos que por su propia naturaleza necesitaban generar confianza, por ejemplo, se creó el Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales de cada entidad; se creó un sistema nacional para la protección especializada de derechos humanos (la Comisión Nacional y las comisiones de



cada Estado); y se crearon organismos dedicados a salvaguardar el derecho a la información pública (el Instituto Federal de Acceso a la Información y los órganos u organismos estatales) y más recientemente que con mucho gusto recibimos la noticia de que el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI, se sumaba a esta labor institucional e imparcial.

En materia de transparencia la Constitución General ordena el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión y los facultar para emitir resoluciones jurisdiccionales en virtud de su especialidad.

Sin sometimiento a una lógica partidista ni subordinación a los gobiernos, estas instancias han trabajado desde su creación, y seguirán trabajando, para responder a las exigencias ciudadanas y garantizar de manera confiable, justa, imparcial, pero, sobre todo, en pleno ejercicio de su autonomía, la defensa de los derechos para los que fueron creados.



## Medios de impugnación y legitimación de la ciudadanía

*Elsa Bibiana Peralta Hernández\**

Para abordar el tema de esta ponencia, para lo cual debo ser breve, aun cuando las ideas son muchas, pero el tiempo es corto, trataré de precisar tres conceptos fundamentales analizados durante estos Congresos, relacionados con autonomía, ciudadanía y, ahora, medios de impugnación.

¿Por qué medios de impugnación? Esto es para dar continuidad a los temas desarrollados en anteriores ponencias, en los que se ha abordado la necesidad de uniformar los procesos administrativos de la gestión de los órganos autónomos, como sus mecanismos de control y los procedimientos para la investigación y fincamiento de responsabilidades.

En anteriores temas, se ha comentado sobre la necesidad de homologar los procesos administrativos, en tanto que, aun cuando la naturaleza de la función principal, que justifica la creación de cada órgano autónomo, es diversa, su forma de administrarse debe ceñirse a los principios rectores de la administración pública para el manejo de sus ingresos, egresos, su registro contable y la manera como le aplican las reglas de uniformidad para la rendición de cuentas, para la fiscalización con base en resultados y para la auditoría al desempeño; todo lo que, aun cuando sea también diverso por las distintas funciones, siempre va encaminado a la obtención de un fin en beneficio de la ciudadanía y de la población en general.

De igual manera, se ha sostenido la uniformidad de los procesos administrativos de responsabilidades, porque la naturaleza de cada ente autónomo no justifica la diversidad en la forma de llevar a cabo los procedimientos para sancionar a los servidores públicos, pues esto no garantiza los derechos de éstos, ni menos aún que su desempeño como tales sea el esperado para el ciudadano.

En México existe un amplio consenso social y político por el tema de la descentralización, desconcentración o diversificación administrativa y financiera que permita al Estado cumplir con sus funciones. También se ha gestado en los últimos tiempos, la idea de una democracia participativa en la toma de las decisiones del sector público, pues las decisiones centralizadas o que sean tomadas unilateralmente se considera antidemocrático y poco sensible para resolver las problemáticas sociales.

---

\* Contralora General del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Dentro de esos esquemas, se destaca el hecho de crear órganos autónomos que vigilen y coadyuven en las tareas encomendadas al gobierno en sus tres ámbitos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Tenemos entonces que, el Poder Ejecutivo actúa de acuerdo en plan democrático al que debe responder, sabiendo tomar decisiones que beneficien a quienes lo eligieron; el Poder Legislativo, se constituye como el elemento que ejerce control sobre el primero y emite la normatividad a la que deberá sujetarse su ejercicio.

Dentro del concepto de “buen gobierno”, el acto de justicia integra una parte fundamental en su sostén y legitimación; vivimos en tiempos que cuestionan muchas cosas, los actos políticos se debaten y rebaten y se llega en el siglo XXI, a la llamada “jurisdiccionalización de la política”, al siglo de las jurisdicciones y la materia judicial se inscribe a la vida cotidiana de la nación y lo quiere hacer con tersura y de buena manera. Pero, por supuesto, que en esa tarea, están en juego derechos básicos de las personas, ya de carácter nuclear, ya de orden derivado, pero todos, derechos del hombre y es nuestra misión, antes que nada, preservarlos, como partes integrantes de un “buen gobierno”.

Los actos del gobierno, ejercidos en cualquiera de esos tres niveles, no son discrecionales. Nuestra organización política, aparte de esa división de poderes, ha adoptado la creación de diversas entidades que colaboran entre sí para la práctica adecuada del gobierno.

Para ello, ha dotado de autonomía a cada uno de esos entes para el ejercicio de su función. El ejercicio de la democracia, la protección de los derechos humanos, laborales, el derecho a saber y a ser informado, a la educación, a la debida defensa frente a los actos del poder público, son, entre otros, los que constituyen la gama de derechos a preservar en el ejercicio del gobierno.

Como se ha manifestado en anteriores congresos, la autonomía no significa *autarquía*; ser autónomo no representa manejarse libremente, sin sujeción a la normatividad básica que rige a la administración pública; es decir, para administrarse, todos los órganos autónomos, incluidos los judiciales, como en el caso del Distrito Federal, deben homologarse a la normatividad establecida, aun cuando generen la propia.

Al elaborar la normatividad, que establece las facultades de cada órgano autónomo, se deben fortalecer nuestras actividades, a partir de nuestras semejanzas, con diferencias sólo de funciones lo que hará que nuestros ciudadanos beneficiarios obtengan mejores resultados en la tutela de sus derechos, frente al ejercicio del gobierno, pero sin que se entienda que ese ejercicio debe hacerse fuera del marco general uniforme que debe existir administrativamente.

Si administrativamente compartimos o debemos compartir semejanzas, la naturaleza de nuestra función no nos debe hacer distintos. Si bien se ha insistido en la idea de fortalecer la autonomía con la asignación de presupuestos fijos, tal fortalecimiento no depende sólo de eso, pues es prioritario también que los órganos, como los que aquí representamos, intercambien información sobre la esencia de su quehacer diario, en defensa y garantía de los ciudadanos, cumpliendo fundamentalmente los acuerdos tomados para lograrlo, tales como,

para lo que aquí importa en relación con el tema, los plasmados en los puntos tres, cuatro, cinco, seis y siete de los acuerdos de San Luís Potosí, al adquirir el compromiso:

- 3.- *Se comprometen a establecer mecanismos efectivos y eficientes en el ejercicio, control y evaluación del gasto público, mediante la promoción permanente de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas a la ciudadanía, esencia de los organismos públicos autónomos en un Estado de Derecho.*
- 4.- *Reconocen que uno de sus principales retos es la construcción de nuevas bases para la rendición de cuentas, por lo que se comprometen a fomentar el debate interno en la toma de decisiones, así como ampliar la vinculación y participación de la sociedad civil en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de su quehacer.*
- 5.- *Manifiestan su compromiso para atender las quejas y denuncias que presente la ciudadanía de manera profesional y oportuna.*
- 6.- *Reiteran que el control y la fiscalización mediante la vigilancia ciudadana, los órganos de fiscalización del legislativo y los órganos de control interno son instrumentos necesarios para asegurar la transparencia y rendición de cuentas, para mostrar a la ciudadanía la forma en que se ejerce el presupuesto en relación a los indicadores del desempeño institucional, compromiso que deben tener los organismos públicos autónomos.*
- 7.- *Reafirman su compromiso de avanzar en las tareas de homologación de procedimientos de control y registro del gasto público, así como en la alineación de las bases contables y de la estructura legal que regula las cuentas públicas a la normatividad nacional e internacional, como elementos fundamentales para asegurar una adecuada rendición de cuentas.*

En conclusión, debemos rescatar las propuestas antes señaladas y comprometernos a establecer los mecanismos que nos permitan transparentar y hacer más efectiva nuestra función; esquema dentro del que se ha avanzado mucho, quedando pendiente, sobre el particular, concretar algunos criterios para lograr la vinculación de la sociedad civil en los procesos de planeación, ejecución y evaluación, así como en aquellos que fortalezcan la fiscalización mediante la vigilancia ciudadana y la atención oportuna, pronta y expedita de las quejas y denuncias que se presenten, toda vez que dentro del esquema de responsabilidades de los servidores públicos, sigue pendiente la generación de una Ley de Responsabilidades para el Distrito Federal, en la que se establezcan las responsabilidades y obligaciones acordes a nuestro entorno jurídico actual, además de establecer un procedimiento homólogo a seguir para el fincamiento de responsabilidades, que respete los derechos del funcionario para que éste responda legalmente por el reclamo que la ciudadanía le haga por su actuar.

Además, dentro de este panorama, se debe atender al vacío generado por la diversidad, de la que hemos hablado, en materia de medios de impugnación contra las resoluciones emitidas por los órganos de control, respecto de la atención de quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía; ya que la falta de una ley vigente, aplicable de manera genérica a

todos los órdenes, órganos y entes que conforman el gobierno local, incluidos los autónomos, genera incertidumbre sobre el derecho a aplicar; pues mientras los tribunales respectivos establecen la procedencia de medios de impugnación, como el juicio de nulidad o la revocación, respecto de algunos entes; respecto de otros, se establece la improcedencia, dependiendo de la naturaleza del ente del que forme parte el órgano de control. Ni siquiera el Poder Judicial Federal genera criterios uniformes al respecto.

Todo ese vacío genera incertidumbre legal entre el ciudadano y el servidor público; pues el primero, ve limitado su derecho a que le sean atendidas sus quejas y denuncias mediante procedimientos uniformes, perfectamente regulados que garanticen que el ente procederá imponiendo la sanción que corresponda por el actuar que se impute al segundo; y que éste, a su vez, en su carácter también de ciudadano, goce del pleno ejercicio de sus derechos a través de los medios de defensa para aquellos actos que le agraven, por los conductos que la ley establezca, sin distinción de órganos, organismos o entes, so pretexto del ejercicio de una autonomía basada en la diversidad de fines, que, en esos casos, sólo sirve para vulnerar los derechos del ciudadano en su carácter de servidor público, frente al órgano autónomo al que pertenece; el cual, de esa manera, no cumple con su función de garante respecto del personal que lo integra.

En conclusión, es importante que se retomen los acuerdos a que se ha hecho alusión y se lleven a cabo las reformas legales necesarias para generar el instrumento que contenga los lineamientos, obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos, que de manera uniforme establezca los procedimientos y medios de impugnación de que gozan los servidores públicos, integrantes de los organismos autónomos; retomando con esto las propuestas que sobre esa uniformidad y otras más se han venido exponiendo, en las diversas intervenciones que los organizadores de este congreso me han obsequiado, a quienes agradezco mi participación. Buenas tardes.

## Organismos autónomos como instancias de intermediación en la relación entre Estado y sociedad

Areli Cano Guadiana\*  
Juan José García Ochoa\*\*

Actualmente, al hablar de la relación entre Estado y sociedad nos obliga a reflexionar en torno a la conformación de “nuevos” espacios públicos de intermediación en donde confluyen, interactúan y dialogan los actores sociales, políticos y, en general los ciudadanos, sobre temas o asuntos de interés “común”. Estos espacios públicos representan formas de legitimación democrática,<sup>1</sup> en la medida en que son inclusivos a la participación social; posibilitan acuerdos con las autoridades políticas, y son formativos de ciudadanía.

El surgimiento de los espacios públicos-ciudadanos,<sup>2</sup> está vinculado a la difusión y ampliación del proceso de democratización. Desde la sociedad, son resultado de la aparición de múltiples y heterogéneos actores sociales que generan diferentes demandas y reclamos ante las autoridades políticas. Por otra parte, esas demandas ciudadanas han implicado, desde lo político, un proceso de transformación en la forma como se estructura el Estado y se relaciona con la sociedad. De una estructura vertical frente a las demandas sociales, se introducen cambios en el Estado con un nuevo diseño institucional donde se da cabida a la proliferación de los organismos “autónomos”, los cuales se vuelven fundamentales porque por una parte, incluyen un sinnúmero de asuntos ciudadanos que anteriormente no se consideraban como públicos y, por la otra, desempeñan funciones medulares (sustantivas) del Estado que pueden realizarse de manera “autónoma”.

Los órganos autónomos figuran como instancias de intermediación que fomentan, a partir de sus respectivas funciones (organización de elecciones, promoción y defensa derechos humanos, acceso a la información y transparencia) la construcción de espacios públicos.

---

\* Comisionada Ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

\*\* Subsecretario de Gobierno del Distrito Federal.

1 Cfr. Bolos, Silvia, “Presentación. Espacios públicos/privados: el problema de las mediaciones”, en Bolos, Silvia (Coord.), *Mujeres y espacio público: construcción y ejercicio de la ciudadanía*, México, UIA, 2008, p. 15.

2 Como resultado de la creación de dichos espacios se redefine el ámbito de lo público. La esfera pública deja de ser propia a la acción estatal, para expresarse como un espacio “abierto” construido con la confluencia ciudadanía-Estado.

En esta presentación ofrecemos un ejemplo claro de cómo se manifiesta socialmente ese ejercicio de intermediación de los órganos autónomos en la formación de espacios públicos donde logran confluír ciudadanía-Estado. Para ello, analizaremos el espacio de encuentro que el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) ha posibilitado con las *Mesas de Diálogo por la Transparencia*.

En la formación de los espacios públicos, como ámbitos sociales de diálogo, se requiere de la disponibilidad de información sobre diferentes temas o asuntos públicos, para que una ciudadanía tan heterogénea esté informada y pueda influir en los actos de gobierno. Por esa razón, también expondremos algunas propuestas que están formulándose actualmente en relación con el término de *Transparencia Focalizada*, y que mediante ellas se busca poner a disposición de sectores poblacionales específicos, información estratégica que poseen los entes públicos con el fin de fomentar una cultura de la transparencia y la participación ciudadana en temas o asuntos de interés social.

La ponencia se divide en dos apartados. En el primero nos acercaremos brevemente al tema y al desarrollo de la mesa de diálogo como ejemplo de un escenario donde interactúan, argumentan y se coordinan integrantes de la sociedad así como del gobierno local. Mientras en el segundo, ubicaremos desafíos futuros en la construcción y consolidación de los espacios públicos con el tema de la transparencia focalizada.

### **Mesa de Diálogo por la Transparencia**

La *Mesa de Diálogo* es un espacio abierto de interacción, entre ciudadanía y gobierno, donde se busca privilegiar el consenso. Dichos espacios han sido posibilitados por el InfoDF quien en atención a un reclamo ciudadano,<sup>3</sup> coordina los encuentros entre entes públicos y organizaciones sociales. El propósito de la *Mesa de Diálogo* es figurar como “un mecanismo permanente de interlocución y de integración de acuerdos, entre la sociedad civil y los Entes Públicos [...] a fin de fortalecer el derecho de acceso a la información pública y la transparencia gubernamental en el Distrito Federal”.<sup>4</sup>

La *Mesa de Diálogo* tiene una composición *paritaria* en la que confluyen igual número de representantes de los entes públicos y organizaciones civiles. Se integra por doce miembros permanentes: seis representantes de organizaciones sociales, que en su trabajo están vinculados al tema de la transparencia y acceso a la información (Fundar: Centro de Análisis e Investigación, Alianza Cívica, Cultura Ecológica, Artículo XIX, Equipo Pueblo y Ciudadanos por Municipios Transparentes), así como seis participantes de los entes públi-

---

3 La Mesa de Diálogo es un proyecto que surge como propuesta de la organización civil “Artículo XIX” al InfoDF, de crear una instancia de diálogo permanente entre entes públicos y organizaciones sociales, con el fin de mejorar las prácticas de transparencia gubernamental. Al respecto se puede leer la versión estenográfica de la sesión inaugural de la Mesa de Diálogo que se encuentra en la dirección: [http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/2008/mesa\\_dialogo/ver\\_este\\_inaguracion.pdf](http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/2008/mesa_dialogo/ver_este_inaguracion.pdf).

4 Mesa de Diálogo, *Reglamento Interno*, Noviembre, 2008, p. 1.



cos de los cuales tres son del órgano ejecutivo local (Subsecretaría de Gobierno, Oficialía Mayor, Coordinación General de Modernización Administrativa), tres del órgano legislativo (Asamblea Legislativa), uno del órgano judicial (Tribunal Superior de Justicia), y uno más de los órganos autónomos (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal). Además de los miembros permanentes, participan como temporales otros actores provenientes de la academia, de organizaciones sociales, del sector público y privado, quienes son invitados para que contribuyan al análisis, y desahogo de los temas abordados en la mesa.

En este escenario igualitario en el cual intervienen actores políticos y sociales, la comunicación es el principal medio para llegar a consensos entre las partes. Ello, además, nos revela la necesidad de que en sociedades pluralistas las relaciones Estado-sociedad se funden, no a través de la imposición de una sola visión, sino por el diálogo permanente entre los diferentes actores.

El 11 de septiembre de 2008, se inauguraron los trabajos de la *Mesa de Diálogo por la Transparencia* en la sede del InfoDF. De este encuentro se resaltan tres aspectos importantes de mencionar:

a) En la formación de espacios públicos se requiere una *ciudadanía informada* capaz de argumentar y dialogar con el Estado. Para ello, resulta imprescindible que el gobierno haga llegar a la sociedad un conjunto de información sobre actos, políticas públicas, y temas de interés común.

De ahí, lo significativo de la instauración de la Mesa de Diálogo, debido a que por primera vez gobierno y organizaciones sociales acordaron construir puentes de comunicación en materia de transparencia en temas prioritarios para el Distrito Federal, tales como: *seguridad pública, medio ambiente, programas sociales, programación y presupuesto, servicios de salud, y partidos políticos*.

b) En dicha iniciativa se mantiene implícito el compromiso de diferentes actores políticos y sociales de continuar con el proceso de democratización en el Distrito Federal. En un contexto social *complejo* como se observa en esta ciudad, es imposible conseguir escenarios de gobernabilidad y “enfrentar el futuro con proyectos de desarrollo sostenido”<sup>5</sup> sin la participación y colaboración de la ciudadanía. Por otra parte, una mayor participación de la ciudadanía en cuestiones públicas de seguridad, medio ambiente, programas sociales, servicios de salud (como los que busca abordarse en las mesas de diálogo) muestra el compromiso desde las organizaciones civiles por generar condiciones sociales de mayor igualdad y justicia social.

c) Así, en esta confluencia de actores políticos y sociales como es la *Mesa de Diálogo*, se expresa la determinación de generar una nueva relación o contrato social entre gobierno-ciudadanía, en donde la agenda de democratización está acompañada con el compromiso de alcanzar una mayor justicia y equidad social.

---

5 CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, México, 2000, p. 349.

En el desarrollo de la Mesa de Diálogo se han abordado hasta el momento los temas de: *seguridad pública y medio ambiente*. Dos problemáticas prioritarias en la vida cotidiana del Distrito Federal, que requieren de una amplia colaboración de la ciudadanía, además de que traen desafíos importantes para la gobernabilidad de esta ciudad.

Por el lado de la seguridad pública, se evidencia el grave problema de la cohesión y del conflicto social que se vive en la ciudad. Las consecuencias de la inseguridad se traducen en una disminución en la calidad de vida de las personas: se evita asistir a ciertos lugares públicos, se reducen las interacciones sociales, y se percibe en algunos sectores un proceso de segregación socio-espacial. Aunado a lo anterior, existe una desconfianza entre autoridades políticas y ciudadanía que figura como un obstáculo para enfrentar dicha problemática. De ahí, la importancia de destacar el esfuerzo que ha representado la *Mesa de Diálogo* en materia de seguridad pública, debido a que manifiesta ese compromiso entre ciudadanía y Estado de fundar una nueva relación de colaboración que se logre traducir en una mejora en la seguridad ciudadana y en el fortalecimiento de la sociedad.<sup>6</sup> En los trabajos de la mesa se han priorizado los siguientes acuerdos: a) generar y homologar indicadores delictivos con la elaboración y aplicación de un Catálogo Único de Delitos;<sup>7</sup> b) Impulsar formas alternas de difusión que pongan a disposición del ciudadano información útil sobre seguridad pública;<sup>8</sup> c) elaborar un estudio en materia de costo de justicia;<sup>9</sup> y, d) impulsar acciones de transparencia focalizada<sup>10</sup>.

---

6 En materia de seguridad pública se llevó a cabo, el 7 de noviembre, la primera reunión de trabajo. En la reunión asistieron como invitados, representantes de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, y de la Seguridad Ciudadana, A.C., además de los participantes permanentes.

7 El objetivo del Catálogo Único de Delitos (CUD), es ofrecer estadísticas delictivas del fuero común, homogéneas y transparentes. Con dicho instrumento, se busca “...ordenar el registro de la incidencia delictiva del fuero común, por etapas del proceso penal y el diseño de indicadores de seguimiento” (Presentación Catálogo Único de Delitos, en Carpeta de documentos, Mesa de Diálogo, 22 de junio de 2009).

8 Al respecto, se concretó la elaboración de un cartel denominado “La Transparencia es útil, fortalece la seguridad” el cual estuvo a cargo de la organización Fundar.

9 Sobre este punto, la Procuraduría General de Justicia del DF elaboró un estudio sobre el costo total de justicia por dependencia, en el cual contempla los gastos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el Tribunal de Justicia, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario y de la misma PGJDF. Para el estudio del documento está disponible en la siguiente dirección: <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/1-3-1/fuentes/p-costo.pdf>.

10 Dentro de los temas abordados en la Mesa de Diálogo destacan dos asuntos sobre transparencia focalizada: el primero relacionado con la creación de un portal ciudadano que concentre información relevante en materia de seguridad pública. Mientras, el segundo con la exposición del programa de visitantes en movimiento, que forma parte de los programas de contraloría ciudadana coordinados por la Contraloría General del Distrito Federal y que tiene como propósito promover y evaluar la transparencia en las Agencias del Ministerio Público. Por la relevancia que tiene el trabajo de los contralores en materia de seguridad pública se expuso la pertinencia de integrarlos como miembros permanentes de la Mesa de Diálogo. Para un estudio más detallado de dicho programa *Cfr.*, la siguiente dirección: <http://www.contraservicios.df.gob.mx/contraloriac/programas/agencias.php>.

Mientras, en relación con el medio ambiente, los procesos de “modernización” y el uso intensivo de los recursos naturales han dado como resultado un impacto negativo en materia ambiental, al punto de discutir la viabilidad futura de la ciudad. Hoy, el desarrollo sostenible debe contemplar un uso razonable y adecuado del entorno físico-natural. Para lo cual, se requiere de la construcción de mecanismos sociales de cooperación en la implementación y evaluación de la política ambiental del Estado. Por esa razón, no resulta casual que la *Mesa de Diálogo* aborde como un asunto prioritario en el nuevo *pacto* entre gobierno y sociedad civil, el tema ambiental. El 12 de marzo de 2009, se realizó la primera sesión de trabajo de la Mesa en el tema de medio ambiente.<sup>11</sup> En dicha reunión se acordaron: a) Crear un portal de información ambiental que sea alimentado por las autoridades en los temas de agua, aire, residuos, suelo, movilidad y otros; b) Elaborar mapas delegacionales que muestren información detallada sobre la calidad de aire, las zonas protegidas, la conservación del suelo, y los niveles de contaminación, entre otros; c) Difundir la nueva legislación sobre manejo de residuos en el Distrito Federal; d) Crear un inventario sobre la cantidad de cascajo producido; y e) Crear un fondo ambiental público en el cual se realicen monitoreos, estudios y programas relacionado con temas ambientales en el Distrito Federal.<sup>12</sup>

### Transparencia focalizada

El tema de la democratización está acompañado al debate de la equidad y la justicia social.<sup>13</sup> En el caso del Distrito Federal, eso se hace más evidente cuando observamos las diferencias sociales, culturales y espaciales existentes. La cuestión entonces es, cómo contribuir a la conformación de ciudadanía, y a la promoción de la equidad desde el ámbito de la transparencia y el acceso a la información.

Así, la transparencia *focalizada* se presenta como un medio por el cual se intenta promover esa equidad y justicia social. A partir del reconocimiento de las diferencias socioculturales de la ciudad, se busca que determinados sectores sociales accedan a la información y al conocimiento de asuntos públicos específicos con el fin de propiciar *condiciones* de “*igualdad simbólica*”<sup>14</sup> que influyan en las decisiones cotidianas de las personas y que eso impacte en la mejora de su calidad de vida (ingresos, salud, conocimiento y educación).

---

11 En la Mesa de Diálogo asistieron como invitados representantes de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal y de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, y Cultura Ecológica A.C., además de las organizaciones participantes permanentes.

12 Para un estudio de los trabajos de la Mesa en el tema de Medio Ambiente Cfr: <http://www.mesadetransparencia.df.gob.mx/>.

13 En este sentido, Alberto Melucci señala que: “El grado de democracia de una sociedad se mide por su capacidad para redefinir las instituciones y los derechos, y con ello reducir gradualmente la desigualdad...que la propia sociedad genera”, en Melucci, Alberto, *Acción colectiva, vida cotidiana, y democracia*, México, El Colmex, 2002, p. 21.

14 La discusión sobre igualdad simbólica está circunscrito en el debate de desigualdad compleja o sistémica. De forma general, se plantea que aquellos sectores sociales que viven en una situación de pobreza material,

El campo de la transparencia focalizada, es otro escenario de confluencia entre sociedad-Estado. La promoción de condiciones sociales de equidad y justicia social en esta ciudad, ha sido un reclamo ciudadano así como un tema prioritario en la agenda del gobierno local; es un punto de consenso entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil el hecho de impulsar una igualdad de oportunidades para que diferentes sectores de la población, no sólo tenga acceso a los “bienes” materiales sino también participen en la toma de decisiones y en el espacio público. Para ello, resulta indispensable, la circulación y el acceso a la información como medio de formación de ciudadanía con lo cual sectores excluidos tendrían “...mayor presencia en las decisiones políticas y [así] más viabilidad [en el] pleno ejercicio de derechos sociales y culturales...”<sup>15</sup>

En relación con el tema de la transparencia focalizada en el Distrito Federal destacan los esfuerzos siguientes:

a) El apoyo a proyectos desarrollados por organizaciones de la sociedad civil, desde un enfoque de transparencia y acceso a la información, que buscan propiciar mejores condiciones de equidad y justicia social en determinados sectores sociales. Ejemplo de ello, son las convocatorias de coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social, que en su eje temático 7) Derecho de acceso a la información pública, transparencia gubernamental y rendición de cuentas se apoya en el desarrollo de proyectos de transparencia focalizada.<sup>16</sup> O bien el programa de participación social por la transparencia en el Distrito Federal, el cual fomenta el InfoDF, y que tiene, precisamente, dentro de sus ejes de participación para las organizaciones el relativo a la transparencia focalizada.<sup>17</sup>

---

también enfrentan una pobreza simbólica. La pobreza simbólica refiere a los escasos años de escolaridad, a una menor accesibilidad a los nuevos medios de información, a las decisiones públicas, y redes sociales. Así, con el término de igualdad simbólica se alude a la búsqueda, por medio de políticas públicas, para que sectores desfavorecidos accedan a la información, al conocimiento, a la educación que deriven en una mejora de su bienestar social y en una mayor participación en la esfera pública. *Cfr.* CEPAL, *op. cit.*, pp. 301-302.

15 *Ibidem.*

16 El InfoDF mantiene un convenio de colaboración para participar en el programa de coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal. Dicho convenio tiene como objetivo: cooperar con las organizaciones de la “...sociedad civil para lograr una mayor cohesión y organización social, en la búsqueda de soluciones a los problemas comunes y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, familias y grupos sociales en general” (Ver pág. 3 del convenio que celebran la Secretaría de Desarrollo Social y el InfoDF en la siguiente dirección electrónica <http://www.infodf.org.mx/iaipdf/doctos/pdf/acuerdos/2008/acuerdo049.pdf>). A través de este convenio, en las convocatorias emitidas por la Secretaría de Desarrollo Social se incorpora el eje 7 relacionado con el tema de transparencia y acceso a la información. (Como ejemplo *cfr.*, la última convocatoria: <http://www.dif.df.gob.mx/dif/DGIDSCconvocatoria.pdf>).

17 En la última convocatoria del Programa de participación social por la transparencia en el DF, 2009, se contempla en el eje de participación B), la posibilidad de que concursen proyectos enfocados a la transparencia focalizada los cuales deben de contemplar acciones tendentes para “...generar, ordenar y presentar la información pública de forma idónea y oportuna, que busque resolver problemas sociales con-

b) Recientemente se ha buscado desarrollar programas de transparencia focalizada por medio de la elaboración de portales electrónicos que concentren información relevante para el ciudadano con el fin de propiciar una mayor participación social y una mejora en su calidad de vida. La intención de los portales es contribuir a la solución de problemas sociales prioritarios en la vida cotidiana del Distrito Federal, tales como seguridad pública, medio ambiente, servicios de salud y política social.

Sin embargo, dichos portales presentan límites en sus alcances por la carencia que existen en diferentes sectores sociales de acceder a los sitios electrónicos. Así que un desafío importante en materia de transparencia focalizada mediante la creación de portales ciudadanos, se presenta en los mecanismos sustitutos que se emplearán para circular información pública oportuna, veraz y de forma clara, en aquellos núcleos poblacionales o espacios sociales que no tienen posibilidad de conocer la información pública disponible en Internet. De aquí, se deriva además, otro reto importante relacionado con la definición de la población objetivo para las acciones de focalización, y cuáles serán los criterios que emplearán para ello (situación económica, composición cultural, grupos de edades, segregación espacial).

La transparencia focalizada es un ámbito en proceso de construcción que cada vez es más explorado por diferentes entes y órganos públicos con el fin de propiciar nuevas expresiones ciudadanas provenientes sobre todo de aquellos sectores que por cuestiones culturales, religiosas, sociales, de género, se encuentran aún al margen del círculo de la información y del conocimiento en torno al ámbito público. Es por ello, un ámbito importante en el proceso de consolidación de la democracia en el Distrito Federal.

### Bibliografía

- Ackerman, John, *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*, México, Siglo XXI, 2007.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, México, FCE, 1989.
- Bolos, Silvia, "Presentación. Espacios públicos/privados: el problema de las mediaciones", en Bolos, Silvia (Coord.) *Mujeres y espacio público: construcción y ejercicio de la ciudadanía*, México, UIA, 2008.
- CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, México, 2000.
- Melucci, Alberto, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, EL COLMEX, 2002.
- Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, México, FCE, 1995.
- Varios autores, *Lógicas de participación ciudadana en la Ciudad de México*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2008.

---

cretos y estimular el uso de la información para lograr un beneficio social específico...". (En Convocatoria al Programa de Participación Social por la Transparencia, [http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/2009/ppstpdf/convocatoria\\_ppstpdf\\_09.pdf](http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/2009/ppstpdf/convocatoria_ppstpdf_09.pdf), p. 4).

## Hemerografía

Carpeta de documentos, *Mesa de Diálogo*, 2008.

Carpeta de documentos, *Mesa de Diálogo*, 22 de junio, 2009.

## El ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información pública a través de órganos autónomos

*Alfonso Páez Álvarez\**

El ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información pública se sustenta en un supuesto inicial: El ciudadano está interesado por los asuntos públicos y requiere de información para tomar decisiones en relación a tales asuntos. Se presume así que complementariamente existe un interés de los ciudadanos por enterarse de las cuestiones públicas y establecer mecanismos de acción respecto a ellas. Bajo esta consideración inicial, una tarea sustantiva de los organismos de transparencia es el de fomentar el cambio hacia la cultura de apertura informativa.

Sin el supuesto anterior, no puede funcionar armónicamente el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública, ya que perdería su esencia básica. Sin personas interesadas en conocer qué hacen los funcionarios públicos, cómo lo hacen, por qué razones actúan, bajo qué parámetros, qué asuntos no atienden, cómo utilizan los recursos, cuáles son los fundamentos de sus actuaciones, a qué sectores benefician, sin lo anterior el ejercicio del derecho de acceder a la información pública resulta de facto un derecho nugatorio.

En este contexto el derecho de acceder a la información representa un imperativo fundamental de las actuales sociedades democráticas. La participación libre en la vida política ha surgido como una respuesta de la sociedad a la demanda del hombre por consolidar las condiciones para su desarrollo. Es el resguardo del hombre y de su familia, y la plataforma para su desenvolvimiento que hace posible su progreso individual y colectivo. “La experiencia comparada muestra que el acceso a la información está relacionado con la consolidación de los Estados democráticos contemporáneos” (Castells, 2005).

Sin embargo, en el actual estado de civilización parece indiscutible que el acceso a la información supone el cumplimiento de una necesidad elemental del ciudadano moderno, ya que a través de esa información resuelve aspectos centrales de su vida.

Por ello la necesidad de incluir en la agenda sobre la discusión de este tema la idea de responsabilidad social para la participación ciudadana en el uso del derecho de acceso a la información pública, que es posible configurar tomando en cuenta los siguientes factores:

---

\* Comisionado Presidente de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.

Primero: Hoy en día los ciudadanos buscan cada vez menos por *motu proprio* los elementos necesarios para formar su criterio sobre lo público, inicialmente porque interesan mucho más los aspectos relativos a la satisfacción de sus necesidades personales y de supervivencia, y complementariamente porque los *mass media* informativos facilitan esta tarea al transmitir y hacer llegar a las personas, fácil y cómodamente informaciones de todo tipo. Así, los asuntos públicos son presentados a través de estos canales con posiciones más o menos simplistas, de fuerte contenido emocional y, en el caso de los medios audiovisuales, a base de imágenes o sonidos, lo que acentúa la simplificación informativa. Esta situación presenta un problema de fondo relativo a que las informaciones difundidas por los medios masivos no son captadas de igual manera por todos ya que existen elementos distintos para asimilar, interpretar y valorar los contenidos informativos que vierten los medios de información y consecuentemente actitudes y disposiciones para actuar contaminadas o influenciadas.

Segundo: El uso del derecho de acceso a la información pública no debe limitarse al supuesto de saber sólo por saber, ya que ahora, en estos momentos, se encuentra a nuestra disposición una gran cantidad de informaciones a las cuales instantáneamente podemos acceder. Datos, cifras, normas, licitaciones, obra pública, legislación, trámites y diversos supuestos, los cuales anteriormente era casi imposible conocer y hoy podemos saber sin ningún obstáculo. El problema ahora es: qué utilidad le damos a esa información, cómo usarla en nuestro beneficio, cómo profundizar con esas bases el conocimiento de lo que hacen las entidades públicas. La respuesta a estas interrogantes naturalmente no es sencilla e implica mucho el irnos familiarizando con estas nuevas posibilidades propuestas por el acceso a la información pública. Estar capacitados para dar este segundo paso seguramente constituirá un cambio substancial en la sociedad.

Tercero: Es indispensable hablar de nuevos ciudadanos y nuevos funcionarios o servidores públicos, ya que ambos son esenciales en el proceso de implementación del derecho de acceso a la información. Nuevos ciudadanos sobre los que predomine un concepto, la responsabilidad, inicialmente para convertirse en actores fundamentales sobre el conocimiento de lo público, un ciudadano virtuoso que ejercite al máximo sus derechos y prioritariamente sobre lo público que incide en su vida y que además desarrolle la habilidad de utilizar todos los medios legales disponibles a su alcance para mejorar su vida. Nuevos funcionarios concientes de que ahora el servicio público se ejerce bajo dos premisas: la transparencia y la rendición de cuentas. Servidores públicos que comprendan que todos sus actos van a ser vigilados por alguien y que además de cumplir con sus funciones sustantivas, tendrán ahora que cumplir con una función extra: informar a las personas.

Así, la posibilidad de informarse pasa de la simple discrecionalidad del funcionario público de publicitar su imagen informando sólo lo que quería o le convenía, a la obligatoriedad jurídica de rendir cuentas de todo su accionar, colocando la figura del servicio público en un panóptico que puede ser analizado y vigilado por la sociedad desde diversos ángulos.



El ejercitar este derecho incentiva nuevas relaciones entre las entidades públicas y la sociedad, procura sin duda configurar una nueva sociedad, una sociedad más participativa, enterada y prevenida, donde prevalezca la información, la averiguación, las referencias, las pruebas que se deducen de la misma información, las explicaciones y los argumentos, pero sobre todo la verdad y la razón, como los nuevos vectores que van a configurar el extracto de una nueva cultura de acceso a la información.

La legislación actual sobre la materia abre un amplio espectro de posibilidades para adentrarnos en las partes oscuras de las entidades públicas y vigilar su accionar, pero es evidente que en estos momentos no se sabe qué información pedir, aunque no se ha entendido que eso no es imputable a la Ley, y en la medida en que nos estemos más capacitados para solicitar información crucial se obtendrán los mejores resultados.

Todos requerimos de información, aunque ésta no es nada sin un contexto, la necesidad imperiosa de los órganos autónomos de transparencia es lograr configurar espacios sociales amplios, que el insumo de datos, archivos y expedientes públicos sirvan para todos, y evitar de esta manera que sean utilizadas de forma amañada y exclusiva por los funcionarios públicos que administran esta información.

La capacidad para capacitar será tarea permanente de estos organismos de acceso a la información, ya que la toma de decisiones adecuadas es fundamental, para esto es indispensable dejar en claro las prácticas para el manejo de la información, que se inician desde los datos que se recaban, el procedimiento para compartirlos y para acceder a ellos, y la argumentación legal de no proporcionarlos

Se requiere fortalecer los derechos nacientes, así el derecho de acceso a la información pública vinculado con el derecho de participación ciudadana integran una fórmula especial para transformar las sociedades actuales. Los organismos de transparencia cuentan con todos los elementos para abrir canales de participación ya que todo tipo de proceso operativo que involucre conductas y decisiones requiere cierto nivel de información. La propuesta para los organismos garantes del acceso a la información pública es alentar el máximo nivel de información para todas las personas y estar en condiciones de saber todo lo posible jurídicamente con el menor esfuerzo.

Hay que entender que es fundamental el contacto con la ciudadanía, la característica de la generalidad de las normas jurídicas produce como efecto inmediato entre lo establecido y lo real, pero existe un antídoto inmediato que es el sentido común y se traduce encaminar las directrices establecidas a acciones concretas impregnadas de probidad, honradez, lealtad, respeto y disposición de servicio, que se constituyen como ejes rectores de las acciones de los organismos garantes de la transparencia informativa.

El ejercicio de este derecho fundamental se sustenta en tres premisas básicas, mismas que a su vez sirven como guías de conducta para los órganos de transparencia, estos supuestos son:

a) La información es un bien público: La información ha salido de su escondite para aparecer como la protagonista del momento actual y junto con el conocimiento, se presentan

como el paso obligado para realizar las valoraciones, críticas o reflexiones que nos lleven a emprender acciones, producir o tomar decisiones. Llámese materia prima o insumo insustituible, la información ha pasado a ser el ingrediente de nuestra cotidianeidad o en otro plano, el componente supremo para que la economía avance, la ciencia se desarrolle o la industria produzca. Por ello, el uso de la información es una actividad ineludible en el mundo actual pero para tales efectos se impone la condición del acceso para que el uso sea posible y equitativo. De aquí que, si valoramos la información como materia prima, un recurso renovable, un valor, un insumo, un producto social o una mercancía, de ello dependerá entonces el trato que le demos para lograr que ese acceso sea fácil o dificultoso. En este caso, no obviamos que la información tiene un costo y que como tal, se apropia y se concentra en pocas manos porque es la única vía para generar conocimiento, para renovar el recurso productivo que es la información.

Resulta difícil escoger una definición de información, pero sí podemos aclarar de qué estamos hablando y optar por una de ellas. Wersig expone una muy breve: *Información es conocimiento para la acción* (1993) y esta definición es acertada porque liga dos conceptos que generalmente mezclamos, porque están intrínsecamente relacionados. No hay información sin conocimiento y tampoco podemos obtener conocimiento sin información, pero como bien lo advierte Stone *reducimos la incertidumbre con información*. (1995). El conocimiento genera poder y una forma de sostener ese poder es acaparando la información. Para ello se aplican múltiples formas, y una de ellas muy efectiva es evitando la existencia de eficientes sistemas o servicios de información, allí donde no conviene que existan. Resulta fundamental sostener esta premisa como eje central del funcionamiento del órgano de transparencia, ya que si colocamos a la información como el eje que mueve las actividades cotidianas lograremos en esa medida valorar su importancia.

b) La información pertenece a las personas: Si se quiere llegar a un efectivo proceso de instrumentalización del Derecho de Acceso a la Información, resulta de vital importancia convencer a las personas de que ésta les pertenece, que es suya, que tienen el derecho de saberla y que los funcionarios solamente son administradores de la información y sujetos obligados para compartirla. El derecho de conocer el funcionamiento del Estado es muy amplio y las personas siempre podrán escudriñar sobre el accionar de los funcionarios y sus acciones como tales. De la capacidad que tengan las personas para estructurar solicitudes de información, razonadas y precisas, dependerá en mucho el éxito de este proceso, que no culmina con la respuesta de una solicitud sino con el conocimiento de determinada parcela de la realidad circundante. Funcionar operativamente como un tribunal ciudadano de transparencia y aplicar el principio de máxima publicidad de la información complementan esta idea y la aterrizan en la realidad

c) El servidor público sólo es un sujeto obligado por la ley. En este contexto el servidor público tiene, además de sus responsabilidades habituales, cinco obligaciones puntuales derivadas de los procesos de información pública. Un funcionario del Estado siempre dis-

puesto a *contestar y dar respuesta* a los cuestionamientos o solicitudes de información de las personas, más por convicción que por obligación, aunque el régimen obligacional de los servidores públicos en torno a las obligaciones derivadas de las legislaciones de acceso a la información pública se encuentran perfectamente definidas y se circunscriben a *asesorar* a las personas cuando por algún motivo un solicitante no conoce el procedimiento o la forma para hacer llegar una solicitud de información, el funcionario tiene la obligación de instruirlo en torno a esto. Los servidores públicos también deberán *compartir* información, ya que esto constituye la manifestación más tangible de la Ley de Acceso a la Información, ya que cuando se obtienen datos, documentos o archivos el sujeto conoce de primera mano la estructura y el funcionamiento de las entidades públicas. Otra obligación se relaciona con el proceso de *sistematizar* la información para colocarla disponible a todo el público en formatos de fácil acceso e incentivar con ellos que las personas encuentren y utilicen esos datos. El uso de las modernas tecnologías de la información e Internet es la tendencia generalizada. También encontramos la obligación de *conservar* la información a fin de proteger los datos que estén bajo su cuidado, cuidarlos de su deterioro anormal o de su destrucción total así como de su pérdida, ya que es muy frecuente trunca el proceso de acceso a la información invocando la no existencia de los datos o documentos que se solicitan. Finalmente, encontramos una obligación en sentido negativo referente al hecho de *no compartir* la información clasificada, ya que toda Ley de Acceso a la Información Pública especifica restricciones al acceso que tienen que respetarse por estar estructuradas desde la perspectiva normativa. Las obligaciones de compartir información no deben transformarse en un ritual burocrático de reuniones y levantamientos de acta, sino partir de la necesidad de aprender constantemente, tanto en forma pasiva, como a través de una sistematización de los conocimientos, práctica y experiencias de la población, respetando las áreas de información reservada y confidencial. El órgano autónomo que aplica la ley de transparencia debe mantener una sana distancia con los sujetos obligados, ser sensible para capacitarlos en torno a las mejores prácticas de uso del derecho de acceso, pero también estar siempre en condiciones y preparado para actuar cuando no se dé la información que legalmente deba de compartirse con un solicitante.

Nunca como ahora hemos estado tan cerca de hacer algo trascendental para todos. La responsabilidad histórica de impulsar lo anterior es inevitable. Todas las sociedades buscan llegar a estadios mayores de desarrollo, procuran ir hacia delante, no podemos retroceder ni un centímetro, ya que hacerlo es volver al nocivo reino de lo secreto que opaca y favorece la ausencia de participación ciudadana. Los órganos autónomos de transparencia son en este momento una bujía autocargable que ilumina y da luz al camino de la transparencia informativa.

### Fuentes de información:

Castells, Manuel, *La era de la información, economía, sociedad y cultura*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2005.

Stone, M., "Information: A Plea for Clarity of Meaning", *International Forum on Information and Documentation*, 1995.

Wersig, G., "Information Science: The study of postmodern knowledge usage", *Information Processing and Management*, 1993.

## Los OPAM: minorías efectivas

*Huini Nawi Pérez Reséndiz\**

La democracia se basa en la mayoría, sin embargo, también considera y respeta a la(s) minoría(s), las cuales se forman con un interés en común, y en general buscan el mismo objetivo; respecto a los derechos humanos básicamente, algunos otros puntos son: la democracia, el respeto al voto, la rendición de cuentas, la justicia y la legalidad, para que exista la democracia se tiene que tener una participación de mayoría para cualquier elección, y la minoría tiene que acatar lo que a contra parte se eligió, hay que tomar en cuenta que podemos observar el fenómeno desde el otro extremo, o sea, la minoría, en algunas ocasiones, ésta es sin duda la que elige y/o determina asuntos públicos; un ejemplo de la minoría se puede ver en las pasadas elecciones para gobernador del Estado de México en el año 2000, proceso dentro del cual se observa el hecho de la poca afluencia de la población a las urnas, y por tanto se toma como base la población que ejerce el voto para otorgar el cargo público al candidato electo por la “mayoría”, mayoría entendida, como la minoría que fue a emitir su voto, esto es una forma de ajustar el sistema para que siga funcionando.

Así como este ejemplo muestra la efectividad de las minorías, es como se puede explicar el funcionamiento de los OPAM, ya que producen información de interés general y comparten puntos de vista con la ciudadanía, lo que permite que se lleve al Estado camino hacia la democracia.

Las minorías son ejemplos de libertades, si bien es cierto que hay un sesgo en cada de los grupos minoritarios, así como sometimiento a la voluntad del mismo, el individuo decide si le simpatiza alguno, el poder ingresar a su forma de pensar incluso del grupo mismo, asimismo tiene la libertad de poder determinar mi opinión y posición no coincide con ninguna agrupación y no entra a ninguna; en contraste, –Sartori– el voto es de criterio electoral y el agrupamiento es de carácter decisorio, las mayorías eligen de lo que se les ofrece, una minoría (OPAM) analiza lo que tiene y aporta alternativas y/o sugerencias para la defensa de los derechos humanos, busca la justicia, legalidad y transparencia en los procesos públicos y de interés común.

Cuando digo que son efectivas me refiero a que son un punto clave de la democracia y de la ciudadanía; de la primera porque da libertad plena y la segunda porque permite la creación

---

\* Pasante de la licenciatura en Sociología de la UNAM.

de grupos con un objetivo a favor de los ciudadanos en general, es decir, pese a que sólo un grupo defiende una causa, ésta inmiscuye a toda la población y es ejercer una voluntad positiva a una mayoría. La efectividad, se afirma con los resultados y un ejemplo de esto es; el que analiza (ó) Amnistía Internacional, sobre el caso de Martín del Campo, es importante y de gran avance que un grupo se haya interesado por una persona, es un caso específico de violación de derechos humanos y de injusticia, el cual divulgado propició a que estudiosos de la materia penal de procuración de justicia, e incluso derechos humanos, defendieran esta causa y sirvió para saber que no sólo hay un caso, sino que hay repetidos en la sociedad, pero para llegar a este estado de concientización de la ciudadanía se requería partir de un punto específico, este aspecto muestra que la mayoría ejerció su voluntad de defensa y denuncia sobre la mayoría, lo cual confirma la funcionalidad que tiene un organismo libre dentro de la sociedad.

La minoría, según sea su caso, va a buscar la forma de cubrir una necesidad específica, si bien es cierto que cada cual aboga por cubrir sus necesidades y posteriormente la de los otros, es factible que una minoría llegue a un consenso a que la mayoría lo haga (esto no significa que sea imposible para la última, sólo que le implicaría una mayor cantidad de tiempo), el ciudadano se puede identificar con el OPA que eligió y por ende quiere decir que cubre todas o gran parte de sus necesidades, al igual que comparte la causa por la cual se defiende.

Cabe destacar, que todo lo anterior no critica ni pretende reemplazar la esencia de los muchos, pero si son una opción completamente viable, para poder disminuir parte de la corrupción que tiene la democracia, misma que menciona Montesquieu “dos excesos tiene que evitar la democracia el de la desigualdad, que la convierte en aristocracia o la lleva al gobierno de una solo, y el de una igualdad exagerada que la conduce al despotismo, como el despotismo acaba por la conquista”.<sup>1</sup> Por lo tanto, es correcto mencionar que los OPA buscan justicia, el cual puede ser el punto medio.

Hacer la diferencia de agrupaciones y organismos es importante, en lo escrito se ha hablado de grupos (esto por tomar en cuenta a cualquier tipo de minoría), empero, al hacer referencia a organismo, invita a la distinción de los mismos; un grupo puede tener fundamentos y estar organizado, lo cual no necesariamente ser indispensable para el funcionamiento del Estado, cosa contraria a un organismo, éste es parte de la función del mismo, y es necesario que exista porque ayuda a regularlo, acción precedida a que el sistema se *autocomponga* basado en los avances que muestran los OPA, y tomado en cuenta su causa de defensa.

### Bibliografía

- Locke John, *Ensayos sobre el gobierno civil*, 3ª edición, México, Porrúa, 2003.  
 Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 15ª edición, México, Porrúa, 2003.  
 Rousseau, Jean Jaques, *El contrato social*, Espasa Calpe S. A., 2003.

---

1 Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2003, p. 104.

## ¿El derecho a la información será garantizado por el Estado?

*Jesús Ramírez Millán\**

### **Premisa**

El ejercicio del derecho de acceso a la información no estará garantizado cuando la propia Constitución se autolimita por la reserva de ley.

Las últimas modificaciones al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo demuestran.

### **Antecedentes**

El derecho a la información debió recorrer un largo sendero, desde su incorporación en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lograr la expedición de la legislación necesaria para acceder a la información y así darle efectividad a esta garantía.

El Poder Reformador de la Constitución, conocido como Constituyente Permanente, ha buscado siempre proteger todo derecho que por su propia naturaleza debe subsistir en todo Estado social y democrático de derecho y para ello, la historia escrita en las declaraciones sobre las libertades del individuo han sido los documentos básicos para conocer los derechos fundamentales del hombre y buscar su garantía frente al Estado.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Constitución de los Estados Unidos de América de 1776, y fundamentalmente la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 1948, en cuyo artículo 19 se afirma que éste adquiere la calidad de un derecho universal, son sólo algunos de los documentos que han orientado al constituyente en la reforma y adición a la Constitución de 1917 para así equilibrar el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada en tanto que, el Estado asume la obligación de cuidar que la información corresponda a una realidad y ayude a una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales.

### **La interpretación jurisprudencial**

Es a la luz de estos argumentos que la incorporación del derecho a la información ha sido objeto de interpretaciones jurisprudenciales, entre otras, como las vertidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien ha sostenido dos criterios diferentes.

---

\* Alumno del Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho Culiacán de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Director de Asuntos Jurídicos y Proceso Legislativo del Congreso del Estado de Sinaloa.

En un primer momento consideró al derecho a la información como un derecho social cuya materialización corresponde a la ley, y en tanto no se expida ésta, sería una mera declaración programática.

Posteriormente, esta tesis fue modificada para sostener que el derecho a la información es una garantía individual, por cuya inobservancia procede el juicio de amparo.

De cualquier manera es incuestionable que el derecho a la información, como se le quiera ver, es un derecho fundamental de gran amplitud en el que se contienen, por lo menos, el derecho de libertad de expresión y el derecho de acceso a la información.

Por otro lado, un indebido ejercicio del derecho a informar, cuando se ejerce y afecta a todos, tanto al gobierno como a la sociedad en su conjunto, es indudable que pudiera tener negativas consecuencias.

Es por ello que, el derecho de acceso a la información requiere de límites a través de normas claras de actuación, es decir, del establecimiento de normas que permitan hacer efectiva la garantía establecida en el artículo 6º de la Constitución Federal, con respeto al derecho de los demás.

Para la valoración de las normas que permitan ejercer la garantía del derecho a la información es conveniente tener presente la necesidad de distinguir que el derecho de acceso a la información pública representa las prerrogativas de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establece la Ley.

Así mismo, se requiere considerar al derecho de la información como una disciplina jurídica que tiene por objeto el estudio de la regulación del derecho a la información y el derecho de acceso a la información.

### **Comentarios al marco constitucional**

En nuestro país se ha iniciado, y propagado para bien, la expedición de normas jurídicas para garantizar el acceso a la información pública, como un mecanismo de democratización de la información, de acercamiento del ciudadano a la toma de decisiones, su seguimiento y evaluación y como medio de rendición de cuentas para contribuir a la transparencia gubernamental.

Conforme a la última reforma al artículo 6º constitucional «la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias» están obligados a regirse por los principios y bases establecidos en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, hay un tópico aún pendiente cuando la propia constitución da bases para que la información pueda ser preservada, aún cuando sea temporalmente y por razones de interés público, toda vez que en ello concurre la reserva de ley.



Esta reserva de ley se repite con la información que se refiere a la vida privada y los datos personales, puesto si bien que ésta será protegida, ello será en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, como también sucede cuando se establece que: «Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales», así con la «La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes».

Especial importancia, con motivo de esta reforma es el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos para ser sustanciados «ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión».

Importancia en la medida que el Constituyente no se puso de acuerdo en la calidad que habría de darle al responsable de sustanciar tan trascendental derecho, denominándolo indistintamente órgano u organismo, al tiempo que el otorgamiento de su autonomía no ha resultado pleno, sino limitada a su operatividad, gestión y decisión.

Muchas gracias.



## Los órganos constitucionales autónomos, expresiones de las democracias modernas

*Ricardo Villalobos Gómez\**

Llegamos a este foro, con la finalidad de reflexionar sobre el punto actual de los Órganos constitucionales autónomos, concebidos como piezas fundamentales en la construcción democrática del país, y su novedoso papel en el constitucionalismo mexicano.

Las democracias contemporáneas experimentan actualmente, una transformación radical en la división tradicional tripartita del poder. Durante las últimas dos décadas, tanto la cantidad de organismos independientes, sobre todo muy marcadamente en la rendición de cuentas, como el poder de los mismos se ha acrecentado.

Hoy en día nos encontramos con auditores independientes, comisiones contra la corrupción, institutos electorales, y bancos centrales, Comisión de Derechos Humanos, todos bajo el esquema de órganos autónomos constitucionales. La estructura institucional de la democracia moderna se está redefiniendo. México sobresale en esta tendencia mundial. La Reforma del Estado en México se ha ejercido en gran medida por medio de la creación de nuevos organismos autónomos.

Inicialmente, y a propósito del replanteamiento a la teoría de la división de Poderes, la aparición de los órganos constitucionales responden precisamente a una evolución, tanto en el discurso como en la praxis, del papel de los poderes del Estado contemporáneo y que estos organismos, son los que tienen, como afirma García Pelayo, “una paridad de rango” se perfilan también como posibilidad efectiva de ejercicio del poder público. Así, el doble aspecto fundamental de estas entidades estriba, por una parte, que son organismos del Estado, y por la otra, en su provisión en el texto constitucional como autónomos, es decir, no subordinados al Ejecutivo, Legislativo o al Poder Judicial.

Debemos de tener presente que, las autonomías constitucionales tienen como telón de fondo la democracia constitucional, diseñada para hacer frente a los principios de mayoría y de minoría, y sus reglas suponen abrir espacios institucionales a la representación y a la deliberación pública, y también abrir espacios a los guardianes de la Constitución, como principio normativo fundamental del pacto que fija las reglas preliminares y del juego del sistema político.

---

\* Asesor Jurídico del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.

Esta democracia constitucional se presenta a sí misma como una democracia deliberativa poniendo énfasis en la racionalidad procedimental de las decisiones políticas, pero olvida muchas veces a los guardianes del orden fundamental que hace posible la deliberación. El punto está en que en los procesos deliberativos deben poder manifestarse las diversas opiniones en atención a la diferente adscripción política de aquellos que las mantienen, de tal modo que el principio más elemental en cuanto a la esencia del debate no es la mayoría, sino el de pluralismo y, por tanto, el de minoría.

Es menester precisar que las autonomías constitucionales y legales son técnicas diversas, la primera incide en el *locus* del órgano constitucional en los cuadros orgánicos del Estado y tiene dimensiones normativas, institucional y organizatoria, de modo tal que puede ejercer funcional y orgánicamente con independencia sus propios poderes, y la segunda incide en un *plus* de autonomía de servicios públicos descentralizados situados en la administración del Estado.

De esta suerte, las autonomías constitucionales son una técnica que permite en el Estado contemporáneo el alojamiento de instituciones en armonía con la democracia constitucional. Esto se produce por la vía de emplear a la Constitución como principio-fuente de legitimidad del poder del Estado, designando el tránsito de la soberanía popular a la soberanía de la Constitución, con lo cual la Carta Política, en cuanto a fuente de reparto de poderes le asigna a ciertos organismos autónomos funciones de especial relevancia, que consisten en la guarda o custodia de un cierto orden político-institucional (legalidad o constitucionalidad) o un cierto orden socioeconómico.

Con ello la propia Constitución está autoafirmando sus principios de constitucionalidad: supremacía formal y material, valor normativo y eficacia normativa. Esta democracia constitucional es una síntesis de los principios de mayoría y de minoría, como reglas de adopción de decisiones políticas, en la que la garantía final de respeto de tales reglas, constitutivas de un orden fundamental político, social y económico, está en la Constitución estatal. Ello importa instalar en el cuadro orgánico básico del Estado y en la carta de derechos a las instituciones autónoma.

De este modo, la Constitución identifica específicas instituciones constituidas como autonomías constitucionales, como verbigracia: I.F.E, C.N.D.H o el Banco Central, concebidas como guardianes de un orden constitucional o un orden económico-social, centinelas que en rigor son una aristocracia togada o “tecnocracia”, según el caso, en quienes se deposita la custodia de un orden, con profundas raíces ideológicas. Tal orden constitucional y orden económico-social tienen su fuente de creación institucional en las reformas constitucionales.

En suma, la contemporánea democracia constitucional introduce instituciones autónomas que cautelen la separación de poderes y el carácter limitado del poder, paradójicamente enfrenta el peligro de la “tiranía de los valores”, que imponen la aristocracia togada o los tecnócratas, desde la fortaleza normativa, institucional y organizatoria que les confiere la

autonomía. Ciertamente, tales instituciones autónomas son necesarias como ocurre con las ya mencionadas.

Lo anterior nos invita a admitir la necesidad de las instituciones y de la técnica de las autonomías constitucionales, necesidad acicateada por la guarda de la Constitución como pacto político de una sociedad pluralista y fundadora de una “democracia constitucional”.

Al mismo tiempo, no debemos renunciar en el plano teórico-práctico a los espacios propios que tienen la política y la ciudadanía en una democracia constitucional, y en particular no debemos renunciar a la soberanía popular como principio legitimista del poder político estatal.

A la luz de la reivindicación del principio democrático en la construcción del Estado, se hace imperioso reforzar el control social, político y jurídico de tales instituciones y de sus centinelas, y además, el régimen de responsabilidades a que están sometidos.

La adopción de un sistema de controles y responsabilidades coherente para las instituciones constituidas como autonomías constitucionales es un imperativo de la Constitución en un orden político republicano y democrático.

Es por ello que, hoy ante este foro, se menester reflexionar sobre las asignaturas pendientes que merece el constitucionalismo democrático mexicano.

La entera necesidad de incorporar al texto constitucional un estatuto que puntualice las características principales que deberán tener los órganos constitucionales autónomos, considerando la paridad de rango con los poderes, el alcance de su autonomía, los lineamientos sobre el presupuesto y la elección de sus titulares.

Muchas gracias.





Cuarto Congreso Nacional de  
Organismos Públicos Autónomos  
Autonomía y Democracia

## Autonomía y mejores prácticas del desempeño





## Autonomía y mejores prácticas del desempeño

Moderadores: *Georgina Pérez Gil Ribas\**

*Román Toledo Robles\*\**

*Miguel Ángel Mesa Carrillo\*\*\**

Relatora: *Mariana Lojo Solórzano\*\*\*\**

Durante las sesiones de trabajo del Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en torno al eje temático: Autonomía y mejores prácticas del desempeño se llevó a cabo un panel y dos mesas de trabajo.

El panel estuvo conformado por Mauricio Merino Huerta (CIDE), Guadalupe Toscano Nicolás (Banco Mundial) y Juan Alfredo Álvarez Cederborg (Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño), acompañados de Georgina Pérez Gil Ribas (CMHALDF) como moderadora.

La primera mesa de trabajo tuvo lugar el 25 de junio, a cargo de la moderación se contó con la participación de Román Toledo Robles (INFODF), y estuvo integrada por Gabriel Bravo del Carpio (Comisión de Fiscalización Electoral de Chiapas), Octavio Enrique Cruz Flores (Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF), Hazel de la Rosa García (Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal), Rogelio Arturo González Villalva (Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero), Bernardo Octavio Infante Meléndez (Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal), Raymundo Pérez Gándara (Instituto Federal Electoral) y Víctor Fabián Rumaya Farrera (Universidad Autónoma de Chiapas), como ponentes.

La segunda mesa de trabajo se realizó el 26 de junio, fue moderada por Miguel Ángel Mesa Carrillo (IEDF) y participaron en ella Raúl Ávila Ortiz/Juan Gómez Pérez (Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca), Victorino Barrios Dávalos (Poder legislativo del Estado de México), José Álvaro Gómez Lagunes (Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal), Rubén González Hernández (Universidad Nacional Autónoma de México), Óscar Javier Medina Xochihua (Universidad Nacional

---

\* Subcontadora Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

\*\* Contralor Interno del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

\*\*\* Contralor General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

\*\*\*\* Jefa del Departamento de Metodologías de Investigación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Autónoma de México), Blanca Rico Galindo (Grupo de Información en Reproducción Elegida), Miguel Moguel Valdés (FUNDAR) y Enrique Franco Muñoz (Instituto de Información del Estado de Aguascalientes).

Como punto de partida para el trabajo de este eje temático, se estableció que la rendición de cuentas es una condición fundamental para consolidar el desempeño de los organismos públicos autónomos. Aspectos clave de esta rendición de cuentas son que lo público se conciba como accesible a todos y que exista una debida armonización entre contenidos legales y prácticas autónomas, la cual integre los aspectos teórico-epistemológico, institucional y operacional con el fin de volver efectivas las prácticas autónomas de estos organismos.

Otro factor indispensable es la evaluación del desempeño, ligada al ejercicio de un presupuesto basado en resultados. Lo cual surge como parte del ejercicio de la democracia. La sociedad va pidiendo cada vez más información sobre qué se hace con los recursos públicos, para satisfacer esta demanda, se requiere contar con información en los distintos momentos de la asignación y ejecución del presupuesto y un mayor enfoque en el logro de los objetivos de los programas de trabajo.

Un reto importante es la construcción de indicadores para diseñar y operar programas de trabajo orientados hacia la rendición de cuentas. Para la consolidación de éstos, los elementos que entran en la discusión son el cómo, que se refiere a las distintas metodologías aplicables, y el quién, es decir, quién es el agente deseable y oportuno para realizar los procesos de medición, evaluación e incluso de fiscalización en la materia, si debe ser la misma instancia la responsable de las tres tareas o si deben ser procesos independientes. Entre los agentes posibles para la realización de estas funciones, están: organizaciones de la sociedad civil, instituciones independientes, órganos desconcentrados, órganos autónomos, los poderes ejecutivo, legislativo y/o judicial, y, por supuesto, los ciudadanos.

El objetivo primordial de estos mecanismos de rendición de cuentas, basados en indicadores, es construir credibilidad y confianza. Por ello, los indicadores de desempeño deben atender a criterios de relevancia y pertinencia, contar con buenos sistemas de información, ser accesibles y transparentes, contribuir a la integralidad de la gestión y de sus resultados. Del mismo modo, diseñarse en función de la percepción de los usuarios sobre los trámites que realizan y la simplificación de los mismos; sobre el lenguaje con el cual los funcionarios se dirigen a ellos y si es claro y efectivo; sobre los medios de defensa con los que cuenta en caso de que quieran inconformarse sobre algún servicio; por mencionar algunos ejemplos. En este proceso, se pueden considerar técnicas como la elaboración de árboles de decisiones, en coherencia con el orden y clarificación de ideas del mandato del órgano en cuestión. Sin perder de vista la utilidad y objetividad de los mismos, ya que lo que cuenta es que estén orientados a la toma de decisiones, vía informes detallados.

Inevitablemente, cuando se habla de autonomía se analizan características que la componen, como aquello que se entiende por ella en el contexto de las prácticas de desempeño

de los organismos públicos autónomos. En las sesiones de trabajo se hizo mención a las siguientes connotaciones del término, asociadas a su práctica: capacidad de actuación de manera independiente frente al poder público, autodeterminación, monitoreo y fiscalización permanente, neutralidad, legitimidad, especialización técnica. En negativo, se hizo énfasis en que no debemos entender autonomía como soberanía irrestricta, ni como arbitrariedad u opacidad.

### Propuestas y conclusiones

La independencia presupuestaria, entendida como la capacidad de los organismos públicos autónomos de autodeterminar sus recursos, es un factor indispensable para garantizar tanto su autonomía como los propósitos de su labor. De ahí que, el *déficit* presupuestario sea una vulnerabilidad significativa y estratégica para el desempeño de sus prácticas. Ante esto, la propuesta es que, constitucionalmente, se determinen irreductibles para los presupuestos de los organismos públicos autónomos, cuyo correlato obligado sean la eficacia, la legitimidad y la rendición de cuentas.

Se destacó el papel de la educación como motor de prácticas tanto autónomas como transparentes. Así también, se concluyó la pertinencia y relevancia de establecer temas específicos para la atención de las distintas poblaciones posibles, como vía para la efectividad de los resultados (por ejemplo: mujeres, migrantes, medio ambiente, comunidades en situación de pobreza extrema, etc.).

Otra propuesta fue dotar de autonomía a los ministerios públicos, al menos, considerar la posibilidad de abrir un debate al respecto y ver esta alternativa como un mecanismo de mejora e incremento en los resultados de su desempeño.

Se hizo hincapié en el fortalecimiento del Ombudsman como figura independiente, en centrarse en la defensa de las víctimas de violaciones de derechos humanos con independencia de los poderes políticos del Estado, y en la competencia internacional para garantizar la exigibilidad de los derechos humanos en México.

Se sugirió llegar a un consenso para establecer una definición constitucional de la autonomía, la cual delimite expresamente todos sus alcances en la práctica.

Tan importante como los retos y acuerdos, concluyeron, es reconocer los avances, sumar esfuerzos entorno a un objetivo común, promover la confianza social y fincar consensos descartando las estrategias de desprestigio institucional, procurar sistemas de información y monitoreo homogéneos a nivel nacional, sin dejar de lado la creatividad y el dinamismo para analizar el contexto y tomar acciones con actualidad, de este modo, buscar la transformación de la sociedad hacia modelos de vida mucho más democráticos.



## La evaluación del desempeño. Una disciplina coadyuvante en el fortalecimiento y consolidación de los organismos públicos autónomos

Juan Alfredo Álvarez Cederborg\*

### Antecedentes

En el discurso inaugural del Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos (OPAM) pronunciado por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, licenciado Emilio Álvarez Icaza, se habló “del fortalecimiento institucional de los OPAM como factores de equilibrio en nuestro régimen de división de poderes y como instancias representativas de la sociedad civil”. También se dijo: “tenemos que reconocer que en el desarrollo de los OPAM aún falta mucho por consolidar y esto sólo se logrará en la medida en que se fortalezca su autonomía, profesionalización, CONTROL Y TRANSPARENCIA” (énfasis añadido). Deseo resaltar, por último, el siguiente comentario del referido discurso: “Tenemos que buscar nuestra propia fórmula aprovechando las experiencias positivas y negativas que se nos han cruzado en el camino para enriquecer la labor institucional”.

Es en el contexto de estas tres menciones en las que se desarrolla la presente ponencia, ya que me referiré a la evaluación del desempeño como una disciplina que coadyuvará al fortalecimiento institucional de los OPAM, así como de su sistema de control y de la transparencia de sus acciones. Señalo también en esta ponencia que la metodología de evaluación del desempeño que se utilice en los OPAM se adecue a la naturaleza *sui generis* de cada Organismo y se integren equipos multidisciplinarios, con profesionales internos y externos, buscando esa fórmula propia que aproveche experiencias; todo ello en beneficio del enriquecimiento de la labor institucional. Mencionaré, además, que tales evaluaciones de desempeño deben ser lideradas por instituciones independientes de la sociedad civil, como es el caso de nuestra Academia que en este Congreso me honro en representar.

### Imperativos comunes

Para cualquier organismo, entidad o empresa, público, privado o social, hay ciertos imperativos cuyo logro o cumplimiento es fundamental para su consolidación. Me refiero a cuatro que, en mi opinión, son actualmente de trascendental importancia.

---

\* Ex Presidente de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A. C.

Hablemos, en primer lugar, de EFICACIA, entendiendo por ésta, a nivel de instituciones, como el logro de objetivos o el cumplimiento de los propósitos para los que fue creado un organismo, entidad o empresa. La falta de EFICACIA en la mayoría de entidades o empresas es tan evidente que no es necesario poner ejemplos. Este problema no sólo es privativo de nuestro país, lo observamos en todas partes, desde luego con mayor intensidad en algunos países. A nivel individual es igual de grave, basta comentar que en un estudio realizado a ejecutivos de alto nivel en empresas de un país altamente desarrollado, se encontró que sólo el 10% de dichos ejecutivos eran verdaderamente eficaces, mientras que el 20% eran totalmente ineficaces.

El segundo imperativo se refiere a que el organismo, entidad o empresa debe ser gobernado en forma institucional, por medio de órganos de gobierno independientes a su administración, quienes establecen los grandes objetivos y políticas, y vigilan que la administración ejecute las acciones necesarias para su logro. No debe ser el Director General un señor feudal; debe haber órganos de gobierno por encima de él.

En el tercer imperativo enfatizo la necesidad de contar con un sistema de administración de riesgos. Cabe aclarar que por riesgos hay que considerar todo aquello que ponga en peligro el logro de los propósitos, objetivos y metas del organismo. Ello implica identificar los posibles riesgos y establecer un sistema de CONTROL INTERNO que permita detectar cualquier materialización de dichos riesgos y minimizar sus efectos; es decir, administrar su materialización.

El cuarto imperativo, RENDICIÓN DE CUENTAS, se refiere a la transparencia que debe haber en la información que un gobernante o un administrador rinde con respecto a su actuación. Cuántas veces escuchamos o leemos que se “rinden cuentas” sobre lo que se hizo, pero no sobre lo que se debería haber hecho, y las diferencias son abismales.

Estos cuatro imperativos son analizados con profundidad en una evaluación del desempeño, aclarando que la intención de ésta no es señalar los incumplimientos con una espada flamígera, sino que el fin último es el de promover la eficacia en los propósitos y objetivos, apoyar el adecuado funcionamiento de un esquema de gobierno institucional, vigilar que el sistema de control de riesgos esté trabajando y mejorar la rendición de cuentas para que sea transparente y congruente.

### Origen de la evaluación del desempeño

Es conveniente comentar un poco sobre la historia de esta disciplina. Hay algunos antecedentes como la *single audit* o la *value for money audit*, pero fueron los canadienses los que le dieron un gran impulso en los años setenta cuando el órgano superior de vigilancia de aquel país apreció que en las entidades públicas había serios problemas de eficacia (entiéndase logro de objetivos) que no eran detectados por las auditorías financieras ni por las auditorías internas, lo cual provocaba que no hubiera una adecuada rendición de cuentas, pues no se informaba sobre el desperdicio o mala aplicación de los recursos públicos. Por lo tanto, se requería de otro enfoque en las auditorías o evaluaciones.

Así nació la “*COMPREHENSIVE AUDIT*” que se difundió en varios países. En los Estados Unidos se acuñó bajo el término de *PERFORMANCE AUDIT*. En México se empezó a investigar y a trabajar en el tema a principios de los noventa bajo la denominación de auditoría integral, término que no fue muy feliz, adoptándose después el de auditoría al desempeño. Desde ese entonces, la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A. C. ha sido líder en el tema, difundiéndolo en todos los órdenes de los sectores público y privado. Fue hasta el año de 2006 que estos esfuerzos empezaron a cristalizar, pues en las reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se estableció la obligación para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal de evaluar y reportar sobre su desempeño. En los dos años subsiguientes se emitieron diversas disposiciones que dieron origen al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y al Presupuesto basado en Resultados (PbR).

Nuestra academia analizó estas iniciativas y decidió apoyarlas, pues sus propósitos son los mismos que hemos estado promoviendo desde hace quince años y, en consecuencia, formulamos una “Metodología de Evaluación del Desempeño para el Sector Público” la cual proponemos al Gobierno Federal como una aportación de la Academia. A esta metodología me referiré en la siguiente parte de esta ponencia.

### **Metodología de evaluación del desempeño**

La metodología recomienda las fases, actividades y acciones para llevar a cabo una evaluación del desempeño en forma ordenada y con una secuencia congruente. Rebase los alcances de esta ponencia explicar en detalle el gran número de actividades y acciones contempladas en la metodología, pero, espero que la gráfica que adjunto pueda ayudar a tener una apreciación general de la misma.

La evaluación del desempeño se realiza en cuatro fases. En la primera, como el nombre lo indica, se hace un análisis general del organismo, incluyendo su marco jurídico, su objeto o propósito, sus planes y programas, su estructura y operación, sus principales recursos, sus sistemas de medición de resultados, rendición de cuentas y control de riesgos y sus factores críticos de desempeño e indicadores correlativos. Se concluye esta fase con una evaluación preliminar del desempeño del organismo.

Como resultado de esta fase, se tienen los elementos para definir en todas aquellas áreas o aspectos en los que es necesario profundizar, a efecto de conjuntar la evidencia que sustente la evaluación final del desempeño del organismo. De este modo, en la segunda fase, PLANEACION, se identifican las áreas críticas en las cuales se efectúa un estudio del control interno con enfoque a resultados, se definen los criterios de evaluación y se formula el programa de trabajo que se aplicará en la tercera fase que es la EJECUCION del trabajo de evaluación. Como ejemplo de los aspectos que se evalúan puedo citar los siguientes:

- la legitimización del objeto y propósito del organismo y la congruencia con su marco jurídico,
- la pertinencia de sus programas, objetivos y metas,

- la congruencia de su operación, servicios y actividades, con respecto a su objeto y propósito,
- la suficiencia de sus recursos para lograr los objetivos y metas,
- el resultado de los indicadores en comparación con las metas,
- el ambiente organizacional con respecto a la proclividad hacia el logro de resultados y de rendir cuentas con transparencia,
- el grado de logro institucional alcanzado.

Como podrá apreciarse, la evaluación de todos estos aspectos es plenamente factible en un OPAM y la utilidad de ello queda fuera de duda.

La última fase es la de INFORMES en los que se plasmarán los resultados, conclusiones y recomendaciones derivados de todo el trabajo realizado. Hay varios tipos de informes en función a su destinatario.

### **La evaluación del desempeño en los OPAM**

Mencionaba al principio de esta ponencia que dadas las características de los OPAM, podría ser conveniente que las evaluaciones del desempeño en estos organismos fueran realizadas por instituciones de la sociedad civil, independientes y multidisciplinarias, como es el caso de esta Academia, conformando equipos de trabajo en los que participen funcionarios del propio organismo, ya que su conocimiento del mismo será muy valioso para obviar tiempos de familiarización de los evaluadores externos. La utilidad de que sea una institución independiente la que liderea e informa sobre la evaluación realizada radica fundamentalmente en el mensaje de transparencia que conlleva.

Ciertamente los OPAM auditan sus estados financieros y no dudo que sus órganos internos de vigilancia evalúan de algún modo el desempeño del organismo. También su actuación es observada por el legislativo, el ejecutivo y por la propia ciudadanía; sin embargo, consideren el efecto en el incremento en la credibilidad de ésta cuando se recibe un informe independiente sobre el cumplimiento con el objeto (o propósito del organismo) siendo que dicho objeto tiene como beneficiarios directos a los ciudadanos, y además tal informe es emitido por otro miembro de la sociedad civil.

Finalmente, lo que resta es adecuar la metodología que hemos comentado para que sea un traje a la medida de los OPAM, es decir, “la propia fórmula que aproveche las experiencias positivas y negativas para enriquecer la labor institucional de los OPAM”. Para ello, cuentan ustedes con la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A. C.



## La innovación financiera en materia electoral. Una nueva perspectiva de la fiscalización a los recursos de los partidos políticos

Gabriel E. Bravo del Carpio\*

### Justificación del tema

La innovación financiera, podría pensarse, está exclusivamente asociada al mundo corporativo y a grandes operaciones bursátiles, sin embargo, también está relacionada con la necesidad de proporcionar soluciones a problemas surgidos en las funciones del Estado cuando actúa en su calidad de otorgante de recursos, ello con la finalidad de generar un bienestar adicional al individuo y a la sociedad en su conjunto. En este caso, lo que busca es optimizar el desarrollo de una actividad dentro de los estándares de calidad y eficiencia en el manejo de recursos, tratando de que éstos puedan ser vigilados y fiscalizados con certeza. Bajo esta justificación, cabe pensar en la actividad del Estado, al otorgar recursos a los partidos políticos para la realización de sus diversas actividades, sin excluir el origen de aquellos que ingresan por la vía privada con la intención de promover la participación del pueblo en la vida democrática.

### El financiamiento a los partidos políticos

El tema del financiamiento de los partidos políticos se ha convertido en la parte central del debate a nivel mundial entre los estudiosos del derecho electoral, precisamente porque es un asunto técnico cuya solución requiere del ejercicio de la política. Además, es un presupuesto necesario para la construcción de la democracia, razón que lo sitúa en el núcleo de la normatividad dada la importancia alcanzada por los partidos para la vida y la reproducción del estado democrático.<sup>1</sup>

Los partidos políticos como órganos necesarios para la vida democrática realizan un sinnúmero de actividades tendentes a mantener con vida al Estado moderno, de ahí que el dinero en la política sea un factor determinante para la búsqueda del poder. El dinero de los partidos es un asunto relevante no sólo por las cantidades implicadas o por sus fuentes de

---

\* Director General Ejecutivo de la Comisión de Fiscalización Electoral en el Estado de Chiapas.

1 Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, Temas de debate, México, Ed. Plaza Janes, 2002, p. 289.

origen, sino porque los partidos se han vuelto la columna vertebral del Estado democrático.<sup>2</sup>

Pocos asuntos son más importantes en el ámbito electoral que el tema del dinero: de dónde viene; a dónde se aplica, en qué montos y actividades pueden gastarse, cómo se llevan a cabo las cuentas y su publicidad respectiva, y, fundamentalmente, cuál es la relación que existe entre el dinero invertido en un proceso electoral y las decisiones de los gobernantes emanados de él, que eventualmente pueden fortalecer a los aportantes.<sup>3</sup>

Las problemáticas que se han derivado del manejo del dinero en la política es lo que motiva a mantener constantemente en revisión el marco electoral. La utilización de dineros cuya procedencia se desconoce, el gasto sin control, así como los escándalos de corrupción, son tan sólo algunos ejemplos de que el financiamiento de los partidos políticos tienen una importancia decisiva en los procesos electorales y, por ello, su regulación es un reto fundamental para cualquier régimen que aspire a ser democrático.

En algunos países latinoamericanos que aún no han enfrentado seriamente los problemas surgidos en el tema de la fiscalización de los recursos de los partidos, el sistema ha sido rebasado por las lagunas jurídicas que no obligan a someterlos a las reglas de transparencia, por lo que todavía domina la idea de conocer la información que proporcionan sin entrar a las labores de investigación y a la sustanciación de procedimientos de fiscalización más eficientes. Chiapas ha sido innovador en este tema y ha optimizado la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en sus actividades ordinarias, de precampaña y campaña políticas.

Desde una perspectiva general, el concepto de innovación es aquello que incorpora algo nuevo y útil en métodos, técnicas, procesos o prácticas. De la innovación así concebida en la fiscalización electoral, se estima que tiene un relevante papel en la rendición de cuentas. No olvidemos, desde esta perspectiva, que existe un consenso general sobre la urgente necesidad de conocer el origen y destino de los recursos de los partidos en sus campañas. La necesidad de esta regulación constituye, así, un imperativo. Se trata de una regulación suficiente, porque es preciso reflexionar sobre los valores que las normas electorales deben proteger, es decir, proteger la equidad en los procesos electorales, la certeza y la autonomía de los órganos revisores para una mayor eficiencia.

### Los retos de la fiscalización electoral

Hoy, los retos en la fiscalización electoral son muchos, pero sin duda, los más relevantes radican en el hecho de delimitar aquellos que urgen por la importancia que representan en la realización de procesos electorales equitativos.

---

2 *Idem.*

3 Chauyffet Chemor, Emilio, "Algunas reflexiones sobre el financiamiento a los partidos políticos en México", en Hernández, María del Pilar (Coord.), *Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 35.

De esta forma, podemos delimitarlos en las siguientes temáticas:

1. La obligatoriedad de rendir informes a cargo de los partidos políticos no sólo consiste en el imperativo de presentar la información relativa a sus cuentas, sino los datos sobre el origen y, en su caso, de quienes aportan en dinero o especie apoyos a las precampañas y campañas políticas. Esta situación ha sido el gran Talón de Aquiles del sistema electoral mexicano, porque los partidos informan en qué gastan pero no reportan la totalidad de los apoyos recibidos. La obligatoriedad debe abarcar nombres, montos y cualquier otro dato que pueda ser objeto de investigación o cotejo. Con ello, la rendición de cuentas no sólo será el gran valor a promover, sino que permitirá eficientar la fiscalización respecto a la financiación que reciben los partidos políticos.
2. Un aspecto toral que optimiza y enriquece el tema de la fiscalización de los partidos políticos es la naturaleza jurídica del órgano revisor. La funcionalidad con que se realizan los trabajos de conocimiento, sustanciación y juicio respecto a los ingresos y gastos de los partidos sugiere que el órgano responsable de esta tarea goce de autonomía constitucional con la finalidad de que no se produzcan incompatibilidades en las decisiones para imponer sanciones. De la misma forma, la autonomía asegura un desempeño eficaz del órgano o institución responsable de la fiscalización porque genera elementos de juicio que no se condicionan por el contexto político o por presiones partidistas.
3. La sustanciación de procedimientos expeditos es una variable que ayudará a fortalecer el régimen preventivo y sancionatorio. Ello derivado del conocimiento que tenga la autoridad respecto a una violación de los partidos políticos o de algún candidato al marco normativo relativo al mal manejo de sus finanzas, sobre todo cuando se impone como sanción la negación a registrarse como candidato. De lo anterior, es evidente que los tiempos para presentar los informes de gastos deben ser inmediatos a la culminación de los procesos de selección interna o de candidatos para que la autoridad sustancie un procedimiento rápido en el que pueda resolver la situación jurídica de algún contendiente.
4. Uno de los mayores retos de la autoridad responsable de vigilar los gastos de los partidos, es su capacidad de investigación y monitoreo. Para lograrlo, la ley debe garantizar la realización de auditorías concurrentes a las campañas, así como la descentralización del secreto bancario y fiscal, pues la única autoridad facultada para solicitar información a la Comisión Nacional Bancaria en nombre de las autoridades electorales locales es el IFE a través de la Unidad de Fiscalización. Asimismo, el monitoreo debe abarcar la corresponsabilidad con grupos de ciudadanos y agentes externos con la finalidad de que la autoridad tenga la información suficiente respecto a la información que presenten los partidos.

### La experiencia del modelo chiapaneco

En el mes de noviembre de 2004, la LXI Legislatura del Estado de Chiapas aprobó el Decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del artículo 19 de la Constitución Política local, de cuya reforma se creó la Contraloría de la Legalidad Electoral como un organismo colegiado, público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, depositario de una función electoral y responsable de velar por el respeto a la ley y la imparcialidad de cómo deben conducirse en los procesos los poderes públicos. Con fechas 17 de marzo y 03 de agosto de 2005, se publicaron en el Periódico Oficial, el Decreto de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Legalidad Electoral y su Reglamento Interior, respectivamente.

Posteriormente, derivado de la experiencia de dos procesos electorales vividos en el año 2006 y 2007, para elegir gobernador del Estado y miembros de ayuntamientos y diputados locales, con fecha 27 de noviembre del año inmediato anterior, la LXIII Legislatura aprobó el Decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución Política local, mediante el cual se extinguió la Contraloría de la Legalidad Electoral y la convirtió en la Comisión de Fiscalización Electoral, como órgano constitucional autónomo con mayores

facultades, destacando entre otras, la de solicitar la participación de coadyuvantes de la labor fiscalizadora de las actividades de los partidos políticos durante los procesos de precampañas y campañas electorales, como una especie de *amicus curiae*, facultades que fortalecen la vida institucional de dicho órgano electoral.

Partiendo de este reconocimiento, la reforma se complementó con el establecimiento de un nuevo diseño de fiscalización de gastos,<sup>4</sup> lo cual resultó fundamental en correspondencia con los motivos y nuevos contenidos de la reforma electoral federal. La premisa básica es que se hizo evidente que cuando no existe un control sobre el financiamiento de la participación política o éste es deficiente, no puede garantizarse el principio de equidad que debe imperar entre quienes aspiren a contender a un puesto de elección popular, pues nada impide que se genere ventaja de uno de los contendientes frente al resto, con lo que se vicia el proceso electoral y sus resultados por la violación a los dispositivos constitucionales y legales que regulan lo anterior.

Con estas medidas legislativas, Chiapas abrió el camino para la especialización en la fiscalización de los recursos que ejercen los partidos políticos en sus actividades ordinarias, de precampaña y campaña políticas.<sup>5</sup> Esto quedó demostrado en los dos procesos electorales anteriores y en la revisión trimestral que ahora se practica a los partidos políticos, ya que anteriormente era una función que desempeñaba el Instituto Estatal Electoral (hoy Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana). Esto permite un mayor control de los gastos ejercidos por los partidos políticos y, para el caso de la precampaña y campaña electorales, la fiscalización se sujeta a los lineamientos previstos en su normatividad interna.

La experiencia de la revisión, control y práctica de auditorías a los partidos políticos en los periodos de campaña en el año 2006 y 2007, sirvieron de base para que el legislador local ampliara el margen de conocimiento y juicio de la Comisión de Fiscalización Electoral, lo cual permite ahora, contar con mayores instrumentos jurídicos para sustanciar los procedimientos administrativos y fijar la sanción correspondiente. Asimismo, se amplió la concepción de la función electoral, en tratándose de la fiscalización a los recursos públicos y privados, pues con este modelo a cargo de un órgano constitucional autónomo *sui generis*, la función de organizar elecciones recae en un órgano electoral distinto, por lo que

---

4 Al respecto, resultan convenientes los comentarios de Lorenzo Córdova, quien considera que: “un sistema que no prevé mecanismos que permitan revisar y transparentar el estado de los recursos de que disponen los partidos está condenado, tarde o temprano, a enfrentar una serie de dudas y de problemas que erosionan su legitimidad y, a la larga, su viabilidad. Ningún país está exento de ese peligro, el riesgo de que dinero proveniente de fuentes ilegales de financiamiento pueda ingresar a las arcas partidistas, y con ello distorsionar el entero equilibrio de su sistema de partidos, es latente de no existir los seguros y las previsiones necesarias”. *Evolución, alcances y futuro de la fiscalización electoral en México*, Documento de trabajo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, pp. 2-3.

5 Sobre el modelo chiapaneco Cfr. Nieto Arreola, Guillermo, *El nuevo contexto jurídico de los derechos políticos en México*, Contraloría de la Legalidad Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Chiapas, México, Ed. Laguna, 2007.

los resultados de las revisiones a los partidos no corren el riesgo de politizarse a cambio de componendas al interior de los órganos electorales.

Esto es así, porque la experiencia nos ha demostrado que las tareas de fiscalización ponen en riesgo la función primaria del órgano que organiza las elecciones, y con ello, la propia legitimidad de los procesos electorales, pues para ello se requiere de la consulta, comunicación y cooperación constante de la autoridad electoral con los partidos políticos, para garantizar niveles adecuados de transparencia y credibilidad. Las múltiples y sensibles tareas que conlleva la organización electoral, reclaman el consenso de todos los partidos políticos para dar certeza a los resultados electorales y evitar el debate postelectoral que deteriore la legitimidad del gobierno que resulte electo. En síntesis, se requería que el órgano que organizara las elecciones fuera un espacio para la conciliación de intereses y generar acuerdos distintos al responsable de la fiscalización.

En éstas y otras razones de especialización radica el modelo chiapaneco, el cual es ya un sistema innovador que puede ser un paradigma a seguir, ya que se crearon una serie de piezas y una suma de medidas que desde diferentes puntos atacan los problemas que se originan en el cuidado de la financiación, la especialización y fiscalización de los dineros en la política. Por otra parte, la separación clara de funciones, ofrece mayores garantías de independencia, imparcialidad y eficacia. En principio, este diseño genera la oportunidad de descargar al órgano electoral de las vicisitudes de la fiscalización y fortalecer su función como organizador del proceso electoral. De ahí que la Comisión de Fiscalización Electoral sea el resultado del apego al principio de equidad que debe prevalecer en los procesos electorales en las entidades federativas, previsto en los artículos 41 y 116 constitucionales, representando un modelo de innovación financiera en materia electoral.

Con ello, el principio de la especialización de funciones contribuye a la eficiencia que requiere la cantidad de recursos en juego en una campaña y que exige nuevos y mejores métodos para garantizar que la contienda electoral se desarrolle dentro de un clima de mayor certeza en cuanto a las finanzas empleadas, tareas que la Comisión de Fiscalización Electoral realiza como órgano constitucional autónomo.

### Fuentes de consulta

- Córdova Vianello, Lorenzo, *Sobre la posibilidad de regular las precampañas electorales, comentario a la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 26/2003*, Documento de Trabajo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- Chauyffet Chemor, Emilio, “Algunas reflexiones sobre el financiamiento a los partidos políticos en México”, en Hernández, María del Pilar, *Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.
- Hernández, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, en *Reforma Judicial*, No. 1, México, 2006.

- Fuentes, Claudio, Villar, Andrés y otros, "Dinero y política: Contribuciones al debate sobre el financiamiento electoral", *Boletín número 1 del Programa de Estudios de Gobernabilidad*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile, Mayo 2007.
- Fuentes Díaz, Vicente, *Los partidos políticos en México*, México, Porrúa, 1996.
- Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw Hill, 1997, pp. 508 y ss.
- Nieto Arreola, Guillermo, *El nuevo contexto jurídico de los derechos políticos en México, Contraloría de la Legalidad Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Chiapas*, México, Ed. Laguna, 2007.
- Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, México, UNAM, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1995.
- Sánchez Fernández, Luis Alonso, *La fiscalización: encuentro entre la ética y la política*, Ensayo político Presentado en el 4º Certamen Estatal de Investigación y Ensayo Político del Instituto Electoral del Estado de México, 2004.
- Woldenberg, José, *El sistema de partidos de 1917 a la fecha*, versión estenográfica de la conferencia dictada el 17 de septiembre de 1992 en el auditorio del Instituto Federal Electoral, México, IFE, 1993.
- \_\_\_\_\_, *La construcción de la democracia*, Temas de debate, México, Ed. Plaza Janes, 2002.

## Los indicadores en las auditorías al desempeño

Octavio Enrique Cruz Flores\*

Ya no podemos entender el funcionamiento de la administración pública sin tener inmersos los conceptos de misión, visión y el uso de indicadores para la consecución de objetivos y metas. Los indicadores son ahora el instrumento principal para medir la manera en que se debe de dirigir la fuerza de la función pública y determinar el grado de funcionalidad de la misma desde su desempeño, es decir, si es eficiente, si es eficaz, si es económico y la calidad con que entrega resultados a la sociedad.

### Significado de indicador

La Real Academia de la Lengua establece que los indicadores provienen del latín *indicare*, que significa mostrar o significar algo, con indicios y señales, es decir, podemos entender: “que indica o sirve para indicar”.

### Indicadores de desempeño

En la utilización de los indicadores al desempeño debemos siempre tener en consideración cuál es el objetivo del uso de indicadores, que son, de que tipo y como se diseñan, así como definir qué elementos deben contener.

Teniendo claro estos conceptos, podremos ahora si definir el tipo de información que nos entregará el indicador, cómo coadyuva en la fundamentación de la discusión de resultados, como nos posibilita la evaluación y nos apoya en el proceso de formulación de políticas y como resultado facilita la toma de decisiones.

Por ello, entendemos que son la herramienta que brinda información cuantitativa respecto del logro o resultado en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por la institución, cubriendo aspectos cuantitativos y cualitativos.

Ahora bien, un indicador como unidad de medida, nos brinda información que nos permite:

Medir y evaluar de manera periódica las variables más significativas de una organización, en el caso de instituciones públicas objetivos estratégicos, lo que nos permite compararlos

---

\* Director General de Auditoría Programática Presupuestal y de Desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (octavio.cruz@gmail.com).

en el tiempo con referentes internos (metas), u otros externos (comparación de las mejores prácticas).

Los indicadores de desempeño tienen dos funciones: una descriptiva y una valorativa.

La función descriptiva es la que consiste en la aportación de información sobre el estado real de una actividad o acción, por su parte la función valorativa es la que consiste en añadir a dicha información un juicio de valor lo más objetivo posible, sobre si el desempeño en dicha actividad está siendo o no el adecuado.

Ahora bien, entendiendo los propósitos fundamentales de cualquier institución pública que es la misión como razón de ser de la misma, y la Visión que es el escenario deseado a futuro de cualquier institución, podemos comenzar un análisis del medio tanto interno como externo que la rodean.

Los objetivos estratégicos nos ayudarán a determinar qué espera lograr la entidad pública para cumplir su Misión y los medios que tiene para lograr el cumplimiento de los mismos, es decir, el cómo lograrlo, y en ese momento cuando los indicadores de desempeño nos deben otorgar las medidas para establecer el grado de cumplimiento de los objetivos y con la combinación de estos elementos podemos entender el Plan Estratégico de cualquier institución al momento de practicar una auditoría al desempeño, o inclusive me atrevería a decir, que cualquier otra.

Cuando hablamos de la utilización de indicadores de desempeño, debemos entender áreas de medición, así como ámbitos de control. Los primeros los obtenemos de los procesos, del producto y de los resultados, siendo calificados éstos por medio de la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, entendiendo a cada una de estos indicadores como:

*Indicador de eficacia:* Nos habla acerca del grado de cumplimiento de los objetivos de la organización, sin referirse al costo de los mismos, es decir, podemos obtener resultados tanto de los productos como de los resultados tanto intermedios como finales, o sea el impacto.

- *Indicador de eficiencia:* Describe la relación entre la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos y recursos que utilizaron para alcanzar el nivel de producción, obteniendo con esto mayor cantidad de servicios con el mismo nivel de recursos o alcanzar un determinado nivel de servicios usando la menor cantidad de recursos.
- *Indicador de economía:* Mide la capacidad de la institución para movilizar adecuadamente sus recursos financieros para lograr el cumplimiento de sus objetivos.
- *Indicador de calidad:* Nos otorga la capacidad de la institución para responder en forma consistente, rápida y directa a las necesidades de los usuarios.

Esto lo podemos medir en dos vertientes:

- 1) Medidas indirectas, que es la manera de mejorar los atributos y características de los productos; y



- 2) Medidas directas, que es el grado de satisfacción de los usuarios.

### **Cómo plasmar los indicadores de desempeño en la auditoría**

La auditoría al desempeño no escapa a las fases tradicionales de auditoría que son la planeación, la ejecución y la elaboración de informes, aunque se aplica cada fase de manera atípica a la auditoría tradicional, entendiendo el funcionamiento de los indicadores de desempeño nos permite definir la fórmulas o algoritmos para su aplicación, utilizando las más comunes:

- 1) Bases de comparación: Nos ayudarán a medir la cobertura lograda, cumplimiento programado y solicitado, nos permitirá identificar lo que se hace y lo que debe hacerse utilizando desempeño histórico, objetivos definidos y desempeño logrado en instituciones similares en sus programas o procesos.
- 2) Definición de relaciones: Nos ayudarán a medir costos medios, producto medio, el primero, por ejemplo, cuánto cuesta el total de consultas/consultas realizadas y productos medios con número de inspecciones realizadas/número de inspectores que las realizaron.

Ahora bien, cómo debo de seleccionar los indicadores, aunque encontramos un sinfín de autores y pleitos intelectuales, para esto encontramos cuatro razones para hacernos de indicadores que nos ayuden en la auditoría al desempeño y que deben emanar de la institución fiscalizada:

- 1) Por su relevancia para el cumplimiento de los objetivos institucionales;
- 2) Por la importancia de la variable medida (en la planeación) para mejorar el desempeño a partir de la evaluación;
- 3) Por la disponibilidad de datos que obtuve, y
- 4) Por la capacidad de controlar el desempeño.

Plasmados los indicadores siempre encontraremos que no existe una medida única que demuestre *per se* el desempeño de institución alguna, requerimos de una combinación de todas: resultados, impacto, eficacia, eficiencia y calidad.

### **Problemas frecuentes en la construcción de indicadores**

- Trampa en la medición: se muestra como resultado (y se hace) sólo lo que se puede medir;
- Se mide de acuerdo a la información disponible, descuidando por tanto la medición de los aspectos más relevantes;
- Se subvaloran las metas ante un ambiente punitivo de la evaluación;
- Tendencia a medir lo que sea para no sub representar esfuerzos, y
- Se desarrollan indicadores pero no se usan para la toma de decisiones.

A lo anterior hay que aunarle las limitaciones para evaluar el desempeño de lo público, entre otras, la dificultad para vincular asignación de presupuesto a resultados logrados, esto

es porque la relación entre resultados y recursos puede ser lineal. No podemos desatender que la evaluación tiene un componente político relevante, es decir, no mostramos públicamente las deficiencias y sólo mediante una auditoría profunda lo podemos encontrar.

Sin usar pretextos, pero no podemos dejar a un lado la naturaleza intangible de los bienes públicos, es decir, dificultad de definir objetivos y metas, existen demasiados procesos y productos que no pueden ser medidos como la diplomacia, las investigaciones, actividades culturales, etc.

No olvidemos a los servicios públicos cuya medición resulta muy compleja para estandarizar, ya que se debe incluir otras valoraciones y que son, entre otras, la protección al menor, seguridad pública, recreación, cumplimiento de leyes, etc.

### **Comunicar e informar**

Los indicadores no deben, bajo ninguna circunstancia, dejarse a un lado en los informes de auditoría, mucho menos en los de desempeño, el auditor si no encontró indicadores debe proponerlos, sugerirlos para facilitar el desempeño de cualquier entidad pública debe de ser un coadyuvante en su entendimiento o en su construcción, por ello, lo indicadores propuestos deben siempre:

- 1) La comunicación de los resultados tiene que estar focalizada en los aspectos claves de la gestión con mensajes simples, directos y demostrables;
- 2) El contenido de la comunicación, en lo posible, debe educar considerando las necesidades de información de los usuarios-ciudadanos, y
- 3) La información debe de ser entregada en informes que tengan alguna periodicidad.

### **Conclusión**

Los indicadores siempre han servido para señalar o brindar información; sin embargo, en nuestra actualidad revisten de gran importancia, pues las tendencias se encuentran ya encaminadas a la evaluación del desempeño, más que a las auditorías del mismo título.

La correcta evaluación que se da, derivada de la interpretación de indicadores permitirá a cualquier ente la oportuna toma de decisiones y consecuentemente contribuirá a una mejor gestión pública.

Por lo que resulta menester prestar principal atención y cuidado a la formulación de indicadores, a la estandarización de elementos públicos y que encaminados con la armonización contable hagan de la administración pública una herramienta de servicio social, con un claro enfoque de resultados.

Gracias.

## Órganos autónomos para ciudadanos. Trámites, lenguaje y medios de defensa.

*Hazel de la Rosa García\**

Pocas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e incluso de las legales secundarias, hacen correcciones a la forma en que deben ser entendidos algunos conceptos que por fundamentales y de continuo estudio, han perdido sentido a la practicidad que les envuelve o representa, tal es el caso de “la democracia”, a la cual el Constituyente hace alusión en el artículo 3° fracción II, inciso a), de nuestra Carta Magna, en el siguiente tenor:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo,

El conocer las razones de redacción y de ubicación de este concepto dentro del articulado del máximo ordenamiento normativo mexicano, supone la necesidad de ocupar diversas líneas para siquiera esbozarlas; sin embargo, al no ser materia a exponer en este espacio, se hace útil, como exordio, amén del tema abordado en el Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, para advertir que las instituciones que a diario son materia de disertación, análisis y examen pueden llegar a deformarse en su apreciación al grado tal que su inteligibilidad se vuelve exclusiva de un grupo de personas, generando apatía en el resto de la población para conocerlas, entenderlas y, en el más deseado de los casos, manejarlas y extraer de ellas los beneficios para lo cual fueron creadas.

Ahora bien, el evitar que esto ocurra con los órganos autónomos constituye un reto que no admite demora alguna, inclusive reclama urgencia la necesidad de posicionarlos ante la ciudadanía como el resultado a los reclamos que se formularon por el desgaste a la actividad estatal desarrollada por los *poderes clásicos* (ejecutivo, legislativo y judicial).

Para la mayoría de los ciudadanos no satisface la explicación más elocuente de la naturaleza jurídica de los órganos autónomos, y tampoco se puede presumir la existencia de un marcado interés para que se les ilustre con la disertación del lugar que ocupan los OPA's en el sistema estatal mexicano, ya que tal conocimiento no les representa ningún avance en el

---

\* Jefe del Departamento de Responsabilidades de la Contraloría del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

entramado juego de los trámites y gestiones que a diario tienen que hacer en las, tan distintas como variadas, oficinas del “gobierno”.

Por lo tanto, el impedir que a los órganos autónomos se les identifique como una extensión más de los espacios que generan los gobernantes para situar a personas que comparten su inclinación ideológica partidista, no puede ser considerada como una tarea de los estudiosos de la materia o de los conocedores del tema, sino de los propios servidores que realizan sus actividades públicas en tales órganos, pues es sobre ellos que pesa el compromiso de satisfacer las expectativas legítimas que los ciudadanos se formulan al leer los ordenamientos legales que les invitan a ejercer y a reclamar el respeto de sus derechos político electorales, de acceso a la información, etcétera.

A más, los ciudadanos continúan en espera de que los órganos autónomos atiendan de manera diferente, las necesidades y peticiones que les corresponde a cada uno dentro de sus respectivas competencias.

Que se satisfagan las demandas ciudadanas, en lo individual como en lo colectivo, de una forma manifiestamente distinta a la que se padecía con los poderes estatales, resulta del todo legítimo, primero, porque una de las causas de la existencia de los OPA's es el desgaste y desconfianza que se generó en la relación gobierno-ciudadano; y, en segundo lugar, porque los órganos autónomos tienen como principal fuente de sus recursos la participación que se les asigna de la recaudación fiscal y por ello cualquier contribuyente está en condiciones de reclamar atención a las autoridades que se sostienen con los impuestos y contribuciones que aporta.

En efecto, aún se tiene la expectativa de que los órganos autónomos sean *para los ciudadanos*, y no sólo que se conformen por ciudadanos; es decir, hay premura por plantear la procedencia de transitar a un segundo nivel en la discusión de los OPA's, pues si bien se ha avanzado en el aspecto relacionado con la ciudadanización de los órganos públicos y la legitimación ciudadana de sus directivos, poco se tiene de su evaluación a la manera en que responden a las justificaciones que sustentan la autonomía que la Ley les proporciona.

En este sentido, la autonomía de que gozan los órganos públicos autónomos, se antoja contrafuerte para pedirles cuentas de su desempeño, y más si tomamos en cuenta que los elementos que les caracterizan son excepcionales en la gestión que desempeñan, en comparación a la entramada administración pública, donde la toma de decisiones siempre sufre bifurcaciones tan complejas que en muchos casos se sacrifica la oportunidad por la formalidad, para atender algún asunto.

Luego entonces, si los OPA's gozan de autonomía en su gestión, autonomía técnica, neutralidad política, personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía jerárquica, autorregulación, autonomía financiera, capacidad de auto determinar los recursos propios y capacidad de emitir actos definitivos, lo menos que se espera de ellos, es que operen de manera más eficiente que los órganos centralizados del Estado, dado que con todas estas características difícilmente el ciudadano puede asentar pretextos y excusas de un irregular desempeño.

Si los órganos públicos autónomos se ciñen a los complejos formalismos, prácticas burocráticas y lenguaje inentendible que venía caracterizando a la administración pública, a las resoluciones judiciales y a la actividad legislativa, será muy difícil que los ciudadanos adviertan que se trata de una forma distinta, ajena y autónoma a los poderes del Estado que se tenían hasta entonces para acceder al ejercicio y respeto de sus derechos, y en pago continuaran los OPA's padeciendo su identidad incomoda con "el gobierno".

Sin embargo, si los órganos públicos autónomos priorizan la simplificación de los trámites, la actitud y calidad del servicio que prestan, la utilización de un lenguaje de fácil comprensión, la apertura en la revisión de sus actos y la provisión de medios de defensa de los ciudadanos, éstos podrán tener elementos palpables para desvincularlos de los órganos centralizados del poder del Estado, y esclarecer que no solamente se está en presencia de nuevos órganos en la estructura jurídica mexicana, sino de una opción que se han dado los propios mexicanos para allanar el camino del *constante mejoramiento económico, social y cultural* a que aspira este país.

En ese sentido, se plantean tres elementos, que no son los únicos, por los cuales la ciudadanía puede percibir, en menor o mayor medida, la disponibilidad y sensibilidad de los OPA's para responder sin esquivas a los reclamos legales que les formula en el ámbito de sus respectivas competencias, siendo estos elementos los siguientes:

- a) Los trámites para obtener respuesta definitiva del órgano autónomo;
- b) El lenguaje utilizado en la respuesta del órgano autónomo;
- c) Los medios de defensa que se tienen para inconformarse ante la respuesta del órgano autónomo.

A pesar de que cada órgano público autónomo ha nacido al sistema jurídico como resultado de las circunstancias específicas que el escenario de su entidad ha presentado en una época concreta, y no obstante la legislación que en particular regula su actuar les hace distintos unos de otros, tanto en sus procesos como en su integración, y desde luego en su materia competencial, se considera que los 3 elementos descritos bien pueden ser factores comunes de medición en el desempeño de su actuar para todos ellos.

La disertación de los elementos mencionados se centrará a la luz del recurso de revisión previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, tramitados ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, por sus siglas InfoDF.

Pues bien, en cuanto a los trámites que los ciudadanos tienen que realizar para obtener la respuesta o el pronunciamiento que los órganos autónomos están obligados a proporcionar en el ámbito de sus respectivas competencias, se considera necesario revisar si esos trámites reúnen las características de ser rápidos, simples y resolutivos, si se han eliminado las cuestiones formalistas que no trascienden en la respuesta que se les proporciona y si aplican

las soluciones que provee la tecnología para hacer más ágil, cómoda y simplificada la gestión de que se trata.

No cabe duda que con la puesta en marcha del TEL-INFO y con la utilización del sistema electrónico INFOMEX, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en su papel de órgano garante del derecho de las personas a acceder a la información pública gubernamental, se convirtió en pionero de la simplificación del trámite que presta en relación con la formulación de solicitudes de información pública, toda vez que con estas dos herramientas se configuró el binomio perfectible en la sencilla, oportuna y fácil manera de pedir información a cualquiera de los entes obligados y de recibir respuesta de ellos, mediante la utilización de medios remotos que de suyo suponen incalculables beneficios económicos y hasta ambientales.

Sin embargo, cuando un solicitante se inconforma con la respuesta que recibió del ente obligado a proporcionarle información, pareciera que todo lo benéfico del TEL-INFO y del INFOMEX se ven superados por la etapa litigiosa en la que se ve inmerso el ciudadano cuando presenta un recurso de revisión, esto debido a los términos en que se encuentra redactado el artículo 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y a lo dispuesto en el “Procedimiento para la Recepción, Substanciación, Resolución y Seguimiento de los Recursos de Revisión”, aprobado por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, que originan que el recurso de revisión se sustancie en forma de juicio.

En efecto, el desarrollo del recurso de revisión previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se tramita como un procedimiento seguido en forma de juicio, en virtud de que en él se contemplan las siguientes etapas:

- a) Etapa postulatoria o expositiva,
- b) Etapa probatoria,
- c) Etapa resolutoria, y
- d) Etapa ejecutiva.

Opcionalmente se prevé, incluso, la celebración de una audiencia de desahogo de pruebas y hasta se hace alusión a acciones de conciliación y avenencia del recurrente con el ente obligado, formulación de alegatos y cierre de instrucción.

De entrada, se considera que la denominación de “recurso de revisión” que hace la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, no es tan afortunada en términos procesales, ya que la misma nos invita a suponer que estamos en presencia de una etapa impugnativa, en la que solamente se verificarán las constancias y respuestas de un asunto ya tratado, pero como puede advertirse, la ley obliga a desahogar las etapas de un juicio natural en lo que pareciera es una segunda instancia.

No obstante lo anterior, todas estas etapas de la sustanciación genérica del recurso de revisión, implican que muchos de los usuarios del TEL-INFO y del INFOMEX, se vean en la necesidad de tener contacto con cuestiones eminentemente jurídicas, y tal hecho lo perciben como

el cambiar un simple trámite a “prácticas burocráticas”, a pesar de que conozca o no que ley ordena seguir este procedimiento para dilucidar si la actitud del ente obligado a proporcionar información está apegada o no a derecho.

Luego entonces, lo que en un principio concibió el ciudadano como el ejercicio de su derecho de acceso a la información, ahora lo ve como el ejercicio de una acción legal que debe exponerse, probarse y alegarse en un procedimiento seguido en forma de juicio, teniendo como contraparte, nada más y nada menos que a la misma autoridad que le negó la información o se la proporcionó mal o incompleta, y como árbitro de la contienda a un Instituto de reciente creación del cual desconoce si se integra por comisionados ciudadanos o comisionados parlamentarios.

En este sentido, se llama la atención a verificar si con las características que la Ley otorga a los órganos públicos autónomos, aún se requiere carear al ciudadano frente a la autoridad en un procedimiento seguido en forma de juicio, imponiéndole cargas procesales que son sancionadas en caso de no saber actuar dentro del proceso. Por esta razón, se plantean los siguientes cuestionamientos:

- ¿Los atributos del InfoDF y la calidad de los Comisionados que lo integran, no son suficientes para evitar que, mediante la reformulación del procedimiento de recurso de revisión, se evite que el ciudadano tenga que litigar en contra del ente obligado para ganar que se respete su derecho?
- ¿Se tiene que ejercer y defender un derecho siempre a través de un procedimiento seguido en forma de juicio y no solamente mediante la simplificación de trámites legales establecidos en Ley?
- ¿La revisión de la respuesta otorgada a una solicitud de información pública, necesariamente debe implicar el confrontar al ciudadano con el ente obligado en un procedimiento seguido en forma de juicio?
- ¿El procedimiento seguido en forma de juicio en que sustancia el recurso de revisión previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, es el más adecuado para que el InfoDF, resuelva en definitiva respecto del derecho de acceso a la información de un ciudadano?
- ¿No basta con el hecho de que los ciudadanos cuenten con comisionados, consejeros o delegados en un órgano autónomo, para que éstos revisen si la autoridad a la que le pidieron información que consideran pública, haya o no actuado conforme a la ley?

Finalmente, debe aclararse que aún y cuando parezca que se intentan confundir los conceptos de trámite y juicio, la intensión de esta consideración solamente se encuadra en verificar la percepción que tienen los ciudadanos del actuar de los órganos autónomos y su comparación con las prácticas de los órganos centralizados del poder del Estado.

Por otra parte, en cuanto al lenguaje que se utiliza por el InfoDF en las resoluciones que se emiten dentro de los recursos de revisión que son sustanciados en términos de la Ley de

Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, debe señalarse que el mismo resulta no fácil de comprender por el ciudadano, por la sencilla razón de que la respuesta constituye propiamente una resolución resultado de un procedimiento seguido en forma de juicio.

La propia estructura y volumen de cuartillas que contienen las resoluciones que emite el Pleno del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, delatan el complejo lenguaje utilizado por ese órgano autónomo en la respuesta definitiva que proporcionan al solicitante de información que presentó un recurso de revisión.

A propósito de la crítica que se formula a las resoluciones emitidas por el Pleno del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, cabe traer a colación lo que establece una disposición local que refleja la necesidad de cambiar los formalismos con que dictaban las sentencias anteriormente, y en ese sentido, se cita el artículo 82 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que señala:

“Quedan abolidas las antiguas formulas de las sentencias y basta que el juez apoye sus puntos resolutivos en preceptos legales o principios jurídicos de acuerdo al 14 constitucional”.

Así las cosas, si el propio legislador local advirtió que no era fácil la comprensión de las resoluciones emitidas en los juicios, y por ende se dejó atrás los formalismos y el lenguaje complejo con que se pronunciaban las sentencias, resulta por demás claro que el órgano autónomo garante del ejercicio del derecho al acceso a la información pública del Distrito Federal, debe replantear la forma en que comunica sus determinaciones con los ciudadanos.

Esto mismo se propone para el resto de los órganos públicos autónomos, quienes no están impedidos a revisar la manera de comunicación que desarrollan con el ciudadano y a verificar la necesidad y procedencia de establecer una nueva forma de interacción que, en palabras de Daniel Cassany, impliquen los siguientes aspectos:

- Una renovación epidérmica del lenguaje burocrático;
- Corrección de formularios administrativos;
- Rediseño racional de la documentación o de su adaptación al mundo electrónico; y principalmente,
- Eficacia, claridad y satisfacción de las prácticas comunicativas de los empleados y de la ciudadanía.

No debe bastar el afán de los OPA's, en que los mensajes utilizados en las campañas de comunicación sea fácilmente entendible por la población objetivo, se requiere que ese mismo esmero en la comunicación efectiva se vea reflejado en la respuesta que se le proporcione a sus clientes ciudadanos.

La obligación de que una resolución esté bien fundada y motivada, no resulta pretexto para incorporar extensas frases sacramentales, latinajos y párrafos ejemplificativos que en nada ayudan a conocer las razones del sentido en que se otorga una respuesta; y en todo caso, si aún se intenta mantener la estructura arcana de las resoluciones judiciales; bien se



puede finalizar con un apartado en donde se exponga en términos lisos y llanos la causa o causas torales de la decisión, en un lenguaje actual, sintético, directo que sea dirigido al ciudadano y no al juzgado revisor de esa determinación.

Hoy por hoy, ya no es plausible la construcción de documentos extensos y complejos, y tampoco se requiere de la utilización de tecnicismos para ostentar un conocimiento especializado sobre una materia, ya que la rapidez con que se desarrollan las actividades sociales han orillado a la ciudadanía a buscar solamente lo esencial del mensaje, y en caso de no encontrarlo a primera vista, terminan declinando su interés por el asunto.

Esto mismo ocurre con la lectura de las resoluciones que se emiten por los órganos autónomos a quienes les debe interesar que el ciudadano a quien orientan, protegen y representan, comprenda cómodamente los razones de la respuesta que le ha sido otorgada.

Por último, se propone dar un vistazo a la corriente del lenguaje ciudadano que considera a la modernización y simplificación de las comunicaciones gubernamentales como un elemento de medición de la democracia, ya que con éste se puede conocer si la sociedad visualiza a la democracia como una estructura jurídica y régimen político, o bien si le consideran como un sistema de vida que aspira al constante mejoramiento económico, social y cultural de los ciudadanos.

En el tema de los medios de impugnación que tiene el ciudadano para inconformarse de la respuesta que recibe de los órganos autónomos, debe señalarse con toda precisión que en el caso de las resoluciones emitidas por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en los recursos de revisión que se interponen en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, no existe ningún medio de defensa.

Las resoluciones emitidas por el Pleno del InfoDF, que ponen fin al recurso de revisión presentado en términos de la referida Ley, no admiten medio de defensa alguno. Las características propias del InfoDF, le constituyen en un Instituto que emite resoluciones definitivas en el ámbito de su competencia, al igual que la mayoría de los órganos autónomos, y por ende, sus determinaciones no son susceptibles de impugnarse por ningún medio legal.

No obstante lo anterior, debe aclararse que la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones que emite el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, este no puede dársele el carácter y dignidad de un medio de impugnación, toda vez que el amparo constituye un medio de control constitucional, con él se tiende a verificar la vulneración de las garantías individuales del quejoso.

Además, debe tenerse en cuenta que, desafortunadamente y a pesar de los esfuerzos que ha realizado el Poder Judicial Federal y el Consejo de la Judicatura Federal, para lograr que toda persona “de las menos favorecidas” que considere transgredidos sus garantías constitucionales pueda acudir a pedir el amparo y protección de la justicia federal, designándoles representantes del Instituto Federal de la Defensoría Pública, ello no ha podido aún concretarse en la medida aspirada.

Por esta razón, se considera que al llegar hasta este punto, en donde se tiene que decidir sobre el promover un juicio de amparo, después de haber transitado por un procedimiento seguido en forma de juicio y haber recibido una resolución voluminosa en comparación de la concreta y sintética solicitud de información; el ciudadano “de a pie” tendrán demasiados elementos para definir la manera en que los órganos autónomos están realizando su actividad pública y el grado de satisfacción y confianza que le representa el contar con estas instituciones públicas que han nacido, como un órgano más de la estructura jurídica mexicana y de su régimen político, o bien como un factor decisivo para el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

## El fortalecimiento de los OPAM a través de sistemas de evaluación

Rogelio A. González Villalva\*

La crítica situación que vive nuestro país ha ocasionado mayor incertidumbre en la población y gobierno, en el caso de los actores políticos y económicos han ido modificando sus expectativas y observando únicamente cómo se complican cada vez más los nubarrones en todo el mosaico nacional.

No por ello organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional han ubicado a México con riesgos de que por los déficit financieros podrían orillarlo a caer en moratoria de su deuda, lo que significaría problemas aún mayores para la endeble economía mexicana, situación que ha orillado al Secretario de Hacienda visitar grandes firmas calificadoras para mostrar el optimismo gubernamental en la economía.

En el panorama nacional se observan noticias nada halagadoras, no sólo por problemas de salud, violencia e inseguridad, sino los descalabros que han significado los recortes presupuestales en el ámbito federal y en materia de participaciones a las entidades federativas y los municipios agravando seriamente las finanzas públicas.

Pero, en ese contexto que nos depara a los organismos públicos autónomos ante la escasez de los recursos públicos, que contrasta el ambiente con un mayor número de quejas de violaciones de los derechos fundamentales de la población, sobre toda la de mayor vulnerabilidad.

Esta reflexión, o mejor dicho reto, debe ser tomado en cuenta por todos ya que afecta a corto, mediano y largo plazo a nuestras instituciones, las interrogantes son varias entre las que citamos sólo algunas: ¿cómo afrontar esta dinámica que tiende a acelerarse aún más?, ¿con qué recursos y medios se le dará atención al crecimiento de la demanda social?, ¿qué estrategias habrán de impulsarse para hacer más con menos?, ¿qué decisiones serán necesarias para realizar nuestra labor que la ciudadanía ha depositado en los órganos?

Considero que es altamente prioritario profundizar sobre esta realidad que no sabemos cuanto tiempo nos limitará a todos los organismos públicos autónomos, aunado a la generalización de que cada vez hay menos confianza en las instituciones y en los políticos por parte de los ciudadanos.

Se hace necesario buscar alternativas para encontrar salidas a estos laberintos que, sin duda alguna, cuestionan la actuación de las instituciones públicas en el quehacer cotidiano,

---

\* Contralor Interno de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

lo que implica analizar el grado de cumplimiento que como organismos públicos autónomos hemos dado a la sociedad en el rol que nos han ubicado fuera del contexto gubernamental en forma directa.

Es por ello que se debe de actuar con sensibilidad a corto plazo en decisiones que no sean verticales en la atención a la problemática diversa que implica la defensa de los derechos humanos, basándose en aquellos casos que cuenten con un diagnóstico en la materia y teniendo como premisa principal mejorar la calidad en la asignación de los recursos públicos en los presupuestos con resultados, que garanticen la consistencia el destino de los recursos y la atención de las prioridades estratégicas; así como contar con sistemas de evaluación que permitan conocer los impactos obtenidos para establecer mecanismos de retroalimentación y mejorar en forma continua las políticas públicas, a fin de tener una fiscalización accesible, mayor transparencia, y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Para conocer la forma en que se llevan a cabo las evaluaciones en las 32 Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos en igual número de entidades federativas (incluyendo el Distrito Federal), se diseñó una metodología práctica iniciando con el análisis en las páginas de Internet y consulta vía telefónica para indagar cómo llevan a cabo este sistema en el ejercicio fiscal sobre su quehacer institucional, arrojando las conclusiones siguientes:

1. De las 32 instituciones de las entidades federativas sólo una no proporcionó información alguna, por lo que se hablara únicamente de 31 entidades federativas (se incluye al DF).
2. En 26 realizan un sistema de evaluación cuantitativo, es decir, dan seguimiento al Programa Operativo Anual en base a las metas programadas y realizadas, su periodicidad va en función de la presentación de informes que tienen que proporcionar ya sea a la Secretaría de Finanzas del Estado o su similar, o bien al Órgano Superior de Fiscalización.
3. Sólo en cuatro Comisiones (Estado de México, Distrito Federal, Puebla y Zacatecas) tienen un sistema de evaluación a través de indicadores de gestión, lo que representa un avance significativo en esta materia.
4. Podemos citar que en un gran número no contemplan el acceso de esta información a través de su página, o bien no resulta fácil realizar esta consulta.

No debemos de pasar por alto las disposiciones ceñidas en el artículo 134 constitucional en el sentido de que los resultados deben ser evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente los Estados, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos tomando en consideración los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

### **Propuestas:**

En cuanto al diseño e instrumentación de políticas públicas es muy necesario vincular a los organismos no gubernamentales y sociedad en su conjunto.

Se propone homogenizar la metodología y criterios para el establecimiento de un sistema de evaluación que permita aprovechar los avances en algunos organismos públicos autónomos para que la población tenga información uniforme sobre el quehacer de estos organismos.

Es urgente que los OPAM no únicamente den cumplimiento a los ordenamientos en materia de transparencia y acceso a la información, sino que sean punta de lanza como organismos comprometidos con la sociedad, es decir, ampliar toda la información para facilitar.



## Generación de indicadores de desempeño

*Bernardo Octavio Infante Meléndez\**

*Edelberto Sanjuán García\*\**

*Francisco Javier Ballesteros Fuentes\*\*\**

Los indicadores publicados fueron generados mediante una metodología determinada por la propia institución, no podemos negar su utilidad, pero no todos permiten una evaluación para advertir si estamos en camino de lograr las metas del programa institucional.

### **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

Establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables. Estructurado en cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

### **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012**

Expresa los objetivos y estrategias que garantizan el cumplimiento de los compromisos del gobierno, al tiempo que establecen una plataforma de mediano y largo plazo para sustentar el desarrollo de la Ciudad de México bajo las premisas de alcanzar una mayor equidad y un más sano crecimiento. Los siete ejes del programa son:

1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes.
2. Equidad.
3. Seguridad y justicia expedita.
4. Economía competitiva e incluyente.
5. Intenso movimiento cultural.
6. Desarrollo sustentable y de largo plazo.
7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.

---

\* Director de Evaluación de la Gestión Administrativa de la Contraloría General del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

\*\* Coordinador en la Contraloría General.

\*\*\* Coordinador en la Contraloría General.

### Plan Institucional del TSJDF 2008-2011

Tiene como finalidad establecer los objetivos, las directrices generales de desarrollo, las líneas y programas estratégicos y las prioridades que habrán de impulsarse en la institución, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara soportado en la Misión, Visión y los Valores establecidos. Líneas estratégicas:

- 1) Plena autonomía, combate al tráfico de influencias, vinculación e imagen
- 2) Información para la toma de decisiones
- 3) Reformas judiciales
- 4) Modernización de los procesos administrativos de la gestión judicial
- 5) Modernización de las áreas de apoyo judicial y órganos auxiliares
- 6) Justicia alternativa: conciliación y mediación
- 7) Impulso a las carreras judicial y civil
- 8) Administración efectiva; transparencia y rendición de cuentas.

### Plan estratégico

Misión: Contribuir al fortalecimiento de la paz social a través de un *sistema de administración e impartición de justicia, pronta, expedita*, gratuita, completa, imparcial, transparente y confiable, que garantice el estado de derecho.

Visión: Que sea una institución con plena autonomía, *ampliamente confiable y reconocida por su nivel de excelencia en la administración e impartición de justicia* y de orgullo para sus integrantes y la comunidad.

### Aspectos poblacionales

El fenómeno poblacional tiene un claro impacto en el servicio de impartición de justicia en el fuero común:

- 1,485 km<sup>2</sup> de superficie
- 0.1 % del total del territorio del país
- 8.4 % de la población total del país
- 8,720,916 habitantes

Aunado a todo ello, el fenómeno de la población flotante proveniente de los municipios conurbados, la cual se estima en más de 2,000,000 millones de habitantes y en temporadas pico hasta de 3,000,000 millones, quienes demandan servicios e infraestructura y en razón de su permanencia demandan servicios de seguridad pública e impartición de justicia.

### Cargas de trabajo en los órganos judiciales

El número supera toda expectativa. Las resoluciones deben cumplir con dos aspectos:

- 1 Cantidad
- 2 Calidad

La justicia impartida de manera pronta, expedita, gratuita, completa, imparcial, transparente y confiable, garantiza el estado de derecho y contribuye al fortalecimiento de la paz social.



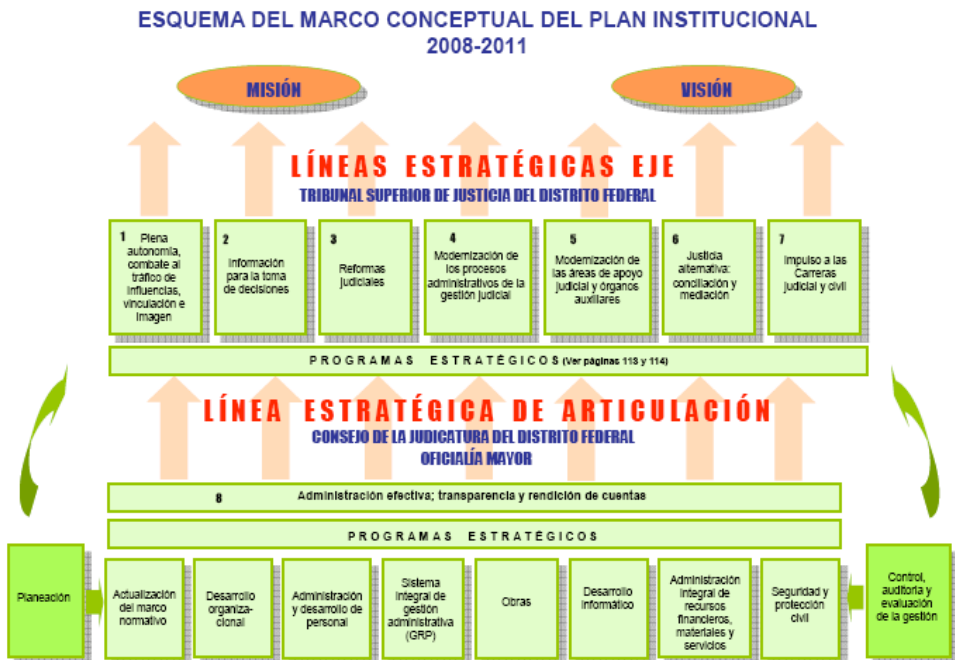
## Resumen de las principales acciones realizadas

Período 2004- 2007. Retos

- Planeación formal bajo el método de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).
- Construcción de la Visión, la Misión y los Valores de la Institución.
- Definición de las líneas estratégicas que orientarán los programas y proyectos.
- Elaboración de indicadores de desempeño.
- El manejo de recursos a partir del año 2000.

## Planificación estratégica e indicadores

Los indicadores de seguimiento, siempre van acompañados por el proceso de “Planificación Estratégica”.



De estas Líneas se derivan Programas Estratégicos que darán sentido y alinearán las acciones para alcanzar la Misión y Visión de la institución y contarán con el apoyo de los Programas Estratégicos que se generen de la Línea Estratégica Articuladora, referida a la administración del tribunal.

La alta competitividad, las profundas transformaciones tecnológicas, los niveles de exigencia de los usuarios de servicios públicos y privados, los cambios regulatorios, hacen imposible mantener esas ventajas competitivas.

El acceso a la capacidad productiva ya no es un factor diferenciador. La habilidad para usarlas, sí.

Una institución u organismo que pierda todo su equipamiento, pero mantiene su capital humano intacto, puede recuperarse en relativamente poco tiempo. Una que pierda su capital humano, no se recuperará.

La evaluación del desempeño es el centro de las preocupaciones del Estado. Necesidades apremiantes:

- 1 Optimizar todos los niveles de *eficiencia* y *eficacia* en la utilización de los recursos.
- 2 Mejorar los sistemas de rendiciones de cuentas y resultados a los ciudadanos.
- 3 El indicador de desempeño es un instrumento de medición al cumplimiento de los objetivos.
- 4 Expresión cuantitativa y/o cualitativa de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido.
- 5 Los indicadores de desempeño deben responder a interrogantes clave sobre:
  - ¿Cómo se realizó?
  - ¿Cumplió con el o los objetivos?
  - ¿Cuál es el nivel de satisfacción?

La calidad y la utilidad del indicador la determina la claridad y relevancia de la meta que tiene asociada. Que dé un valor de comparación, el cual esté relacionado con alguna meta establecida y asociada. El indicador deberá medir solamente los aspectos clave:

- Deben ser objetivos: Que exprese cantidad, calidad y tiempo (CCT).
- Deben ser prácticos: Poder comparar con distintos parámetros.
- Deben ser verificables: Que pueda ser comprobado a través de una metodología científica, cualquiera sea la ciencia.
- Deben ser independientes: Exclusivo para el fin.

### **Pasos para la construcción de indicadores**

#### *Identificar*

- La Misión y Visión (productos, usuarios, clientes).
- Los objetivos estratégicos (largo plazo).
- Establecer las medidas de desempeño clave.
- Establecer responsabilidades en cada nivel de la organización.
- ¿Cuáles son las áreas responsables por los resultados logrados?
- Comunicar resultados.

#### *Indicadores de actividad*

Determinan si un evento (s) ocurrió o no. Estos indicadores son útiles cuando el evento no tendrá posibilidad de mostrar efectos o resultados en un período razonable de monitoreo.

*Indicadores de resultado*

Reflejan el resultado de las acciones y decisiones tomadas. Pueden indicar que hay una situación problema, pero rara vez permiten diagnosticar, por ello deben ser siempre complementados por indicadores de resultado.

*Indicadores de resultado*

Reflejan el resultado de las acciones y decisiones tomadas. Pueden indicar que hay una situación problema, pero rara vez permiten diagnosticar, por ello deben ser siempre complementados por indicadores de proceso.

**Las dimensiones a evaluar**

- Impacto: Político social.
- Cobertura: Beneficios a la población.
- Eficiencia: Costos y productividad.
- Calidad: Grado de satisfacción de necesidades.
- Alineación de recursos: Congruencia.

**Establecer metas para indicadores**

- Valor numérico: En función de necesidades y expectativas del usuario.
- Valor ideal o estándar: Se establece mediante el conocimiento de logros alcanzados o de comparativos con otros en igualdad de circunstancias.
- Alcanzables y medibles: Mediante el análisis del desempeño histórico.

**Validar los indicadores**

Que reflejen la visión compartida por la alta dirección. Por último, se deben validar los indicadores; aplicar criterios técnicos y requisitos varios de modo a comprobar que los indicadores construidos miden efectivamente la gestión y los resultados.

*Criterios técnicos de validación*

- Pertinencia.
- Relevancia.
- Homogeneidad.
- Independencia.
- Costo.
- Confiabilidad.
- Simplicidad.
- Oportunidad.
- No- redundancia.
- Focalizado en áreas controlables.
- Participación.

### Fuentes de consulta

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Programa General de Desarrollo del D. F. 2007-2012.

Plan Institucional del TSJDF 2008-2011.

Acuerdo 22-41/2007 para garantizar el cumplimiento de las metas propuestas.

Guía Técnica para la elaboración de indicadores de desempeño.

Planeación estratégica/ Steiner, Jorge Alberto/ Planeación estratégica: Lo que Todo Director Debe Saber. México México CECSA 1983. 9682604168. 9789682604164

Torres D. Herlinda. *Introducción a la Administración*, Editorial ITESM Universidad Virtual, Trillas.

Drucker, Peter. *El Magnate del futuro*, Editorial Sudamericana, 2003.

Garteh R. Jones, Jennifer M. George, Directivos y dirección.

Acoff. *Planeación de la empresa del futuro*, Ed. Limusa, 2003.

Goodstein, Leonard, *Planeación estratégica aplicada*, Mc Graw Hill. 2004.

Fuentes Zenón, Arturo, *Enfoques de planeación, Un sistema de metodologías*.

———, *Las armas del estratega*.

———, *Diseño de la estrategia competitiva*.

## El caso *sui géneris* del Instituto Federal Electoral

Ma. Macarita Elizondo Gasperín\*  
Raymundo Pérez Gándara\*\*

Los órganos constitucionales autónomos han cobrado cada vez mayor presencia en la vida pública de México; los encontramos regulados en la Constitución Federal y desligados de los poderes Ejecutivo y Judicial mediante la designación de sus funcionarios ratificados por el Poder Legislativo.

En ese orden, la creación de este órgano constitucional autónomo de carácter electoral se dio como una necesidad histórica, que recoge el legislador permanente para encargarle la administración de las elecciones. Creando de esa manera una institución facultada para atender no sólo la organización y ejecución de las elecciones sino, inclusive, para conocer los reclamos en esta materia y darles conforme a la legislación electoral respuesta y solución.

De ahí que los órganos constitucionales autónomos constituyen un avance democrático, que facilita a los ciudadanos el acceso a la justicia y la participación popular en la toma de decisiones.

Al respecto, el Tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que los órganos constitucionales autónomos:

“Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencia, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancias de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: Deben estar establecidos directamente por la Constitución

---

\* Consejera del Instituto Federal Electoral.

\*\* Asesor de la Consejera Ma. Macarita Elizondo Gasperín.

Federal; b) deben mantener con los órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad".<sup>1</sup>

En ese tenor es que se creó el Instituto Federal Electoral como un órgano autónomo constitucional, para hacer realidad el régimen electoral de unas elecciones libres, auténticas y periódicas, elementos básicos para la democracia. Esa función tiene como marco normativo de sus actividades y fines la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En ambos ordenamientos se establece su autonomía, funcionalidad y libertad en sus decisiones.

Entendiéndose a la autonomía como la capacidad de actuación de manera independiente frente al poder público, este principio básico, convierte al instituto como a todos los organismos públicos autónomos, en instancias trascendentales para el Estado.

El concepto por sí mismo encierra variados aspectos, como son: una autonomía administrativa que consiste en la facultad expresa del órgano para establecer su propia estructura interna; una autonomía financiera, como medio para garantizar la independencia económica e impedir que el otorgamiento de sus recursos presupuestales esté condicionado o sea una limitante a sus funciones o decisiones y una autonomía jurídica que permita la capacidad de auto-determinación.

Por lo que hace al Instituto Federal Electoral la autonomía funcional no se agota en la organización de elecciones, en las cuales rigen los principios de equidad, legalidad e independencia, como base para construir una democracia representativa y una democracia participativa; el Instituto Federal Electoral tiene además tareas de educación cívica donde se impulsa y fomenta el concurso de la ciudadanía en los ámbitos del acontecer político, mediante la opinión pública y el voto razonado; y con ello la promoción del voto, la preservación y fortalecimiento del régimen de partidos políticos; amén de otras importantes funciones como son la de integrar el Registro Federal de Electores, llevar a cabo el proceso electoral; administrar los tiempos electorales en radio y televisión y ejercer el régimen sancionador que la nueva legislación le ha encomendado; asegurando así a los ciudadanos el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales mediante la vigilancia del cumplimiento de sus obligaciones, contribuyendo de esa manera al desarrollo y consolidación de la vida democrática.

Ello nos lleva a revisar nuevamente y de manera crítica el marco constitucional donde desarrolla sus funciones:

El artículo 105 constitucional establece las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, con excepción de las que se refieran a la materia electoral. Sin embargo, el mismo ar-

---

1 Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de 9 votos; voto en contra de Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I Ortiz Mayagoitia). ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Manuel Mejía Garza.

título dice textualmente que: “*La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo*” y en el mismo artículo, aunque parezca inverosímil, no se hace referencia al Instituto Federal Electoral como ente facultado para iniciar una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad.

Sin embargo, sí aparecen otros entes públicos como son la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo organismos equivalentes en los estados de la República, incluida la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (que puede ejercitar acciones en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y en inciso f) de la fracción II de dicho precepto constitucional, el Constituyente Permanente otorgó la acción de inconstitucionalidad a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales en contra de leyes electorales federales o locales. Inclusive otorgó esa prerrogativa a los partidos políticos con registro estatal a través de sus dirigencias (exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado).

En el año dos mil siete, el Instituto Federal Electoral inició ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una controversia constitucional (registrada con el número 11/2007) en contra del contenido de la Ley de Egresos emitida entonces por la Cámara de Diputados.

A ese respecto, los ministros de la Corte se pronunciaron de manera divergente. Algunos de los ministros sostuvieron que el texto de la fracción II del artículo 105 constitucional, el cual señala textualmente quiénes pueden promover controversias constitucionales, consideraron que la enumeración de los entes con legitimación procesal activa, de ninguna manera debía interpretarse como limitativa, sino sólo enunciativa.

Por otra parte, otros ministros, los cuales constituyeron opinión mayoritaria, sostuvieron que no debe rebasarse la interpretación estrictamente literal del texto constitucional, por lo que al Pleno de la Corte no le está permitido ir más allá de lo que la misma Constitución señala.

Entre otros argumentos aseveraron que: El artículo 105 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no le concede legitimación activa en la causa al Instituto Federal Electoral, por lo cual se desecha la demanda ya que

“en la especie se configura en forma notoria, manifiesta e indudable, una causal de improcedencia, pues en términos de los artículos 10 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el Instituto Federal Electoral no cuenta con la legitimación activa necesaria para promover la acción de controversia constitucional, en virtud de que no encuadra en ninguno de los supuestos previstos en los incisos a) a k) de este último ordenamiento, que prevé un conflicto entre los distintos órdenes del sistema federal y entre los órganos que se describen en el mismo.

“Si bien este Alto Tribunal puede realizar interpretación de la Constitución y a través de ella actualizar el texto constitucional, aclarar significados y determinar el contenido y alcances de ciertos preceptos, no puede quebrantar o ignorar artículos constitucionales ni reformarlos. La Suprema Corte debe cuidar con incansable vocación democrática los límites de su interpretación para no arrogarse las facultades del Constituyente Permanente.

“...de la interpretación literal del artículo 105 y sistemática de los artículos 28, 41, 49, 102 apartado B y 105 fracción I, de la Constitución Federal, así como de los artículos 1 y 10 fracción I, de la Ley Reglamentaria se concluye que en el ámbito federal, sólo el Poder Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la

Unión y la Comisión Permanente cuentan con la legitimación activa para ejercer la acción de inconstitucional, careciendo de ésta los organismos constitucionales autónomos,

“En esa misma tesitura, de una interpretación histórica y teleológica puede advertirse que fue la voluntad del legislador no reconocer legitimación a los órganos constitucionales autónomos de la Federación y por tanto, no pueden promover la controversia constitucional”.

Luego entonces, el Instituto Federal Electoral no está expresa ni tácitamente reconocido con legitimación procesal activa para actuar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de normas que, en su criterio, pudiesen resultar incoherentes, inaplicables o contradictorias, inclusive que pudiesen ser inconstitucionales, para emprender de manera oficiosa acciones tuitivas en defensa de intereses difusos a diferencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y todos los equivalentes de los estados, cuya legitimación procesal para el caso de acciones de constitucionalidad le fue otorgada mediante reforma al artículo 105 de la ley fundamental de fecha 14 de septiembre de 2006.

Consideramos que dichos aspectos deben ser revisados nuevamente, no sólo por la Corte sino por el legislador, para que los fines del instituto puedan ser cumplidos plenamente y, sin rebasar el marco normativo, éste pueda actuar en plenitud como un organismo constitucional autónomo, con independencia y autosuficiencia, así como con la autoridad necesaria para vigilar y sancionar las conductas contrarias y violatorias de dicho marco legal.

Para ello es menester que el Instituto pueda formalmente manifestar su inconformidad ante la promulgación o reformas de leyes federales que, en su opinión, vulneren los principios democráticos o las garantías en materia electoral.

Es pertinente señalar que el legislador percibió la oportunidad de revisar el esquema tradicional de la división de poderes, con lo cual se hizo patente la necesidad de una democracia representativa y una democracia participativa, ya que no basta que los ciudadanos cuenten con representantes en los órganos legislativos para materializar los deseos, aspiraciones o necesidades ciudadanas sino además, la necesidad de crear los medios de control legal para contribuir a mantener el equilibrio electoral mediante un órgano autónomo que es precisamente el Instituto Federal Electoral.

Así, el Instituto Federal Electoral, para alcanzar sus fines no solamente debe organizar procesos electorales federales apegados estrictamente a la legalidad, sino contar con la posibilidad de promover recursos o medios legales de defensa de la propia institución, así como de los ciudadanos y de los procesos electorales, manteniendo de esa manera incólumes los principios democráticos que rigen su actividad.

Por mandato constitucional (artículo 41) el Instituto Federal Electoral es un servicio público de carácter permanente que abarca a todo el territorio nacional, cuya función es la administración integral del proceso electoral federal el cual comprende la preparación, organización, dirección, promoción, vigilancia y promoción de las elecciones, tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) así la elaboración de los escrutinios y los cómputos, amén de la declaración oficial de la elección según se trate. Además, con las nuevas atribuciones que le instruye el



Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, le compete resolver impugnaciones, en los términos de los capítulos tercero y cuarto del propio COFIPE (Procedimiento Sancionador Ordinario y Procedimiento Especial Sancionador, respectivamente).

Por lo tanto, es contrario a las características de un órgano constitucionalmente autónomo, que tiene entre otras funciones la organización de las elecciones para elegir a los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo, el que no tenga el atributo constitucional de actuar en la defensa de los intereses electorales mediante acciones de inconstitucionalidad y de controversia constitucional.

En conclusión, es necesario que el legislador en la próxima reforma electoral tenga presente la ingente necesidad de que el Instituto Federal Electoral cuente con la prerrogativa constitucional para ejercer tanto acciones de inconstitucionalidad como de controversia constitucional, para así fortalecer la autonomía de esta institución democrática que se ha dado la ciudadanía.



## La participación social en la evaluación de las instituciones

*Víctor Fabián Rumaya Farrera\**

Como punto de partida de este trabajo aseveramos que las instituciones del actual sistema político se encuentran en decadencia. No significa, de ninguna manera, negar la importancia de las instituciones. Por el contrario, se trata de asumir la necesidad de fortalecerlas y en su caso construir nuevas instituciones que puedan garantizar a la sociedad la fortaleza y eficacia de un Estado democrático y respetuoso de las libertades y derechos individuales. Esta llamada decadencia de las instituciones se refleja de manera inequívoca en desencuentros entre la sociedad y el sistema político, lo que tiene como una de sus consecuencias más profundas, la desconfianza social en el ejercicio del poder público.

El objetivo de este trabajo es proponer la creación de instituciones eficaces, que se encuentren bajo la mirada permanente de la sociedad para poder recuperar la confianza perdida. En particular, es de suma importancia introducir la práctica permanente de la evaluación ciudadana a las instituciones públicas.

La evaluación de las instituciones toma mayor relevancia cuando se efectúa teniendo en cuenta la importancia y eficacia de los resultados que estas instituciones han tenido a lo largo de los años. Es decir, existen instituciones, programas, proyectos o acciones gubernamentales que tuvieron importancia y eficacia en algún momento de la historia, pero que al paso del tiempo, su eficacia ha decaído y, por lo tanto, no existe razón para que sigan existiendo.

En ese caso, la pregunta fundamental es cómo medimos la pertinencia y cómo se puede decidir si una institución debe permanecer, modificarse o de plano desaparecer. Bajo este análisis se deben observar tanto a las instituciones políticas como las instituciones de ejercicio del poder público; la evaluación entonces es fundamental para el fortalecimiento de las instituciones que prevalezcan en el escenario presente y que se proyecten a los años siguientes.

Desde luego reconocemos que la evaluación ha estado presente en la administración pública desde hace muchos años; sin embargo, señalo para distinguir el punto esencial de este trabajo, que en los diversos tipos de evaluaciones existentes hasta hoy, no participa la sociedad y apenas someramente se trata de evaluaciones que miden la eficacia institucional.

---

\* Director de Desarrollo Institucional en la Secretaría General de la Universidad Autónoma de Chiapas.

### La evaluación ciudadana para recuperar la confianza en las instituciones

El desencanto manifiesto de la sociedad por el sistema político y por el ejercicio del poder público, está tomando nuevas rutas y manifestaciones, la desconfianza a las instituciones públicas más que disminuir se ha profundizado. Esta desconfianza se manifiesta de diversas maneras, en la baja participación ciudadana en los procesos electorales; la percepción negativa hacia los gobernantes, funcionarios públicos y candidatos; la incredulidad ante los programas y planes de gobierno.

El deterioro de las instituciones tiene una composición tripartita que incluye la propia responsabilidad de los políticos, gobernantes o funcionarios públicos, la inviabilidad del modelo económico o la correa de transmisión entre ambos y la ineficacia de las instituciones del sistema. Entre la actuación del hombre público, ya sea funcionario o político, y el modelo de desarrollo, se ubican las instituciones públicas. Este trabajo no profundiza sobre la responsabilidad del hombre público, y tampoco aborda la viabilidad del modelo de desarrollo, analiza en el contexto de ambos, la evaluación de las instituciones.

Actualmente existe un abierto debate sobre la conveniencia y eficacia del modelo económico, que se presenta en medio de la crisis económica y financiera de mayor envergadura en los últimos tiempos. El modelo liberal, neoliberal, capitalista o tradicional se encuentra en decadencia porque no logra satisfacer, ya no digamos las aspiraciones, sino al menos las necesidades de la población. La falta de empleo, la frustración del poder adquisitivo, el ahondamiento en las diferencias sociales, el aumento de pobres y la profundidad de la pobreza, entre otros problemas, son signos evidentes de esta decadencia, sin enumerar los elementos de carácter político.

### Responsabilidad de los actores políticos

Por su parte, los actores políticos y los funcionarios públicos han deteriorado la confianza de la población debido a los múltiples abusos, actos de corrupción, escándalos, los políticos en campaña siguen creyendo que no hay nada que no solucione una buena campaña *demarketing*, estamos ante la presencia de la democracia del *raiting* las opciones que se ofrecen en campaña no son de proyectos sino de ocurrencias o de mecanismos ingeniosos para burlar las leyes electorales, las campañas concitan más a la risa, a la burla, al repudio o al coraje ciudadano que a la participación. Las ideologías han sido derrotadas por la estética o la violencia, las instituciones electorales en franca desconfianza social siguen gastando enormes recursos económicos para supuestos votantes que nunca llegarán a las urnas.

Esto no acaba aquí, cuando un determinado partido gana la elección y se integra el cuerpo administrativo, o bien el candidato ocupa el puesto para el que fue electo, inicia el ejercicio de gobierno, a partir de aquí y durante el periodo de gestión, es común que se presenten actos de abuso de poder, corrupción o escándalos que corrompen los supuestos valores del servidor público. El candidato que acudió a la sociedad a pedir el voto, y que ahora se ha convertido en servidor público, termina por obedecer a intereses personales o grupales que deterioran su actuación y devienen en la desconfianza sistémica hacia las instituciones, las

conductas abusivas del funcionario público puede alcanzar o no alguna sanción administrativa o pena judicial, pero sin duda reciben el desprecio y reprobación moral de la sociedad.

Sin embargo, los funcionarios públicos, en el ejercicio de gobierno, creen que nada les puede pasar y aún menos si le sucede un compañero de su propio partido, en fin, un círculo vicioso que excluye a la sociedad y que desprecia las críticas porque creen que sólo se trata de campañas de mala fe, es más fácil cerrar los ojos que abrir los sentidos.

Contrario al discurso oficial, la alternancia no ha traído como consecuencia la democratización institucional. Es evidente que existen cambios en el sistema y que estos se han hecho manifiesto en los últimos años, pero no son cambios que tengan como centro de preocupación el bienestar de la sociedad sino la continuidad del sistema político con los actores tradicionales, en particular, los partidos políticos.

Muchos de los cambios institucionales obedecen al proceso de acoplamiento de nuestro país, a los esquemas de integración y al cumplimiento de compromisos contraídos con organismos internacionales o con otras naciones.

Sin embargo, es necesario insistir en la necesidad de construir alternativas a partir de análisis estructurales de profundidad que consideren los antecedentes, las realidades y la construcción de imágenes objetivos que beneficien al conjunto social.

Para los ciudadanos comunes, la actuación del gobierno y de los partidos políticos se encuentra irremediamente vinculada, en este sentido, es fundamental replantearse la comunión que existe entre sistema político y estructura del poder público.

La debilidad del sistema político tradicional y sus consecuencias son una oportunidad para repensar la construcción de nuevas instituciones, ésta es una tarea improrrogable, la relación con la sociedad debe fortalecerse en función de la eficacia del ejercicio de los poderes públicos. Los efectos se traducen, desde luego, en desconfianza ciudadana, en reprobación social, pero también se convierten en limitantes para el ejercicio público, en niveles bajos de gobernabilidad democrática.

Cómo entonces concitar la participación ciudadana y la confianza en las instituciones si en cada campaña, se presentan candidatos donde unos las niegan, otros las atacan y otros más las desconocen. Y aún más, ¿cómo pedir que se respete el estado de derecho si los primeros en violentarlo son los propios funcionarios públicos?

La democracia no lo será más o descubrirá que nunca ha sido, si no se consolidan verdaderas instituciones ciudadanas. No es suficiente con la alternancia en el poder, es indispensable que se edifiquen nuevas instituciones donde participe la sociedad, que estas instituciones correspondan a realidades actuales y que regrese la confianza social por medio de evaluaciones permanentes y transparentes del quehacer público por parte de la sociedad.

### **La necesaria construcción de instituciones**

El hombre en sociedad lo es también en instituciones, porque es la forma de organización de la primera. En esta tricotomía, hombre, sociedad, Estado, existe algo que los debe vincular de manera precisa, esto es el marco de derecho.

La realidad en la que se desenvuelve el hombre como individuo está regulada por el derecho, aún antes de nacer y después de su muerte, pero el marco de derecho sólo es viable en su aplicación y eficacia si se encuentra respaldado por el consentimiento de la sociedad: En este sentido, la sociedad es evolutiva, progresista, revolucionaria y en cambio, la burocracia estatal, es decir la clase política es conservadora, se acorrala ante los embates de la sociedad.

Por eso, es fundamental que la sociedad discuta, analice y proponga nuevas alternativas, ingeniosas instituciones que limiten, vigilen, acoten y evalúen el trabajo público.

Hoy la construcción de instituciones o su reforzamiento debe considerar al menos tres aspectos:

- a) Debe contar con integrantes preparados preferentemente especialistas en la materia y con una buena dosis de ética.

Es evidente que no existe una moral universal y uniforme y que la llamada moral del poder público es una ficción, sin embargo, es fundamental insistir en la ética del respeto a las instituciones. Si aún eso no es posible, entonces por lo menos construyamos mecanismos de control para atender los grandes desafíos que enfrenta la relación sociedad-estado.

Es justamente en esta relación estado-sociedad donde deben entenderse las instituciones, éstas son, en realidad, órganos que sintetizan el pacto entre ambos, las instituciones son una expresión de la relación entre estos dos entes que le otorgan certidumbre al primero y el marco de actuación al segundo. La sociedad como mandante acepta que se conforme el Estado de instituciones porque éstas le garantizan las libertades individuales, le propician el disfrute de su renta y le protegen ante las desigualdades.

El reforzamiento de la cultura de la ética en el servicio público es una variable que opera de manera directamente inversa con la confianza de la sociedad en las instituciones. El comportamiento adecuado de los funcionarios que las integran, se presume acotado por un marco de derecho eficaz y actualizado que le obligue ante la sociedad y le proteja ante la temporalidad. Las instituciones y los funcionarios que las integran deben sujetarse a una serie de controles de carácter judicial, administrativo o social y estar sometidas a permanentes evaluaciones que permitan conocer la pertinencia de sus actuaciones y la eficacia de su existencia.

- b) Debe contar con un marco de derecho, transparente y actualizado que impida el más mínimo abuso en el ejercicio público que obligue a la rendición de cuentas y que acabe con los tiempos en que la institución se convertía en un botín para uso personal o de grupo.

Las instituciones nacidas de un pacto político se traducen en expresiones jurídicas, se constituyen en órganos imprescindibles en la relación, por tanto, a la vez que son órganos del Estado son entidades sociales, de interés público. El ejercicio del poder público sólo alcanza la legitimidad por medio del imperio de la ley, el cual tiene su

base fundamental en un principio moral de respeto a la legalidad que comienza con el respeto a ésta de los propios funcionarios. La confianza en que el Estado respetará los derechos fundamentales radica en la confianza original al Estado mismo, en la garantía que se respetará el estado de derecho.

Construir nuevas instituciones implica elaborar nuevas reglas de la convivencia, nuevas normas de ejercicio público y nuevos mecanismos para sancionar al que las infrinja. Implica también conservar los derechos humanos universales y transitar a nuevos derechos, como el derecho a la información y el derecho a un gobierno que sea evaluado.

Las instituciones eficaces deben contar con una misión clara, contundente, específica y evaluable por la sociedad: Hasta ahora los instrumentos con los que cuenta la sociedad para medir la eficacia de las instituciones son escasos y deficientes.

Las instituciones que construya o fortalezca la sociedad actual requieren estar sujetas a la rendición de cuentas y a la evaluación del desempeño, y además deben someterse a la evaluación global de la institución en función de su pertinencia. Es decir, se puede evaluar el desempeño de los funcionarios o se puede rendir cuentas y aún así la institución no justifica su existencia si las actividades que en ella se realizan no tienen un sentido claro y contundente que aporte al desarrollo de la sociedad y del país como ente político.

### **Rendición de cuentas y evaluación social de las instituciones**

A últimas fechas, la rendición de cuentas ha sido el paradigma que ha imperado respecto al análisis de las instituciones, éste es un requisito fundamental para transparentar el trabajo institucional. La rendición de cuentas ha sido, sin duda, un instrumento eficaz en la lucha contra la corrupción. La rendición de cuentas ha transitado del simple informe contable a la supervisión social del ejercicio de los recursos públicos.

El término *accountability* no sólo es explicar el estado financiero, significa también, estar sujeto a la obligación de responder ante la sociedad por los actos públicos realizados.

La rendición de cuentas se ha ampliado, parte desde los tradicionales informes de gobierno, en los diversos ámbitos, los informes de gestión, los libros de ejecución o libros blancos, pasa por las comparecencias, hasta la aportación de evidencias para la integración de la cuenta pública y su fiscalización.

Por su parte, el funcionario público tiene además obligaciones personales como son las de presentar su declaración patrimonial, formular informes de trabajo, aportar la información que por medio de los procedimientos de transparencia se le soliciten.

Además de la rendición de cuentas, las instituciones actuales deben ser dotadas de instrumentos y mecanismos de evaluación continua. Es cierto que se ha avanzado respecto a la evaluación de la gestión, que incluso las instituciones públicas se encuentran en un proceso de evaluación y estandarización por medio de modelos de certificación de procesos, sin embargo, en éstos sólo se evalúa la normalización no la eficacia social.

Actualmente existen una serie de evaluaciones de las instituciones públicas, metodologías diversas se presentan dependiendo de quién sea y de dónde provenga el organismo evaluador. Puede ser la propia administración pública, a través de órganos desconcentrados e incluso autónomos, pueden ser organismos o gestores internacionales y pueden ser organismos sociales con una variedad en la composición de sus miembros. En todos los casos coincide que el punto de partida es el desprestigio, la debilidad institucional y la desconfianza en las instituciones por parte de la sociedad.

Desde la perspectiva de la evaluación desde dentro de la propia administración pública encontramos las contralorías internas, las contralorías sociales, los departamentos de evaluación del desempeño, las fiscalías, los órganos superiores de fiscalización y otros órganos internos.

Desde la gestoría de organismos internacionales encontramos que realizan evaluaciones de las instituciones públicas, el Banco Mundial, la OCDE, la CEPAL y otros.

Desde la óptica social se encuentran los despachos privados externos que suelen trabajar indistintamente para uno u otro sector, las visorías y los observatorios ciudadanos.

### **Metodología de evaluación**

Las metodologías también son diversas y por supuesto la construcción de indicadores aún es una materia de discusión, tanto en la esfera de lo público como de lo social, y desde luego, es materia de investigación en la esfera académica.

Las diferencias sustanciales de la evaluación institucional es el enfoque que se aplica a los factores que serán evaluados. Mientras para una evaluación interna los elementos fundamentales son los del cumplimiento de la normatividad, sobre todo como mecanismo de protección, para la evaluación externa, sobre todo la internacional, el elemento fundamental es la asignación de los recursos, en cambio, para la evaluación social, es la eficacia entorno a la aplicación de los recursos.

Para la evaluación social de las instituciones públicas es fundamental crear indicadores tendientes a descubrir, y en su caso, inhibir actos de corrupción, ampliar la transparencia, fortalecer la eficacia institucional y cumplimiento de los planes de desarrollo.

Hasta ahora, lo que ha sido parte del consenso político para efectuar la evaluación de las instituciones es el contar con órganos internos con cierta independencia, que puedan hacerse de los elementos de información para realizar su tarea y que cuenten con los instrumentos necesarios para sancionar en caso de una mala evaluación.

### **El caso mexicano**

En nuestro país, la evaluación de las instituciones se ha limitado a los actos de fiscalización, a la revisión del gasto, así lo fue desde 1824 cuando se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, las funciones que le fueron encomendadas son las de “realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de hacienda y crédito público del presupuesto federal”.



Desde 1967 y hasta el año 2000, la función superior de fiscalización correspondió a este órgano que actuaba con altibajos y a interés del sexenio en turno. La Contaduría Mayor de Hacienda, con el paso del tiempo, se transformó en un órgano de justificación del gasto más que un instrumento de fiscalización.

La nueva correlación de fuerzas surgida de los movimientos políticos y sociales de las décadas de los setentas y ochentas, la novedosa composición de la Cámara de Diputados donde se expresaron los cambios legislativos para dar paso a diversas fuerzas representativas en ese poder y la entrada de México al paradigma de la globalización con el correspondiente ingreso a organismos internacionales.

Es así que la reforma constitucional a los artículos 73, 74, 78 y 79, ocurrida en 1999, tiene como consecuencia la creación en el año 2000 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En el pasado mes de mayo de este año entró en vigor (se publicó el 30 de abril de 2009 y entró en vigor un día después) una nueva ley que recoge los planteamientos de los partidos políticos, pero que no integra los intereses de la sociedad.

En esta ley, se modifican las funciones de la ASF, sobre todo se pretende, dice en su justificación argumentativa, abstraer al órgano de fiscalización. De los intereses de los partidos políticos, exige imparcialidad, profesionalización y experiencia a sus integrantes, establece la dirección de mando unipersonal y el procedimiento público y abierto para la elección de su titular, inamovilidad de su autoridad, salvo por causas graves, fiscalización directa de los recursos federales que ejerzan los estados, municipios, delegaciones del Distrito Federal con excepción de las participaciones federales, y la revisión de información de ejercicios anteriores en modalidades multianuales.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación reglamenta los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública.

Al analizar esta ley se puede observar en cada una de las fracciones que se desglosa el sentir de la fiscalización orientada al cuidado de los recursos, en ninguna parte aparece la función de evaluar si se está cumpliendo con metas prometidas en el programa de gobierno conocido como Plan Nacional de Desarrollo.

La actual ley relega la participación ciudadana, solamente menciona en el artículo 109 la creación de una llamada *Contraloría Social* con un carácter únicamente de receptora de las solicitudes y denuncias fundadas de la sociedad civil.

Artículo 109. La Comisión recibirá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado.

Por otra parte, recientemente se ha creado el Consejo Nacional de Evaluación, éste es un organismo descentralizado creado con base en la Ley General de Desarrollo Social; coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, cuyos objetivos fundamentales son los de “generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza”.

Para efectos de la evaluación, el CONEVAL es la institución encargada de emitir los lineamientos de evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar programas sociales.

Es de reconocer que por las razones ya expuestas, se está haciendo un esfuerzo importante de creación de institucionalidad en la materia, sin embargo, cabe señalar que en ésta se encuentra ausente y relegada la participación de la evaluación ciudadana. En los últimos tiempos se ha legislado ampliamente al respecto y varias de esas leyes han sufrido modificaciones casi de inmediato, algunas de las más importantes son: la Ley General de Desarrollo Social que crea el CONEVAL; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y las leyes anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación.

### **Lo que falta por hacer en el corto plazo**

Para lograr la eficacia en la nueva institucionalidad es necesario aplicar elementos trascendentes de evaluación tanto de la gestión como de la eficacia, además se debe vincular estas actividades con los planes de gobierno, programas de desarrollo y la creación de políticas públicas, para que sean promotoras del desarrollo del país.

Falta, sobre todo, fomentar la participación ciudadana en su carácter de visor, observador o vigilante en los procesos de la administración pública en todos los niveles.

1. La evaluación debe ser permanente, con metodologías rigurosas y con la participación social.
2. Debe crearse el Instituto de Evaluación Ciudadana de la Gestión Pública que tenga como objetivo la evaluación constante del cumplimiento de metas y analizar la eficacia y el impacto de las políticas públicas en la sociedad.
3. Orientar la planeación a la evaluación de resultados sin que se limiten al análisis de la aplicación del gasto.
4. Vigilar que los programas que se pongan en marcha estén alineados con el Plan Nacional de Desarrollo, o en su caso, con los planes estatales, municipales o sectoriales de desarrollo.
5. Que la participación social se encuentre presente en los procesos de viabilidad, planeación, evaluación y fiscalización.
6. Que los organismos de fiscalización y los que se creen como órganos de evaluación sean dotados de autonomía, con independencia de criterio.
7. Que la población tenga claro e identificado cómo y qué se mide de la gestión pública. Para eso es necesario establecer indicadores coherentes y uniformes de evaluación y una política de difusión y acceso a la información.
8. Continuar con el trabajo legislativo para establecer un marco de derecho que faculte a la sociedad a intervenir en los procesos de evaluación.

## Retos pendientes de los órganos autónomos en el Estado de Oaxaca

*Juan Gómez Pérez\**

El pensamiento clásico de la teoría constitucional ha expuesto que el poder que no es limitado conduce al abuso, pero si éste se divide para su ejercicio en distintos órganos, que recíprocamente se frenan, se cierra con ello la posibilidad a que el poder constituido se haga ilimitado y se corrompa.

El principio de la división de poderes aparece, entonces, como la racionalización, estabilización y delimitación del poder estatal, transformándose en un principio fundamental de las constituciones modernas. Este principio orgánico nuestra Constitución Federal lo recoge en el artículo 49 y en el numeral 30 la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

En el contexto de esta tradición política –la división poder ejecutivo, judicial y legislativo– las Constituciones contemporáneas han ido progresivamente incorporando a nuevos órganos que redefinen el sistema de pesos y contrapesos propuesto originalmente por el francés Montesquieu.

Estos nuevos órganos, para atender a lo expuesto por numerosos juristas, han surgido en términos generales como una consecuencia a la cada vez más compleja realidad de los asuntos estatales, pero particularmente en nuestro país, como lo ha expresado Lorenzo Córdova, los órganos autónomos son un producto claro del proceso de transición a la democracia. En otras palabras, como no tuvimos un cambio fundacional o reingeniería total del Estado, las reformas se han construido gradual y paulatinamente.

Los órganos autónomos en este tránsito jugaron y juegan el papel, sin duda, de canales o conductos para propiciar el cambio: de la organización y calificación de las elecciones a los derechos fundamentales pasando por el derecho de acceso a la información pública y la transparencia.

En el Estado de Oaxaca el próximo 21 de julio se cumplirá un año de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esto ha propiciado un observatorio novedoso para asomarnos a las variadas estructuras administrativas de los entes obligados a divulgar su información.

---

\* Titular de la Unidad de Normatividad e Investigación del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca.

De las experiencias de estos primeros meses, ha surgido la certeza respecto a la necesidad de definir desde la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, las características de los órganos autónomos, puesto que si bien alguno de ellos se encuentran configurados desde el texto constitucional –Instituto Estatal Electoral, Tribunal Estatal Electoral, la Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos– no existen criterios claros para establecer sus estatus.

Nuestra propuesta consistiría en una reforma constitucional que permitiera introducir un capítulo dedicado a los órganos autónomos del Estado. Estableciendo primero disposiciones generales como aquéllas de que deben de contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y presupuestal, para luego pasar, en forma específica, a la integración de cada uno de ellos.

La presencia y centralidad de los órganos autónomos en el proceso de transición democrática ha sido tan evidente que un paso decisivo en la consolidación de esta ruta es reforzar su diseño institucional a través del marco fundamental que es el derecho constitucional.

## Claroscuros y retrocesos en los procesos de fiscalización en el Estado de México

Victorino Barrios Dávalos\*

En los últimos años, la sociedad ha visto crecer el **abuso de poder** de la clase gobernante, la ostentación con la que se mueven cotidianamente, refleja la falta de compromiso social con las necesidades más sentidas e inmediatas de la población. Es por eso que la democracia en México no ha sido capaz de frenar la **corrupción**, y la alternancia en el poder no significa que las clases gobernantes sean transparentes en su ejercicio.

La falta de participación ciudadana en la vida pública, ha extendido un cheque en blanco a la clase gobernante para obtener grandes rentas, utilizando el erario como fuente de acumulación privada. Vivimos dentro de un sistema político que administra la **alternancia electoral solamente para repartir espacios de poder**, en vez de abocarse a construir una cultura administrativa basada en el mérito profesional y académico, la productividad, la lealtad al Estado, la neutralidad política y la ética de la responsabilidad en el servicio público.

El **poder público** representa a la administración del Estado. El Estado, para ejecutar sus funciones, requiere de las clásicas tres ramas del gobierno: la ejecutiva, la judicial y la legislativa. Para que estas ramas del gobierno puedan actuar a nombre de la sociedad, deben gozar de legitimidad democrática.<sup>1</sup> Para suerte de pocos, los tratadistas del derecho constitucional han demostrado que no existe una separación total de los tres poderes propuestos por Rousseau y Montesquieu, y que no es necesario que sean precisamente tres.<sup>2</sup> **Lo que importa, es que hagan las funciones para las que fueron creados.**

Sin embargo, los pesos y contrapesos en el ámbito local, no siempre funcionan, ya que existen los tres poderes, pero en la práctica **ninguno frena los abusos de otro, más bien los convienen a veces con un cierto tufo de complicidad.** En el Estado de México, se ha dado

---

\* Contralor del Poder Legislativo del Estado de México.

1 Rosenbloom, David H. y Dolan, Julie, "La bureaucratie représentative", en *Revue française d'administration publique*, No. 118, junio de 2006.

2 Para justificar la presencia de los tres poderes públicos, a menudo "se olvida que un órgano político, para ser eficaz y limitar la acción de otro, debe representar a una fuerza política, debe ser la organización de una autoridad y una influencia social que en la sociedad represente algo, frente a la otra que viene a encarnarse en el órgano político que debe controlar". Mosca, Gaetano, *La clase política*, México, FCE, 2004, p. 164.

el caso de que el propio Poder Legislativo, como ente político y como representante de la soberanía popular, se ha quitado atribuciones inherentes a su naturaleza. Según el Decreto número 30 publicado en Gaceta de Gobierno del Estado de 29 de enero de 2007,<sup>3</sup> el cual modificó la fracción XXXII del artículo 61 de la Constitución del Estado de México, de ahora en adelante establece que el Poder Legislativo solamente podrá “recibir, revisar y fiscalizar las cuentas públicas del Estado y de los municipios del año anterior, mismas que incluirán, en su caso, la información correspondiente a los poderes públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios. Para tal efecto, contará con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión”.

Antes de esta reforma, el Poder Legislativo tenía la facultad de *calificar* las cuentas públicas. La modificación a la fracción XXXII del artículo 61 de la Constitución estatal abre paso para que el titular del Ejecutivo deje de ser sujeto de responsabilidad política, lo cual legaliza el camino para la impunidad y la corrupción, o al menos para no informar con responsabilidad y transparencia.

El poder público requiere de cuerpos y órganos administrativos que instrumenten las acciones en el marco de la legalidad, eficiencia, transparencia y eficacia. Pero los legisladores tienen que tomar sus decisiones apoyándose en el trabajo técnico de los órganos de control y fiscalización, pues para eso fueron creados. **La separación de poderes no es un asunto técnico.**

La doctrina establece que son los diputados los verdaderos contralores, calificadores y fiscalizadores del gasto y del ingreso público. En este sentido, se ha malinterpretado lo que dispone el segundo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que los resultados del ejercicio de los recursos económicos de que dispongan los estados y municipios, serán evaluados por las instancias técnicas, ¿pero que poder los ha de calificar?

En este sentido, en el Estado de México se ha pretendido delegar la facultad fiscalizadora a los órganos técnicos, lo cual constituye un contrasentido jurídico y político, ya que no hay garantías de que los legisladores, una vez establecidas las observaciones hechas y establecidos los plazos de solventación por el Auditor Superior del Estado de México, puedan iniciar los procedimientos administrativos, penales y de juicio político. No obstante, todo indica que **las auditorías practicadas al poder ejecutivo y los ayuntamientos**

---

3 La exposición de motivos señala que “las modificaciones legales referidas, tienen como uno de sus objetivos otorgar al Órgano Superior de Fiscalización un periodo más amplio para realizar con la debida pertinencia las funciones de revisar, analizar, estudiar y en general fiscalizar las cuentas públicas. En ese orden de ideas, el Órgano Superior de Fiscalización, acorde con sus atribuciones originales, debe ser la institución dotada de autonomía técnica y de gestión a través de la cual Poder Legislativo realiza la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública del Estado, por lo cual es menester fortalecer esa autonomía [...]”. *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, 29 de enero de 2007, p. 4.

son un instrumento de negociación política, y no un verdadero ejercicio de rendición de cuentas.

La fiscalización tiene como propósito velar por el correcto manejo del presupuesto público, de ahí que la administración pública tenga que especializarse en tareas ligadas al control, revisión y evaluación de los programas y presupuestos gubernamentales, función que es realizada por los órganos técnicos de las legislaturas. Pero estas, al final son las depositarias del poder popular, con facultades para vigilar y exigirle cuentas al gobernante.

Calificar la cuenta pública del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos, sólo por un órgano técnico, constituye una violación al principio de la separación de poderes, paradójicamente validada por un Poder que está obligado a fiscalizar los recursos públicos, del tipo que sean y de donde provengan.

Otro asunto que es motivo de reflexión política, está relacionado con el trabajo que realizan los legisladores como gestores sociales, ya que reciben anualmente cada uno 2.5 millones de pesos del Poder Ejecutivo a través del Programa de Apoyo a la Comunidad (PAC),<sup>4</sup> el cual se compone de recursos y materiales de construcción.

Cabe preguntar si un legislador debe convertirse en gestor social, ya que existen las instituciones de asistencia encargadas de brindar cobijo a la población vulnerable y de escasos recursos. Para una democracia en proceso de consolidación, es fundamental **desterrar toda tentación y fascinación por el clientelismo político**, ya que es preciso evitar que las legislaturas locales sean vehículos de dichas prácticas. Y esto es posible, si los legisladores se ciñeran a sus responsabilidades inherentes a su investidura y mandato ciudadano, esto ha hecho que las legislaturas tengan funciones en desmedro de sus tareas legislativas y de control.

Cimentar una nueva relación entre el Poder Legislativo y la sociedad, debe ir necesariamente más allá de los discursos, la ciudadanía tiene el derecho a saber y a exigir que los legisladores también rindan cuentas sobre el manejo de los recursos asignados por parte del Poder Ejecutivo. Determinar qué sistemas de rendición de cuentas funciona mejor y **crear un real estado de derecho que lo guíe**,<sup>5</sup> no es algo menor.

En el caso de la Contraloría del Poder Legislativo, sus facultades siguen siendo limitadas,

---

4 Según el artículo 17 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2008, los 75 diputados de la Legislatura recibirán 187 millones 500 mil pesos del Programa de Apoyo a la Comunidad que les entrega el gobierno estatal, “para la atención de las demandas ciudadanas mediante la entrega de apoyos en materiales diversos”. Cada diputado recibe anualmente 2.5 millones de pesos. Por los tres años en el cargo recibe cada legislador 7.5 millones de pesos, en este sentido, el PAC establecido en el Presupuesto Estatal asciende a 187.5 millones de pesos por año, por lo que los diputados de la LVI recibirán en tres años 562.5 millones de pesos. Cfr. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, núm. 125, 26 de diciembre del 2007, p. 177.

5 Kettl, Donald F., “Administrative accountability and the rule of law”, *Political Science & Politics*, Vol. 42, Issue 1, enero de 2009, p. 17.

en cuanto a la imposición de responsabilidades administrativas. Según las fracciones IX y X del artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, toca a la Junta de Coordinación Política “conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas en que incurra cualquier servidor público del Poder Legislativo y los integrantes de los ayuntamientos de los municipios de la entidad, por el incumplimiento de las obligaciones que señala la ley de la materia, delegando la facultad a los diputados Presidente y Secretario de la Junta de Coordinación Política, para que suscriban en su nombre las resoluciones de los procedimientos administrativos, así como que representen a la Junta de Coordinación Política, previo conocimiento de la misma, en las impugnaciones o medios de defensa que se haga valer contra tales resoluciones”.

Por eso, las instituciones y órganos técnicos encargados de prevenir y sancionar la corrupción han cargado con los costos que les ocasiona no contar con plena autonomía para fincar responsabilidades en casos de actos de corrupción. Desde luego que también debe ponerse especial cuidado en quién se elige para hacerse cargo, pues premisas fundamentales son **la lealtad al Estado y el no uso de las leyes que sancionan la corrupción como armas de venganza política.**

La falta de conocimiento de la población acerca de las responsabilidades que tiene el Poder Legislativo, en materia de fiscalización de los recursos públicos que ejercen el Ejecutivo y los municipios, ha llevado a la Legislatura, a través de los partidos representados en ella, a quitarse atribuciones en la materia, debido a que estos **temas no están en la discusión de la agenda pública.**

Es necesario que la próxima legislatura se autodevuelva sus facultades y otorgue más atribuciones a la Contraloría y OSFEM, sin menoscabo de las funciones que tiene la Junta de Coordinación Política. **El Estado y la República lo exigen.**



## La autonomía del ministerio público. Asignatura pendiente

*Enrique Franco Muñoz\**

### Prólogo

#### *Organismos constitucionales autónomos*

Dentro de la estructura del Estado, la Constitución otorga amplia autonomía a ciertos entes, a fin de garantizar su adecuado funcionamiento.

La razón de ser de los entes constitucionales autónomos estriba en la dificultad de que los organismos tradicionales del Estado, Poder Judicial, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo realicen ciertas funciones estatales de manera independiente y eficiente.

La existencia de contrapesos al poder público es una exigencia social y una realidad de las nuevas democracias, de las cuales derivan del sufragio ahora si efectivo, administraciones públicas con gran contenido social en sus decisiones.

Ahora bien, dichos entes se encuentran sometidos a regulación por parte de la norma constitucional.

#### *El caso concreto*

En la última década en nuestro país, ha surgido una discusión importante en donde convergen diversas voces que provienen de varios ámbitos, mismos que van desde los terrenos y competencias de los Poderes Judicial al Ejecutivo y Legislativo Federales, además de las instancias locales.

De igual manera se escuchan las posturas de las universidades, de la academia, de las barras, colegios y asociaciones de profesionistas, voces que coinciden en un debate en el cual no logran ponerse de acuerdo en virtud de un tema tan importante como lo es el dotar de autonomía al ministerio público.

Siempre que se toca nuestra Carta Magna con alguna propuesta de reforma constitucional en la materia que ésta sea, surgen críticas que van desde el interés de la reforma en cuestión, hasta la apremiante necesidad de un nuevo texto constitucional. Como lo señala Miguel Carbonell, la propuesta de dotar de autonomía a una institución como lo es el

---

\* Secretario Ejecutivo del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes.

ministerio público, no podría ser la excepción a la crítica y a la polémica jurídica y política.

Aun con las medidas que se tomen y las reformas que al respecto habrán de llevarse a cabo, el tema que nos ocupa será un punto que sembrará en nuestra sociedad el debate y las divergencias en su discusión en varios sectores políticos, académicos y jurídicos de nuestro entorno social, con un sentido crítico y por ende polémico, corriendo un alto riesgo de volverse un asunto que se politice.

En consecuencia, se corre el riesgo que el tema en cuestión no sea dirimido en la academia o en el más puro debate legislativo, sino con medidas de presión e influenciado por grupos y/o partidos políticos con fines electoreros, con lo cual se perdería la esencia de la reforma propuesta.

La propuesta de la autonomía de las instituciones encuentra su mayor justificación en el debate, en la importancia de la existencia de instituciones fuertes, que representen un auténtico contrapeso al poder público, característica de las nuevas administraciones públicas que fortalece la tan anhelada, utópica, aún, y controvertida vida democrática de un Estado.

En todo el territorio nacional, se llevan a cabo agendas, foros y debates que versan sobre el tema, el cual está inserto en agendas de importantes instancias gubernamentales, tal y como lo corrobore en un evento realizado el diez de marzo del año 2006, cuando se llevó a cabo un importante foro en la ciudad de Aguascalientes, en el cual el debate versó sobre la autonomía del ministerio público, foro que fue presidido por el entonces Procurador General de la República, Lic. Daniel Cabeza de Vaca.

En el citado evento se escucharon las ponencias de los representantes de cada una de las comisiones competentes de la Cámara Federal, en la cual figuraron legisladores de todos los partidos políticos representados en el Legislativo Federal, cada uno de ellos con una opinión divergente.

Los principales puntos que se tocan cuando se llevan a cabo este tipo de ejercicios abordan diversos tópicos como lo son:

1. La necesidad de autonomía del ministerio público.
2. La implementación en el Estado de Chiapas, primer caso en nuestro país y su estrepitoso fracaso.
3. La influencia de organismos internacionales, como la ONU, y el Banco Mundial, alejados de la óptica y aplicación en México.

Temas por demás importantes y que destacaban unos el posible fracaso por obedecer a una corriente internacional sin la realización de un análisis previo de nuestro entorno, toda vez que cada país en el mundo tiene una idiosincrasia y características propias, así como necesidades diferentes.

El tema por demás interesante me motivó a estudiarlo y a realizar una breve semblanza de la autonomía y la institución del ministerio público, el cual considero que es una figura

que dado nuestro entorno social y la compleja etapa de inseguridad que vivimos, no puede ser sujeto en su reforma de criterios burocráticos o modas reformistas, sino que atienda la realidad social actual.

El documento contiene algunas reflexiones sobre lo que significa y el objetivo que deberá de tener una reforma. Realizando una referencia histórica así como una sana analogía con los casos internacionales más sobresalientes y el funcionamiento de cada uno de ellos.

Sin duda alguna es un tema importante de la reforma del Estado en México, pero que debe de abordarse con cautela, pues aunque ya se han realizado importantes modificaciones en la forma del estado, la del ministerio público conlleva un estudio más profundo.

La relación de esta reforma con nuestro sistema de procedimiento penal así como garantista, será por demás trascendente, por lo que seguramente habrá de impactar en los actuales procesos penales así como en el juicio de amparo, por lo que espero que estas reflexiones sean útiles para su aplicación en la academia, de manera particular, en el estudio del amparo en materia penal.

#### *Objetivos y planteamiento general*

Las reformas al estado deben de significar procesos inducidos y necesarios, que tengan como principal objetivo que el estado asegure su supervivencia, así como su funcionalidad ante los incesantes cambios que distinguen los tiempos actuales, para responder y atender de manera eficaz, las demandas de la sociedad.

Nunca será viable un estado que conserva una administración pública tradicional, con modelos gastados y obsoletos, en los cuales la ciudadanía no confía y que considera ineficientes y desvinculados de la realidad actual.

El Estado es un ente dinámico, y por lo tanto, en constante transformación, por lo cual la autoridad deberá tener la capacidad y habilidad de adecuar sus instituciones de acuerdo a las exigencias que la actualidad le imponga.

Es preciso señalar que cualquier propuesta de reforma que se haga en torno al ministerio público, requiere de un debate amplísimo que tenga que ver con las exigencias que en innumerables ocasiones son planteadas alrededor del proceso penal, que tal como señala Miguel Carbonell, se ha ido constituyendo en una vía alternativa a la obligación del estado de lograr la cohesión social y la seguridad pública.

La pretensión de incorporarse a la corriente internacional, ha generado una inquietud en nuestro país, tanto a nivel federal como en algunas de las entidades, lo cual sugiero tomar con reserva haciendo un análisis previo de nuestro entorno.

Podemos distinguir entre las principales corrientes que sostienen la autonomía real, funcional y técnica del ministerio público, la que privilegia la vigencia de los derechos humanos en donde la averiguación previa no puede reducirse a un procedimiento penal por las consecuencias que puede provocar en la persona.

Metodológicamente se han propuesto varios sistemas en la procuración de justicia con relación al ministerio público:

- A) Dependencia directa del órgano ejecutivo.
- B) Dependencia del Poder Ejecutivo, pero con diversos grados de autonomía.
- C) Dependencia del Poder Judicial.
- D) Independencia del cualquier órgano del Estado.

Representando esta última, la tendencia internacional en varias naciones, verbigracia:

1. En Latinoamérica: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela ubican al ministerio público como un órgano autónomo a partir de la última década. Por su parte, Colombia, Costa Rica y Paraguay lo afilian al Poder Judicial. Estados Unidos de América lo ubica dentro del Poder Ejecutivo.
2. En Europa: España lo ubica dentro del Poder Judicial, en tanto que Francia y Alemania lo encuadran dentro del Poder Ejecutivo.

Existen convencidos de que la dependencia del ministerio público a un órgano del Estado, hace que la averiguación previa sea contaminada con elementos políticos, tocándose los extremos desde la razón de estado hasta mezquinos intereses particulares.

En nuestro país, ya en la década de los treintas, Luis Cabrera proponía la independencia del ministerio público encuadrándolo en el Poder Judicial, otorgándole además inamovilidad con la misma dignidad que los ministros de la Suprema Corte.

La corriente de darle autonomía constitucional al ministerio público, es producto de la evolución del pensamiento jurídico, también ya adoptado en otros países, tal es el caso de Italia y Argentina a nivel federal, que se encuentran en proceso de institucionalización de dicha autonomía.

A nivel local, en nuestro país, en el año 2003, el Estado de México propuso la autonomía constitucional del ministerio público, en su agenda de reformas constitucionales, Chiapas en este contexto reformó su Constitución a finales del 2004, otorgándole autonomía constitucional al ministerio público, aunque con muchas deficiencias, sin embargo, no podemos descartar los aspectos positivos de intentar dar autonomía a esta institución, pero debe reorientarse el estudio de este tema para no caer en una reforma fallida como fue calificado el caso chiapaneco por el Dr. Jorge Carpizo en un reciente estudio publicado en la revista *Cuestiones Constitucionales* de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La tendencia de independizar al ministerio público se orienta a que éste realiza sus funciones vinculadas a la Constitución, pretendiendo evitar la contradicción en los integrantes de la institución que van de la unidad a la división de órganos, en Francia, por ejemplo, por una parte están vinculados al Poder Ejecutivo como funcionarios administrativos y por otra, se encuentran relacionados con el órgano judicial en carácter de magistrados.

La Constitución italiana modificó, a finales de los cuarentas, la institución del ministerio público para sujetarlo a las normas sobre el ordenamiento judicial, situación que provocó un álgido debate entre los juristas italianos, aunque con un saldo favorable a esa autonomía.

Esta tendencia se ha acentuado en las legislaciones latinoamericanas hacia la autonomía e incluso independencia del ministerio público, separándose de los modelos francés así como del estadounidense como Colombia, Paraguay y El Salvador, que iniciaron este proceso incorporando al ministerio público al Poder Judicial, situación que más tarde seguiría en el Perú y ahora en Argentina a nivel federal de plano le otorga independencia.

Las perspectivas del ministerio público en nuestro país han venido evolucionando desde principios del siglo XX, donde el Procurador General y el Fiscal formaban parte de la Suprema Corte de Justicia, a la Reforma de Estado a finales de ese mismo siglo, donde siguiendo el modelo norteamericano, el Procurador es nombrado por el Presidente y ratificado por el Senado, se discute ahora la tendencia contemporánea para otorgar autonomía de carácter constitucional al ministerio público.

Coincidió con Luis María Díez Picazo y con Miguel Carbonell, cuando aducen que el debate contemporáneo sobre el ministerio público debe ser dirigido al tema de la organización institucional que debe regir su funcionamiento, concretamente la doctrina ha destacado la importancia de centrar el debate en las cuestiones siguientes:

- A) La existencia o inexistencia de un monopolio público de la acción penal.
- B) La organización interna y la forma en que son seleccionados y promovidos los agentes del ministerio público.
- C) La relación que debe guardar el ministerio público con el Poder Ejecutivo y el mundo político en general.
- D) El grado de diferenciación que debe haber entre acusación e investigación, es decir, la distribución de potestades encargados de investigar los delitos y los encargados de llevar a cabo la acusación por los mismos.

### **Antecedentes constitucionales del ministerio público**

En la constitución de 1917 se establecía originalmente el modelo acusatorio en el sistema de justicia penal, en donde las funciones procesales de acusación, defensa y jurisdicción, se encontraban con precisión y claridad delimitadas a fin de corresponder al principio de división de poderes, propio de un estado democrático de derecho.

La figura del ministerio público es una de las más tradicionales en el derecho mexicano, su regulación fundamental se encuentra en los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Del análisis de estos preceptos constitucionales, cabe destacar que el Procurador General de la República que según el artículo 102 constitucional preside el ministerio público federal, depende jerárquicamente del presidente de la república, toda vez que se encuentra orgánicamente adscrito al poder ejecutivo federal.

### **Justificación**

Corresponde al Estado el ejercicio de su potestad punitiva sobre aquellos gobernados que con ciertas conductas rompan el orden y la armonía de las relaciones sociales, este atributo

del estado es fruto de una serie de conceptos fundamentales que dan origen al sistema de justicia como medio encargado de prevenir la transgresión del orden establecido.

El ejercicio de esta potestad punitiva debe sujetarse a un orden jurídico en el que prepondere la protección de los derechos del hombre, característica propia de todo régimen que se precie de ser legalmente constituido.

El estado de derecho se apoya en dos pilares fundamentales: la legitimidad y la legalidad en el que la división de poderes entre los órganos de gobierno, proporciona el control mutuo de su actuación.

El estado de derecho prevé una distribución de competencias entre los órganos públicos y bajo ese contexto de distribución funcional se ubica al ministerio público.

Los procesos de reformas de la administración de justicia penal, influenciada por corrientes extranjeras, exigen la discusión acerca del papel que debe desempeñar en la actualidad el ministerio público, y cómo se ve influenciado en su quehacer por la dependencia de los poderes públicos.

### **La referencia actual**

El ministerio público está actualmente ubicado en la esfera orgánica del Poder Ejecutivo, es decir forma parte de la administración pública centralizada, en consecuencia, el nombramiento del Procurador General de la República es una decisión exclusiva del Presidente de la República en términos del artículo 89 fracción IX.

Muy importante fue la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, la que añadió en nuestra carta magna un equilibrio a esa libertad de designación del titular del Poder Ejecutivo, al disponer que el nombramiento del Procurador tenía que ser ratificado por el Senado de la República, criterio que se siguió en las entidades federativas en donde el cargo de Procurador tiene que ser ratificado por los Poderes Legislativos.

En nuestro país, el debate se centra en que el ministerio público no tiene la autonomía e independencia indispensables que le permitan ejercer una adecuada función técnica jurídica de acusación y con ello se cree que se transgrede el principio de imparcialidad en su actuación, aduciendo que se vulneran los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas sometidas a su acción.

Más aun, a nivel mundial, se han establecido en diversas ramas de la administración pública, conceptos en boga como lo son: evaluación, rendición de cuentas, transparencia y eficiencia en las actividades públicas, como se destaca en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

### **La experiencia más próxima a nuestro modelo**

Las opciones que se han tomado en América Latina con respecto a la independencia del ministerio público, como ya señalé en líneas anteriores, son dos:

Considerarlo como un organismo autónomo, es decir desligado de cualquier relación de dependencia de cualquier de los tres poderes tradicionales.

O bien, dentro de los poderes ejecutivo o judicial, pero otorgándole autonomía funcional.

### Reflexiones y conclusión

En México, se han estructurado reformas que han otorgado autonomía a organismos como lo son el Instituto Federal Electoral y el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual ha traído consigo resultados favorables, en el caso que nos ocupa, son ya muchas las voces desde diversos ámbitos que claman por una nueva reforma la cual contenga como principal objetivo el de otorgar plena autonomía constitucional al ministerio público, de manera que éste ya no dependa del poder ejecutivo federal o de los poderes ejecutivos de las entidades federativas.

La reforma planteada para otorgar autonomía al ministerio público no deja de representar una propuesta interesante, pero creo que debe de estudiarse a fondo. Antonio Trujillo Rincón señala que la noción del órgano constitucional autónomo que prevalece en la doctrina considera como tales, transcribo el concepto “a aquellos órganos a los que está confiada la actividad directa e inmediata del estado y que en los límites del derecho objetivo que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí.”

En consecuencia, surgen puntos, por demás interesantes, y que requieren de análisis:

A) En cuanto a la policía judicial, ¿estaría orgánicamente sujeta al instituto autónomo del ministerio público?

La anterior interrogante resulta, por demás, interesante toda vez que ningún órgano autónomo en México tiene a sus órdenes a miembros de la fuerza policial, sobre todo por sus posibles repercusiones en la práctica y que merecen ser analizados con mayor detenimiento.

B) Una reflexión más de estudio y profundo análisis sería si dotar de autonomía al ministerio público representa una contradicción a la teoría clásica de Montesquieu.

Significando más que una ruptura, una contradicción al principio de división de poderes.

El Estado de derecho en las nuevas democracias, sólo tiene sentido si se garantizan de manera efectiva los derechos y libertades fundamentales de todas las personas, siendo esa su misión esencial, por ello, fortalecer la institución del ministerio público es trascendente, por lo cual debe de estudiarse a fondo sobre las reformas planteadas y llegar a conclusiones que le permitan al estado contar con mecanismos indispensables para salvaguardar la seguridad del conjunto social.

Sin duda, es un paso difícil y una reforma de las más polémicas por los ingredientes que conlleva, así como por la actual situación del país debido al clima de inseguridad, sumado a la corrupción de autoridades y cuerpos policíacos.

Pero es un paso que debe darse y una responsabilidad que es prioritario cumplir, para que nuestra nación siga en esa transición en la que por fin ha entrado, espero sin boleto de regreso, concretando esa agenda obligada y estructurada por el auténtico ejercicio democrático en México.

La autonomía de la institución del ministerio público, una asignatura pendiente.



## La junta local como organismo autónomo

José Álvaro Gómez Lagunes\*

Buenas tardes tengan todas y todos ustedes. La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal agradece ser invitada a tan distinguido Foro, donde hemos escuchado, y seguiremos con atención a especialistas, académicos, personalidades varias, conocedoras de las materias que, día, a día desarrollamos en nuestros entes, quienes nos ofrecerán componentes que nos ayudarán a redimensionar la relevancia que tienen nuestros actos en la cimentación de la consolidación democrática.

Hacemos un reconocimiento a los organizadores de este Cuarto Congreso, en particular al Lic. Emilio Álvarez Icaza, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por su constante búsqueda en abrir espacios para la reflexión, como es el que nos tiene aquí reunidos para analizar *el papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia*.

En este Congreso se aportará elementos que nos permitirán ubicar el nivel que hemos alcanzado en nuestra vida democrática, para, con base en ellos, perfilar acciones que sustenten su consolidación a través de las instancias autónomas que ahora nos toca representar.

Distintas materias serán aquí abordadas: electorales; de derechos humanos; sobre transparencia y rendición de cuentas, así como de educación, entre muchas otras. Nos corresponde brindar a ustedes la visión sobre justicia laboral, bajo la perspectiva de su reciente autonomía.

Tema que por vivirlo día con día nos resulta de lo más relevante, no sólo a partir de la óptica jurídica, que de suyo ya lo hace destacable, sino también desde la perspectiva social.

Entrando en materia, estudiosos de la transición democrática han coincidido en señalar que un nuevo entramado institucional que soporte a dicha transición, pasa, si bien no como condición inexcusable, en la constitución de entes autónomos que no se ubican bajo resguardo de alguno de los poderes que nos señala la teoría liberal: el Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial.

En nuestro periplo más reciente para alcanzar la consolidación de la democracia –que todavía no concluye– se pueden destacar como ejemplo de ello, instituciones como el

---

\* Coordinador de Recursos Humanos de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los Tribunales Agrarios –por cierto estos últimos poco reconocidos–, y recientemente el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Amén de otros organismos, principalmente en los rubros electoral, de derechos humanos y de transparencia, que bajo este concepto se han constituido en distintas entidades federativas.

Advierto de antemano que expondré de una manera reduccionista el enorme y, en algunos casos, sufrido camino que nos ha costado andar a los mexicanos para lograr el actual estadio democrático en el que nos encontramos, para poner en contexto el surgimiento de los entes autónomos.

A mediados de la década de los ochenta, la sociedad mexicana comenzó a buscar espacios de participación social y política, alejados de la vía partidista. Aunque de manera incipiente, ya existían representaciones ciudadanas que no militaban en ningún partido político, menciono el Frente Internacional para las Garantías Humanas, en 1983, con sede en Tijuana, Baja California, quien se dedicaba a temas de salud.

Sin embargo, derivado de los acontecimientos de septiembre del 85, la sociedad irrumpió, a través de las organizaciones no gubernamentales (ONG's), como una forma de replantear su papel frente al régimen imperante.

Sin duda, es de reconocer que aquellos espacios que se abrieron a través de estas organizaciones, obligaron al Estado a replantear su relación con la sociedad. En primera, el partido gobernante ya no representaba a toda la población; los sectores que lo conformaban (campesino, popular y obrero) ya no tenían la capacidad de representación ni de contención; en segunda, la oposición que se conformó al interior del régimen rompió con el mismo, aliándose con la base social que se aglutinaba en distintas organizaciones ciudadanas; y por último, la oposición partidista se encontró con que tenía posibilidades reales de ganar espacios de poder, tomando en cuenta los resultados de las elecciones locales de Chihuahua en 1986.

Es de destacar que las organizaciones ciudadanas emergentes dieron un impulso sin precedente a una de las candidaturas presidenciales de 1988, lo que determinó, sin duda, el rumbo político-electoral y social que adoptó el país en el transcurrir de los años noventa y dos mil.

Ante la presión ejercida por los organismos no gubernamentales, la polarización suscitada entre la sociedad civil y el Estado, a fines de los ochenta y principios de los noventa, y observando que las vías institucionales de participación ciudadana establecidas, entiéndase partidos políticos, no lograban canalizar sus demandas, y no sólo eso, sino que ya no eran percibidas como el vehículo para poder solucionarlas, el Estado se vio en la necesidad de adecuarse y buscar entes, que dentro del entramado institucional bajo su control, pudieran ser referentes de confianza para los mexicanos. Es ahí donde los organismos públicos autónomos comienzan a aparecer en la palestra nacional.

Es entonces cuando, la legitimidad perdida por las instituciones del Estado, viene a ser reconstituida a partir de la conformación de órganos autónomos, cuyas características prin-

cipales fueron, son y serán, el no depender de ninguno de los poderes, tener su conformación sobre la base de la ciudadanización, ser especialistas en la materia, así como de reconocida e intachable solvencia moral.

Es en los noventa, cuando estos organismos comienzan a ser contemplados en la Constitución Política, aunque en 1980 la fracción VII del artículo 3º ya mencionaba la autonomía de las universidades, lo cierto es que es hasta 1996, con la creación del ciudadanizado y autónomo Instituto Federal Electoral, cuando permeó y se ubicó dentro de la sociedad. Aunado a ello, no podemos perder de vista experiencias como el Banco de México en 1993 y la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1999.

Este proceso, como lo hemos destacado, va sustentando el nuevo andamiaje institucional del México democrático. Ahora bien, era necesario que la nueva mecánica de interrelación Estado-sociedad permeara todos los ámbitos y niveles, por ello fue necesario que, dentro de las modificaciones realizadas a la Constitución, en particular a los artículos 6º, 102 y 116, se obligara a las entidades federativas a instituir organismos de características similares a los federales.

Lo cierto es que tanto a nivel nacional, como en las entidades federativas, y en particular en el Distrito Federal, este tipo de organismos públicos fueron bien aceptados, adquiriendo a lo largo de los años, una connotada relevancia.

Sin duda la ciudad capital se destaca por la conformación de diversos organismos autónomos, que no sólo se especializan en temas comiciales o de derechos fundamentales, sino que se ha ampliado a materias tan significativas como la transparencia, rendición de cuentas, defensa de los servidores públicos contra actos de autoridad, y en el caso que nos ocupa, de justicia laboral.

El dato anterior nos refiere una sociedad capitalina progresista, liberal, pero me pregunto ¿eso basta?, ¿es suficiente para alcanzar la consolidación de la democracia? No se debe perder de vista que es un pilar dentro del enorme andamiaje institucional que se debe construir, en pos de su logro, pero no quiere decir que ello inmediatamente nos ponga en ese *status*.

Lo que da soporte y perdurabilidad a la consolidación democrática son las acciones que emprendamos los aquí presentes, responsables de todos los entes autónomos, bajo el cumplimiento cabal de lo que las normas y la sociedad nos demanden.

El caso de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal es un tanto *sui generis*, su integración data ya de más de 75 años. Surge como uno de los logros de la Revolución Mexicana, plasmado en la Constitución Política de 1917, en el artículo donde más se condensa la esencia del movimiento social, el 123.

La característica principal de este ente es la composición tripartita (gobierno, capital y trabajo), donde se le quiso dar una representación, si bien no a la ciudadanía, sí a sectores que encabezaban demandas muy sentidas de amplios núcleos de la población, y cuya representación era de enorme importancia en el desarrollo productivo del país, otorgando con ello responsabilidad compartida con el gobierno.

Sin embargo, y esa es mi opinión, se perdió ese contrapeso que se le otorgó a la sociedad a través de los sectores obrero-patronal, dado que los que imparten la justicia laboral quedaron sometidos a un poder, que era el más grande de esa época: el Ejecutivo.

Como todos ustedes saben, las juntas locales de conciliación y arbitraje, con excepción de la del Distrito Federal, pertenecen actualmente a la estructura de la administración pública del ejecutivo local. El caso de excepción señalado se da en el año 2000 cuando a nuestro tribunal le otorgan la autonomía financiera-presupuestal, para que decida sobre sus asuntos administrativos, señalados en el Código Financiero del Distrito Federal.

Si bien el carácter de autónomo del que ahora disponemos, no se establece dentro del Estatuto de Gobierno, sino dentro de la normatividad financiera del Distrito Federal, el salir de la esfera que como dependencia de gobierno local tenía hasta el año dos mil, ya que orgánicamente pertenecía a la Secretaría de Gobierno, eleva, ahora sí, su *status* reconocido en la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo, al ser una junta local de conciliación y arbitraje autónoma e independiente, con plena jurisdicción y presupuesto, lo que lo despoja de cualquier uso político que pudiera darse a sus resoluciones.

No digo que así haya sido antes, pero no dudo que en esos tiempos de enorme influencia presidencial, y más aún cuando era parte de ese poder el entonces Departamento del Distrito Federal, las tentaciones pudieron haberse inclinado en ese sentido.

La autonomía de la que ahora goza la Junta Local ha implicado un mayor esfuerzo de todos los que impartimos la justicia laboral. Ubicado bajo este esquema de no pertenecer al Poder Ejecutivo y tampoco al Judicial, sus resoluciones deben ser doblemente acuciosas, especializadas, con una mayor técnica jurídica, prontas y expeditas. No califico con esto las actuaciones anteriores de la Junta, sin embargo, sí destaco que la responsabilidad es mucho más grande no sólo con quienes demandan nuestros servicios, sino también con aquellos que nos ven como una alternativa al tan traído y llevado asunto de que este tipo de tribunales deben encuadrarse bajo el poder judicial, asunto sumamente debatido, pero no concluido, y que por no ser tema de la ponencia sólo lo menciono.

Lo que deseo reiterar, señoras y señores, es que es con esto con lo que contribuye la Junta a la consolidación de la democracia. Somos un tribunal de leyes, y a ella nos ajustamos, pero también somos conscientes de las implicaciones que conllevan nuestros actos en la vida productiva de la ciudad, y qué decir del país, si hablamos que el Distrito Federal representa más del 20% del Producto Interno Bruto nacional.

Sus resoluciones indudablemente siempre van aparejadas con el resarcimiento del daño, a través de compensaciones monetarias, lo que hace que sus determinaciones sean aún más controvertidas y que varios sectores, y factores, traten de influir en sus decisiones.

Solamente uno, datos que podrían ejemplificar lo señalado, en 2008 se pagó en liquidaciones de trabajadores mil 533 millones 638 mil pesos –estamos hablando sólo del Distrito Federal–, lo que hace que sus determinaciones puedan verse alteradas por presiones políticas y hasta económicas. Sin olvidar las presiones que representan los conflictos colectivos,

las huelgas, en fin, todas las materias que versan sobre derecho laboral, y de los cuales se encarga la Junta.

Durante ese mismo año se presentaron 32 mil 487 demandas; hubo 2 mil 928 emplazamientos a huelga, y teníamos acumulados 53 mil 992 contratos colectivos de trabajo.

Un dato más, dentro del periodo comprendido de enero-mayo 2009, contra enero-mayo 2008, la demanda de juicios individuales se incrementó en un 15.7%. Con respecto a trabajadores liquidados, en juicios individuales, la cifra ha crecido casi en un 20%. Los montos por liquidación, comparados con el mismo periodo, se han incrementado 45%, al pasar de 564 millones, contra los 826 millones en este 2009.

Por lo que reconocemos que las resoluciones de la Junta, tanto en lo individual como en lo colectivo, tienen consigo un enorme impacto dentro del entramado social. No es una empresa que cierra, no es un individuo que se queda sin trabajo, es todo un conjunto de factores económicos, sociales y políticos que entran en conflicto con cada dictamen que se emite.

Deseo expresar aquí, señoras y señores, que las resoluciones plenamente apegadas a derecho son con lo que la Junta contribuye a la consolidación de la democracia. El señalamiento que hago no es menor, la ley y la justicia en nuestro país se están convirtiendo cada vez en algo menos accesible, y cada día más demandadas. Por eso reitero, somos un tribunal de leyes, y a ellas nos ajustamos. Que no quede duda, toda resolución tiene como fundamento la norma, sin más consideraciones que lo que en ella se expresa para resolver cualquier controversia que se le presente. Éste es el poder que la autonomía le ha conferido a la Junta Local. Ese desprendimiento orgánico, como presupuestal del gobierno local, nos hace más independiente en nuestras decisiones.

En verdad reconocemos el respeto a la autonomía jurisdiccional como presupuestal, otorgada por parte de la autoridad. Podríamos ser catalogados de ingenuos si pensáramos que no han tenido la tentación de influir en nuestras determinaciones, pero lo cierto es que hasta el día de hoy, no ha ocurrido. Es aquí donde quiero hacer un llamado a los presentes, a los que detentamos la representación de nuestros órganos autónomos, para tener como base el siguiente principio: nosotros somos los que debemos garantizar su continuidad, darle certeza y profundidad al *status* hasta ahora otorgado. Cualquier contravención, en los hechos, a lo que nos mandata la ley, puede ser en perjuicio de los alcances que estos órganos públicos han dado a la consolidación de la democracia. Es decir, la continuidad de los entes se sustenta en su calidad legal, sin duda, sin embargo, en nuestras acciones está sustentada la permanente legitimidad que le otorga la ciudadanía a los autónomos.

No puedo soslayar la posibilidad que existe de eliminar de un teclazo la fracción IV, del artículo 448 del Código Financiero referido, y de esta manera borrar la autonomía otorgada a la Junta Local. Sin embargo, sé que ello resulta lejano cuando se demuestra la aplicación correcta de la ley en los asuntos que se nos confieren; como también el manejo eficiente y transparente de los recursos asignados.

La transparencia de los recursos, como la rendición de cuentas que los servidores públicos hacen a la ciudadanía, son elementos *sine qua non* no sólo para consolidar la autonomía, sino la democracia misma. No en balde se han constituido el INFODF y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, cuyo objetivo principal versa en la vigilancia de que todo ente público cumpla con los cometidos de las leyes que los sustentan, como de aquellas que le da organización y control a los recursos públicos que nos son entregados.

Es indudable el compromiso que la Junta Local tiene con dichos principios, no sólo porque así lo refiero, sino lo avalan informes de los órganos antes mencionados. La austeridad y la racionalidad son norma común en la aplicación eficiente y transparente del presupuesto asignado.

La rendición de cuentas, dicen, se da por añadidura a la transparencia. Sí, siempre y cuando el ente lo fomente. Para ello, la Junta Local ha creado un Programa de Productividad que nos permite ir conociendo el grado de avance que sobre esto tiene cada una de las áreas que conforman este tribunal. Son diecisiete indicadores divididos en: gestión, productividad y calidad jurídica, que nos permiten medir el grado de atención que le solicita la ciudadanía a la institución.

Ello no solamente contribuye a conocer nuestros aciertos y errores, y tratar de superarlos, sino también permite a la ciudadanía conocer la calidad de la justicia laboral que se imparte en la capital de la República, en función de la difusión de los indicadores de gestión y su cumplimiento, a través de su página de Internet.

La consolidación de la democracia es una constante búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de los individuos que conforman una sociedad, quienes depositan en las instituciones sus esperanzas para que esto se alcance y sea permanente. Son las instituciones, y más aún, estas nuevas instituciones, en las que la ciudadanía ha volcado su confianza, depende de quienes las encabezan y conforman para que ello se concrete.

Muchas gracias.

# Organismos públicos autónomos y democracia. Entre la legitimidad ciudadana y la legitimidad institucional

Rubén González Hernández\*

## Contexto

El fenómeno de la Reforma del Estado ha trazado tres vertientes a saber:<sup>1</sup>

- i. La primera tiene que ver con el diseño institucional de la división de los poderes del Estado, y que se ha centrado en el fortalecimiento de los pesos y contrapesos de los mismos.
- ii La segunda refiere a la búsqueda de mejorar la capacidad del Estado para el cumplimiento de sus tareas elementales; particularmente se ha centrado en reconstruir, inventar, reinventar las capacidades del mismo. Esto, a través de ejercicios como las innovaciones en la gestión de los asuntos públicos, el servicio profesional de carrera, etc.
- iii Y la tercera, que refiere al cambio en la relación entre el Estado y la sociedad que, mediante instrumentos como el libre ejercicio del voto, la emergencia de las organizaciones civiles, la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información, ha posibilitado el empoderamiento de la sociedad frente a la gestión del ejercicio gubernamental.

En esta lógica, el estudio de los Organismos Públicos Autónomos (OPAs) toca a cada una de las vertientes del proceso de Reforma del Estado.

En principio, la emergencia de los OPAs, ha modificado el esquema tradicional de la división de poderes al ubicar dentro del escenario de las instituciones del Estado a los OPAs. El tradicional esquema tripartito de la división del poder, ha transitado hacia un escenario más disperso del poder estatal.

Ahora, el diseño institucional del Estado abarca, además de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a los OPAs.

En segundo lugar, el gobierno se ha reinventado al crear instituciones diferentes a las tradicionales secretarías o dependencias, esto con el fin de que el Estado cumpla con mayor eficiencia sus tareas elementales. Si bien es cierto que los OPAs no forman parte de la adminis-

---

\* Maestrante en Gobierno y Asuntos Públicos, Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

1 Guerrero Amparán, Juan Pablo, "Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto", en Merino Huerta, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, 2005, pp. 46-52.

tración pública, estos se convierten en una alternativa para cumplir funciones que anteriormente correspondía a ésta como la organización de los procesos electorales y la defensa de los derechos humanos.

Finalmente, la emergencia de los OPAs, ha servido para crear mecanismos que permiten al ciudadano incidir en el ejercicio del gobierno mediante el libre ejercicio del voto, la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información, o la garantía del respeto a los derechos humanos en la gestión de los asuntos públicos.

En esa lógica, existen coincidencias que comparten los OPAs. Por un lado, son órganos especializados en la materia que regulan, llámense procesos electorales, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, respeto a los derechos humanos, etc. También coinciden en su *status* jurídico ya que su existencia está inserta, algunas ocasiones, en el texto constitucional.

La *autonomía constitucional* implica que, en el caso del Instituto Federal Electoral (IFE), tenga “personalidad jurídica y patrimonio propios”, sea “independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño”;<sup>2</sup> y para el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), implica que cuente con “autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”.<sup>3</sup>

En ese tenor, de la *autonomía*, para el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), la Ley que lo crea<sup>4</sup> establece que es “un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión”;<sup>5</sup> y en el caso de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que es la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, la Constitución establece que “tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”.<sup>6</sup>

En suma, el diseño institucional, que no constitucional, acerca a los organismos autónomos como el IFE y la CNDH, con los *cuasi* autónomos como el IFAI y la ASF, a una tipología afín, pero con la diferencia de que estos dos últimos no tienen la autonomía constitucional como los dos primeros.

### Los OPAs y la consolidación de la democracia

Si bien es cierto, la consolidación de la democracia en México, es una tarea aún pendiente del proceso de transición, también es cierto que hablar de *consolidación* es hablar de la lle-

2 Artículo 41, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3 Artículo 102, fracción B, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

5 Artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Y, además, el artículo 2 del Reglamento Interior del IFAI, establece que es organismo descentralizado de la Administración Pública Federal no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios”. De la misma manera, el Decreto de creación del IFAI, establece en su artículo 1 que es un “organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios”.

6 Artículo 79, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



gada a una meta específica, pero ¿cuál es esa meta específica al hablar de consolidación de la democracia? Hay quien dice que la democracia nunca termina de consolidarse (Pedro Salazar Ugarte), porque la dinámica política y social crea condiciones propicias para el rediseño institucional de la misma; la consolidación es, pues, una tarea permanente.

En ese sentido, de la consolidación de la democracia, considero yo, existen dos grandes retos que los OPAs enfrentan para abonar en pos de tal aspiración; y tales retos derivan precisamente de lo que precisamente se supone su mayor fortaleza. Del estatus jurídico de la autonomía, o *cuasi* autonomía, con la que cuentan, independientemente de que si es de orden constitucional o no.

La *autonomía*, pues, implica una especie de aislamiento del proceso político, pero sobre todo del escrutinio y la evaluación ciudadana (rendición de cuentas electoral).<sup>7</sup> El principal reto, derivado de la autonomía, tiene que ver con la *legitimidad* que tienen que proveerse los OPAs.<sup>8</sup>

El primer reto que enfrentan los OPAs, tiene que ver con la construcción de una *legitimidad ciudadana*; esto, porque están fuera del proceso de rendición de cuentas vía ejercicio del voto. Los procesos electorales sirven, aún en estos tiempos, para dotar de *legitimidad ciudadana* a los gobernantes y representantes populares. El proceso electoral, con el ejercicio del sufragio, es el instrumento mediante el cual los ciudadanos demuestran su confianza, y legitiman o no, a los gobiernos y a los cuerpos legislativos.

Pero los OPAs, en su diseño institucional, carecen de un instrumento, tan eficaz y creíble como el voto ciudadano, pero sobre todo vinculante, que sirva para la edificación de la legitimidad ciudadana.

El único mecanismo que existe son las *opiniones y declaraciones públicas* sobre la confianza y credibilidad que inspiran los OPAs dentro de la ciudadanía. Pero, tal *demonstración* de confianza y credibilidad no tiene un vínculo formal entre los ciudadanos y estos organismos.

En esa lógica, la *ciudadanización* de los OPAs ha sido la herramienta recurrente para legitimar, valga la expresión, *ciudadanamente* a estos organismos. Sin embargo, esto no ha ayudado a construir tal legitimidad, porque a pesar de estos esfuerzos, los OPAs siguen fuera de la línea del escrutinio y la evaluación directa de la ciudadanía.

El único caso exitoso de legitimación *ciudadana*, mediante la utilización de esa herramienta, la ciudadanización, es el del IFE, que con la incorporación de los ciudadanos a la organización e implementación del proceso electoral, reviste de *ciudadanía* al instituto.

El segundo reto, de los OPAs para abonar a la consolidación de la democracia, refiere a la construcción de la denominada *legitimidad institucional*.

---

7 Ackerman M., John (2006 y 2007) *La rendición de cuentas de los organismos públicos autónomos*, en Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas, CDHDF/Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, México, p. 33; *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil*, CIESAS/Universidad Veracruzana, México, p. 11.

8 Ackerman (2006 y 2007), *op. cit.* pp. 34 y 13.

En el concierto de las instituciones, sólo algunos OPAs cuentan con los instrumentos necesarios y suficientes para hacerse presentes en la dinámica *institucional* de la democracia. Pero esto sólo se ha verificado en organismos electorales.

La aceptación de las reglas del juego político-electoral, y la utilización de los mecanismos para dirimir controversias, son los elementos claves que demuestran la fortaleza y la legitimidad institucional de este tipo de organismos. Podría hablarse, en este tema, de las facultades sancionadoras por parte de los mismos OPAs y de los mecanismos existentes para cumplir, y hacer cumplir, sus atribuciones y mandatos.

Para el caso de los OPAs encargados, por ejemplo, de la fiscalización y la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información, y los derechos humanos, existen serios *límites institucionales* que imposibilitan la construcción de una verdadera legitimidad institucional. Los instrumentos y mecanismos sancionadores, para aplicarse en caso de no acatar las disposiciones en las materias que les toca regular, son insuficientes. Se reducen a simples *recomendaciones* en el caso de la CNDH, observaciones en el caso de la ASE, e informativa en el caso del IFAI.

Tales escenarios, los retos de la legitimidad ciudadana e institucional, limitan seriamente la consolidación de la autonomía de los OPAs, y consecuentemente reducen su margen de maniobra para abonar en la institucionalización de la democracia en el país.

### Conclusiones

Es pues la construcción de legitimidad ciudadana y la legitimidad institucional, el gran reto de los organismos autónomos para contribuir, con creces, a la *consolidación* de la democracia en México.

Y es precisamente esa permanente consolidación de la misma, la que ayudará al rediseño institucional de los OPAs en busca de un perfeccionamiento *incremental* que ayude a legitimarlos ciudadana e institucionalmente.

La tarea para los OPAs, en el marco de la consolidación de la democracia, esta enunciada; deben procurarse *proactivamente* la construcción de una legitimidad ciudadana, mediante la construcción de puentes y enlaces con la ciudadanía y con instrumentos reales como la transparencia y la rendición de cuentas, que les posibilite al mismo tiempo la edificación de la legitimidad institucional frente a las otras instituciones y poderes del Estado.

Un elemento que no debe dejarse de tomar en cuenta es el *dinamismo institucional* que deben imprimir los propios integrantes de los Plenos, de los Consejos, y en general de los integrantes de los OPAs. No debe soslayarse el *debate interno* como manifestación pura de la *pluralidad*, condición necesaria, que no suficiente, para la institucionalización de la democracia.

En suma, legitimidad ciudadana y legitimidad institucional, son los grandes retos que corresponde enfrentar a los OPAs; y sólo mediante la superación de los mismos, lograrán contribuir provechosamente a la consolidación de la democracia en México.

## Autonomía, transparencia y rendición de cuentas públicas en los organismos públicos de derechos humanos

*Óscar Javier Medina Xochihua\**

El tema que nos ocupa hace pensar en la interconexión ideal e indispensable que debe prevalecer para el buen desarrollo de los organismos públicos de derechos humanos, es decir, la necesidad irrestricta de tener siempre presentes e interrelacionadas las figuras de autonomía, transparencia y rendición de cuentas en el desempeño de las funciones de dichas instituciones y de todo su quehacer estatutario.

Figuras, categorías o características, ellas tres, que tienen que constituirse en el sello de las instituciones paraestatales modernas a fin de ser entidades confiables y legitimadas ante la opinión pública y frente a los gobernados.

No en vano ya habían sido 3 conceptos de discusión en los tres primeros Congresos Nacionales de los Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM) que presidieron al actual, baste recordar a continuación un compromiso referente al tema de esta presentación, extraída de cada Declaración resultado de los citados congresos:

- Declaración de Guanajuato (1er Congreso, julio 2006): Reconocen la necesidad de fortalecer la autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas de los OPAM, como elementos esenciales de un Estado democrático de Derecho.
- Acuerdos de Sinaloa ( 2do Congreso, mayo 2007 ): Consideran que el derecho a la información y la transparencia son elementos claves de legitimidad de los OPA, por lo que acuerdan avanzar hacia la apertura con convicción probada, regida bajo los principios de publicidad de la información y confidencialidad de los datos personales
- Acuerdos de SLP (3er Congreso, junio 2008): Consideran que una de las manifestaciones más destacadas de la transición a la democracia en México ha sido el surgimiento de OPA, en los que se depositan elementos para la consolidación de la democracia y con ello la mejora de la gobernabilidad, pues se fortalece y extiende la estructura de pesos y contrapesos entre las instituciones y se empodera a la ciudadanía para una interlocución directa y horizontal con el Estado.

---

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS) de la UNAM; y Miembro de Testimonio Social de Ética Revolucionaria, TESERAC, A. C.

En este contexto, si bien los 3 conceptos vuelven a llevarse a la mesa de debates en este Cuarto Congreso Nacional de los OPAM, no es porque se haya hecho caso omiso de los mismos o que no se haya llevado a su implementación en alguna de sus recomendaciones, sino por la urgente y permanente necesidad, de robustecer dichas figuras en aquellas instituciones donde ya se vienen practicando, aunque con tropiezos o no, con la efectividad debida.

Considerando, asimismo que, a lo largo del actual IV Congreso Nacional de los OPAM, se tiene contemplado seguir debatiendo los temas de autonomía, transparencia y rendición de cuentas de los OPAM, en esta presentación del suscrito se enfocará la interrelación que deberá reforzarse de tales elementos al seno de las instituciones que conforman el sistema del Ombudsman en México.

Para tal objetivo, se considerarán ciertos argumentos y avances fundamentados por instituciones de aceptable reconocimiento público en nuestro país, tales como el IFAI y algunas Comisiones estatales de Derechos Humanos, así como datos e información relevante que pueden servir de indicadores mensurables.

Cabe aclarar que el autor del presente ensayo, coincide con ideas de la teoría weberiana relativas a la afirmación de que la creencia en la legitimidad de un gobierno y sus instituciones, es “lo que asegura su capacidad para hacer cumplir sus decisiones. La necesidad de esta creencia es más intensa para los regímenes democráticos, para cuyo caso se puede entender la legitimidad como la creencia de que las instituciones políticas existentes, a pesar de sus defectos y fallos, son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas y por tanto pueden exigir obediencia...”<sup>1</sup>

En este mismo sentido, hay que recordar el dicho popular que refiere que toda institución así como todo cuerpo normativo es perfectible.

Hechas estas aclaraciones, demos paso al análisis de datos relevantes del derecho a la información pública que van de la mano con la transparencia con que deben manejarse los organismos públicos autónomos en México.

En el foro promovido por el IFAI el 28 de agosto del 2006, intitulado “Transparencia y Acceso a la Información. Las tendencias en el mundo”, se reconocía que:

Ese tipo de evento, convocado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), se realiza anualmente para celebrar la adopción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), con objeto de profundizar en el conocimiento de los temas asociados a ella y para divulgar al público los aspectos más sobresalientes que acompañan el atributo de acceso a la información y la transparencia. Difusión que resulta indispensable ante la relativa poca asiduidad que le caracteriza.

La citada Ley Federal de Transparencia ha sido considerada como la adquisición democrática más importante del país en los últimos años; adoptada en el 2002, se dice que fue resultado del consenso entre partidos, demanda de la sociedad civil, exigencia internacional y obligación del “nuevo Estado democrático” que representa el llamado “Gobierno de la

---

1 Fundar y Article XIX, *Construyendo legitimidad y confianza*, México, Fundar, 2009, p. 4.

alternancia”, por el arribo del Partido Acción Nacional (PAN) al mando del Poder Ejecutivo desde el año 2000.

La ola democratizadora en el mundo del 2006 contaba ya con un escenario de 69 países que tenían su respectiva *Ley de Transparencia*. De ese año al presente, se cree que varias naciones más vienen trabajando en la elaboración y adaptación de ese instrumento jurídico a fin de favorecer el ejercicio del derecho del libre acceso a la información pública por parte de sus gobernados.

Al respecto, dentro del mismo evento del IFAI en 2006, Federico Reyes Heróles, entonces presidente de la ONG, “Transparencia Internacional. Capítulo México”, argumentaba en su discurso de inauguración de los trabajos respectivos que: “El acceso a la información pública es una de las herramientas más eficaces para combatir la corrupción y el mal gobierno”.<sup>2</sup>

Así, puede afirmarse que el espíritu de perfeccionar el acceso a la información pública reunió a diversos especialistas en el Foro del IFAI en el 2006, ratificando su convencimiento en la utilidad del instrumento ciudadano que representaba el entonces Sistema de Acceso a la Información Pública (SISI) promovido por el IFAI, mecanismo de consulta que vendría a ser fortalecido por el *Infomex Gobierno Federal*, mismo que es el nuevo sistema a partir del 1 de diciembre del 2008, y que sirve para solicitar información a las más de 230 instituciones del Poder Ejecutivo Federal.

Esa reunión del IFAI-2006 fue muy importante porque en ella se impulsó la firme idea de elevar a rango constitucional ciertos principios del derecho al acceso de la información pública que se exigían para garantizar tal prerrogativa, lo cual finalmente ocurrió el 20 de julio del 2007, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *Decreto del Poder Ejecutivo por el cual se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Por la importancia que revisten dichos principios, éstos se citan a continuación tal y como aparecen hoy día en nuestra Carta Magna:

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

2 Discurso de inauguración del Foro “Transparencia y Acceso a la Información. Las tendencias en el mundo”, IFAI, México, 28 de agosto de 2006.

- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.

Enlistados ya estos principios y bases del derecho de acceso a la información pública, quedan sentadas las premisas para reafirmar las palabras vertidas por Reyes Heróles en la inauguración del citado foro del 2006: “El derecho a la información no sólo es una herramienta de combate a la corrupción, es en buena medida el cimiento en el que se sustenta la credibilidad de los ciudadanos hacia sus instituciones”.

Por ello, es menester no olvidar que en una sociedad que se hace llamar “democrática”, la credibilidad de la población se sustenta en el conocimiento, en el saber de los ciudadanos apoyada en una abierta transparencia del manejo de los recursos públicos y de la consiguiente rendición de cuentas públicas por parte de los gobernantes.

Ya el mismo Reyes Heróles refería en el evento del IFAI del 2006, que:

“El acceso a la información sólo triunfa cuando se vuelve un hábito social, las indagaciones de profesionistas, periodistas, investigadores o adversarios políticos de los servidores públicos no son el verdadero cimiento de la transparencia, nunca habrá suficientes profesionistas inquietos, como para dar seguimiento a todas las acciones de gobierno... Lo que sí podemos imaginar, como ocurre en otros países, es la multiplicación de los vigías sociales... ocupados en dar seguimiento al buen manejo de una obra pública, (entre otras cuestiones)”.

Aquí cabe recordar que, en México, el acceso a la información todavía es una herramienta casi de exclusividad al servicio de los profesionistas, pues falta mucho por hacer en su difusión y credibilidad. Así pues, se requiere incrementar aún más, la participación social de toda organización civil, como ente conciente de la problemática que aqueja a las comunidades de su entorno, favoreciendo la implementación de proyectos de capacitación, educativo y cultural que favorezca este derecho a la información y su buen uso.

Asimismo cabe hacer mención que, en el Art. 3, fracción IX de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (DOF junio 11, 2002), referente a las instituciones públicas que están obligadas por dicho ordenamiento a rendir cuentas a toda persona que requiera información sobre su desempeño e integración, **se puede constatar que** la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) es una de ellas. Veamos la transcripción de la fracción novena del citado artículo:

“IX. Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

No obstante de que sólo se hace alusión escrita a la CNDH, deberá interpretarse esta disposición como también aplicable a todo el sistema del Ombudsman mexicano, es decir, tienen que ser incluidos en la rendición de cuentas y transparencia en los manejos de sus recursos todos los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH), tales como la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal y sus homólogos de los 31 Estados de la República Mexicana, entidades federativas señaladas dentro del Artículo 43 de la Constitución Política de nuestro país.

La incorporación de los OPDH en la citada rendición de cuentas **deriva**, además de los ordenamientos plasmados en la fracción primera del párrafo segundo del Artículo 6 de la multicitada Constitución Política, de las atribuciones y obligaciones que contiene el Artículo 39 de la Carta Suprema, al señalarse que: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”

Así, en una amplia interpretación de los poderes públicos, se puede afirmar que los organismos autónomos forman parte de tales poderes, y al manejar fondos públicos, su actuar debe apuntalar el buen desarrollo del país, y para ello tendrán que rendir cuentas a los ciudadanos.

En este contexto, cabría precisar la pregunta de por qué debe analizarse la obligación de rendición de cuentas públicas y transparencia en el manejo de servicios que prestan los OPDH, y cuál es su vínculo que los ata para dar cumplimiento a las disposiciones contempladas en el Artículo 6 de la Constitución Política mexicana, y su reforma de julio del 2007, referente a la garantía del acceso a la información pública por parte de todo ciudadano en la llamada nación azteca.

Al respecto, piénsese por unos momentos en la noción generalizada que se tiene del Ombudsman en México, misma que conforme diversas ideas expuestas por el jurista Jorge Madrazo, en su obra “El Ombudsman criollo”,<sup>3</sup> se podría afirmar lo siguiente: Es una institución que surge principalmente como una herramienta para la defensa de los derechos humanos de la sociedad civil a fin de evitar tanto los abusos de los servidores públicos en el ejercicio del poder, como la negligencia de los mismos en materia de procuración de justicia y de atención de asuntos públicos que afecten a la población.

Así, en México, la sociedad civil organizada tiene la facultad de exigir a sus gobernantes, el fortalecimiento de la defensoría de tales derechos en aquellas áreas o funciones en las que estén fallando los Ombudsman, como intermediarios clave para la correlación entre gobernantes y gobernados.

Aquí cabría señalar también, el concepto básico del Ombudsman que ofreció la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en su Boletín de prensa 148/2009, a cargo de su Dirección General de Comunicación Social, fechado el 10 de junio de 2009: “La figura del *Ombudsman* se originó en Suecia en 1809 como un órgano representante del parlamento para proteger los derechos humanos de las personas y vigilar el cumplimiento de las leyes por parte de los jueces y funcionarios administrativos”.

Adicionalmente, la CDHDF apuntaba muy certeramente que: “Para la CDHDF, la autonomía del *Ombudsman* es la característica principal de los OPDH, ya que permite, al ser independiente del poder político, centrarse en la defensa de las víctimas”.

Recuérdese que el concepto de “autonomía” debe ser entendido como la capacidad institucional que debe poseer un ente administrativo para dictar su propio Reglamento

---

3 Madrazo, Jorge, *El Ombudsman criollo*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) y Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 1996.

Interno, atender las necesidades inherentes a sus funciones conforme un presupuesto asignado, actuar de manera independiente sin estar sujeto a intereses políticos o económicos de alguna institución o poder del Estado del cual provenga su presupuesto, y que esté en capacidad de rendir cuentas sin mediar impedimentos subjetivos.

En el mismo boletín de la CDHDF, se citaba una afirmación de su Presidente, Emilio Álvarez Icaza: “La autonomía debe reflejarse en el manejo administrativo y en la transparencia de las reglas para el mandato, con el fin de que sean los derechos de las personas el centro de su gestión”.

En este marco de referencia, la propia CDHDF resaltó una realidad alarmante relativa a la autonomía de los OPDH: “A 19 años de la creación del primer Organismo Público de Derechos Humanos en México, 25 de ellos poseen plena autonomía presupuestal y de gestión, mientras que 7 faltan por alcanzar ese rango”.

Adicionalmente, surge otra preocupación en materia presupuestaria: al analizar los presupuestos asignados para el año 2009, en algunas comisiones mexicanas de derechos humanos se encuentran grandes asimetrías tales como las presentadas a continuación:<sup>4</sup>

Comisión Nacional de Derechos Humanos:	\$ 912'500,000
Comisión de D.H. del Distrito Federal:	\$ 263'007,703
Com de D.H. del Estado de México:	\$ 82'029,730
Com Estatal de D.H. de Jalisco	\$ 69'490,700
Com de Defensa de los D.H. del Edo. Gro.	\$ 37'810,800
Com Estatal de D.H. Nuevo León	\$ 28'673,600

De estas discrepancias, la más inquietante corresponde a la del Estado de Nuevo León, que llevaría a plantearse como hipótesis el que al gobierno de dicha entidad federativa le merece poca atención el respeto de los derechos humanos al interior de su territorio estatal y que por ello, no importando ser uno de los Estados de la República Mexicana con mayor fuerza económica, no corresponda un mayor presupuesto para garantizar un nivel óptimo de promoción y defensoría de los derechos humanos en aquella región.

Asimismo, tales asimetrías llevarían a afirmar que difícilmente pueden darse parámetros de medición o indicadores homologados para todos los OPDH, que permitan realizar estudios comparativos en su accionar, pues ante carencias presupuestales, en varios casos, se podrá comprobar que las necesidades de sus funciones rebasan en mucho sus capacidades en recursos.

En este momento, surgiría una segunda pregunta: ¿para qué le sirve a un ciudadano el que se tenga el derecho al acceso de la información pública manejada por los OPDH?

La respuesta la podemos encontrar en los siguientes 4 puntos básicos:

- a) Información que sirva para crear y/o comparar parámetros de medición relacionadas a variables político-sociales en materia de derechos humanos;

---

4 Se consultó la página web de cada uno de los OPDH citados.

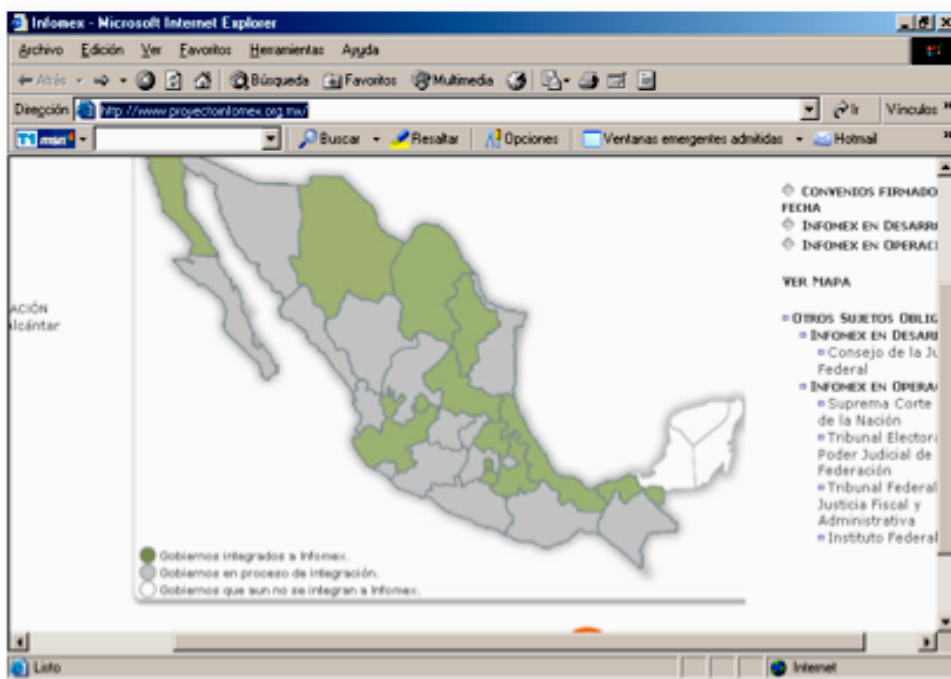


- b) Datos que permitan identificar los temas principales a los cuales está avocado un OPDH, y con lo cual pueda afirmarse o negarse la atención brindada por parte de los OPDH a casos paradigmáticos o aquellos que requieran mayor cuidado;
- c) Fortalecimiento del ejercicio de la democracia, pues la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas permite al ciudadano conocer la sana administración de los fondos públicos, cuando así ocurre.
- d) En general, para efectuar cualquier tipo de análisis en el manejo, difusión, aplicación y respeto de los derechos humanos en una localidad y/o región.

Sin embargo, hasta este año del 2009, no existe la ansiada estandarización nacional en el acceso a la información, pues las limitantes a tal acceso varían en cada una de las leyes estatales y se apartan de los lineamientos generales dictados por las leyes federales.

Este quebranto a las leyes federales por las estatales obstaculizan en gran medida el que un investigador pueda realizar análisis comparativos del quehacer de los OPDH en distintas localidades del país. Asimismo, bloquea muchas veces la obtención de datos que expliquen alguna situación o manejo de ciertos derechos humanos en lo particular.

Baste mirar el siguiente mapa presentado en la página web del IFAI,<sup>5</sup> para corroborar las dificultades de la armonización de leyes y disposiciones:



5 <http://www.proyectoinfomex.org.mx/>. Página consultada el viernes 19 de junio del 2009.

De esta manera, si uno se preguntara: ¿por qué el sistema se cambió de SISI a Infomex Gobierno Federal? La respuesta que brinda el IFAI es que: “El SISI cambio a **Infomex Gobierno Federal** para proporcionar un mejor servicio e incorporarse a la plataforma nacional Infomex, que busca estandarizar el acceso a la información en México”.

Como habrá podido observarse, y conforme la información disponible en la página de Internet del IFAI, al 19 de junio del 2009, si bien casi todos los Estados de la República Mexicana, con excepción de Campeche y Yucatán, han firmado convenios de cooperación con el IFAI para participar en la plataforma de “**Infomex Gobierno Federal**”, sólo 11 (once) de esos Estados han puesto en operación tales convenios, ellos son: Aguascalientes; Coahuila; Chihuahua; D.F.; Hidalgo; Jalisco; Morelos; Nuevo León; San Luis Potosí; Tabasco; y, Veracruz.

Cabe destacar que, ya en noviembre 25 del 2005, el entonces Comisionado del IFAI, Alonso Lujambio, señalaba en una conferencia dictada al seno de una red de ONG conocida como “**Colectivo por la Transparencia**”, que deben existir 7 elementos fundamentales para garantizar el derecho al acceso de la información pública, que en su opinión era:

- Máxima Publicidad
- Obligaciones de transparencia
- Alcance limitado de las excepciones al principio de publicidad
- Eficiencia para el ejercicio del derecho
- Autoridad independiente
- Promoción de la cultura de la transparencia
- Medios de impugnación

Al consultar la página *web* de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), en el icono que lleva por nombre “transparencia”, se encuentra la siguiente leyenda:

“La información que la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco en su artículo 13 establece como información fundamental, y se publica de manera permanente, según la naturaleza de la información, y es actualizada conforme se requiera... (comprende 25 rubros para la CEDHJ, a saber):

- I- Marco normativo aplicable que regule la existencia, atribuciones y funcionamiento del sujeto obligado.
- II- Su estructura, los datos principales de su organización y funcionamiento, así como las atribuciones y obligaciones de sus órganos internos.
- III- Informe anual de actividades.
- IV- El calendario y agenda de las sesiones de naturaleza no restringida, así como las minutas o actas de las mismas.
- V- Los gastos en materia de comunicación social.
- VI- Los viajes oficiales, su costo, itinerario, agenda y resultados.
- VII- Las cuentas públicas, así como los informes trimestrales de origen y aplicación de los recursos públicos.

- VIII- El directorio de sus servidores públicos, desde el Titular hasta el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes.
- IX- La remuneración mensual por puesto, incluyendo prestaciones, estímulos o compensaciones y cualquier otra percepción que en dinero o especie reciban quienes laboran dentro de los sujetos obligados.
- X- Las convocatorias, criterios y demás información relativa al ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos, de conformidad con las disposiciones del servicio civil de carrera.
- XI- Los servicios que ofrecen, así como manuales o sistemas en que se precisan los trámites, requisitos y formatos utilizados para los mismos.
- XII. El inventario y las modificaciones de los bienes inmuebles y vehículos, indicando la persona quien tiene el resguardo de los últimos.
- XIII. Los convenios celebrados con instituciones públicas o privadas.
- XIV. Los programas operativos que lleven a cabo, así como las metas y objetivos de éstos.
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados.
- XVI. Las concesiones y autorizaciones estatales otorgadas, especificando sus titulares, concepto y vigencia.
- XVII. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, los balances generales y los estados financieros.
- XVIII. Los resultados de las auditorias practicadas y las aclaraciones que correspondan, en su caso.
- XIX. Los padrones de beneficiarios de programas sociales, así como el monto asignado a cada beneficiario.
- XX. El padrón de proveedores.
- XXI. Las convocatorias a concurso público o licitación para las obras públicas, concesiones, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como los resultados de aquéllos.
- XXII. Las contrataciones que se hayan celebrado en los términos de la legislación aplicable
- XXIII. Las personas u organismos y los montos a quienes entreguen, por cualquier concepto, recursos públicos, así como los informes que los primeros les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.
- XXIV. Los mecanismos de participación ciudadana de que se disponga.
- XXV. El nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, en su caso, de las unidades de transparencia e información donde se recibirán las solicitudes de información.
- XXVI. La información necesaria que oriente al solicitante sobre el procedimiento detallado para tener acceso a la información pública del sujeto obligado.
- XXVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o interés general, además de la que con base en la información estadística, responda a las necesidades más frecuentes de las personas”.

En contraste, si hasta antes del viernes 19 de junio del 2009, uno hubiera consultado la página web de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV), [http://www.cedhveracruz.org/ws\\_new/index.php](http://www.cedhveracruz.org/ws_new/index.php), no hubiera localizado ninguna liga que lo llevara a la sección de “transparencia”, ni mucho menos a la consulta de sus presupuestos asignados y ejercidos.

Ante esta carencia de la CEDHV, todo parece indicar que la “*Ley de acceso a la información del Estado de Veracruz*”, publicada en la Gaceta Oficial, el martes 8 de junio del 2004, a través de su Artículo 5, “De la información pública”, se limita a señalar que:

“**Artículo 5.** La información que los Organismos Públicos deberán difundir a través de los medios impresos y electrónicos idóneos, de acuerdo con su ámbito de competencia, con excepción de la información clasificada como reservada o confidencial en términos de la presente Ley, será la siguiente:

- I. Su estructura orgánica, con indicación de la remuneración mensual que en cada caso corresponda;
- II. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de Jefe de Departamento o sus equivalentes;
- III. En su caso, los servicios públicos que ofrecen;
- IV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- V. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana; y
- VI. Cualquier otra análoga a las anteriores o que, por razón de la competencia del Organismo Público, se considere de interés o utilidad para la población”.

Cabe mencionar que la Ley de acceso a la información del Estado de Veracruz, puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Transparencia/Local/Veracruz.pdf>.

Los dos casos aquí presentados, el de Jalisco y el de Veracruz, permiten darse una idea de los contrastes que todavía hoy existen en el manejo de la información, de sus candados *versus* facilidades que se pueden encontrar en un Estado o en otro.

## Conclusiones

Los anacronismos que se presentaron en la exposición, permite aseverar que tanto los propios OPDH como la sociedad civil, y en particular las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), tendrán que seguir luchando en diversos frentes que permitan reducir tanto brechas de información, como realizar ajustes en el desempeño y fortalecimiento de los citados organismos autónomos en la materia para alcanzar el justo equilibrio en la difusión y defensoría de los derechos humanos a nivel nacional que vayan acordes al cumplimiento de los compromisos internacionales que el gobierno mexicano ha venido asumiendo, particularmente, en las últimas dos décadas.

## El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia

Miguel Moguel Valdés\*

### Agradecimientos

A nombre de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, quiero agradecer la invitación que en representación de las demás instituciones que auspician este 4º. Congreso Nacional, nos hizo llegar la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Agradezco también la presencia de quienes nos acompañan esta mañana en el Panel: Autonomía y mejores prácticas del desempeño.

### Presentación

Los Organismos Públicos Autónomos (OPA) fueron resultado, entre otros tantos elementos, de la insistente demanda de la sociedad civil que venía desde atrás impulsando en la agenda pública temas relacionados con el ejercicio y la vigencia plena de derechos y libertades: participación, acceso a la justicia, información, rendición de cuentas, protección a derechos humanos, entre otros temas. Pido de antemano una disculpa si de pronto desvío la atención durante mi exposición al tema de los de Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH).

Es sorprendente constatar cómo en tan sólo un par de decenios, los OPA se multiplicaron en todo lo largo y ancho del territorio nacional. Un fenómeno para nada aislado sino más bien, inserto en una dinámica global fundada en por lo menos dos razonamientos: *especialización* y *asepsia*.

Les hablo un poco del caso de los OPDH. Es en la década de los 90's cuando por decreto constitucional, nace el que hoy conocemos como Sistema Ombudsman o Sistema no Jurisdiccional de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. Un sistema compuesto por una Comisión Nacional y treinta y dos comisiones y procuradurías de derechos humanos para cada uno de los estados de la República y para el Distrito Federal. Aunque este sistema es más una figura para el abordaje teórico que no tiene ningún sentido en la práctica; pero ese es tema de otra sesión.

---

\* Programa de Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana de Fundar, Centro de Análisis e Investigación ([www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)).

A lo largo de estos casi 20 años, la trayectoria de estos organismos ha transcurrido por etapas de muy diverso signo: unas, muestra del control absoluto y evidencia de la ingerencia de los intereses del Estado; otras, quizás las menos, demostrativas de importantes avances en el desarrollo y el fortalecimiento de estas instituciones defensoras y promotoras de los derechos humanos.

Todas sin embargo, insertas en modelos de corte más garantistas y proactivos o en modelos más cerrados y conservadores, tienen como constante **su participación como actoras en la disputa por la construcción democrática en nuestro país**, –unas más activas, otras menos, pero todas con un importante potencial de protagonismo en la misma–. Y este es un elemento que casi todos los estudios en la materia recuperan y son motivo de análisis por estudiosos/as y expertos/as.

Quiero poner en la mesa y resaltar algunos componentes que han hecho de estos nuevos modelos de institución, organismos *sui generis* en su tipo. Es decir, instituciones que presentan una serie de características ‘singulares’ que sin duda las distingue del resto de las instituciones que conforman el aparato público del Estado:

- Los OPA administran asuntos de carácter público, con recursos propios emanados del erario;
- Los OPA elaboran, regulan y aplican –algunos sólo en parte– su propio marco normativo, lo cual les permite un margen muy amplio para la definición de sus prioridades y de plasmarlas en su estrategia institucional.
- Los OPA mantienen una autonomía con relación a los tres poderes que componen la estructura del Estado.
- Los OPA, dadas las características y los procesos que dieron lugar a su gestación, buscan ser instituciones ciudadanas que procuran incorporar en su diseño institucional espacios de participación que favorezcan su legitimidad y credibilidad, entre otros elementos.<sup>1</sup>

Y para poder hacer un balance de la incidencia y el impacto que tenido estos organismos a lo largo de la historia reciente de nuestro país, es imprescindible generar debates y espacios de intercambio como en el que nos encontramos ahora. Reflexionar y analizar desde una sede ciudadana cuál ha sido el papel de estos organismos para el tránsito y consolidación de la democracia en nuestro país. Es decir, favorecer ejercicios críticos **que nos ayuden a buscar las correlaciones entre las acciones de los OPA y sus efectos** (no sólo ante ciertos temas, sino de cara a espacios concretos y actores concretos que ven en su existencia la posibilidad de hacer exigibles y justiciables sus derechos más básicos).

Es un reto difícil. Me parece que un insumo general que nos ayudaría mucho a la reflexión, es evitar partir de una falsa noción de que existen “mejores” y “peores” organismos. O que los de un tema sobresalen por encima del resto de los otros o que unos son alumnos/as

---

1 Un componente de los OPDH es el carácter no vinculante de sus acciones.

‘distinguidos/as’ de su clase. Me parece que todos ellos **son representativos de distintas experiencias a las que se han sumado contextos específicos y procesos**, en los cuales, con un mayor o menor margen, ha participado la sociedad civil.

Tampoco nos es útil abordarlos desde una visión monolítica, que nos pudiera hacer caer en reducciones o generalizaciones. Es decir, si queremos comprender mejor las dinámicas propias de estas instituciones, vale la pena evidenciar cómo los intereses, las perspectivas y las formas estratégicas de enfocar sus acciones, **se diferencian y fragmentan al interior de cada institución.**

Entender esta fragmentación puede ser clave **para comprender algunos procesos de apertura y transformación que a lo largo de los últimos años**, han provocado la evolución, el retroceso o la contradicción de estas instituciones.

Un hecho del que podemos partir, es que todas presentan **profundas diferencias y carencias.** Y aquí si quisiera hablar exclusivamente de los OPDH: desarrollo asimétrico, desarrollo normativo importante que no siempre se corresponde con la eficacia de sus acciones, presupuestos y andamiaje institucional, entre otros elementos a rescatar. Pero también –y muy a pesar de estas marcadas diferencias–, todas ellas comparten un mandato que las coloca al lado de la ciudadanía; todas ellas son sensibles –deberían serlo por lo menos– a nuestras necesidades como sociedad y como país–.

Los OPDH en este caso, responden al único y muy especial mandato **a favor de de las víctimas de violaciones a los derechos humanos que históricamente han clamado – y claman – por justicia, reparación y verdad.**

Volvamos a la pregunta que nos hacíamos en un principio: ¿Cuál ha sido el impacto que han tenido estas instituciones desde su creación?, ¿qué tan exitosas han sido en el desempeño de su función en sus respectivos ámbitos de actuación? –en el caso de los OPDH la de promover y proteger los derechos humanos–, ¿hasta qué punto son y han sido efectivas para la consolidación de un estado democrático y de derecho?...

No les voy a dar las respuestas. Este espacio es justo para debatir las distintas opiniones que se han expresado sobre las mismas. Sólo referiré que éstos son sólo algunos de los cuestionamientos que han motivado numerosas iniciativas desde la sociedad civil **que buscan impulsar modelos de instituciones de corte más incluyente, transparente, proactivo y eficaz.**

Aunque las generalizaciones fuera de contexto no son apropiadas ni útiles –como mencionaba hace unos momentos–, sí quisiera citar tres elementos que a mi parecer han sido invaluable para abonar a los procesos de democratización en nuestro país:

- a) instituciones legítimas: con cimientos constitucionales sólidos...; con procesos eficaces: de bajo costo, expeditos, no burocráticos...; con claridad en la visión de la problemática que enfrentan (acceso a la justicia, protección de derechos humanos, acceso a la información, entre otros), con un discurso claro y consistente; con procesos transparentes, abiertos y participativos para la selección de sus titulares;

que establecen prioridades y participan activamente en la discusión de temas delicados y relevantes para la vida social.

- b) instituciones accesibles: abiertas a la participación, al escrutinio público; que han especializado sus funciones de acuerdo a los retos que les presenta el contexto o la coyuntura política y social en la que se hayan insertas
- c) instituciones activas: que se esfuerzan por provocar sinergias, crear vínculos y relaciones con otras instituciones y con la propia sociedad civil, sin poner en riesgo su credibilidad, independencia ni su identidad; que enriquecen su visión y sus perspectivas fundadas en estos intercambios; que busca la mayor eficacia de sus procesos y acciones.

Y en este punto quiero reconocer una profunda sintonía con los objetivos que se ha planteado este Congreso con los propios objetivos del proyecto *Monitoreo Ciudadano del Sistema Ombudsman* de Fundar: ambos ejercicios **tienen por objeto buscar la transformación de estas instituciones hacia modelos más democráticos y participativos.**

Los OPA son un modelo en continua definición. He ahí donde radica la vitalidad de estos espacios de intercambio e interacción con actores de la sociedad civil que pueden aportar a este proceso de diseño: funcionarios públicos, organizaciones, academia, expertos. Los análisis presentados en estos paneles serán sin duda, un importante insumo para continuar el debate. Creo que aquí está el reto y aplaudo el interés de quienes esta tarde nos acompañan y nos comparten sus aportes para esta construcción inacabada.

¡Gracias!.



## Los organismos públicos de derechos humanos frente a los derechos de las mujeres

*Brenda Rodríguez Ramírez\**

*Blanca Rico Galindo\*\**

El 24 de abril de 2007, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (ALDF), aprobó reformas al Código Penal y a la Ley de Salud de esta ciudad, que despenalizaron el aborto dentro de las primeras doce semanas de gestación. Dichas reformas constituyeron un logro histórico, producto de más de 72 años de lucha de las mujeres, para ampliar sus libertades y, destacadamente, para el reconocimiento y el respeto de los derechos de las mujeres como derechos humanos.

Fue un final feliz a medias. Con base en la facultad establecida en el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 24 y 25 de mayo de ese mismo año, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a espaldas de su Consejo Ciudadano, y la Procuraduría General de la República (PGR), respectivamente, presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sendas acciones de inconstitucionalidad contra la mencionada reforma.<sup>1</sup> Entre los argumentos que sustentaban dichas acciones estaban que la ALDF había invadido competencias federales, que las reformas contenían marcadas imprecisiones y que eran contrarias a diversos instrumentos internacionales respecto del derecho a la vida del concebido no nacido.

En contraste, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), avalada por su Consejo Ciudadano, decidió no ejercer la acción de inconstitucionalidad por considerar que la reforma impugnada por la CNDH y la PGR no era contraria a la Constitución mexicana sino, por el contrario, respondía a la obligación ética y jurídica que México ha adquirido al suscribir instrumentos internacionales que garantizan el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, entre ellos, el acceso al aborto seguro.

Las acciones de inconstitucionalidad generaron un amplio debate en la sociedad, mismo que tuvo su espejo en las audiencias públicas que la SCJN abrió con el fin de escuchar a quie-

---

\* Vinculación con ONG y Redes del Grupo de Información en Reproducción Elegida, A. C.

\*\* Coordinadora de Políticas Públicas del Grupo de Información en Reproducción Elegida, A. C.

1 Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007. Disponibles en <<http://informa.scjn.gob.mx/index.html>> [consulta: 2/06/09].

nes estaban a favor de las reformas y a quienes las impugnaban. En las mencionadas audiencias se expresaron argumentos filosóficos, científicos, sociales y jurídicos en contra y a favor de las mencionadas reformas. Finalmente, el 27 de agosto de 2008 la SCJN determinó la constitucionalidad de la interrupción del embarazo en las primeras doce semanas de gestación, aprobadas por la ALDF.

Buena noticia para las habitantes del D.F., no tan buena para las mujeres de otros estados. En escalada, y como respuesta, desde octubre de 2008 los Congresos de doce estados: Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora aprobaron reformas a sus constituciones locales para proteger la vida desde el momento de la concepción. Aunque con diferencias sutiles, en general dichas reformas al darle protección absoluta al embrión atentan contra el derecho de las mujeres a decidir sobre su reproducción, consagrado en el Artículo 4º constitucional, y a interrumpir un embarazo no deseado. Además,

“...desconocen lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya mayoría en su decisión de agosto pasado estableció que ningún derecho puede ser absoluto; que al entrar dos o más derechos en conflicto, se debe hacer una ponderación sin que ninguno de los derechos ceda por completo frente al otro, anulándolo. Lo que estas reformas estatales pretenden es exactamente darle una protección incondicional e ilimitada al producto de la concepción, elevándolo a rango de “persona” para anular los derechos de las mujeres a la libre elección y una serie de derechos reconocidos como la contraparte del derecho a la vida del concebido no nacido, por los Ministros de la Corte”.<sup>2</sup>

Diversas voces se han levantado contra estas reformas y en su momento han pedido a las comisiones estatales y a la misma CNDH que –en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en congruencia con las discusiones y criterios que razonaron el fallo de la SCJN sobre la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada– promuevan en tiempo y forma las correspondientes acciones de inconstitucionalidad, e impulsen con ello la observancia de los derechos humanos en el país, toda vez que estas reformas agravarán los serios problemas de salud pública y de justicia social que padecen las mujeres como consecuencia de la legislación prohibitiva del aborto, misma que vulnera los derechos humanos de las mujeres.

Hasta este momento, sólo la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California ha escuchado lo resuelto por la SCJN y respondido a esta sentida demanda de las mujeres, y ha impugnado la reforma publicada el 26 de diciembre de 2008.<sup>3</sup> No fue el caso en los estados de Colima, Morelos, Quintana Roo, Nayarit, Guanajuato, Puebla, Durango y Sonora, donde los términos para interponer la mencionada acción –a la fecha de redacción del presente texto– ya se han vencido.<sup>4</sup>

2 Díaz de León, Fernanda, “Panorama de las reformas constitucionales en los estados”, ponencia presentada en el *Foro Dos años de ejercer nuestros derechos: Interrupción legal del embarazo en el D.F.*, UNAM, Antiguo Palacio de Medicina, 23 de abril de 2009. Disponible en <[http://www.gire.org.mx/publica2/ForoILE\\_DF\\_2Aniv\\_230409\\_GIRE.pdf](http://www.gire.org.mx/publica2/ForoILE_DF_2Aniv_230409_GIRE.pdf)>.

3 Acción de Inconstitucionalidad 11/2009. Presentada el 26 de enero de 2009.

4 Actualizado al 6 de julio de 2009.

Las respuestas de las comisiones de derechos humanos de estos estados para no interponer acciones jurídicas contra las reformas, han ignorado por completo los argumentos jurídicos, de derechos humanos, de salud pública y de justicia social que las organizaciones solicitantes han presentado. Para los titulares de estos organismos públicos las reformas a las constituciones estatales no vulneran los derechos humanos de las mujeres al proteger incondicionalmente y darle personalidad jurídica al embrión. No existe –desde su perspectiva– colisión de derechos entre el derecho a nacer del producto de la fecundación y los derechos a la salud, la vida, la autonomía y la libertad de las mujeres. En las respuestas de estos organismos públicos se encuentran textualmente las exposiciones de motivos de las iniciativas de los Congresos, que reproducen tal cual los argumentos de la CNDH y de la PGR en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007. Nos preguntamos si los titulares de derechos humanos de los estados restantes serán más originales, si podrán ser sensibles a la demanda de las mujeres, si se apegarán al estado de derecho, defenderán los derechos humanos de las personas y si actuarán con conocimiento de causa y conforme a la embestidura que representan.

Por si no bastaran las consecuencias que estas reformas tendrán sobre el derecho a decidir interrumpir un embarazo en los casos donde la ley lo permitía, discriminando así a sus habitantes y condenándolas a la clandestinidad y a arriesgar su salud y su vida, resulta que estas reformas ponen –además– en riesgo el derecho consagrado en el Artículo 4º constitucional a decidir libre y voluntariamente el número y espaciamiento de los hijos, pues la protección irrestricta del óvulo fecundado pone en entredicho uno de los métodos anticonceptivos más utilizados: el dispositivo intrauterino, cuyo mecanismo de acción consiste en impedir que se implante en la cavidad uterina. Con ello, ponen en riesgo una de las pocas políticas públicas del Estado mexicano en favor de las mujeres, la de planificación familiar, vigente desde 1973 a través del Consejo Nacional de Población.

Nos resulta difícil creer que los organismos públicos que dicen *proteger, observar y promover los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano* hagan oídos sordos, desconozcan, violenten y transgredan la máxima instancia de interpretación jurídica del país. ¿En aras de qué autonomía se puede seguir haciendo caso omiso a los derechos humanos de las mujeres?

Muchas gracias.





Cuarto Congreso Nacional de  
Organismos Públicos Autónomos  
Autonomía y Democracia

## Autonomía financiera y de gestión



## Autonomía financiera y de gestión

Moderadores: *Juan Alarcón Hernández\**

*Rosa María Cruz Lesbros\*\**

*Guillermo Anguiano Rodríguez\*\*\**

Relatoras: *Rosa María Cruz Lesbros*

*Carolina Espinosa Luna\*\*\*\**

Durante este Congreso se llevó a cabo un panel con el tema de la autonomía financiera y de gestión, moderado por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Guerrero, Juan Alarcón Hernández, donde se presentaron como ponentes: Mario Delgado Carrillo, Secretario de Finanzas del Distrito Federal; Rocío Aguilar Montoya, Contralora General de la República de Costa Rica; y José Armando Plata Sandoval, Auditor Superior del Estado de Coahuila. Asimismo se llevaron a cabo dos mesas de trabajo en las que se expusieron dieciocho ponencias, a través de las cuales, las y los participantes pudieron compartir sus reflexiones y debatir en torno a este tema.

A manera de síntesis, los principales temas que fueron sujetos a debate a lo largo del panel y las mesas de trabajo fueron los siguientes:

- Los límites y alcances de la autonomía ante la asignación del presupuesto en manos del poder legislativo.
- La tensión existente entre la autonomía financiera de los organismos públicos autónomos y los contextos de crisis económica.
- Los vínculos entre la autonomía financiera y la necesidad de establecer mecanismos eficaces de transparencia y rendición de cuentas.
- La necesidad de contar con una conceptualización de autonomía financiera común a todos los organismos públicos autónomos de México.

El Secretario de Finanzas del GDF, Mario Delgado Carrillo, sostuvo que los organismos públicos autónomos deben estar obligados a respetar los principios básicos de la democracia

---

\* Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

\*\* Contralora Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

\*\*\* Contralor General de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

\*\*\*\* Investigadora de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

como la transparencia y la rendición de cuentas, advirtió que es necesario vigilar el uso eficiente de los recursos encaminados a los objetivos y metas institucionales, y que es una obligación institucional ejecutar medidas de fiscalización en la aplicación de dichos recursos. Además, con relación a la crisis financiera que se vive actualmente, el secretario argumentó que la autonomía financiera y de gestión no puede ser ajena al contexto económico, pues los organismos públicos autónomos tienen la responsabilidad de contribuir al interés público haciendo lo posible por evitar caer en una situación de insolvencia.

Por su parte, la Contralora General de la República de Costa Rica, Rocío Aguilar Montoya, aseveró que la labor de las instancias autónomas que realizan actividades de control y fiscalización es un ejercicio democrático; y si bien reconoció que el control incomoda en el ejercicio del poder; la vigilancia y el control por parte de la ciudadanía ha sido una norma desde los albores mismos de la democracia contemporánea. Finalmente, la contralora señaló que en Costa Rica el presupuesto de los organismos públicos autónomos es asignado por la Auditoría, ello con el fin de evitar que los presupuestos estén sujetos a la negociación política.

En cuanto a la necesidad de hacer eficiente el aparato administrativo en México, el Auditor Superior de Coahuila, José Plata Sandoval, lamentó que los organismos públicos en México no han tenido la capacidad de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, originándose así el cuestionamiento del Estado obeso, ineficaz, ineficiente e improductivo.

Durante las Mesas de “Autonomía financiera y gestión” en el primer día fue moderado por Rosa María Cruz Lesbros, Contralora Interna de la CDHDF, en el que se presentaron los trabajos de Raúl Arroyo (Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo), Aimée Figueroa Neri, (Universidad de Guadalajara), Óscar Guerra Ford y Agustín Millán Gómez (Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal), Alejandro Iván Hernández Castañeda (Auditoría Superior del Estado de Zacatecas), Rafael Muñoz Fraga (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), Javier Rascado Pérez (Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro), Mauricio Romo Flores (Órgano de Fiscalización Superior de Guanajuato), Julián Alfonso Olivas Ugalde (Auditoría Superior de la Federación). El segundo día fue moderado por Guillermo Anguiano Rodríguez, Contralor Interno de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, en dicha mesa se presentaron las ponencias de: Oswaldo Chacón Rojas y Jorge M. Morales Sánchez (Comisión de Fiscalización Electoral de Chiapas), Manuel de la Rosa Rivas (Confederación Nacional Cooperativa de Abastecimiento y Distribución), Luis Alberto Domínguez González (Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México), Carlos Nava Pérez (Tribunal Electoral del Distrito Federal), Benjamín Reyes Torres (Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF), Cornelio Rico Arvizu (Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guanajuato), Isaías Villa González (Asamblea Legislativa del Distrito Federal), Griselda Vistrain Valdés (Sociedad de Autores de Obras Fotográficas y Visuales, S de G de IP).



Se habló de la oportunidad que tienen los servidores públicos cuando administran riesgos para fortalecer a las instituciones. Se dijo que la generación de confianza pública se basa en la ética y la responsabilidad social para construir eficiencia, y que la garantía de suficiencia financiera es indispensable para el buen funcionamiento de los organismos autónomos. En ese sentido, se explicó que la autonomía presupuestaria implica la capacidad del órgano constitucional para determinar, por sí mismo, los montos económicos necesarios para cumplir con sus atribuciones y gestionarlos de manera independiente.

Se reconoció que hay un avance en la autonomía en los tres niveles de gobierno, comenzando por un reconocimiento en la Constitución y en la legislación emanada de los congresos locales, pero que sin un ejercicio pleno de la autonomía, se corre el riesgo de desvirtuar los objetivos para los que fueron creados debido a las pugnas o intereses de los partidos políticos.

Además, a lo largo de estas actividades, se explicó que en México se dotó de autonomía a distintas instituciones para salvaguardar los derechos fundamentales. Por ello, se resaltó que es necesario mantener su independencia, alejados de las relaciones de sometimiento o subordinación, por lo que no deben depender de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Por otro lado, y partiendo de que sin un presupuesto fortalecido, los organismos públicos autónomos no pueden realizar sus funciones, diferentes participantes señalaron que se debe crear un presupuesto fijo para estos organismos; que también se puede crear el Fondo Federal de Aportaciones a los Organismos Autónomos como complemento al presupuesto ordinario; y que se debe incluir a estos organismos en el Consejo Nacional de Armonización Contable. Se comentó que la autonomía presupuestaria debe entenderse en un sentido amplio que la simple libertad para ejercer los recursos presupuestarios.

También se reconoció que la mejor defensa de la autonomía financiera es la transparencia; es decir, que los organismos públicos autónomos tengan estados financieros auditados y, de este modo, ganarse la legitimidad y la confianza de la ciudadanía. En este sentido, las y los participantes coincidieron que en materia de fondos públicos no debe existir reducto alguno en donde no se pueda acceder a la exigencia de la rendición de cuentas. Asimismo, se dijo que los organismos públicos están obligados a un retorno a la sociedad ya que la fiscalización responde al derecho de la ciudadanía a que los recursos se aprovechen correctamente y a que el ejercicio del gasto cumpla con los objetivos para el cual fue destinado.

En cuanto a la conceptualización de la autonomía se enfatizó que ésta es un principio que define el sentido de los organismos públicos autónomos. Sin embargo, durante los trabajos de este Congreso se resaltó que hay concepciones distintas sobre la definición y los tipos de autonomía.

Al respecto, por un lado, se habló de la distinción entre autonomía técnica y la autonomía de gestión; y, por otro, se distinguió entre autonomía organizativa, autonomía funcional y autonomía de resolución o decisoria.

Finalmente, además de lo que ya se ha señalado, se vertieron particularmente las siguientes propuestas:

- Precisar la naturaleza jurídica de los organismos públicos autónomos a nivel constitucional llevando al extremo la autonomía financiera y de gestión.
- Manejar una definición de autonomía común a todos los OPA.
- Impulsar el servicio profesional de carrera en los OPA.
- Fortalecer la ciudadanización en los procesos de designación de los titulares de los OPA.

En síntesis, se concluyó que la autonomía financiera y de gestión es el eje rector de las actuaciones de los organismos públicos autónomos en las democracias contemporáneas. De ahí la importancia de comprender cuál es sentido y fin último de estos organismos; de otro modo, se verían rebasados por las circunstancias y se perderían su razón de ser.

## Autonomía financiera y de gestión

*Mario M. Delgado Carrillo\**

Distinguidos miembros del panel, señoras y señores, agradezco a los organizadores del Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos su atenta invitación a este importante evento.

Quiero aprovechar mi intervención para expresar que la construcción y consolidación de la democracia requiere de procedimientos e instituciones sólidas. En este contexto, los organismos públicos autónomos han venido a afianzar los distintos procesos democráticos.

Para su óptimo funcionamiento, éstos requieren el fortalecimiento de su autonomía, pero también deben estar obligados a respetar los principios básicos de la democracia como la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, sus derechos, como la autonomía financiera y la autonomía de gestión, deben ser respetados.

La autonomía financiera significa para los organismos la capacidad propia para determinar sus ingresos, establecer un presupuesto y el destino de sus recursos, según sus necesidades. Por otro lado, la autonomía de gestión significa que las instituciones sean capaces de ejercer responsablemente sus recursos para cumplir eficaz y eficientemente con los objetivos estratégicos que tienen asignados.

En el caso del Distrito Federal, tan sólo en los últimos 20 años, se han creado distintos organismos autónomos como el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, entre otros.

Es importante mencionar que los ingresos que perciben estos organismos los determina la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin embargo, los organismos públicos autónomos pueden hacer uso de ellos de la manera en que lo consideren más conveniente para lograr el cumplimiento de sus funciones. Estos organismos responden y atienden intereses y necesidades puntuales de la ciudadanía del Distrito Federal y ante tal origen, su compromiso es con la sociedad de esta ciudad.

En el Gobierno del Distrito Federal tenemos muy clara la importancia de los organismos públicos autónomos dentro de una sociedad democrática como la nuestra, y por lo tanto, hemos y seguiremos procurando que éstos tengan los recursos necesarios para cumplir con

---

\* Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

sus funciones y de ésta manera contribuir a no solamente democratizar a nuestra sociedad, sino fortalecer plenamente su interlocución directa con el gobierno y los diferentes actores políticos.

Nuestro compromiso con estos organismos se refleja plenamente en la asignación de los recursos. En 2008 el presupuesto ejercido por dichos organismos, se incrementó 7.86% con respecto a 2007, y para este año ha incrementado hasta en un 18.75%.

Para el presente año, el presupuesto asignado al Instituto Electoral es de aproximadamente 1,500 millones de pesos (mdp), la Universidad Autónoma de la Ciudad de México cuenta con 750 mdp, a la Comisión de Derechos Humanos se le asignó aproximadamente 320 mdp, y al Instituto de Acceso a la Información Pública 91 mdp. En total, en 2009, el Gobierno del Distrito Federal asignará más de 9,900 mdp a todos los organismos autónomos.

Ya que es necesario vigilar el uso eficiente de los recursos encaminados a los objetivos y metas institucionales con un compromiso de transparencia con la ciudadanía. Sin embargo, el derecho de la autonomía de los organismos públicos, nos ha obligado a ejecutar medidas de fiscalización en la aplicación y registro de los recursos públicos ejercidos por éstos.

Además, es indispensable que la fiscalización no cuente con procedimientos inflexibles o rígidos, ya que esto puede entorpecer los propios procesos de gestión.

Por tanto, es necesario que los objetivos de fiscalización, además de encontrar respaldo en un diagnóstico previo, se expresen en términos de resultados en lugar de metas genéricas.

En resumen, estamos conscientes que los organismos públicos autónomos deben ejercer plenamente su autonomía financiera y de gestión, pero bajo el marco de la transparencia y rendición de cuentas para mejorar integralmente su desempeño en el quehacer democrático de la Ciudad de México.

## Autonomía de la fiscalización: sustento democrático para la rendición de cuentas

Rocío Aguilar Montoya\*

### Control del poder y democracia

En la vieja y muy desarrollada discusión sobre la democracia y los mejores instrumentos institucionales para el ejercicio del poder en dicho contexto, siempre ha operado un conflicto entre teóricos, filósofos y operadores políticos sobre el balance de las mayorías y las minorías, entre el derecho de elección de las mayorías frente a las minorías y los límites al ejercicio del poder que sobreviene del Estado de Derecho y la ley, en procura del respecto de derechos fundamentales.

La legitimidad de las instituciones deviene, por lo tanto, de esta doble fuente, por un lado, el principio de soberanía democrática, y por otro, la garantía de derechos y libertades que son considerados fundamentales.

Soberanía y Estado de derecho, si bien han construido nuestras democracias actuales, continúan siendo una fuente de debate intenso aún hoy en día, en parte por el interés renovado que ha tenido el pensamiento constitucionalista como alternativa a la deteriorada legitimidad del sistema político en las democracias contemporáneas y en parte por la simple demanda del poder público a mayor libertad para actuar. La protección de derechos fundamentales, la seguridad jurídica y la capacidad del Estado de lograr dar estabilidad y certeza a la cotidianidad de una sociedad y la política, puede incluso estar en múltiples ocasiones por encima de algunos deseos mayoritarios de aplicación de decisiones estatales.

Como expresa Andrea Creppi,<sup>1</sup> “es cierto que muchas de las instituciones del Estado constitucional tienen un carácter abiertamente contramayoritario, pero se estima que no hay más remedio que pagar el precio de un relativo debilitamiento del principio democrático”, en procura de delimitar el terreno o marco de referencia en que se juega la dinámica del poder y el valor de la propia democracia.

Esto se fundamenta en parte en la construcción que la sociedad occidental ha realizado en torno a principios de bien común e interés nacional, para evitar que el poder se desbo-

---

\* Contralora General de la República de Costa Rica.

1 Creppi, Andrea, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Editorial Trotta, 2006, p. 25.

que. En este sentido, el Estado y su andamiaje normativo y constitucional viene a constituirse en parte sustantiva y constructiva del sistema democrático, en la medida en que marca las reglas bajo las cuales se realiza el juego político democrático, de tal forma que los ciudadanos sepamos con alguna certeza, cuáles son esas reglas de un proceso que es incalculable en cuanto a los resultados que de él emanen.

Al respecto, el politólogo español Ramón Máiz, ha expresado en una frase una forma sencilla de entender qué es la democracia, cuál es la tensión que hay entre normas y política, entre Estado de Derecho y Soberanía. Dice el profesor Máiz, que la democracia es un sistema de “incertidumbre relativa en sus resultados que está normativamente regulado”.<sup>2</sup> Es decir, no es un poder desbocado, sino que el proceso político en democracia se hace sobre reglas más o menos claras para sus participantes, desde el proceso electoral, hasta los procesos de gestión pública del Estado.

En esto coincide con alguna de las más relevantes definiciones empíricas de democracia, en el sentido de que la democracia es el régimen político en el cual un “conjunto de normas y procedimientos que resultan de un acuerdo-compromiso para la resolución pacífica de los conflictos entre los actores sociales, políticamente relevantes, y los otros actores institucionales presentes en el escenario político”.<sup>3</sup>

¿Por qué es relevante hacer esta breve reflexión teórica?. En gran medida porque las instancias de control y fiscalización, o como denominamos genéricamente Entidades de Fiscalización Superior (EFS), se constituyen en buena parte de ese conjunto de normas y procedimientos, no para la selección de los actores políticos en el proceso electoral, sino principalmente para generar límites al proceso siempre dinámico de ejercicio del poder político.

El paso de la monarquía absolutista hacia la democracia parlamentaria en Europa, y luego su transformación parlamentaria hacia el modelo presidencialista, comulgaron primordialmente con el tema del control hacendario. El parlamento puso controles al monarca sobre los ingresos e impuestos, y la forma de utilizarlos. Pero hoy la complejidad social ha hecho que la gobernabilidad democrática tenga otra tensión inherente, el balance entre eficacia y legitimidad. Un país es gobernable en la medida en que las decisiones se tomen eficientemente, pero con toda la legitimidad posible. Y esta legitimidad en buena medida, aunque no particularmente del todo, se debe a la existencia de organismos autónomos como las EFS.

En este sentido, el ejercicio de instancias con independencia y autonomía de actuación como las que realizamos actividades de control y fiscalización, es siempre un ejercicio profundamente democrático. Sin instancias de control y fiscalización no es posible la democracia, pues el poder público, no podría tener los canales mediante los cuales se ordenan las

2 Máiz, Ramón, “Ni Fórum ni Mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia”, en Porras, A. (ed.), *La representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 87.

3 Morlino, Leonardo, “Las democracias”, en Pasquino, Gianfranco (compilador), *et al, Manual de ciencia política*, 8va reimpresión, España, Alianza Universidad Textos, 1996, p. 83.

decisiones y se gestionan legítimamente las actuaciones del aparato estatal, por medio del cual se cumplen las soluciones a las demandas democráticas de la sociedad. Pero, igualmente, las instancias de control, de fiscalización, de supervisión, de defensa de los derechos humanos, no podrían existir con efectividad democrática en un contexto antidemocrático, en la medida en que son instancias que están para la protección de esos derechos que consideramos fundamentos del Estado democrático de derecho.

El binomio es, por sí mismo, suficientemente relevante para acabar aquí, pero la construcción es algo que continúa perennemente, en un proceso que nunca acaba y que siempre está en permanente revisión y ajuste en procura de una mejor forma de hacer las cosas, en una mejor forma de articular los intereses de las mayorías y de las minorías, del mejor diseño institucional y en procura de la estabilidad del sistema como un todo. Este ha sido el aprendizaje más relevante del debate democrático y constitucionalista hasta el momento.

Ciertamente el control incomoda. Incomoda para el ejercicio del poder, pero ha sido una norma desde los albores mismos del nacimiento de la democracia contemporánea que dicho poder debe estar sometido a control, a controles entre poderes divididos o distribuidos, a controles institucionales especializados y al control ciudadano, como depositarios del poder soberano. Para finales del siglo XVIII, Hamilton y Madison explicaban que: “quizá pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto para reprimir los abusos del Gobierno [refiriéndose a los controles y equilibrios entre los poderes]. ¿Pero qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldría sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombre para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares”.<sup>4</sup>

De la anterior insustituible referencia se coligen al menos dos elementos relevantes para la discusión. Por un lado, que son necesarias “precauciones auxiliares” más allá del derecho ciudadano de obligar al Estado y sus gobernantes a la efectividad y la transparencia que se ha visto siempre como una de las funciones inherentes del proceso electoral, dado que “el control de los políticos por parte del electorado enfrenta enormes, si no insuperables, problemas de información, monitoreo y compromiso”,<sup>5</sup> y la prueba de ello son todas las democracias emergentes de América Latina y el Este de Europa.

Y el otro elemento que se extrae de los progenitores del sistema democrático presidencialista, es que efectivamente, la construcción democrática sin controles, sin fiscalización,

4 Hamilton, Alexander *et al*, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 220 y 221.

5 Maravall, José María, *El control de los políticos*, Madrid, 1996, p. 5.

sin balance de poderes, sin rendición de cuentas, no es posible en las actuales circunstancias de ampliación de los derechos fundamentales y el crecimiento de la democracia en el mundo. La realidad es que la democracia, o el concepto aristotélico de la poliarquía, requiere –según Robert Dahl-, entre otras características esenciales para su existencia y sostenibilidad, la coexistencia de instituciones que controlen y hagan depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones de preferencias; así como la preexistencia de fuentes alternativas de información accesible. Esto permite, la explicación y justificación de los gobernantes sobre sus actuaciones públicas y estatales, en procura, dice Dahl, de que los ciudadanos puedan formular y expresar sus preferencias a otros y al gobierno mediante la acción individual o colectiva y que sean consideradas por igual, sin discriminaciones,<sup>6</sup> una de ellas, su sufragio.

Y es que la poliarquía se construye, según ha expuesto Guillermo O'Donnell en uno de sus primeros y revolucionarios artículos entorno a la rendición de cuentas, sobre la base de tres tradiciones o componentes filosófica y teóricamente construidos, pero con importantes referentes prácticos. Los componentes liberal, republicano y democrático.<sup>7</sup>

El primero de ellos, fundamentado en la idea de que “existen ciertos derechos que ningún poder, especialmente estatal, puede invadir”. El segundo, y sobre el que quisiera llamar la atención, que se base en la premisa de que el desempeño de las funciones públicas “es una actividad dignificante que exige cuidadosa sujeción a la ley y entrega devota al servicio del bien público, por más que ello implique el sacrificio de los intereses privados de los funcionarios”. Y, finalmente, el componente propiamente democrático de esa forma de convivencia en la que el poder es compartido, y que las decisiones se toman por diversos tipos de mayorías como convención generalizada.

Aunque estas tradiciones o componentes entran en diversas contradicciones prácticas, existe una coincidencia a la que llegan por diversos caminos: el imperio de la ley y la vigencia del Estado de Derecho. En términos *democráticos*, todos los ciudadanos tienen el mismo derecho de participar en las decisiones colectivas dentro del marco institucional existente, lo que se complementa con el imperativo *republicano* de que nadie, ni siquiera quienes gobiernan, pueden situarse por encima de la ley, y la advertencia *liberal* cierra el círculo al definir que ciertas libertades y garantías jamás se deben vulnerar,<sup>8</sup> y agregaría, están sujetas y garantizadas constitucional y legalmente.

El imperio de la ley, el Estado de Derecho y los límites que tiene el poder público tanto por sus balances y contrapesos, como por la activa participación de entes públicos autónomos e independientes son mecanismos que se han creado en las poliarquías modernas para complementar el control ciudadano sobre el Estado y sus gobernantes.

6 Dahl, Robert, *La poliarquía*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989, p. 16.

7 O'Donnell, Guillermo, *Accountability Horizontal*, Agora, 1998, pp. 5-34.

8 *Idem*.



La autonomía de estos entes, como ha sido reiteradamente expuesto en los congresos precedentes al actual, es la condición *sine qua non* es posible el sistema democrático.

Sin embargo, como ha expresado David Manuel Vega Vera, en el III Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, la autonomía “dificilmente puede reducirse a un significado unitario o unívoco, el concepto de autonomía indica toda posibilidad de autodeterminación; en el ámbito gubernamental puede ser entendida como la potestad de un órgano para darse su propio ordenamiento jurídico. Establece la capacidad de un órgano no soberano para instaurar las normas jurídicas que habrán de regularlo, pero que precisamente por su característica de no soberanía, las normas creadas se encuentran estrechamente subordinadas al sistema de fuentes del derecho del que forman parte.”<sup>9</sup>

Este es el caso de la mayoría de entidades autónomas, y en el caso de las entidades de fiscalización superior es clara la relación. Los organismos internacionales que albergan a la gran mayoría de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) han fundamentado su desarrollo y el de sus miembros, sobre la base de tal independencia y autonomía de actuación y organización. La denominada “Declaración de Lima”, de 1977, de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que como se ha dicho en este foro, es la organización mundial de contralorías y tribunales de cuentas, “puede considerarse –en palabras de su Secretario General– con toda justicia como la Carta Magna de la Auditoría de la Administración Pública”.<sup>10</sup>

Como ustedes han visto en Congresos precedentes, esta Declaración de Lima en conjunto con la Declaración de México, se han constituido en dos instrumentos de la INTOSAI que se concentran en el tema de la independencia. Su construcción y aprobación en el seno de la región latinoamericana (una en Perú y la otra aquí), representa una esperanza en el entorno estatal latinoamericano, pues con ellas se apuesta al futuro de la democratización de la región y el fortalecimiento del Estado de Derecho en nuestras sociedades; y los desafíos que conlleva, con un alto nivel de optimismo por el cambio que ha sufrido y que es necesario mantener y dar sostenibilidad en el subcontinente.

La primera de ellas declara con tino, en términos de la independencia de las EFS, que el cumplimiento efectivo y eficaz de los mandatos legales y constitucionales de estas instancias estatales sólo puede cumplirse si son independientes y están protegidas contra influencias externas (art. 5.1), aunque esa independencia no es posible de manera absoluta, ésta debe ser funcional y organizativa (art. 5.2), estar garantizada constitucionalmente y tener garantía de protección de un Tribunal Supremo “contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias” (art. 5.3).

9 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Memoria del Tercer Congreso de Nacional de Organismos Públicos Autónomos: Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público*, México, 2008, p. 64.

10 Fiedler, Franz, Prólogo de la reedición de la Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría.

Pero la declaración profundiza más, en términos de la independencia de los miembros y funcionarios de las EFS, pues expresa que la independencia funcional y orgánica de las entidades está intrínsecamente unida a la independencia de sus miembros (art. 6.1), que igualmente debe ser constituida constitucionalmente (art. 6.2), y sus funcionarios deben tener independencia absoluta y profesional.

La independencia financiera, otro de las fuentes de legitimidad pública de las EFS, se consagra en la declaración, pues expresa que es necesario poner a disposición de estas entidades los medios financieros necesarios para que cumplan sus funciones (art. 7.1), teniendo la facultad de solicitar los recursos que se estimen pertinentes, a las instancias correspondientes (art. 7.2), y con total responsabilidad e independencia en su administración (art. 7.3).

Esta declaración, al igual que la de México, es profusa en el planteamiento de la independencia, pues incluso, aunque la mayoría de las EFS están dentro de la esfera de los parlamentos, congresos o asambleas legislativas, plantea que las relaciones con éste poder de las repúblicas, debe estar regulado constitucionalmente de conformidad con las circunstancias y necesidades de cada país (art. 8); aunque, por supuesto, las EFS deben tener el derecho y la obligación de rendir informe anual ante el parlamento sobre los resultados de su actividad y publicarlo (art. 16).

La Declaración de México del 2007, denominada “Sobre la independencia de las EFS”, definió 8 principios básicos relacionados con: 1) la legislación apropiada y eficaz para la garantía de la independencia, 2) la seguridad en el cargo y la inmunidad de los miembros de las EFS, 3) mandatos amplios y facultades discrecionales para el cumplimiento de sus funciones, 4) acceso irrestricto a la información, 5) derecho y obligación de informar sobre sus labores, 6) libertad de definir contenidos y oportunidad de sus estudios, 7) mecanismos eficaces de seguimiento a las recomendaciones emitidas, y 8) autonomía financiera, gerencial y administrativa, y disponibilidad de recursos apropiados.

Con algunos de estos elementos, es posible hacer una revisión de lo que es la situación actual de las EFS en nuestra América Latina, como mecanismo de construcción del sistema democrático.

En el siguiente cuadro, pueden verse algunas de las características que las EFS tenemos en nuestra región y que permiten explicar de manera comparativa el avance que ha tenido el tema de la autonomía y la independencia de instancias de esta naturaleza.

La mayoría de las EFS en el subcontinente, tienen importantes niveles de independencia y autonomía consagrada en las diversas constituciones o normas legales de los 18 países a que se hace referencia; la mayoría de las EFS tiene relación con el modelo angloamericano unipersonal de Contraloría o Auditoría General, que tiene origen en el Poder Legislativo y presenta sus informes ante él; y carecen de poderes judiciales, aunque supervisan la ejecución del presupuesto respecto de su aplicación legal.

<b>Cuadro 1. Características de autonomía de las EFS de América Latina</b>				
<b>País</b>	<b>Grado de independencia<sup>11</sup></b>	<b>Nombramiento del titular o directorio</b>	<b>Duración del cargo</b>	<b>Destitución del titular o directorio</b>
<b>Argentina</b> Auditoría General de la Nación	Independencia financiera y funcional	Legislativo	8 años reelegible	
<b>Bolivia</b> Contraloría General de la República		Ejecutivo (propuesto por el Senado)	10 años, reelección no inmediata	A cargo del Legislativo mediante un juicio de responsabilidades realizado por la Corte Suprema.
<b>Brasil</b> Tribunal de Cuentas de la Unión	Independencia financiera y funcional	Presidente: Tribunal de Cuentas colegiado Ministros: 1/3 por el presidente con confirmación del Senado; 2/3 por el Congreso	Presidente: 1 año hasta que cumpla 70 años Ministros: Indefinido	
<b>Chile</b> Contraloría General de la República	Independencia institucional	Nombrado por el presidente y sujeto a acuerdo por mayoría del Senado	Tiempo indefinido, hasta que cumpla 75	La Cámara de Diputados hace la acusación y el Senado destituye
<b>Colombia</b> Contraloría General de la República	Independencia institucional	Legislativo (a partir de lista presentada por el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado)	4 años reelección no inmediata	La Corte Suprema, una vez que el Fiscal de la Nación presenta la acusación
<b>Costa Rica</b> Contraloría General de la República	Independencia financiera y funcional	Legislativo	8 años reelegible	Legislativo
<b>Ecuador</b> Contraloría General de la República	Autonomía administrativa presupuestaria y financiera	Presidente (a partir de lista presentada por el Congreso)	4 años	Legislativo (después de juicio político)
<b>El Salvador</b> Corte de Cuentas de la República	Independencia financiera y funcional	Legislativo	3 años reelegible	Legislativo
<b>Guatemala</b> Contraloría de Cuentas de la República	Independencia funcional	Legislativo	4 años no reelegibles	Legislativo
<b>Honduras</b> Contraloría General de la República	Independencia funcional y administrativa	Legislativo	5 años, no reelegible	Legislativo

11 La columna refleja específicamente lo que dice la Constitución o la Ley que establece la institución acerca de la independencia institucional del cuerpo; no se trata de una evaluación de su grado de independencia real.

**Cuadro 1. Características de autonomía de las EFS de América Latina**

<b>País</b>	<b>Grado de independencia<sup>11</sup></b>	<b>Nombramiento del titular o directorio</b>	<b>Duración del cargo</b>	<b>Destitución del titular o directorio</b>
<b>México</b> Entidad de Fiscalización Superior de la Federación	Autonomía técnica y administrativa	Legislativo	8 años reelegible	Legislativo. También por juicio político
Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo		Ejecutivo	Indefinido	Ejecutivo, libremente. También por juicio político.
<b>Nicaragua</b> Consejo Superior de la Contraloría General de la República	Independencia funcional y administrativa	El Consejo Superior de la Contraloría elige entre sus 5 miembros a su presidente y vicepresidente	6 años	Legislativo
Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República		Legislativo (a partir de la lista propuesta por el presidente y representantes ante la Asamblea Legislativa)		
<b>Panamá</b> Contraloría General de la República	Independencia Institucional	Legislativo	5 años reelegible	Ejecutivo de acuerdo con el Senado
<b>Paraguay</b> Contraloría General de la República		Legislativo	5 años reelegible	Ejecutivo de acuerdo con el Senado
<b>Perú</b> Contraloría General de la República	Independencia Institucional	Legislativo (propuesto por el presidente)	7 años	Legislativo
<b>Rep. Dominicana.</b> Contraloría General Cámara de Cuentas		Ejecutivo	Tiempo indefinido	Ejecutivo
<b>Uruguay</b> Tribunal de Cuentas de la República	(Autonomía funcional)	Legislativo	5 años	Legislativo, después de fallo definitivo de Tribunales de Justicia o la Corte competente.
<b>Venezuela</b> Contraloría General de la República		Legislativo (a partir de lista presentada por un Comité de Ciudadanos)	7 años reelegible	Legislativo, después de pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia.

Fuente: Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes, *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006, pp. 138-142.

La gran mayoría cuentan con independencia financiera, funcional, institucional, administrativa, y/o presupuestaria, consagrada constitucional y legalmente; y tienen miembros (colegiados o unipersonales) nombrados por mayorías parlamentarias o por mecanismos de balance entre dos poderes de la República. La mitad (9) de los países cuentan con nombramientos de los poderes legislativos respectivos, 8 con mecanismos interpodere y 1 de nombramiento exclusivo del Poder Ejecutivo.

<b>Cuadro 2. Nombramiento de los miembros de EFS de América Latina</b>	
<i>¿Quién nombra?</i>	<i>Total</i>
Legislativo	9
Legislativo y Ejecutivo	6
Tres Poderes	1
Legislativo y Ciudadano	1
Ejecutivo	1
<b>Total general</b>	<b>18</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes, <i>La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina</i> , Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006, pp. 138-142.	

La remoción de los miembros generalmente la realiza el ente que nombró, aunque igualmente existen mecanismos entre poderes que asignan una cuota específica de poder en la decisión. Los casos de Brasil y Argentina no incluyen en sus constituciones y leyes nacionales el mecanismo para la destitución de los miembros.

<b>Cuadro 3. Remoción de los miembros de las EFS en América Latina</b>	
<i>¿Quién remueve?</i>	<i>Total</i>
Legislativo	10
Ejecutivo y Legislativo	2
Judicial y Legislativo	2
NA	2
Ejecutivo	1
Poder Judicial	1
<b>Total general</b>	<b>18</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes, <i>La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina</i> , Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006, pp. 138-142.	

Este diseño institucional de las EFS en la región, en todo caso, ha venido modificándose en los últimos 25 años. Las acciones más significativas de modernización e institucionalización han estado orientadas a dotarlas de una verdadera independencia de los poderes tradicionales del Estado, por la vía de su fortalecimiento institucional. “Esos esfuerzos se han manifestado como un distanciamiento paulatino del control jurídico meramente for-

mal en el ámbito presupuestario, hacia la realización de evaluaciones basadas en criterios de eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos”.<sup>12</sup>

### **El nuevo derrotero de la autonomía y la mejora de la gestión**

La evolución experimentada por las EFS ha tenido una clara tendencia de incorporar enfoques evaluativos y de revisión de políticas públicas, sin abandonar los mecanismos tradicionales y útiles de control que han ejercido, de conformidad con sus contextos específicos de cada país.

La exigencia ciudadana por la rendición de cuentas de los diversos actores institucionales (estatales y paraestatales), y la demanda cada vez más acuciosa de la ciudadanía por tener acceso a la información clara, comprensible, accesible, confiable, oportuna y pública han obligado a instancias como las EFS a adaptarse a estos nuevos entornos, de tal forma que posibilite el cumplimiento de estos requerimientos democráticos y ciudadanos. La evaluación de resultados, en calidad de efecto operativo de la rendición de cuentas, tanto como tendencia internacional y nacional, como por la exigencia de resultados concretos, efectivos y eficientes; ha sido parte del mecanismo adaptado a las EFS, así como en otras instancias autónomas, para concretar la aspiración de que gobernantes informen y justifiquen sobre sus actos, y que eventualmente puedan ser sancionados ante incumplimientos.

En este interés de mejorar la capacidad de control y vigilancia, se han establecido instancias de diversa naturaleza para la creación de condiciones de fiscalización propicias para la rendición de cuentas. Esto, en el lenguaje del “*Accountability*”, ha propiciado la creación de instancias de control en una red intraestatal de lucha por la eficacia, la eficiencia, la transparencia y la evaluación, que ha venido a complementar a la sociedad en su conjunto en la articulación de esfuerzos de petición de cuentas.

El desprestigio de la política que ha trastocado en algunos de nuestros países incluso la propia institucionalidad democrática, ha encontrado cobijo en instancias de control, vigilancia, supervisión y fiscalización, convirtiéndose en actores de primer orden en el escenario público, en lo que algunos analistas han denominado la judicialización de la política.

A pesar de que esto parezca que ha podido incomodar al gobernante para gobernar, lo cierto es que la demanda social ha sido en esta dirección, y por eso estamos hoy aquí. Instancias como las que se reúnen en este y otros foros, representamos una esperanza en algunos casos para mantener bajo control o dentro de los límites razonables el ejercicio del poder público; lo que obliga por tanto a estar reflexionando siempre sobre el valor agregado que se le da al sector público y a la sociedad en su conjunto. El control no puede ser un fin en sí mismo, y la misma autonomía tampoco, sino que deben permitir e incluso potenciar el ejercicio político y administrativo responsables de los Estados para con sus ciudada-

---

12 Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes, *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006, p. 136.

nos, y no entorpecer la función fundamental del Estado; cual es proporcionar resultados concretos y tangibles, pero también económicos y eficientes a los habitantes de una nación.

### **El caso costarricense**

En el caso costarricense, quisiera hacer primero una breve ubicación del régimen político institucional costarricense, para conocer, a grandes rasgos, cómo se caracteriza.

Este es un sistema unificado, es decir no es federado como en el caso de México, con un sistema de gobierno presidencialista, en cuyo régimen el Poder Ejecutivo bien puede separarse en dos ámbitos, el ámbito propiamente del Gobierno Central en el que se gasta cerca del 28% de los recursos públicos, y el ámbito de instituciones autónomas que asumen cerca del 70% de los recursos públicos. Tenemos 81 municipios con sus respectivas municipalidades y además se cuenta con 6 Consejos de Distrito que cuentan con su respectivo gobierno local, que consumen tan sólo un 2% del gasto público.

Nuestro parlamento es unicameral no bicameral, y está conformado por 57 diputados electos mediante un sistema proporcional por cociente simple, con circunscripciones plurinominales (que son las 7 provincias del país) en listas cerradas y bloqueadas y de voto único.

Y, por su parte, el Poder Judicial, cuyos 21 magistrados se nombran por la Asamblea Legislativa para un periodo de 8 años y pueden ser reelectos. Estos magistrados conforman las cuatro salas que constituye el Poder Judicial, donde destaca la cuarta sala creada a inicios de los años 90, al definirse la jurisdicción constitucional.

La institucionalidad costarricense vigente nace el 7 de noviembre de 1949, con la constitución política resultante de un importante proceso bélico del año 1948. Este proceso histórico se configura a partir de una serie de transformaciones que vienen dándose durante al menos 20 años previos en los que el Estado adopta una serie de reformas, encaminadas a profundizar un sistema de desarrollo social.

Los hechos bélicos y los acontecimientos históricos de finales de los años 40, no sólo no revierten la tendencia del Estado costarricense, sino que profundizan las reformas previas para continuar por la senda de la transformación política e institucional que desarrolla una institucionalidad pública que no ha cesado su crecimiento en tamaño y cobertura de la defensa de derechos sociales, económicos y culturales de los costarricenses.

La Constitución Política crea, entre otras cosas, la posibilidad de definir por la vía de la ley ordinaria, instituciones con carácter autónomo del Poder Ejecutivo, lo que con los años ha desarrollado una institucionalidad pública nada despreciable, que ha colocado al Estado en el corazón del desarrollo nacional, lo que no deja de ser absolutamente positivo para el cumplimiento de las demandas ciudadanas, pero que, al cabo de los años, ha creado un aparato institucional complejo, atomizado y de difícil manejo y control.

Esto posibilitó crear instancias fundamentales para el desarrollo nacional como son un Banco Central autónomo y un sistema de elaboración de información y estadísticas nacional. El primero se creó con plena autonomía a partir de la revolución de 1948, en el marco de la

nacionalización de la banca privada y la necesidad de dotar al sistema de una integración orgánica adecuada y una orientación eficiente por parte del Estado. Se creó como órgano independiente y rector de la política económica, monetaria y crediticia del país en enero de 1950 (Ley 1130), y con funciones de actuación como órgano central de la economía del país.

Además, la Constitución Política creó tres instancias de carácter autónomo, esenciales para el desarrollo técnico del Estado, con la menor influencia política en los campos de la gestión del recurso humano, el arbitraje de los procesos electorales y el control y fiscalización del uso de los recursos públicos.

Por un lado, la creación de un Régimen de Servicio Civil que dio estabilidad al funcionario público, para evitar que la política electoral influyera en su nombramiento y remoción, producto de que antes de la revolución de 1948, su designación política era una realidad pública frecuente. Este sistema, sin embargo, ha sido poco remozado desde entonces para incorporar elementos administrativos de eficiencia de su gestión, y hemos visto importante deterioro del mismo en los últimos años.

El segundo hito institucional fue la creación del Tribunal Supremo de Elecciones que desde 1948 ha verificado 14 elecciones nacionales, 16 elecciones municipales y 1 *referendum*. Los hechos históricos de los años 40, entorno a las dudas y denuncias de fraude electoral en varias elecciones, hicieron que se creara un organismo electoral con plena autonomía, pues desde la independencia y hasta 1948 la influencia del Poder Ejecutivo en el proceso electoral, contabilizando los sufragios, o designando los miembros de los organismos electorales era una constante en nuestro contexto, a pesar de que en 1946 se dieron reformas que trasladaron la ejecución y escrutinio de las elecciones fuera de la esfera del Poder Ejecutivo hacia un Tribunal Nacional Electoral, que sin embargo, veía comprometida su autonomía funcional en la medida en este Tribunal era integrado con candidatos propuestos por los tres Poderes de la República y quedaba en manos del Congreso Constitucional la declaratoria definitiva de elección de Presidente de la República, Diputados y representantes a una Constituyente. Hoy el nombramiento de sus tres miembros ordinarios y 2 miembros extraordinarios para el periodo electoral, son de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia.

Y en tercer término, la Constituyente de 1949 dio como resultado la creación de la Contraloría General de la República, en el segundo capítulo del título relativo a la Hacienda Pública. Es una instancia que buscó especialmente dar soporte al proceso de autonomía política y funcional de las instituciones autónomas del Estado, especialmente en materia presupuestaria, al tiempo que se le asignaba la tarea legislativa de vigilar la hacienda pública con absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

Como vimos anteriormente, la Contraloría General de Costa Rica, es una EFS, a cargo de una figura unipersonal, con apoyo de un subcontralor, que hoy en día es una Subcontralora, y ambos cargos son nombrados por la Asamblea Legislativa por mayoría absoluta de los miembros (mitad más uno), a mitad del periodo gubernamental y por 8 años, prorrogables indefinidamente. Además cuentan con las mismas inmunidades y prerrogativas de los miembros de



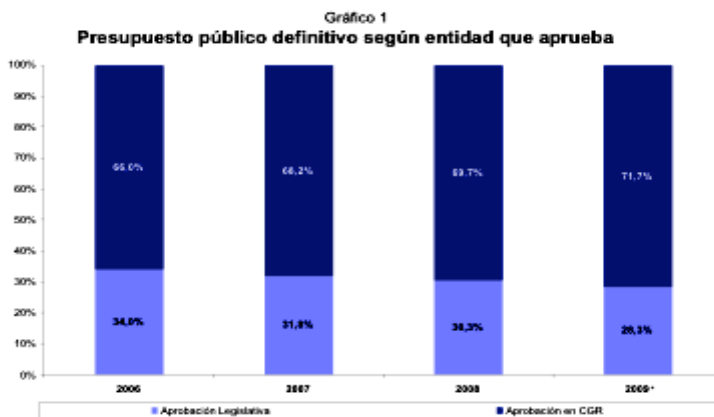
supremos poderes, lo que les da una autonomía importante en el engranaje político institucional costarricense.

Aún así, responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones, pero solamente pueden ser removidos por las dos terceras partes del total de los diputados, luego de investigaciones legislativas que comprueben ineptitud o proceder incorrectos.

Algunas de sus funciones son las típicas de organismos de su naturaleza, como la fiscalización de la ejecución y liquidación de los presupuestos públicos, examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos, y realizar estudios y auditorías de diversa naturaleza de la gestión del Estado. Sin embargo, la Contraloría General de Costa Rica tiene funciones que no son tradicionales en organismos de fiscalización superior, pues entre otras cosas tiene funciones de visar gastos para el pago contra fondos públicos, refrendar actividades de contratación pública y aprobar presupuestos públicos. Sobre este último, en la actualidad, por el crecimiento que han tenido las instituciones autónomas en el Estado costarricense, aprueba cerca del 72% del total de gasto presupuestado por el sector público, incluyendo organismos municipales, figuras financieras que utilizan fondos públicos, y entes públicos que reciben recursos del erario público nacional, lo que equivale a unos \$2.330 Mns.

En la siguiente gráfica se muestra la evolución reciente de la aprobación legislativa y contralora de los fondos públicos, donde se muestra que en dicha evolución el porcentaje de presupuesto definitivo aprobado por la Contraloría General de la República, ha venido creciendo en los últimos años, llegando a cerca del 72% para el año en curso, sin contar los ajustes presupuestarios que se registren durante el resto del año.

La Asamblea Legislativa ha venido viendo disminuido su impacto en la aprobación presupuestaria del sector público. Esta parte del presupuesto estatal se refiere a lo que conocemos como Gobierno Central, básicamente Ministerios y los Poderes de la República, incluyendo el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General.



De hecho durante la discusión de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, se expresaba que el rango constitucional de las normas presupuestarias y fiscales, y la Contraloría General merecían “la aprobación de una Asamblea Constituyente que se reúne después de un régimen de despilfarro y de peculado.” Y es que el rango constitucional de la institución, proponía uno de los padres del sistema, radicaba en la idea de darle especial importancia a la Contraloría General de la República, “porque la Contraloría es el freno y contrapeso legislativo en la ejecución y la liquidación del presupuesto”.<sup>13</sup>

Esta responsabilidad constitucional e histórica se construye día a día. La autonomía, la independencia y la mejora son procesos continuos, que es necesario remozar cotidianamente, innovando, con un amplio sentido de autocrítica en la búsqueda de la oportunidad y la transformación que permita hacer las cosas siempre mejor.

En ese sentido, hemos ido incorporando mecanismos para orientar la fiscalización hacia aquellas actividades del Estado que son más riesgosas, realizando procesos evaluativos de los riesgos que tienen las instituciones para identificar aquellas que enfrentan entornos y realidades internas más complejas y riesgosas para su propia gestión y los resultados que deben realizar hacia la sociedad. Hemos estado operativizando una de las funciones legales que tiene la institución, la de ser rectora del Sistema de Fiscalización Superior, de tal forma que los diversos actores ejerzamos nuestras funciones de control interno y externo como un todo armónico, en especial cuando se tiene realidades de atomización institucional del Estado, que restan capacidad de gestión y dificultades para el control.

Si hay algo que garantiza autonomía e independencia real, como se ha dicho en varias ocasiones en congresos precedentes, es el capital humano de las instituciones y organismos autónomos. En esta materia la institución ha instaurado un sistema de valoración del desempeño para cumplir la eficacia y la legitimidad que se espera por parte de la población, y en procura de contribuir a la gobernabilidad democrática. La independencia de criterio del funcionario de la Contraloría General de la República de Costa Rica es un de los pilares fundamentales que la institución ha tenido en su desarrollo histórico, y la cimentación de sus actuaciones sobre la base de valores que se refuerzan con cada actuación y con cada resolución es una máxima en la institución desde su nacimiento.

Nuestra organización interna, constitucionalmente autónoma desde hace 60 años, nos permite realizar tareas de racionalización del control con miras a la mejora continua de nuestros procesos internos y de la mejora de la gestión pública, que es el fin del aparato institucional del Estado. En este sentido, a tono con los tiempos y con las nuevas normativas que se han ido creando en el país, se han dado las condiciones para racionalizar los controles y fortalecer las potestades evaluativas y sancionatorias de la Contraloría, como reflejo de lo antes apuntado, de que las EFS han migrado progresivamente a determinar de mejor forma estas tareas evaluativas en el corazón de la rendición de cuentas, para construir un

---

13 Asamblea Constituyente, Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, p. 1399.

régimen claro de responsabilidades y transparencia que el ciudadano reclama de la actuación del Estado.

La legitimidad de las decisiones y actuaciones de la entidad contralora, son garantía de fortalecimiento y vigencia práctica de la autonomía constitucionalmente garantizada. Esta legitimidad ha de crearse todos los días. Sin legitimidad la autonomía no es posible, pero sin autonomía no es posible construir legitimidad. El corazón de legitimidad está en el sentir nacional. En esa percepción fundada de la sociedad y de las élites de que un organismo de control es un fundamento del Estado de Derecho y que eso da estabilidad a las decisiones gubernamentales apegadas al principio de legalidad.

La cualidad de la legitimidad pública, de que la institución puede y debe garantizar valor público, está vinculado indubitadamente con la orientación de la gestión cotidiana a resultados y los diversos clientes y usuarios que la institución tiene. Por medio de este enfoque se busca orientarse a mejorar desde la perspectiva del control interno y el control externo, el servicio público hacia la sociedad y cuidar los bienes de toda la sociedad, en la suerte de balance con que iniciamos esta ponencia de que el Estado sea efectivo, pero con eficiencia y cuidado de los bienes y recursos que nos han dado a los administradores públicos para alcanzar los resultados esperados. De manera estratégica, nuestra visión se orienta a garantizar a la sociedad costarricense, la vigilancia efectiva de la Hacienda Pública; teniendo claro que dentro de la lógica de ser el órgano constitucional auxiliar de la Asamblea Legislativa en el proceso de vigilancia de la Hacienda Pública, la fiscalización del uso de los fondos públicos debe orientarse para mejorar la gestión de la propia Hacienda Pública y contribuir con información confiable, veraz y oportuna para los procesos de control que ejerce la sociedad por la vía de sus representantes populares y la propia ciudadanía, que hoy en día es uno de los actores de más rápido acenso en nuestras democracias. La búsqueda del interés público en todas nuestras actuaciones, obliga, de igual forma, ser ejemplo para el país, el Estado y sus instituciones, con manejos presupuestarios responsables que fortalezcan la autonomía. Desburocratizar y simplificar normas, procedimientos y reglas para mejorar la gestión y mejorar la fiscalización han sido un norte en nuestra actuación.

Para analizar la autonomía con que cuenta la Contraloría General de la República de Costa Rica, puede hacerse con base en las características dadas por David Vega en el III Congreso de Organismos Autónomos.

En términos de autonomía organizativa, es decir la capacidad de la organización de determinar su estructura y organización interna, como hemos visto, la institución que represento cuenta con esa autonomía constitucionalmente, con absoluto reflejo en la realidad. La institución en los últimos años ha venido en un profundo proceso de cambio organizativo, que hemos procurado complementar, con la idea de modificaciones estructurales atinentes a la mejora continua y el enfoque por resultados, con orientación al cliente y simplificación de la normativa y los procedimientos, de tal forma que se garanticen los controles con mayor valor agregado y se permita la gestión institucional eficientemente. La dinámica de cambio e inno-

vación, de rotación de personal, y de hacer más efectiva la gestión del ente contralor, ha sido uno de los derroteros que hemos logrado, gracias a la autonomía organizativa de que gozamos.

La institución es totalmente independiente para establecer mediante normas propias, su propia estructura orgánica, de conformidad con lo dispuesto constitucional y legalmente. De igual forma la autonomía funcional limita absolutamente la interferencia externa. La CGR puede buscar la mejor manera de regular sus atribuciones con el objetivo de fijar las condiciones óptimas para la realización de sus fines y funciones que tiene. De igual forma, en términos de procedimientos internos, nuestra autonomía permite establecer y regular los mecanismos para cumplir con nuestras tareas.

En términos de autonomía presupuestaria, la institución igualmente puede determinar su presupuesto de conformidad con su estructura y actividades, excepto por las determinaciones que el Ministerio de Hacienda de ajustes y recortes que son necesarios en el marco de la política fiscal, y de la determinación final de los diputados, quienes nos aprueban el presupuesto. Sin embargo, en ambas instituciones, la institución siempre ha tenido apoyo para gestionar recursos y modificaciones presupuestarias con pocos ejemplos de recorte unilateral, que en algunas ocasiones son retribuidos en fase de aprobación legislativa. Nuestro presupuesto sin embargo, no se presenta directamente ante el Parlamento, sino que como dije, pasa por la revisión de la cartera de Hacienda.

Aun con lo anterior, la gestión propiamente de nuestro presupuesto, está autónomamente garantizado, y en la práctica nuestra institución tiene un ámbito de libertad total para la ejecución presupuestaria, con lo cual podemos ejercer nuestras facultades y alcanzar nuestros objetivos, siempre en el marco de la normativa aplicable a todo ente público. Esto nos permite establecer con total libertad nuestro programa de trabajo para cada año y nuestra planificación estratégica.

La institución puede determinar, gestionar y administrar sus recursos, los que siempre están vigilados por nuestra Auditoría Interna que tanto legal como prácticamente, cuenta con total libertad para establecer su propio plan de trabajo, ejecutarlo y publicar sus resultados, aunque sea una dependencia orgánica de la institución. Esto está cubierto por un sistema robusto de control interno y de fortaleza de las Auditorías Internas, aunque como es de suponer, existen proporciones de éstas con dificultades de gestión propias de la limitaciones de recursos y otras debilidades.

Aun con todo esto, la autonomía no es irrestricta. Existen, como hemos visto, controles cruzados presupuestarios con el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa que por supuesto tiene la atribución constitucional de vigilar el buen funcionamiento de la institución; sin poder trastocar la autonomía administrativa. La rendición de cuentas de las entidades de fiscalización superior no es algo deseable sino un imperativo, en la medida en que de esto depende en gran medida su legitimidad como apuntaba John Mill Ackerman en el Primer Congreso organizado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el 2006.

Nosotros hemos establecido precedentes importantes para que la Contraloría General de la República de Costa Rica realice actividades que den cuenta de las fortalezas y virtudes, y de las oportunidades de mejora para con él país. El informe de labores constitucionalmente definido, que nunca, en 60 años de existencia de la institución se ha dejado de realizar, enviar a la Congreso de la República y publicar, hemos procurado darle mayor divulgación en los últimos años, tanto por su valor informativo, como por su contenido de exposición pública de los resultados y retos institucionales.

En los últimos años, con el afán de provocar mayor utilización por parte de diversos actores de la sociedad, se ha instaurado la práctica de presentar ante las diversas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa la Memoria Anual, más allá de la presentación oficial que representa la comparecencia ante una comisión legislativa encargada del control y la fiscalización políticas del uso de los recursos públicos, denominada Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y el Gasto Públicos.

Este año, casualmente, hemos integrado a ese mecanismo de rendición de cuentas ante el Congreso, un informe adicional elaborado por la Auditoría Interna de la institución, que es nuestra instancia de fiscalización del control interno. Esto con el fin de aunar en la dirección de que los controladores también tienen instancias que los controlan, y que el control interno es una figura absolutamente relevante en el proceso de gestión de cualquier organización, especialmente del ámbito del sector público.

De igual forma, en el marco de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), y con el apoyo de la Iniciativa para el Desarrollo (IDI) de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), la Contraloría General de la República de Costa Rica se ha incorporado en un novedoso mecanismo de revisión paritaria voluntaria en conjunto con otras EFS del mundo, como la Contraloría General de la República del Perú, el Tribunal de Cuentas de Alemania, y el Tribunal de Cuentas de España. Esto pretende que entre entidades de fiscalización superior se instaure como sana práctica la evaluación y revisión de forma que se detecten oportunidades de mejora que den valor agregado a las EFS.

Como pueden ver, es una EFS con amplias atribuciones constitucionales y legales, y con plena autonomía e independencia para actuar. Los 60 años de vida lo consignan de esta forma en la práctica, pues ha sido una institución valuarate en el desarrollo político-institucional costarricense, y una entidad que se considera base y fundamento del Estado Democrático de Derecho costarricense.



## Autonomía financiera de la justicia electoral local

*Raúl Arroyo\**

Cuando hace casi veinte años surgió en nuestro país la justicia electoral como un mandato constitucional, cada una de las entidades federativas optó por diversas fórmulas constitucionales y legales para su diseño particular, conforme a sus condiciones propias de organización política y presupuestaria.

En aquel novedoso inicio caracterizado más por el desconocimiento, unas legislaturas prefirieron crear instancias administrativas con facultades jurisdiccionales en la materia; otras las incluyeron en la estructura del Poder Judicial y algunas más instituyeron órganos de carácter autónomo, es decir, sin pertenencia ni dependencia de los poderes constituidos.

Siguiendo el modelo adoptado posteriormente en la Federación, hubo entidades federativas donde se integró la impartición de justicia electoral en una sala del Tribunal Superior de Justicia, o bien el tribunal ya existente para esa materia fue anexado al Poder Judicial.

Actualmente el panorama orgánico de los tribunales electorales locales se encuentra de la siguiente forma: en los estados de Guanajuato, Guerrero, Morelos, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y en el Distrito Federal, son considerados por su naturaleza constitucional órganos autónomos. En los estados restantes, incluido entre ellos el de Hidalgo, hay una pertenencia al Poder Judicial.

A esa diferenciación usualmente poco conocida, se suma otra característica de fundamental importancia: la permanencia o temporalidad de los tribunales o salas electorales y su combinación de competencias, elementos ambos que impactan de manera negativa en el grado de especialización con que se resuelve.

En cuanto a la temporalidad ésta también adquiere diversas formas. Las más usuales son de un funcionamiento sujeto al calendario de los procesos electorales, como sucede en los casos de Aguascalientes, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, donde los tribunales se constituyen conforme a la fecha de inicio del proceso, modalidad que evidentemente limita la referida especialización.

En Campeche, Coahuila, Chiapas, el Distrito Federal, Guanajuato, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, la ausencia de materia en tiempos no electorales es sustitui-

---

\* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo y Presidente de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A. C.

da con la competencia sobre otras distintas a la electoral: fiscal, familiar, penal, administrativa, o de acceso a la información, como es el caso de Sonora, e incluso laboral para asuntos relativos al personal de los institutos estatales electorales.

Esas formas de estructuración limitan, e inclusive llegan a eliminar, la posibilidad de tener órganos impartidores de justicia electoral altamente especializados, al tiempo que anulan las ventajas de su permanente capacitación y actualización; y lo más grave: restringen la posibilidad de hacer de los tribunales electorales espacios de investigación, generación y difusión del conocimiento jurídico-electoral, negando así su participación más extendida en el desarrollo de la cultura democrática.

A esos aspectos se suma otro de igual o mayor relevancia, en buena medida derivado de aquel origen variopinto en el cual el legislador tuvo ausente la futura trascendencia del arbitraje comicial: la garantía presupuestaria que, nadie negará, determina la independencia que debe caracterizar a los órganos impartidores de justicia, a riesgo de colocarlos en el extremo de no ser garantes de la observancia de las normas, en detrimento de los justiciables.

Resultaría ocioso abundar en las características de la independencia judicial entre las cuales se encuentra precisamente la no subordinación presupuestaria. Sí cabe insistir en que este valor “no es un privilegio de cuerpo o de casta, sino sólo un presupuesto de la exclusiva sujeción a la ley, que busca asegurar al juzgador la posibilidad real de sustraerse de manera eficaz a cualquier otro imperativo. Para ello es preciso que la institución judicial como tal goce de la necesaria autonomía frente al Poder Ejecutivo y frente a cualquier otra instancia de poder –independencia externa–, y que cada juez individualmente considerado se halle a salvo de influencias interesadas provenientes del interior de la propia corporación –independencia interna–”<sup>1</sup>.

En ese orden de ideas, uno de los aspectos que más vulneran a la justicia electoral local en México es la dependencia presupuestaria de los órganos facultados para impartirla, respecto de otros, al grado de convertir a sus titulares en mendicantes frente a la autoridad legislativa o ejecutiva; situación que también se presenta cuando la administración de los recursos asignados queda sujeta a intermediarios. Quizá el modelo menos cuestionable sea aquel que sujeta al órgano jurisdiccional a otro de carácter administrativo como puede ser un Consejo de la Judicatura. Sin embargo, no deja de preocupar el demérito personal e institucional que, huelga decirlo, resulta natural. Se desgasta el sistema de justicia y, en todo caso la repercusión es directamente contra el justiciable. Y acaso más, se abre la puerta a la presión de intereses ajenos.

Al respecto, el Libro Blanco de la Reforma Judicial estableció que la independencia de los órganos jurisdiccionales presupone que los recursos presupuestarios requeridos para la función de la impartición de justicia no se encuentren sujetos a negociaciones anuales que pudieran vulnerar o poner en entredicho la imparcialidad y objetividad con las cuales debe desarrollarse la función jurisdiccional. De esta suerte, asegurar un presupuesto mínimo para los pod e-

---

1 Díez Picazo, Luz María (Coord.), *El oficio de jurista*, Madrid, Editorial Siglo XXI, 2006.



res judiciales constituye una forma de garantizar la independencia de éstos. No debe perderse de vista que durante la mayor parte del siglo pasado los poderes judiciales y la impartición de justicia en general presentaron rezagos significativos –respecto a los otros poderes– en materia presupuestaria. Esta tendencia, que mostró algunos signos de reversión en la última década del siglo pasado, no ha logrado subsanarse, de ahí que el reclamo por la indexación de los presupuestos judiciales sea más una demanda correctiva que una que obedezca a la planeación tan urgente como necesaria de la función jurisdiccional y del sistema de justicia nacional.<sup>2</sup>

Sin presentar un análisis pormenorizado en el tema del monto presupuestal actualmente asignado al rubro de justicia electoral en las entidades federativas, baste subrayar la gran disparidad existente entre los presupuestos propios de cada uno de los treinta y dos órganos que conforman el sistema de justicia electoral local en nuestro país, indicativo elemental de la muy diversa perspectiva que de su importancia se tiene, independientemente de las condiciones económicas regionales.

Una observación elemental permite advertir que los criterios para asignación de recursos económicos han sido poco técnicos y más bien dependen de una voluntad política, muchas veces guiada –en el mejor de los casos– por el equivocado razonamiento de que si no hay elecciones no se justifica la jurisdicción electoral; o dicho de manera menos elegante: los jueces y las instituciones electorales no hacen nada durante los largos periodos, *ergo* no necesitan presupuesto. En el peor escenario está el ánimo partidario expresado en el proceso legislativo de asignación presupuestaria, de someter a la justicia electoral mediante la precariedad financiera y/o a manera de escarmiento por las determinaciones que pudieron afectar sus intereses en la jurisdicción.

Ese solo aspecto merece una abundante discusión. Si la justicia electoral resuelve conflictos de orden político; si sus resoluciones afectan intereses partidarios e inciden en esferas gubernamentales y de poder, es incuestionable que la asignación de los recursos se convierte en una fuente de posibilidades para reducir sus márgenes de independencia, al extremo del ahogamiento y hasta someterla a intereses particulares o de grupo.

Hay al respecto un listado importante de necesidades a considerar: instalaciones físicas, conectividad, equipo informático, bancos de información, programas de actualización, investigación y difusión de la materia, intercambio de experiencias, convenios para acceso a fondos internacionales, remuneraciones, seguridad en las percepciones y modalidades de retiro. No es pretender el abultamiento del gasto destinado al rubro jurisdiccional electoral. Es, objetivamente dicho, establecer condiciones mínimas para su desarrollo hasta colocar a esta jurisdicción en igualdad de circunstancias respecto de otras, como la penal y la civil. En todo caso, el beneficio será para el justiciable.

Otra vertiente es la administración de los recursos destinados al ejercicio de esta facultad jurisdiccional. Si no hay una administración directa de los recursos humanos, materiales y

---

2 Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la Justicia en México, México, 2006, p. 249.

financieros, esto es, si existen intermediarios en la aplicación del dinero destinado al funcionamiento de los tribunales electorales, se producirá, en consecuencia, un peligroso riesgo para la independencia jurisdiccional.

¿Qué hacer para remontar estas debilidades? ¿Cuáles con las fórmulas, los mecanismos más adecuados para solventarlas sin caer en los excesos económicos que ya se advierten para todos los procesos electorales en nuestro sistema político? ¿Cómo equilibrar el costo del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales de materia electoral en las entidades federativas, con las notables carencias sociales que cada una presenta?

Desde la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, hemos planteado una reforma al artículo 116 de la Constitución General de la República que establezca esas condiciones mínimas para asegurar la independencia del sistema de justicia electoral en las entidades de la Federación.

Lo hicimos desde el año 2005 mediante una iniciativa en la Cámara de Diputados e insistimos en el propósito durante el proceso de reforma constitucional electoral en 2007; no hubo resultados. El ánimo no era precisamente federalista. Sí en cambio se estableció la permanencia de las salas regionales del tribunal federal.

La experiencia nos sigue dando la razón en la oportunidad de nuestra demanda. Hemos insistido, y así lo haremos, cuando se concrete la anunciada discusión de una nueva reforma en el Senado de la República.

Como ya se dijo: no se trata de aumentar los costos de la democracia sosteniendo una justicia electoral más onerosa. El objetivo es una justicia electoral independiente y altamente calificada. No es invertir en nóminas y edificios. Se trata de invertir en la seguridad jurídica de los justiciables cuando demanden respeto a los derechos ciudadanos.

Para ello es imprescindible lograr en los actores políticos, en los partidos, en los legisladores y en la autoridad gubernamental, la ampliación definitiva de la visión corta que se tiene de tribunales dedicados exclusivamente a producir sentencias. Si bien esa es la actividad primaria y fundamental de sus facultades, en razón de su propia naturaleza pueden convertirse sus órganos impartidores, en espacio de proyección de esa cultura democrática y de la legalidad de que lamentablemente carecemos los mexicanos. Sería asumir una visión mucho más amplia y de largo aliento. Después de dos décadas de experiencia podemos y debemos hacerlo. Habrá que convencernos todos de ello.

En foros como la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia se ha insistido en ver como un elemento fundamental a la justicia electoral para el correcto funcionamiento de nuestras instituciones democráticas; pero también se ha hecho hincapié en sus debilidades y deficiencias, e igualmente ha quedado patentizada la necesidad de fortalecer al sistema electoral garantizando en los marcos constitucional y legal, no sólo el ejercicio de sus funciones, sino su existencia y permanencia.

Además se dejó establecida la necesidad de operar en condiciones de igualdad entre los magistrados dedicados a la materia electoral y quienes lo hacen en otras materias.

Por otro lado, se reconocieron los beneficios logrados con la capacitación electoral y en ese sentido se abordó la conveniencia de continuar el establecimiento de lazos estrechos con la Federación para coadyuvar al fortalecimiento de este sistema de justicia, al procurarse la formación de sus integrantes en una verdadera carrera judicial electoral.

De manera específica se ha señalado la necesidad de una reforma constitucional propicia a que la administración, disciplina y vigilancia de los órganos jurisdiccionales electorales dependa exclusivamente de éstos.

Muy elevados son los costos políticos, económicos y sociales que los mexicanos pagamos en este tránsito a la plenitud democrática; más elevados son los de la ingobernabilidad.

Contrario a lo que muchos actores políticos piensan, la composición de los órganos electorales es garantía de pureza e imparcialidad en los eventos electorales.

En la democracia, los organismos políticos deben ser representativos de la opinión e intereses de las mayorías. Los tribunales electorales tenemos presente que nuestra labor no sólo consiste en hacer respetar la voluntad ciudadana emitida a través del voto público, ajenos a intereses de partido y de cualquier otra índole distinta a lo estrictamente jurídico; si no que además, debemos coadyuvar a la cultura democrática en la que la ciudadanía y nuestros dirigentes políticos estén convencidos de que el partido político que fue favorecido en las urnas es el reflejo de la libre voluntad de la mayoría del electorado y, en esa medida, habremos contribuido a la paz social.



## Los órganos autónomos y su tránsito a la contabilidad patrimonial

*Alfredo Cristalinas Kaulitz\**

El 7 de mayo de 2008, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual, entre otros aspectos, se adiciona la fracción XVIII del artículo 73 del ordenamiento precitado, para dar facultad al Congreso para:

“...expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional”.

En ese contexto, el 31 de diciembre de ese mismo año, se publica la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Con esa iniciativa, se propone que la contabilidad gubernamental sea un instrumento clave, permanente y recurrente en la toma de decisiones.

El artículo 2 de la esta Ley establece que:

“Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

Los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización”.

Por su parte el artículo 4, define qué debemos entender por ente público, señalando lo siguiente: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los entes autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales. También define a los órganos autónomos como las personas de derecho público con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación a través de los ramos autónomos, así como las creadas por las constituciones de los estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

---

\* Titular de la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.

Como se puede apreciar en esta parte, el texto de la ley es incluyente respecto de los órganos autónomos, sin embargo, en el ejercicio técnico para aterrizar los ideales que expone la misma, no se ven representados dentro del Consejo Nacional de Armonización Contable, cuyos integrantes a saber son:

#### MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE ARMONIZACIÓN CONTABLE

Integrantes	Representación		Nombre
Secretario de Hacienda y Crédito Público (Presidenta)	SHCP		Dr. Agustín Guillermo Carstena Carstena
Subsecretario de Egresos	SHCP		Lic. Dionisio Arturo Pérez-Jicome Friscione
Subsecretario de Ingresos	SHCP		Dr. José Antonio Miedo Kuribrafra
Subsecretario de Hacienda y Crédito Público	SHCP		Dr. Alejandro Mariano Werner Wainfeld
Tesorera de la Federación	SHCP		Lic. Irene Espinosa Castellano
Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas	SHCP		Dr. José Antonio González Anaya
Secretario de la Función Pública	GFP		C.P. Salvador Vega Castiella
Gobernadores de las entidades federativas de los grupos a que se refiere el Artículo 20, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal	Zona 1	Baja California	Lic. José Guadalupe Osuna Millán Gobernador del Estado
	Zona 4	Agua Calientes	Ing. Luis Armando Reynoso Fomel Gobernador del Estado
	Zona 7	Chiapas	Lic. Juan José Sabines Guerrero Gobernador del Estado
	Zona 8	Campeche	C.P. Jorge Carlos Hurtado Valdez Gobernador del Estado
Representantes de los ayuntamientos de los municipios	Saltillo, Coahuila		Lic. Jorge Torres López Presidente Municipal
	Zacatecas, Zacatecas		Lic. Cuauxtémoc Calderón Galván Presidente Municipal
Secretario Técnico	SHCP		Dr. Moisés Alcalde Virgen Titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública

La diversificación en la capacidad e independencia económica de los órganos autónomos, con o sin recursos autogenerados, tienen condiciones distintivas en los métodos de obtención, clasificación, valuación y registro de sus operaciones a lo que convencionalmente llamaremos “perfil contable”.

No incorporar una representación de este tipo de entes públicos al órgano encargado de establecer la estructura y reglas de la armonización, limita la definición de atributos formales y de fondo que atiendan a su perfil contable, así como la consolidación de información por “segmentos de interés público”, si como se dice, se pretende que la información tenga bases de cuantificación y registro homogéneas en sistemas informáticos en línea.

Aunado a lo anterior, un paradigma infranqueable que tiene la adopción de reglas contables generales en los entes públicos, lo constituye el hecho de que se manifiesta y hace

obligatoria por ley, atendiendo a las necesidades de información de diversas autoridades (en este caso algunas que sí conforman el órgano técnico de armonización contable) como lo son la hacendaria para la generación de los proyectos de presupuesto y las de supervisión y vigilancia como la Secretaría de la Función Pública o la Auditoría Superior de la Federación, sólo por citar un ejemplo.

Es así que se desvirtúa la naturaleza de la contabilidad, esto es que la información financiera que debiera arrojar el sistema, se genera respecto de requisitos planeados por autoridades externas y no de las necesidades de información para la toma de decisiones, en consecuencia, el valor “financiero” que se reflejaría es el del ente y no para el ente.

No obstante lo anterior, los Poderes de la Unión, todos los niveles de gobierno y grupos independientes de especialistas en la materia están realizando tareas encaminadas a cumplir con los límites de la Ley.

Una muestra de ello, es el convenio suscrito el 16 de mayo de 2007 entre la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Mexicano de Contadores Públicos con el que se darán las condiciones para una mejor fiscalización de los recursos públicos en todos los niveles de gobierno. En él se sientan las bases para:

- Trabajar de manera coordinada a fin de que las Normas de Información Financiera (NIF) de las entidades gubernamentales federales, estatales y municipales sean promulgadas por un organismo independiente y competente que bien puede ser el Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera (CINIF).
- Que éstas tengan el carácter de obligatorias.
- Estudiar y analizar el sistema de contabilidad gubernamental, así como su armonización en los tres niveles de gobierno.
- Asegurar que tanto municipios, estados y federación cuenten con los principios básicos de control gubernamental para el registro y control del patrimonio público.

Debemos reconocer que la tarea no es sencilla; como muestra, empecemos por la necesidad, establecer una definición de comprensión general para los entes públicos de “patrimonio”; la identificación de los activos, a valuar como elementos individuales, atendiendo al valor “más objetivo”, según sus atributos dentro de la entidad de que se trate y atendiendo al bien que de ellos se espera generar.

La contabilidad Gubernamental deberá ser el resultado de diversos elementos que conformen un modelo integral de información financiera de la entidad pública de que se trate. Dentro de esos elementos deben estar:

- Estructuras financieras. Que a su vez requieren de la predefinición de los siguientes elementos.
- Principios de contabilidad o normas de información financiera.
- Contabilidad por eventos.

- Base de registro acumulativa.
- Guías contabilizadas.
- Definición de reglas de operación para apoyar a los empleados en la operación diaria. Su establecimiento privilegia el uso del Plan de Desarrollo para la presupuestación por programas y la homologación de las técnicas presupuestarias; también se definen los formatos básicos para la operación del modelo Integral: requisición orden de compra, solicitud de pago, contra-recibo, cheque, recibo de nómina, recibo de ingresos, etc.
- Definición y reglamentación de los procesos básicos del administración pública y se documentan formalmente.
- Selección de herramientas de última generación, de bajo costo y con tecnología de punta a nivel mundial, incluye equipos, lenguajes de programa, esquemas de operación de bases de datos y el ambiente de redes.

Con estos y otros elementos que las instituciones del país establezcan técnica, legal y políticamente, podremos pensar en la implantación de una contabilidad patrimonial y sólo entonces ascender a capitalizar los programas sociales y las tareas de Estado con un enfoque financiero que permita la optimización del gasto y la evaluación de los resultados mediante la aplicación de razones financieras.

Finalmente, como reflexión al tema tendríamos que decir que, la transición entre la contabilidad gubernamental tradicional y la contabilidad patrimonial demanda principalmente:

- En lo táctico: estrategia de armonización contable en todos los entes de gobierno.
- En lo técnico: definir claramente los activos a valorar, los valores a registrar y su repercusión patrimonial, incorporando a los órganos autónomos al Consejo Nacional de Armonización Contable.
- En lo normativo: alineación de la normatividad internacional a la estructura legal que regula las cuentas nacionales resolviendo, en lo general, los aspectos técnicos descritos en el punto anterior.



## La garantía de suficiencia financiera para los organismos públicos autónomos

Aimée Figueroa Neri\*

Estas líneas pretenden reflexionar sobre la suficiencia financiera como una garantía indispensable para el buen desempeño de los organismos públicos que han sido configurados desde las constituciones políticas de nuestro país como autónomos. Se consideran en la categoría de Organismos Públicos Autónomos (OPA) tanto a los organismos constitucionales autónomos como a los de relevancia constitucional, por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación u otros entes públicos dotados jurídicamente de autonomía.

Aunque no tan veloz como se requiere, la autonomía de los OPA, en los tres ámbitos de gobierno, se ha ido configurando con mejorías. Esta autonomía ha empezado por su establecimiento en las constituciones políticas respectivas, posteriormente se ha garantizado a través de las facultades, competencias y potestades de los OPA, reguladas a veces desde la Norma Fundamental, pero siempre en la ley orgánica, reglamentaria o especial de los OPA. También se ha delimitado la autonomía institucional de los OPA a través de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que versan sobre los conflictos con motivo del alcance de la autonomía.

Se ha reconocido que una característica esencial es que los OPA deben contar con una independencia funcional y financiera la cual se manifiesta en lo que conocemos como autonomía presupuestaria.<sup>1</sup> La autonomía presupuestaria “implica la capacidad del órgano constitucional para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene constitucionalmente conferidas, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto, y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios. Esta vertiente de la autonomía se divide en tres subtipos: a) autonomía de determinación presupuestal; b) autonomía de gestión; y c) autonomía de fiscalización del gasto”.<sup>2</sup>

---

\* Investigadora del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Correo electrónico: aimeefn@ucea.udg.mx.

1 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión*, México, UNAM, 2008, pp. 102 y ss. Disponible en [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) en “publicaciones técnicas”.

2 *Ibidem*, p. 103.

Todos estos avances son *de iure* y no terminan de garantizar la autonomía de los OPA ni el buen desempeño de las funciones para las que fueron creados. Es necesario que los OPA cuenten con recursos financieros suficientes; una autonomía sin suficiencia financiera no es autonomía efectiva, sino jurídico-discursiva y siendo radicales, no es autonomía.

Considero que es necesario en nuestro país, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal, avanzar de la autonomía de determinación presupuestaria mencionada hacia una autonomía con garantía de suficiencia financiera para los OPA.

Para el ámbito local de España (municipios y otro tipo de corporaciones locales) rige el principio de autonomía financiera como parte esencial de la autonomía administrativa, complementado por el principio de suficiencia financiera<sup>3</sup> consagrado en el art. 142 de la Constitución Española.<sup>4</sup> Existe una literatura y jurisprudencia abundante sobre el principio de suficiencia financiera y la forma de aplicarlo en la realidad así como sus resultados.<sup>5</sup> En una lógica elemental, la suficiencia financiera implica que el ente, OPA en nuestra reflexión, ha de contar con los medios económicos o financieros para ejercer las funciones que, desde las normas legales, le han sido encomendadas. Si estos medios financieros no son suficientes –por contraste– es imposible esperar un buen desempeño de los OPA.

Así, considero que la suficiencia financiera –aunque es un concepto del derecho español– con su debido entendimiento y adaptación a nuestro ordenamiento jurídico, puede guiar las decisiones políticas y legislativas para completar, por un lado, la garantía de *iure* de la autonomía de los OPA y por otro, para su forzar una asignación financiera suficiente a estos organismos y, entes públicos, en sus presupuestos anuales. Todo esto se complementa con un control interno y externo, riguroso y objetivo, del ejercicio de los recursos financieros asignados y una rendición de cuentas integral de los OPA.

---

3 Ferreiro Lapatz, José Juan, “La hacienda local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional”, en Ferreiro Lapatz, J. J. (Dir.), *Tratado de derecho financiero y tributario local*, Barcelona, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, 1993, pp. 42 y ss.

4 Art. 142: Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

5 Es imposible señalar obras o autores debido a la abundancia, pero para el lector interesado se sugiere el *paper* de Medina Guerrero, “El principio de suficiencia financiera local: su protección constitucional”, 2003, disponible en <http://seminari.fmc.cat/ARXIU/autors02-03/marc2.pdf>. y el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local del Ministerio de Administraciones Públicas de España*, 2005, disponible en [http://www.map.es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text\\_es\\_files/file/Libro\\_Blanco\\_Gobierno\\_Local.pdf](http://www.map.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text_es_files/file/Libro_Blanco_Gobierno_Local.pdf).

## Alcances y límites de la autonomía presupuestaria de los organismos públicos autónomos

*Óscar Mauricio Guerra Ford\**  
*Agustín Millán Gómez\*\**

### Antecedentes

El surgimiento de instituciones públicas autónomas en nuestro país constituye una respuesta a demandas provenientes de la sociedad civil que, a través de organizaciones e individuos, trabajaron durante muchos años y se esforzaron por la construcción de espacios institucionales que dieran garantía a los derechos fundamentales en nuestro país.

Para lograr la creación de un marco institucional de tutela de los derechos fundamentales se llevaron a cabo importantes modificaciones en el contexto jurídico nacional, incluida, por supuesto, la Constitución Federal, para dar cabida a una nueva categoría de organismos del Estado que, rompiendo con la división tripartita de poderes tradicional, dinamizarían de manera importante las relaciones entre los gobernados y el Estado y crearían una serie de condiciones mucho más favorables para el ejercicio y salvaguarda de derechos.

### Primeros resultados

La creación de instituciones tales como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y sus pares en las entidades federativas representó el inicio del surgimiento de organismos dedicados a tutelar diversas esferas de derechos, que luego se ampliaría a otros terrenos, tales como el del derecho a la no discriminación y el de acceso a la información, por ejemplo.

Así tenemos que en las constituciones de las entidades federativas podemos encontrar establecidos, en varios casos, a los órganos cuyo ámbito de acción es el de la tutela del derecho de acceso a la información, así como a otros que se ocupan de garantizar la vigencia de los derechos humanos o de la función electoral, entre otros temas.

### Características

La instauración de estas nuevas instituciones del Estado se vio caracterizada por el énfasis en la naturaleza de las mismas, centrada en su autonomía. El objetivo común de estos nuevos

---

\* Comisionado Ciudadano Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

\*\* Comisionado Ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

espacios institucionales era, entre otros, el de reforzar la vida republicana y democrática, a través del otorgamiento de garantías para el ejercicio de diversos derechos de la ciudadanía.

Así, en nuestro país, se otorgó autonomía a diferentes instituciones ocupadas de la salvaguarda de derechos fundamentales, cuya vulneración eventualmente puede darse en un contexto de contraposición a intereses de las autoridades o de grupos políticos. De ahí el énfasis en mantener la independencia de los organismos que, desde la ausencia de relaciones de sometimiento o subordinación, puedan desarrollar su trabajo en defensa de los gobernados.

Por lo anterior, y para hacer efectivas sus facultades y alcances, era necesario que estos organismos no dependieran de ninguno de los tres poderes tradicionales. Al otorgárseles autonomía, se consideró dar lugar a un desempeño libre de las presiones de grupos de poder, lo que redundaría en la eficaz salvaguarda de espacios y mecanismos imprescindibles para la vida democrática.

Queda claro entonces que la autonomía es la base fundamental de actuación de los organismos públicos autónomos. Esta autonomía, entendida como la facultad de decidir sobre su actuación, normatividad interna, uso de recursos y facultades, sin la intervención de otras instituciones, grupos o individuos, se convierte en una condición absolutamente necesaria no sólo para su desempeño, sino para su viabilidad a futuro.

Sin la autonomía se corre el riesgo de desvirtuar la actuación e incluso los objetivos para los que fueron concebidos y creados los entes autónomos. Sin la autonomía plena, las instituciones corren el riesgo de quedar sometidas a los juegos y tensiones derivados de las pugnas e intereses de partido o de grupo.

### **Tipos de autonomía**

Ahora bien, debemos reflexionar acerca de lo que significa la autonomía, en un contexto en el que carecemos de una definición uniforme y unívoca para los órganos autónomos, tanto en la doctrina jurídica como en las ciencias políticas y en la administración pública.

Podemos apreciar distintos tipos de autonomía en lo dispuesto para cada organismo autónomo en los diferentes ordenamientos que se involucran –Constitución federal, Constituciones locales, leyes orgánicas o, en el caso del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno–, en los que se reflejan los diversos grados y ámbitos en los que opera el concepto.

Así tenemos que algunos organismos se caracterizan como poseedores de “autonomía de gestión”, a otros se les otorga “autonomía técnica”, a otros más se les dota de “autonomía financiera”, entre otras definiciones del alcance del concepto.

### **Disposiciones constitucionales para organismos garantes de transparencia**

Al respecto, es pertinente señalar que la reforma realizada en el año 2007 al artículo sexto constitucional, en la que se reconoció el carácter fundamental que posee el derecho de acceso a la información, también estableció elementos específicos para caracterizar a los órganos garantes del mismo.

Así tenemos que nuestra Carta Magna dispone el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, y que dichos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Resulta claro entonces que en nuestra máxima norma se establecen los rasgos mínimos de autonomía de los órganos garantes del acceso a la información. Sin embargo, tenemos que en varios casos, el legislador local ha decidido ir más allá, y ha dotado a esos organismos de autonomía, expresamente en el ámbito presupuestario, aunque con un alcance limitado.

### **Fortalecimiento jurídico e institucional de los organismos autónomos**

Haremos un paréntesis en este momento para referir al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Si bien en la Ley de Transparencia de nuestra ciudad se establece expresamente la autonomía del Instituto, una tarea pendiente para la agenda del Congreso de la Unión es, sin duda, la inclusión de nuestra institución en el Estatuto de Gobierno, lo que sería acorde con el carácter fundamental del derecho tutelado por el INFODE.

Mirando a futuro, sería necesario establecer desde este momento la necesidad de que todos los organismos autónomos en el Distrito Federal tuvieran reconocimiento en la eventual Constitución de nuestra ciudad capital.

Consideramos necesaria la inclusión, en los documentos legislativos del más alto nivel, de aquellos organismos que por la naturaleza de sus funciones se considera no deben estar subordinados a poderes superiores, o a intereses de índole política o económica.

En este sentido, se debe tomar en cuenta que aun cuando en los diferentes dispositivos legales se establece la autonomía de las instituciones a las que nos hemos referido, el ejercicio de sus tareas no está exento de presiones o intentos de intervención en su operación.

### **Autonomía presupuestaria**

A ese respecto, podemos mencionar como uno de los riesgos para los organismos autónomos a su dependencia presupuestaria, la cual puede convertirse en un factor que limite e incluso influya en su actuación.

Consideramos que el conjunto de fases relativas al ciclo presupuestario: elaboración, aprobación, ejecución y control del gasto, puede constituirse en un espacio de desequilibrio entre los organismos autónomos y los poderes tradicionales del Estado, en tanto que implica un proceso de cabildeo, negociación y desgaste en el que se da la posibilidad de que prevalezcan las razones políticas y los intereses de terceros por encima de las necesidades y el desempeño de los organismos.

Por lo anterior, asumimos que la autonomía presupuestaria debe entenderse en un sentido amplio, que debe ir más allá de la mera libertad de ejercer los recursos presupuestarios según las decisiones y normativas de los organismos autónomos.

Se debe implicar también el establecimiento de ingresos suficientes, oportunos y previamente determinados, con el propósito de garantizar a los órganos autónomos la disponibilidad de recursos asignados adecuadamente al cumplimiento de sus tareas.

Entendemos que la tutela de los derechos fundamentales, entre ellos, por supuesto, el derecho de acceso a la información, debe ser fortalecida por la vía de garantizar que los órganos que lo salvaguardan no estarán sujetos a los vaivenes políticos, en cuanto a la asignación presupuestaria para el cumplimiento de sus fines.

En una primera vertiente de la autonomía presupuestaria, el órgano debe contar con la posibilidad de decidir libremente sobre la administración de su presupuesto, acerca del establecimiento de sus prioridades y asignar a su entera responsabilidad recursos para atenderlas; sin embargo, consideramos que un segundo aspecto de la autonomía presupuestaria radica en la asignación de recursos económicos suficientes, que asegure que ninguna decisión o resolución que pudiera afectar intereses de algún otro actor pondrá en riesgo su existencia.

Lo anterior porque la tentación de dominio, de cooptación o de subordinación es latente aún en estos días de avance democrático, tanto en nuestro país como en diversos Estados alrededor del mundo. Los intereses políticos y económicos naturalmente ofrecen resistencias cuando se enfrentan a limitantes, normativas y acciones que afectan sus esferas de influencia.

Particularmente en las democracias en vías de consolidación, con organismos jóvenes que significan espacios para acotar el ejercicio abusivo del poder, es posible encontrar procesos complejos e incluso ríspidos en las relaciones entre los poderes y las instituciones. Lo anterior hace necesaria la búsqueda de mecanismos que garanticen un funcionamiento adecuado y autónomo de los entes que tutelan los derechos fundamentales, en un momento histórico en el que las ideas del control excesivo y de las relaciones jerárquicas y rígidas se tornan inadecuadas e ineficaces.

Desde nuestro punto de vista, se debe procurar un alejamiento de las consideraciones meramente coyunturales o políticas en la asignación de los recursos económicos a los organismos autónomos, particularmente en el caso de aquellos que son garantes de derechos fundamentales.

### **Características presupuestales de los órganos autónomos**

Con el objeto de contar con un diagnóstico sobre la situación presupuestal de los órganos garantes, en el presente trabajo se establece la participación porcentual de ellos en los presupuestos de cada una de las entidades federativas y se analiza el gasto *per cápita* en cada uno de los ámbitos abordados.

#### *Acceso a la información*

Como proporción del gasto público total de las entidades federativas, los órganos garantes del acceso a la información no presentan cambios en sus presupuestos, ya que para 2008 y 2009 dicha proporción alcanzó el 0.05 por ciento. Para el 2009, se observa una desviación estándar de 0.03 por ciento.

Respecto al gasto *per cápita*, para el 2008, a nivel nacional se observa un promedio de gasto *per cápita* de \$4.53 pesos, mientras que en 2009 se observa un ligero crecimiento a \$5.38 pesos por persona. Cabe señalar que existe una gran dispersión en los niveles de presupuesto *per cápita*, ya que en el año 2009 se da el caso de entidades como Quintana Roo y Campeche que reciben en promedio más de \$17 pesos, mientras que otras como Guerrero y Michoacán perciben \$2 pesos como máximo.

#### *Derechos humanos*

El caso de los órganos garantes de los derechos humanos es similar al del derecho de acceso a la información, ya que no muestra variaciones entre los dos años contemplados. Sin embargo, la proporción del presupuesto destinado a los derechos humanos, 0.10 por ciento, es el doble que el destinado al acceso a la información (0.05%). En el 2009, la desviación estándar alcanzó el 0.05 por ciento.

El presupuesto promedio *per cápita* para el caso de los organismos garantes de derechos humanos no presenta importantes variaciones entre 2008 y 2009, para estos años alcanzó \$9.34 y \$9.99 pesos respectivamente; sin embargo, para el 2009 existen importantes diferencias en los promedios *per cápita* por entidad federativa. Se observan estados como Quintana Roo y el Distrito Federal que tienen un promedio de más de \$30 pesos por habitante, mientras que existen otros como Veracruz y Puebla con \$5.09 y \$3.52 pesos, respectivamente.

#### *Electoral*

El caso de los órganos electorales presenta mayores dificultades para su caracterización, ya que ellos reciben recursos extraordinarios en determinados años, para hacer frente a los diferentes procesos electorales locales y al otorgamiento de recursos para el pago de prerrogativas a los partidos políticos en el mismo contexto.

Entre 2008 y 2009 se puede identificar un incremento sustancial en sus presupuestos, como consecuencia de los ya mencionados recursos extraordinarios destinados a las elecciones tanto locales como federales del año en curso. Para el 2009, en promedio reciben el 0.53% del presupuesto total del estado. En ese sentido, es importante resaltar que aún en los años en los cuales no se presentan elecciones, reciben en promedio 4 veces más presupuesto que los órganos garantes de los derechos humanos, y casi 8 veces más respecto a los órganos garantes de la transparencia, es decir, perciben en promedio el 0.41 por ciento del presupuesto total de las entidades federativas. En el caso de 2009, se presenta una desviación estándar del 0.33 por ciento.

En cuanto al gasto *per cápita*, para el 2008, el promedio *per cápita* destinado a los órganos electorales fue de \$38.61 pesos. Al igual que los organismos encargados de tutelar otros derechos, se presentan importantes diferencias entre los estados. Entidades como Hidalgo y Quintana Roo tienen un promedio *per cápita* de más de \$100 pesos, mientras que Puebla y Tamaulipas tienen un promedio de \$11.55 y \$5.03 pesos respectivamente.

**Comparativo de indicadores 2008 – 2009**  
**Presupuestos estatales destinados a órganos garantes**  
**de la transparencia**

Entidad Federativa	Presupuesto Estatal		Presupuesto Acceso a la Información			
	Presupuesto 2008	Presupuesto 2009	2008	% Presupuesto Estatal 2008	2009	% Presupuesto Estatal 2009
Quintana Roo	11,826,299,370	13,131,932,685	20,615,000	0.17	21,900,000	0.17
Campeche	9,063,782,778	12,020,949,230	12,210,193	0.13	13,469,400	0.11
Tlaxcala	8,262,962,200	8,679,014,544	9,000,000	0.11	9,090,000	0.10
Tabasco	27,542,251,192	29,298,318,745	28,042,620	0.10	28,042,620	0.10
Colima	6,180,000,000	6,700,000,000	5,950,108	0.10	6,188,113	0.09
Chihuahua	30,425,000,000	35,410,080,000	26,887,400	0.09	31,558,865	0.09
Morelos	13,561,670,000	15,006,181,000	11,750,000	0.09	13,250,000	0.09
Cochuila	24,532,328,000	24,968,800,000	21,871,000	0.09	21,750,000	0.09
Agascalientes	10,399,510,000	11,467,050,000	7,802,000	0.08	9,022,000	0.08
Distrito Federal	110,666,600,283	122,626,089,118	83,985,631	0.08	91,981,945	0.08
Oaxaca	32,706,069,106	35,602,024,188	18,000,000	0.06	25,585,500	0.07
Yucatán	15,474,867,000	16,740,690,000	9,472,348	0.06	11,500,000	0.07
Querétaro	14,566,870,716	16,222,768,368	9,581,795	0.07	10,030,223	0.06
Sinaloa	22,640,565,880	27,871,298,386	13,600,000	0.06	17,076,249	0.06
Hidalgo	20,121,713,638	21,224,411,424	11,827,600	0.06	12,732,300	0.06
San Luis Potosí	21,921,601,651	23,965,720,655	12,291,803	0.06	13,956,393	0.06
Nuevo León	38,728,543,000	42,690,275,000	13,805,500	0.04	24,618,000	0.06
México	114,555,213,673	124,359,232,407	23,443,600	0.02	60,201,638	0.05
Zacatecas	13,946,148,368	16,365,003,078	6,943,813	0.05	7,791,003	0.05
Baja California Sur	6,593,140,778	7,484,224,103	3,800,000	0.06	3,500,000	0.05
Guanajuato	35,799,687,495	40,358,702,540	18,158,425	0.05	17,987,674	0.04
Veracruz	57,950,000,000	62,290,000,000	24,000,000	0.04	24,834,280	0.04
Tamaulipas	26,423,352,000	27,329,582,000	7,500,000	0.03	9,616,000	0.04
Nayarit	11,562,943,644	12,197,005,856	3,932,000	0.03	3,932,000	0.03
Durango	14,786,082,757	16,125,829,419	4,416,595	0.03	4,584,525	0.03
Sonora	37,228,729,854	31,818,181,291	8,737,000	0.02	8,973,622	0.03
Chiapas	40,382,448,152	46,955,926,228	11,718,000	0.03	12,572,000	0.03
Puebla	39,446,111,807	43,316,355,830	11,187,279	0.03	11,378,884	0.03
Jalisco	56,303,832,999	65,000,025,000	15,282,000	0.03	15,282,000	0.02
Guerrero	28,769,199,600	30,902,962,638	5,720,000	0.02	6,406,400	0.02
Michoacán	33,785,739,042	38,714,177,007	6,299,971	0.02	6,677,969	0.02
Baja California	25,082,538,049	28,168,545,491	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>961,235,803,032</b>	<b>1,055,011,356,231</b>	<b>467,831,681</b>	<b>0.05</b>	<b>555,489,602</b>	<b>0.05</b>
<b>Federal</b>	<b>2,569,450,200,000</b>	<b>3,045,478,600,000</b>	<b>278,238,755</b>	<b>0.01</b>	<b>265,439,495</b>	<b>0.01</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos estatales.



**Comparativo de indicadores 2008 – 2009**  
**Presupuestos estatales destinados a órganos garantes**  
**de los derechos humanos**

Entidad Federativa	Presupuesto Estatal		Presupuesto Derechos Humanos			
	Presupuesto 2008	Presupuesto 2009	2008	% Presupuesto Estatal 2008	2009	% Presupuesto Estatal 2009
Quintana Roo	11,826,299,370	13,131,932,685	31,550,000	0.27	36,160,000	0.28
Distrito Federal	110,666,600,283	122,626,089,118	251,051,077	0.23	263,007,703	0.21
Tlaxcala	8,262,962,200	8,679,014,544	15,100,000	0.18	15,251,000	0.18
Zacatecas	13,946,148,368	16,365,003,078	18,136,172	0.13	23,987,980	0.15
Querétaro	14,566,870,716	16,222,768,368	19,922,594	0.14	20,828,967	0.13
Campeche	9,063,782,778	12,020,949,230	12,606,887	0.14	15,357,474	0.13
Aguascalientes	10,399,510,000	11,467,050,000	12,284,000	0.12	14,530,000	0.13
Guerrero	28,769,199,600	30,902,962,638	32,010,000	0.11	37,810,800	0.12
Yucatán	15,474,867,000	16,740,690,000	17,997,479	0.12	20,100,000	0.12
Hidalgo	20,121,713,638	21,224,411,424	23,570,600	0.12	23,647,200	0.11
Jalisco	56,303,832,999	65,000,025,000	70,490,700	0.13	70,490,700	0.11
Nayarit	11,562,943,644	12,197,005,856	13,856,000	0.12	12,470,400	0.10
Colima	6,180,000,000	6,700,000,000	6,437,104	0.10	6,694,589	0.10
San Luis Potosí	21,921,601,651	23,965,720,655	21,884,507	0.10	23,301,328	0.10
Guanajuato	35,799,687,495	40,358,702,540	46,925,226	0.13	38,590,986	0.10
Michoacán	33,785,739,042	38,714,177,007	18,258,836	0.05	36,020,804	0.09
Coahuila	24,532,328,000	24,968,800,000	24,411,000	0.10	23,227,000	0.09
Morelos	13,561,670,000	15,006,181,000	11,000,000	0.08	12,500,000	0.08
Baja California	25,082,538,049	28,168,545,491	18,432,097	0.07	21,685,137	0.08
Sonora	37,228,729,854	31,818,181,291	22,000,000	0.06	23,540,000	0.07
Oaxaca	32,706,069,106	35,602,024,188	23,476,716	0.07	25,107,996	0.07
Chihuahua	30,425,000,000	35,410,080,000	20,726,900	0.07	24,763,246	0.07
México	114,555,213,673	124,359,232,407	78,272,643	0.07	82,029,730	0.07
Sinaloa	22,640,565,880	27,871,298,386	11,000,000	0.05	18,021,740	0.06
Tamaulipas	26,423,352,000	27,329,582,000	16,442,000	0.06	16,442,000	0.06
Durango	14,786,082,757	16,125,829,419	9,141,351	0.06	9,488,722	0.06
Chiapas	40,382,448,152	46,955,926,228	25,088,098	0.06	27,456,000	0.06
Veracruz	57,950,000,000	62,290,000,000	34,312,475	0.06	36,200,000	0.06
Nuevo León	38,728,543,000	42,690,275,000	22,806,900	0.06	23,673,600	0.06
Puebla	39,446,111,807	43,316,355,830	18,765,775	0.05	18,931,331	0.04
Tabasco	27,542,251,192	29,298,318,745	10,614,810	0.04	10,614,810	0.04
Baja California Sur	6,593,140,778	7,484,224,103	5,880,505	0.09	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>961,235,803,032</b>	<b>1,055,011,356,231</b>	<b>964,452,452</b>	<b>0.10</b>	<b>1,031,931,243</b>	<b>0.10</b>
<b>Federal</b>	<b>2,569,450,200,000</b>	<b>3,045,478,600,000</b>	<b>866,000,503</b>	<b>0.03</b>	<b>912,500,000</b>	<b>0.03</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos estatales.

**Comparativo de indicadores 2008 – 2009**  
**Presupuestos estatales destinados a órganos electorales**

Entidad Federativa	Presupuesto Estatal		Presupuesto Electoral			
	Presupuesto 2008	Presupuesto 2009	2008	% Presupuesto Estatal 2008	2009	% Presupuesto Estatal 2009
Morelos	15,561,670,000	15,006,181,000	69,984,000	0.52	187,828,000	1.25
Campeche	9,063,782,778	12,020,949,230	51,054,044	0.56	140,633,923	1.17
Jalisco	56,303,832,999	65,000,025,000	80,076,500	0.14	612,856,710	0.94
México	114,555,213,673	124,359,232,407	837,293,543	0.73	1,152,482,267	0.93
Sonora	37,228,729,854	31,818,181,291	76,557,073	0.21	283,048,453	0.89
Guanajuato	35,799,687,495	40,358,702,540	139,614,993	0.39	324,930,402	0.81
Nuevo León	38,728,543,000	42,690,275,000	137,447,700	0.35	325,815,900	0.76
Querétaro	14,566,870,716	16,222,768,368	40,533,594	0.28	123,352,854	0.76
Distrito Federal	110,666,600,283	122,626,089,118	852,088,544	0.77	930,122,584	0.76
Quintana Roo	11,826,299,370	13,131,932,685	122,494,826	1.04	94,814,762	0.72
Colima	6,180,000,000	6,700,000,000	28,080,000	0.45	43,080,000	0.64
Zacatecas	13,946,148,368	16,365,003,078	83,590,381	0.60	99,918,843	0.61
Yucatán	15,474,867,000	16,740,690,000	84,747,455	0.55	95,000,000	0.57
Tlaxcala	8,262,962,200	8,679,014,544	48,140,700	0.58	41,790,872	0.48
Tabasco	27,542,251,192	29,298,318,745	62,781,667	0.23	135,000,000	0.46
Aguascalientes	10,399,510,000	11,467,050,000	14,320,000	0.14	52,575,000	0.46
San Luis Potosí	21,921,601,651	23,965,720,655	41,027,175	0.19	106,375,054	0.44
Coahuila	24,532,328,000	24,968,800,000	100,790,000	0.41	100,790,000	0.40
Guerrero	28,769,199,600	30,902,962,638	274,648,000	0.95	120,000,200	0.39
Chihuahua	30,425,000,000	35,410,080,000	74,128,500	0.24	87,318,029	0.25
Hidalgo	20,121,713,638	21,224,411,424	257,450,800	1.28	45,844,200	0.22
Veracruz	57,950,000,000	62,290,000,000	127,105,397	0.22	133,279,990	0.21
Chiapas	40,382,448,152	46,955,926,228	90,679,471	0.22	94,815,000	0.20
Sinaloa	22,640,565,880	27,871,298,386	33,500,000	0.15	46,657,759	0.17
Michoacán	33,785,739,042	38,714,177,007	58,761,652	0.17	64,613,454	0.17
Baja California	25,082,538,049	28,168,545,491	43,317,058	0.17	45,916,081	0.16
Puebla	39,446,111,807	43,316,355,830	62,155,779	0.16	61,943,060	0.14
Nayarit	11,562,943,644	12,197,005,856	40,950,000	0.35	17,381,230	0.14
Durango	14,786,082,757	16,125,829,419	21,668,112	0.15	22,555,000	0.14
Tamaulipas	26,423,352,000	27,329,582,000	15,211,000	0.06	30,756,000	0.11
Baja California Sur	6,593,140,778	7,484,224,103	17,052,898	0.26	n.d.	n.d.
Oaxaca	32,706,069,106	35,602,024,188	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>961,235,803,032</b>	<b>1,055,011,356,231</b>	<b>3,987,250,862</b>	<b>0.41</b>	<b>5,621,453,627</b>	<b>0.53</b>
<b>Federal</b>	<b>2,569,450,200,000</b>	<b>3,045,478,600,000</b>	<b>7,967,033,480</b>	<b>0.31</b>	<b>12,180,746,640</b>	<b>0.40</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos estatales.

**Comparativo de Indicadores 2008 – 2009**

<b>Órgano</b>	<b>% del gasto estatal</b>		<b>Desviación estándar</b>		<b>Promedio Per Cápita</b>	
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Acceso a la Información</b>	<b>0.05</b>	<b>0.05</b>	<b>0.04</b>	<b>0.03</b>	<b>4.53 pesos</b>	<b>5.38 pesos</b>
<b>Derechos Humanos</b>	<b>0.10</b>	<b>0.10</b>	<b>0.05</b>	<b>0.05</b>	<b>9.34 pesos</b>	<b>9.99 pesos</b>
<b>Electoral</b>	<b>0.41</b>	<b>0.53</b>	<b>0.30</b>	<b>0.33</b>	<b>38.61 pesos</b>	<b>54.44 pesos</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos estatales.

**Ejercicio del presupuesto asignado**

Con el objeto de lograr la autogestión de los órganos garantes en el uso del presupuesto asignado, es necesario considerar los siguientes elementos:

- Su programa operativo anual y proyecto de presupuesto de egresos deberá ser enviado al Congreso local, así como a la Secretaría de Finanzas, sólo para el conocimiento de esta última.
- En la aprobación del presupuesto intervendrá únicamente el congreso local.
- La distribución del presupuesto en las diferentes actividades sólo será aprobada por el Pleno, Consejo o titular del órgano garante, de acuerdo con su normatividad y forma de organización interna.
- El órgano garante contará con las facultades para realizar adecuaciones a su presupuesto. En ese sentido:
  - ✓ Las ampliaciones o reducciones de partidas de un mismo capítulo de gasto, podrán realizarlas la dirección de administración y/o finanzas del órgano garante, previa autorización del Presidente o Titular del organismo, salvo las que impliquen incrementos en las partidas de racionalidad como gastos de alimentación para servidores públicos de mando, pasajes internacionales, viáticos internacionales, honorarios, cuyos incrementos deberán ser aprobados por el órgano máximo de la institución, acorde con su normatividad específica.
  - ✓ Los traspasos de recursos entre capítulos de gasto, cambios en la estructura programática y/o en la naturaleza del gasto, o bien, incrementos en las partidas sujetas a

- racionalidad, deberán ser aprobados al igual que en el caso anterior, por el órgano máximo de la institución.
- Con el objeto de dar transparencia en el uso de los recursos, los órganos garantes deberán elaborar informes trimestrales en los cuales desagreguen el presupuesto por capítulo, concepto y partida específica.
  - Los informes deberán contener el presupuesto original, el modificado, el ejercido y el disponible.
  - Asimismo, los informes deberán ser enviados al congreso local para su revisión y observaciones al respecto.

### **Propuesta de presupuesto fijo**

La propuesta es una modificación de la regulación presupuestaria y un cambio en la filosofía central de lo que se debe entender por autonomía en esa materia, considerando que la asignación de un presupuesto estable, suficiente, equitativo y oportuno es una de las condiciones que contribuiría al fortalecimiento de la independencia en los organismos autónomos.

Por lo anterior es que ponemos a consideración de los asistentes a este Congreso una propuesta de presupuesto para organismos autónomos.

La primera parte de dicha propuesta consiste en la asignación de un presupuesto fijo destinado a los organismos autónomos que tutelan derechos fundamentales. Para la propuesta que presentamos hemos considerado tres ámbitos: Derechos Humanos, derecho de acceso a la información y función electoral.

Asumimos con esto la importancia que tiene la salvaguarda de la organización imparcial de los procesos electorales y la tutela de los derechos humanos, así como el carácter fundamental del derecho de acceso a la información, como vía idónea para la transparencia y la rendición de cuentas, ambas indispensables en la vida democrática.

Cabe señalar que el análisis del que deriva esta propuesta consideró datos a nivel nacional de los organismos correspondientes a los ámbitos de acción señalados, con la intención de contar con elementos comparativos para un mejor análisis de la situación presupuestaria.

Del diagnóstico de los presupuestos de los órganos garantes es posible apreciar una asignación diferenciada al compararse los datos entre las entidades federativas, aunque también es cierto que es posible encontrar regularidades en la asignación presupuestaria en cada entidad federativa.

Consideramos que en virtud de tratarse de órganos garantes de derechos constitucionalmente establecidos, es importante hacer partícipe a la federación en la conformación del presupuesto de dichos órganos autónomos.

Por lo anterior, es necesario contar con un presupuesto fijo mínimo para estos órganos garantes, el cual consideraría los siguientes dos elementos:

Participación porcentual de cada uno de estos órganos garantes en el gasto total de la respectiva entidad federativa.

Complemento con recursos provenientes de un fondo federal denominado FAOPAM.

Así, el presupuesto fijo inicial mínimo para el órgano garante estaría definido como:

$$PFOG_t = \left[ \left( \frac{POG_{-1}}{PE_{-1}} \right) PE_t \right] + FAOPAM$$

Donde:

$PFOG_t$	=	Presupuesto fijo inicial para el órgano garante.
$POG_{-1}$	=	Presupuesto del órgano garante en el año inmediato anterior.
$PE_{-1}$	=	Presupuesto de la entidad federativa en el año inmediato anterior.
$PE_t$	=	Presupuesto de la entidad federativa en el año corriente.
$FAOPAM$	=	Fondo federal de aportaciones a órganos autónomos.

#### *Características del presupuesto fijo*

- El presupuesto fijo de un órgano garante estaría en función de la participación porcentual que el mismo haya tenido en el gasto total de la entidad federativa en el ejercicio fiscal del año inmediato anterior.
- El presupuesto no podría ser menor a los recursos recibidos en el año inmediato anterior, ya que se trata de la misma proporción año con año.
- La proporción de presupuesto fijo se encuentra indexada al presupuesto del año corriente, mismo que contiene el componente inflacionario, por ello, el presupuesto corriente del órgano garante no podría ser menor al ejercido en el año anterior.
- Considera la transferencia de recursos federales.

#### **Propuesta de integración de fondo federal (FAOPAM)**

Se propone complementar el presupuesto estatal destinado a estos órganos a través de reglas fiscales similares a las de los fondos federales (tamaño de población, grados de marginación, número de municipios, entre otros). Con esto, se lograría homologar los recursos de los órganos autónomos, y con ello, mejorar el ejercicio de estos importantes derechos.

La propuesta es crear un fondo federal para cada tipo de órgano autónomo (transparencia, derechos humanos y ámbito electoral), el cual consideraría:

- *Recursos estatales destinados a cada órgano garante* (distribución en proporción inversa a la participación del presupuesto del órgano garante respecto al total nacional de presupuestos destinados al tipo de órgano).
- *Población* (participación porcentual de la entidad respecto al total nacional).
- *Extensión territorial* (participación porcentual de la entidad respecto al total nacional).

<b>Ponderadores del Fondo de Aportaciones a Órganos Autónomos (FAOPAM)</b>		
<b>Recursos estatales destinados al órgano garante</b>	<b>Tamaño de la población</b>	<b>Extensión Territorial</b>
<b>50%</b>	<b>25%</b>	<b>25%</b>

El Fondo Federal de Aportaciones a los Organismos Autónomos (FAOPAM) que proponemos, partiría de una base inicial de 100 millones de pesos para cada uno de los ámbitos de competencia de los organismos autónomos.

Los recursos de dicho fondo, para los primeros tres años de su operación, serían asignados con base en reglas similares a las de los mecanismos de igual naturaleza que operan actualmente, considerando que a partir del cuarto año de implementación del fondo la distribución de los recursos se realizaría en función de los objetivos alcanzados en el ejercicio fiscal inmediato anterior, es decir, esta asignación complementaria estaría basada en el principio de presupuesto por resultados, evaluados a través de indicadores de gestión, determinados de manera conjunta con los organismos.

### **Conclusiones**

Nuestra propuesta, además de estar orientada a garantizar el funcionamiento adecuado e independiente de los organismos autónomos, es acorde con una mejor administración de los recursos públicos, lo que redundaría en un beneficio a la transparencia y la rendición de cuentas a que está obligado el Estado Mexicano y sus instituciones.

No se pretende que la autonomía presupuestaria signifique la disposición arbitraria de los recursos del erario, sino el ejercicio libre, transparente y en condiciones de equidad y suficiencia del gasto vinculado a la tutela los derechos de los gobernados. Así, la autonomía presupuestaria se convertiría en una garantía para el incremento de la eficiencia y la eficacia de los organismos autónomos a que hacemos referencia en nuestra propuesta.

En ese sentido, como un medio para estimular la eficiencia en el uso de los recursos, se propone que las economías generadas por los órganos garantes durante el ejercicio fiscal, servirían para conformar un fondo destinado a las actividades sustantivas de la institución, o bien, serían acumuladas para su patrimonio.

Como sociedad, tenemos la obligación de preservar a los organismos públicos autónomos como espacios que tutelan a los derechos fundamentales y propician la vigencia del Estado de Derecho, así como la participación plural en la vida pública del país.

Esto será posible sólo a través del ejercicio de sus facultades basado en su autonomía plena; por ello esperamos que la propuesta que hoy presentamos tenga una acogida favorable, particularmente entre los distintos actores políticos y sociales que pudieran incidir en una eventual reforma al marco normativo que rige la vida institucional de los entes autónomos en México.

## Declaración Zacatecas sobre la autonomía en las entidades de fiscalización superior (abril 2009 ASOFIS)

Jesús Limones Hernández\*

Alejandro Iván Hernández Castañeda\*\*

### Considerando:

Que el contexto nacional, revisten actualmente gran importancia los principios sobre los que se sustentan la autonomía técnica y de gestión de los órganos de fiscalización superior, a raíz de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 7 de mayo de 2008, en materia de fiscalización gubernamental, en la que se otorga, en los artículos 116 y 122, Apartado C, Base Primera, este tipo de autonomía local al país;

Que si bien dicha reforma viene a fortalecer a la fiscalización superior y constituye un avance en el camino correcto, aún quedan acciones pendientes de instrumentar, las cuales deben de ser evaluadas a profundidad por el Poder Legislativo, como es la de transitar de ser una entidad de fiscalización con autonomía técnica y de gestión a un organismo constitucionalmente autónomo. Lo anterior implica que para ser considerados órganos constitucionales autónomos éstos deben ser creados por la Constitución, y de manera expresa establecerse sus atribuciones y principios rectores, como los de legalidad, transparencia y rendición de cuentas;

Que al constituirse las Entidades de Fiscalización Superior en órganos constitucionalmente autónomos se deben de ubicar al margen de los poderes del Estado, debiendo únicamente rendir cuentas al pueblo a través del Poder Legislativo;

Que siguiendo la “Declaración de Lima” sobre las líneas básicas de fiscalización, se establece que las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) sólo pueden realizar sus cometidos si son independientes de la institución fiscalizada y están protegidas contra influencias externas;

Que para lograr ese objetivo en una democracia saludable es indispensable que cada país cuente con una EFS; independencia que esté garantizada por la Ley;

Que de conformidad con las decisiones adoptadas en el XVII Congreso de la INTOSAI, en Seúl, Corea, la “Declaración de Independencia” presentada en México durante el XIX

---

\* Auditor Superior de Zacatecas.

\*\* Jefe del Departamento de Responsabilidades de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas.

Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), y el 20º Simposio de la INTOSAI, en el que se resolvió adoptar, publicar y distribuir el documento titulado “Declaración de México Sobre Independencia”;

Que de acuerdo con el ISSAI II “Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI Relacionadas con la Independencia de las EFS”, que establece que las pautas básicas deben servir como referencia de buenas prácticas para compartir medios para incrementar y mejorar la independencia de las EFS, pretendiendo ser una herramienta dinámica que sea mantenida y actualizada;

Que conforme a la “Declaración de Principios de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C., (ASOFIS)”, emitida en Sonora, México, que contempla nueve principios para la actuación de los miembros de la ASOFIS, los cuales constituyen un marco adecuado para el desempeño de las labores de fiscalización;

Que dentro de las funciones de la ASOFIS se encuentra la función de estudiar los ordenamientos legales que reglamentan el ejercicio de la fiscalización superior, y sugerir, en su caso, las modificaciones tendientes a su mejoramiento, por lo que los miembros de la ASOFIS, reunidos en la ciudad de Zacatecas, México, en su XII Asamblea General Ordinaria, emitimos la siguiente declaración:

### **Declaración de Zacatecas**

*Primera. Transición de las entidades de fiscalización superior con autonomía técnica y de gestión, a organismos constitucionalmente autónomos.*

Es imperante que en las futuras reformas legislativas a nivel federal, local y del Distrito Federal, se constituyan las Entidades de Fiscalización Superior en Órganos Constitucionalmente Autónomos, debiendo únicamente rendir cuentas al pueblo a través del Poder Legislativo; dotadas de un presupuesto suficiente para el óptimo cumplimiento de las atribuciones que se les han conferido, pues ello garantiza que puedan ejercer sus funciones bajo los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad.

*Segunda. Fortalecer la autonomía técnica y de gestión mediante reformas legislativas.*

Con fundamento en los artículos 5, 6 y 7 de la Declaración de Lima, los principios de la Declaración de México sobre Independencia, en relación con el primer principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS y las reformas constitucionales a los artículos 74, 79, 116, 122 y 134; y hasta en tanto se logra la transición de las Entidades de Fiscalización Superior en Órganos Constitucionalmente Autónomos, es necesario que la legislación salvaguarde la imparcial y eficaz función fiscalizadora, encomendada constitucionalmente a las Entidades de Fiscalización Superior, dotándolas de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Aunado a lo señalado, es necesaria una homologación legislativa que constriña a los Órganos Legislativos del país para actualizar su marco normativo fiscalizador mediante la



implementación de Leyes de Fiscalización que adopten los principios de autonomía establecidos en los documentos señalados y las presentes prácticas.

De igual manera, es necesario que las Entidades de Fiscalización Superior cuenten con atribuciones para la elaboración de su Reglamento Interior, lo cual permitirá el libre ejercicio de su autonomía técnica y de gestión, y consecuentemente, la emisión de los manuales de organización, lineamientos y procedimientos internos necesarios para su debida organización y funcionamiento.

*Tercera. Fortalecer la autonomía mediante la seguridad en el cargo de los titulares de las entidades de fiscalización.*

Con fundamento en el punto 2 del artículo 6 de la Declaración de Lima, así como en el segundo principio de la Declaración de México sobre Independencia y en relación con el segundo principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS, se debe establecer que la homologación legislativa contemplada en la reforma constitucional, que constriñe a las Entidades Federativas y al Distrito Federal a actualizar su marco normativo fiscalizador, no debe revestir instrumento u objeto de restricción, no sólo de los principios de autonomía, neutralidad, imparcialidad e independencia, sino que tampoco podrá vulnerar el derecho adquirido de inamovilidad de los actuales titulares de las Entidades de Fiscalización Superior e inclusive ampliar a por lo menos siete años la duración en el cargo de los actuales titulares.

Admitir lo contrario implicaría violación manifiesta de las garantías de seguridad jurídica, exacta aplicación de la Ley y no aplicación retroactiva de la misma, contempladas en la Constitución Federal.

*Cuarta. Autonomía en la elaboración y ejecución del programa anual de trabajo, en beneficio de los resultados de las entidades de fiscalización.*

Con fundamento en los artículos 5, 6 y 7 de la Declaración de Lima, en los principios de la Declaración de México sobre Independencia y en relación con el tercer principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS y las reformas constitucionales a los artículos 74, 79, 116, 122 y 134, debe dotarse a las Entidades de Fiscalización Superior de autonomía en la elaboración y ejecución del Programa Anual de trabajo, sin que sea objeto de aprobación de entes externos; con atribuciones para auditar en materia financiera, presupuestal, económica, de desempeño, contable y especiales, revistiéndoles del carácter de autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Es imprescindible para la autonomía de las Entidades de Fiscalización Superior mantener una posición imparcial en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, ya que de lo contrario se pondría en riesgo la credibilidad de las auditorías practicadas, o los resultados, conclusiones y recomendaciones emitidas.

*Quinta. Fortalecer la autonomía mediante el acceso irrestricto a la información en posesión de los sujetos auditados.*

Con fundamento en el cuarto principio de la Declaración de México sobre Independencia, en relación con el cuarto principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS, las reformas legislativas deben dotar a las Entidades de Fiscalización Superior de atribuciones para solicitar información, certificar la misma, formular requerimientos, practicar visitas, diligencias e imponer las medidas de apremio para el debido cumplimiento de sus fines.

*Sexta. Fortalecer la autonomía mediante la transparencia y acceso a la información.*

Con fundamento en el quinto principio de la Declaración de México sobre Independencia, en relación con el quinto principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS y los artículos 6 y 134, primer párrafo de la Constitución Federal, que establecen los principios de transparencia, las Entidades de Fiscalización Superior no deben olvidar que el pueblo es el destinatario de los resultados emitidos por ellas, por lo que es primordial mantenerlo informado mediante el irrestricto acceso a la información pública. Por consiguiente, se debe actuar conjuntamente con el Poder Legislativo, e incluso con comisiones parlamentarias facultadas para estudiar sus informes. Esta relación contribuirá al fortalecimiento de la autonomía, mediante el eficaz seguimiento de la labor de las Entidades de Fiscalización Superior.

*Séptima. Fortalecer la autonomía mediante la publicación de los informes de resultados.*

Con fundamento en el sexto principio de la Declaración de México sobre Independencia, en relación con el sexto principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS, los Órganos Legislativos del país deben dotar a las Entidades de Fiscalización Superior de atribuciones para decidir el contenido y los momentos de publicación del Informe de Resultados de la Cuenta Pública, una vez que dicho informe sea presentado ante el Poder Legislativo correspondiente.

A efecto de garantizar el contenido de los informes que presentan las Entidades de Fiscalización Superior, es necesario establecer en la normatividad interna los lineamientos en la elaboración de los informes, estableciendo como principio básico de su elaboración, la imparcialidad y la autonomía.

Si la Entidad de Fiscalización Superior no cuenta con autonomía para establecer la forma y el contenido de los informes que rinde, se puede dar la impresión a la sociedad de que el órgano de control responde a intereses ajenos a la sociedad, situación que demerita la actuación de las Entidades de Fiscalización Superior.

*Octava. Autonomía para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y administrativas.*

Con fundamento en el segundo y séptimo principio de la Declaración de México sobre Independencia, en relación con el séptimo principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS, así como la última reforma constitucional a los artículos 74, 79, 116, 122 en materia de fiscalización pública, se debe facultar a las Entidades de Fiscalización Superior de

jurisdicción plena no únicamente para auditar y dar seguimiento a las recomendaciones sino también para fincar directamente responsabilidades, derivadas de irregularidades detectadas durante la revisión de la cuenta pública. Esto consolidará un sistema fiscalizador eficaz, transparente, dinámico e íntegro, al prescindir de instancias externas respecto fincamiento de responsabilidades. De negarse lo anterior, se resta autoridad y competencia a las Entidades de Fiscalización Superior y las reduce a simples promoventes, carentes de legitimidad para intervenir como parte.

*Novena. Fortalecer la autonomía financiera y gerencial/administrativa.*

Con fundamento en el artículo 7 de la Declaración de Lima, los principios de la Declaración de México sobre Independencia, en relación con el octavo principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS y las reformas constitucionales a los artículos 74, 79, 116, 122, se debe dotar a la Entidades de Fiscalización Superior de autonomía técnica, de gestión, presupuestal y financiera, mediante la conformación del marco normativo que lo garantice, a efecto de que cuenten con independencia en la decisión de su organización interna, funcionamiento y resoluciones, con libertad plena en la elaboración de su proyecto de presupuesto de egresos y administración de su propio patrimonio, con la garantía de que su presupuesto anual asignado no sea inferior al otorgado el año inmediato anterior más el índice inflacionario, o en su defecto se le destine un porcentaje fijo del presupuesto de egresos correspondiente.

Aunado a lo anterior, la normatividad interna de las Entidades de Fiscalización Superior deben de contemplar la forma de contratación de su personal, así como el perfil idóneo para cada puesto, garantizando así la calidad de los resultados de la revisión de la cuenta pública.

Es imprescindible contar también con autonomía en la adquisición de los recursos materiales que requiera la Entidad de Fiscalización Superior, buscando la actualización tecnológica que permita una reducción de gasto y un ahorro de tiempo en el desempeño de su función fiscalizadora.

*Décima. Fortalecer la autonomía mediante la rendición de cuentas a la sociedad y ser sujetos de fiscalización.*

Con fundamento en el quinto principio de la Declaración de México sobre Independencia, en relación con el noveno principio de la Declaración de Principios de la ASOFIS, la salvaguarda de los principios de autonomía, neutralidad, imparcialidad e independencia de las Entidades de Fiscalización Superior no implica que sus titulares queden excluidos de comparecer ante el Legislativo a rendir informes de su actuación. Al contrario, se requiere regular el proceso de las comparecencias de referencia, en virtud de que existen casos de incertidumbre respecto de la existencia de tal obligación y de la forma en que debe realizarse. Para ello se propone que el titular de la Entidad de Fiscalización Superior comparezca como máximo dos veces por año ante el órgano legislativo correspondiente, a

excepción de casos que por su naturaleza requieran mayor tiempo, implementando mecanismos de coordinación entre las Comisiones del Legislativo y los enlaces que designen los titulares de la Entidad de Fiscalización Superior al respecto.

En caso de ser sujetos de fiscalización, es necesario implementar la auditoría entre pares, a efecto de garantizar que las auditorías que se realicen a las EFS sean totalmente imparciales e independientes de cualquier presión política que tenga como fin obstaculizar la fiscalización que realiza la EFS, o en su caso, buscar la remoción de sus titulares.

*Décima primera. Fortalecer la autonomía mediante la implementación de medidas de honradez y ética pública.*

Con fundamento en la Declaración de Principios de la ASOFIS, en relación con el primer párrafo del artículo 134 constitucional, el cual establece que los recursos económicos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados, se establece que bajo la directriz de la honradez, las Entidades de Fiscalización Superior deben implementar políticas de capacitación en ética pública en sus trabajadores, bajo la premisa de que el proceso de revisión de la cuenta pública debe realizarse con servidores públicos comprometidos, lo cual conlleva a cumplir con el objetivo constitucional de velar por el congruente ejercicio de la cuenta pública, con base en la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

## La impartición de justicia administrativa, factor del equilibrio democrático

Rafael Muñoz Fraga\*

Con el fin de centrar la presente exposición, es necesario fijar algunas definiciones de orden práctico. La primera de ellas se refiere a la democracia y su verdadero significado, toda vez que sobre este concepto versará el presente Congreso.

La aparición de la democracia en las sociedades modernas tiene su origen en las llamadas tres grandes revoluciones: la francesa, la inglesa y la norteamericana. En estos tres grandes movimientos sociales podemos identificar con claridad elementos que nos permiten definir la democracia.

En ellos, encontramos uno en común y que resulta definitivo en los ideales de cada uno de ellos. Éste es: la lucha de los derechos individuales en contra de los intereses colectivos del Estado. La presencia de la persona, como individuo, frente al poder público.

Una vez que las tres revoluciones alcanzan, en mayor o menor medida, el triunfo, alrededor de ellas se construyeron órdenes normativos nacionales (derecho) que garantiza esos derechos individuales frente a la fuerza del Estado y sus manifestaciones gubernamentales.

México fue afortunado al recibir la influencia de este pensamiento liberal y los incorporó en sus leyes fundamentales en sus constituciones de los siglos XIX y XX.

El significado y alcance de la democracia ha estado en debate por mucho tiempo. Se le han asignado distintos sentidos; sin embargo, para los mexicanos el concepto de democracia está claramente definido en nuestra propia Constitución:

Entendemos la democracia "...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;"<sup>1</sup>

Como ahora lo vemos, la democracia es una estructura jurídica, un sistema político y una forma de vida.

Ahora bien, ya que hemos fijado el significado del concepto central de nuestro Congreso, podemos afirmar que nuestro país se encuentra lejos de ser un país democrático, porque sólo cumple parcialmente con los tres elementos arriba señalados.

No obstante, nuestra sociedad ha procurado encontrar nuevos caminos hacia la democracia, ha ideado nuevas formas de organización del poder político y equilibrios para su acción.

---

\* Director General Administrativo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3, fracción II, inciso a).

El más reciente de estos esfuerzos lo constituye la aparición de los llamados Órganos Públicos Autónomos (OPA's), también conocidos como Órganos Constitucionales Autónomos (OCAS's). Surgimiento que ha sido polémico, tanto desde el punto de vista teórico-académico, como del práctico-político, en la construcción de una sociedad verdaderamente democrática.

En la primera vertiente, teórica-académica, las posiciones se han polarizado, toda vez que una fracción afirma que la existencia de los OPA's obedece a un discurso que pretende mandar el mensaje de que las sociedades son más democráticas en la medida que las decisiones políticas están diluidas entre un mayor número de participantes y que los sectores tradicionales del gobierno ya no pueden influir en forma definitiva en ciertos sectores o actividades que resultan esenciales para la conducción de la sociedad. De igual manera, cuestiona la supuesta autonomía, ya que señala que sí hay cierta independencia de los OPA's respecto al ejecutivo, pero su fuente de decisión y su peso específico proviene de su relación con el legislativo.

La segunda corriente señala que la aparición de los Órganos Constitucionales Autónomos verdaderamente es producto de una evolución democrática del país, que surgen como respuesta a las demandas sociales, que reparten posiciones de poder y que son jugadores activos en el equilibrio político. Así mismo, que sus decisiones son respetadas y seguidas por el resto de los factores reales de poder, que realizan actos definitivos, reconocidos y garantizados por la propia Constitución.

Desde el punto de vista práctico-político también existen dos posiciones claramente determinadas. La primera nos dice que resulta innecesario formar aparatos administrativos paralelos a las estructuras tradicionales de los tres poderes clásicos, que sería suficiente con que cada uno de ellos cumpliera cabalmente con las obligaciones y atribuciones que tiene encomendadas.

La segunda vertiente sobre este tema asegura que gracias a los OPA's se evitan abusos del poder político y constituyen un canal de expresión de la sociedad civil frente a los actos de autoridad.

El caso de nuestro país es muy ilustrativo respecto a estas polémicas. La autonomía que alcanza el Instituto Federal Electoral en 1990, la Comisión de Derechos Humanos y los Tribunales Agrarios (1992), el Banco de México en 1993 y más recientemente el INEGI en el 2008 hacen surgir la discusión, que hasta la fecha prevalece, de que si estos organismos, al no depender de ninguno de los poderes tradicionales, debilitan o fortalecen al Estado.

El caso del Distrito Federal ha sido más contundente. Desde la aparición del Estatuto de Gobierno para la capital de la República en 1994, se dieron las bases para el surgimiento de los Órganos Públicos Autónomos. Materias tan importantes como son: los derechos humanos, los procesos electorales, el acceso a la información y la impartición de justicia, entre otros, se han dejado bajo la responsabilidad de este tipo de órganos.

Por ser materia del presente Congreso, nos detendremos a realizar el análisis de la situación que guardan, en lo general, los OPA's del Distrito Federal.

Es un hecho que el origen, presencia y trascendencia de los OPA´s en el Distrito Federal, son distintas en cada caso; sin embargo, podemos encontrar en ellos elementos que les son comunes.

Sus elementos de fortalezas son: cada uno de ellos tiene competencia técnica sobre determinada materia y promueven la participación ciudadana no partidista. En segundo lugar, tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas y son capaces de emitir actos definitivos. Así mismo, representan una alternativa para tratar los conflictos de poder y legalidad entre los individuos, grupos sociales y la autoridad.

No obstante lo anterior, la consolidación de los OPA´s se encuentra limitada por diversos factores que ponen en riesgo la efectividad de sus acciones y decisiones.

El primero de ellos se refiere a la dependencia política hacia el poder legislativo, ya que la presencia e influencia que antes tenía el ejecutivo sobre ellos, ahora la ejercen los legisladores.

El segundo aspecto que se debe mencionar como riesgoso para los OPA´s es el que se refiere a su dependencia presupuestaria, es este indicador el que denota su verdadera autonomía. El tránsito administrativo de la presupuestación, análisis, aprobación y ejecución del gasto, los coloca en posición de desventaja frente a las autoridades tradicionales.

El tercer aspecto y, a nuestro juicio, el más riesgoso se refiere a la confusión de los marcos normativos que les son aplicables a los Órganos Públicos Autónomos. Legislación de orden federal, local y su propia normatividad causan un cruce de normatividad que pone en peligro la adecuada conducción de la institución. Este problema se convierte en intratable cuando intervienen los órganos internos de control, las auditorías externas y la Contaduría Mayor.

Ahora bien, no obstante estos obstáculos, los OPA´s se mantienen en un proceso de consolidación dentro de la sociedad del Distrito Federal.

Especial atención queremos darle al análisis de la impartición de la justicia administrativa que se realiza particularmente por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF).

El objetivo del TCADF es conocer, dirimir y resolver, por la vía jurisdiccional, los conflictos jurídicos que se generan o crean por resoluciones o actos de las autoridades administrativas del Distrito Federal y los ciudadanos o gobernados.

Con la publicación de la Ley que lo regula, el 17 de marzo de 1971, nace a la vida institucional el TCADF, iniciando funciones el 17 de julio de ese año.

Este TCADF, al que ahora identificamos como órgano autónomo local del Distrito Federal, está dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y asimismo, es independiente de las autoridades administrativas.

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala con toda claridad los órganos de carácter local, determinándose, expresamente, en su base Quinta que:

“Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica”.

Por otra parte, debe advertirse que la naturaleza jurídica del TCADF lo ubica como un órgano local autónomo, tal como se reitera en el contenido de diversos ordenamientos que regulan la función pública del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 9 señala: “El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. Se compondrá de una Sala Superior y por Salas Ordinarias, conforme lo establezca su ley orgánica. Igualmente y por acuerdo de la Sala Superior, podrán formarse Salas Auxiliares cuando se requiera por necesidades del servicio.

Asimismo, dentro de los ordenamientos jurídicos que regulan las diversas actividades de los órganos autónomos tenemos la que con toda claridad expresa desde su propia denominación en el Libro Tercero, Título Segundo, Capítulo Segundo, Sección Tercera del *Código Financiero del Distrito Federal*, que dice:

De los proyectos de los órganos autónomos.

“Artículo 448.- La Asamblea y el Tribunal, en su carácter de órganos de gobierno cuentan con autonomía para la elaboración de su presupuesto sujetándose a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 383 de este Código.

- I. Para la elaboración de su Presupuesto de Egresos gozarán de autonomía los siguientes órganos:
- II. Las Autoridades Electorales;
- III. La Comisión;
- IV. El Tribunal de lo Contencioso;
- V. La Junta;
- VI. El Instituto; y
- VII. La Universidad.”

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 1º señala: “El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas”.

Justamente la denominación del Tribunal obedece al ámbito donde opera, así como a sus propósitos y fines. Entendiendo que el término “Contencioso”, implica contienda o disputa. Se aplica a la jurisdicción decisoria de conflictos surgidos entre partes con intereses opuestos, mientras que la palabra “Administrativo” está referido a las autoridades administrativas, de las cuales emanan los actos o resoluciones de carácter administrativo o fiscal, que dan origen a esos litigios.

Además de las funciones propiamente jurisdiccionales que se llevan a cabo, este Órgano presenta una característica por demás loable, ya que se brinda apoyo generalizado a la población mediante los servicios de asesoría y defensoría jurídica absolutamente de una manera gratuita.



Es menester resaltar que a partir del año 2001, el TCADF adquirió su independencia del Gobierno del Distrito Federal, consolidándose su naturaleza de órgano local autónomo, incluso presupuestalmente. Con dicha separación, se ratificó la imparcialidad del órgano, para seguir siendo una instancia confiable ante los ciudadanos, ya que al ser dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, es independiente de las autoridades administrativas, lo que lo hace más confiable ante la ciudadanía.

El equilibrio de las libertades individuales frente a los actos de la autoridad es parte del modelo democrático que nuestro país se ha trazado y en particular procuramos en la ciudad de México. Para continuar por ese camino es indispensable mantener vivo el espíritu que dio origen y razón a los órganos autónomos, en lo federal y lo local, recordando que su tarea debe ser respetada por las fuerzas políticas y autoridades.



## Organismos autónomos: autonomía financiera y de gestión

Javier Rascado Pérez\*

El surgimiento del Estado moderno marca el fin de las monarquías absolutistas y las voluntades únicas, cuya imposición establecía la pauta a seguir en las anteriores comunidades. Este nuevo Estado quedó plasmado y fortalecido en las constituciones, documentos fundamentales que consagran los derechos fundamentales de los individuos y, conforman además, la nueva estructura del poder.

Ante la lógica de que la soberanía reside originaria y esencialmente en el pueblo, es éste quien detenta el poder para su beneficio. Ante la imposibilidad material de la toma de decisiones por todos los integrantes de la comunidad, se delega esta facultad en los representantes, quienes asumen su ejercicio no para su beneficio, sino para lograr la satisfacción colectiva. De ahí el surgimiento de la representación.

Como sabemos, el Estado, como construcción jurídica, persigue un fin esencial para su materialización, de lo contrario, sería ociosa su creación. Este fin, sin darle tintes ideológicos o partidistas, pudiéramos coincidir se resume en otorgar el mayor beneficio posible a los integrantes de una comunidad.

Ahora bien, para alcanzar estos fines se requiere la facultad de hacer obligatorios los mandatos y ejercer los mecanismos coactivos para su cumplimiento, lo cual, se logra por medio del poder. No un poder desmedido, sino la representación del poder popular, que se deposita en los representantes y se ejerce para la obtención de los fines del Estado.

Este poder, único e indivisible,<sup>1</sup> se divide para su ejercicio y lograr con ello los fines del Estado. Dentro de la teoría clásica, esta división ha quedado como legislativo, ejecutivo y judicial.<sup>2</sup> En este punto, se vuelve necesario precisar que estas funciones no se constituyen

---

\* Comisionado Ejecutivo de la Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro. Profesor e investigador de la Facultad de Derecho y de la División de Investigación y Posgrado de la Universidad Autónoma de Querétaro.

1 Considero errónea la mención de divisiones de poderes, ya que éste es único e indivisible por su origen, tan sólo se divide en funciones para su ejercicio.

2 Cabe señalar, que haciendo una revisión de la obra de Montesquieu (*El espíritu de las leyes*), no necesariamente se desprende esta clasificación, sino que la propia teoría así la ha asumido.

como antagónicas en una lucha particular por lograr los fines del Estado, sino que en su conjunto se unifican para lograr éstos. Esto lamentablemente, pareciera ser no lo han entendido nuestros representantes.

Ahora bien, este paradigma estatal fue útil para la nueva conformación social, sin embargo, ante la evolución de las comunidades y las nuevas necesidades, el modelo quedó agotado. Ya desde el periodo de entreguerras y materializándose al término de la segunda Guerra Mundial, el paradigma del Estado Moderno dio visos de su debilitamiento institucional, además de que resultó insuficiente ante las nuevas exigencias de la sociedad. Son muchos los factores que han abonado en este fenómeno, mismos que no son materia del presente foro, por lo que, omito su mención.<sup>3</sup>

Ante ello, los fines del Estado no se podían lograr tan sólo con las funciones clásicas, por lo que, se presentó la necesidad de incluir nuevos órganos estatales dentro de las funciones del Estado. Aquí, si se nos permite un paréntesis, consideramos que la fórmula es redefinir la división de funciones en el ejercicio del poder, y poder incluir dentro de éstas, la función electoral, la función de fiscalización, la función de protección de los derechos humanos y la de transparencia. No olvidemos que éstas, son parte fundamental para lograr los fines del Estado y se convierten en valuarte fundamental para la consolidación del Estado democrático. No obstante, también es necesario precisar que no son pocos los que se oponen a esta nueva clasificación, por ello, se ha recurrido a la creación de los denominados *Organismos autónomos*.

Dejando para otro foro esta discusión doctrinal, es necesario definir la naturaleza jurídica de los órganos autónomos. Éstos encuentran su autonomía en la constitución o en la legislación secundaria. De ello dependerá también, si su autonomía es o no constitucional. Ahora bien, en este momento, no nos preocupa propiamente la autonomía de los órganos, ya que ello estará establecido en el marco normativo, sino más bien, la autonomía que en la práctica se presenta.

Indudablemente se ha avanzado en el sistema jurídico al contemplar a los organismos autónomos dentro del marco legal, ¿pero en realidad son éstos órganos autónomos? La respuesta parece sencilla. Tan sólo revisemos la práctica cotidiana y los problemas que constantemente enfrentan estos órganos, que en las más de las ocasiones los distrae de su principal función, o bien, trunca los planes y proyectos que se propone. En cualquier caso, se da al traste con la intención de su creación.

No obstante que la división de funciones, tanto en la doctrina como en la práctica (en menor medida), pareciera ha quedado zanjada, lo cierto es que al tener el ejecutivo el control de los recursos, se rompe en principio esta igualdad. Los órganos autónomos no están exentos de esta realidad.

Aunque si bien es cierto son los órganos legislativos los que cada año asignan el presupuesto que ha de corresponder a cada órgano, también lo es, que por medio de la distribución de recursos, el ejecutivo ejerce un control. Con ello, los órganos no funcionan al ritmo de sus programas, sino ante el que le impone la entrega de recursos.

No son pocas las ocasiones en que se debe de apelar a la buena voluntad del ejecutivo para la entrega de recursos, o peor aún, ser víctimas de los recortes de recursos en detrimento del funcionamiento de los órganos.

No olvidemos que los recursos son de los órganos o entidades, tan sólo el ejecutivo los recauda. Por ello, debemos de apostar a una verdadera autonomía financiera que permita que sean los órganos quienes marquen la pauta y el ritmo de sus actividades. Emancipar de una vez por todas a los órganos del Estado para que de manera responsable ejerzan sus facultades y cumplan con sus obligaciones.

Con ello, tendrá que ir de la mano el fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, para que los sujetos obligados respondan del uso y manejo de sus recursos.

Sí estamos a favor de un manejo libre de los recursos, pero también, a favor de una cultura de la responsabilidad en donde se asuma el compromiso en el ejercicio de las funciones, pero que también se finquen las responsabilidades que se generen.

---

3 Entre ellos, de manera sucinta, podemos mencionar las nuevas movilizaciones sociales, el desarrollo tecnológico e indudablemente la conformación cada vez más creciente de las comunidades multiculturales.



## Gestión de riesgos. Generación de confianza y credibilidad

Mauricio Romo Flores\*

### Riesgo

Posibilidad de que un evento desfavorable pueda afectar negativamente la habilidad de la organización para el logro de sus objetivos.

#### Evaluación del riesgo

Debido a que las condiciones económicas, industriales, normativas y operacionales se modifican de forma continua, se hacen necesarios mecanismos para identificar y minimizar los riesgos específicos asociados con el cambio, por lo que cada vez es mayor la necesidad de evaluar los riesgos.

La evaluación de riesgo consiste en la identificación y análisis de los factores, tanto de origen interno como externo, que pueden ser relevantes para la consecución de los objetivos previstos, se refiere al proceso interactivo continuo y a la metodología mediante la cual la entidad identifica las áreas de más alto riesgo, que ameritan la mayor atención y la asignación de recursos para la aplicación de medidas de control.

El control interno ha sido pensado esencialmente para limitar los riesgos que afectan las actividades de las entidades. A través de la investigación y análisis de los riesgos relevantes y el punto hasta el cual el control vigente los neutraliza, evaluando así la vulnerabilidad del sistema.

Existen muchas fuentes de riesgo, tanto internas como externas, entre las que se pueden destacar las siguientes:

#### *Externas:*

- Desarrollos tecnológicos no asumidos que pueden provocar obsolescencia de la organización.
- Cambios en las necesidades y expectativas de la población.
- Modificaciones en la legislación y normas que conduzcan a cambios forzosos en la estrategia y procedimientos.
- Alteraciones en el escenario económico-financiero que impactan en el presupuesto de la entidad.

---

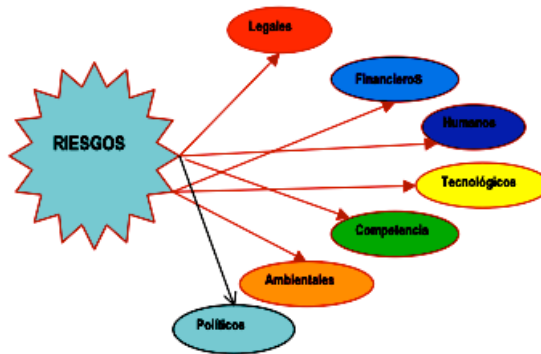
\* Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso, del Estado de Guanajuato.

Internas:

- La estructura de organización adoptada, dada la existencia de riesgos inherentes típicos.
- Calidad del personal incorporado, así como los métodos para su instrucción y motivación.
- La propia naturaleza de las actividades de la entidad.

**Administración del riesgo**

*¿Cómo se pueden administrar los riesgos?*



RIESGOS DEL ENTORNO	RIESGOS DEL PROCESO		
	INTEGRIDAD	OPERACIONALES	ORGANIZACIONALES
Entorno político /Legislativo	Independencia	Satisfacción de cliente	Deficiencias de Control Interno
Características de la oposición	Conflicto de Intereses	Recursos humanos	Ausencia de disposiciones
Relación con Autoridades	Imparcialidad	Ausentismo	Liderazgo
Entorno Legal	Objetividad	Desarrollo del producto	Profesionalismo
Autonomía y Soberanía	Infidelidad de empleados	Improvisación/simulación	Autoridad/limites
Disponibilidad Presupuestal	Contubernio	Supervisión/monitoreo	Incentivos de Desempeño
Elecciones	Abusos de poder	Eficiencia	Disposición al cambio
Legitimidad del régimen en el poder	Colusión	Capacidad	Comunicación
Regulaciones	Nepotismo	Desempeño	Rumores/Radio Pasillo
Influencia Política	Compadrazgos	Oportunidad	Compromisos Políticos
Centralización	Desvío de Fondos	Juicio	
Laxitud de Normas	Fraude de Funcionarios	Aviadores	
Burocracia	Fraude de empleados	Duplicación del proceso	
Exceso de trámites	Actuaciones ilegales	Falta de logística	
Corrupción	Usos no autorizados	Cumplimiento	
Catástrofes	Reputación	Sobre regulación	
Poder	Supeditaje Gerencial	Interrupciones	
Estabilidad Social	Trafico de influencia	Evidencia	
Crisis Económica		Comprobación y documentación	
Conciencia social		Acceso a la Información	
Regulaciones		Defectos y errores del producto y servicios	
Influencia Política		Fundamentación	
Centralización		Motivación	
Laxitud de Normas		Salud	



RIESGOS DEL ENTORNO	RIESGOS DEL PROCESO		
	INTEGRIDAD	OPERACIONALES	ORGANIZACIONALES
Latitud de Normas		Salud	
Burocracia		Falta de comunicación	
Estabilidad Social		Incendios	
Crisis Económica		Falta de suministros	
Conciencia social			
Generación de confianza y credibilidad			
Vientos, Inundaciones			
Impunidad			
Inseguridad, terrorismo			
Epidemias y pandemias			

Uno de los factores que influye en esta situación es el liderazgo, ya que la falta o un liderazgo mal enfocado acarrea grandes consecuencias. Todo surge y se desploma por el liderazgo. Esto se puede ver en los siguientes aspectos:

- El personal determina el potencial de la organización.
- Las relaciones determinan la moral de la organización.
- La estructura determina el tamaño de la organización.
- La visión determina la dirección de la organización.
- El liderazgo determina el éxito de la organización.

RIESGOS DEL PROCESO		RIESGOS DE INFORMACIÓN Y TOMA DE DECISIONES		
Financieros	Información, procesamiento y tecnología	Operacionales	Financieros	Estratégicos
Autonomía	Importancia	Establecer compromisos	Transparencia y Rendición de Cuentas /Opacidad	Análisis del entorno
Presupuesto	Integridad	Medición de desempeño	Presupuesto y planificación	Sujetos a fiscalizar
Liquidez	Acceso	Alineación	Información contable	Valoración
Austeridad	Disponibilidad	Informes obligatorios	Evaluación de los informes financieros	Medición del desempeño
Calendarización	Infraestructura	Discrecionalidad	Impuestos	Estructura de la organización
Oportunidad	Ataque interno	Recurrencia	Análisis de inversiones	Asignación de recursos
Recortes	Ataque externo	Polemizar	Informes obligatorios	Desaceleración económica
Capacidad de Pago	Mal uso	Politizar	Discrecionalidad	Duración del mandato
Devaluación		Filtraciones	Diezmo-Cohecho	Discrecionalidad
Política monetaria		Incumplimientos		Centralización
Garantía		Laudos, fallos y sentencias		Valor Público
Subejercicio				Favoritismo
Acumulación de disponibilidades				Perdida de oportunidades
Dispendio /Derroche				
Sobrevaluación				
Subvaluación				
Costos innecesarios				

### *Grado de discrecionalidad del funcionario*

- La discrecionalidad del funcionario en áreas críticas tiene que estar reducida a su mínima expresión y debe tener claramente delimitada la responsabilidad.
- La maniobra corrupta más frecuente es la de decisiones de funcionarios con fines distintos al bien de la organización a la que pertenece y no el robo o sustracción de activos.

La rendición de cuentas debe ser condición esencial e ineludible para constatar el cumplimiento de las obligaciones en el ámbito gubernamental, y que, a partir de ésta, se propicie un campo para sentar las bases y reglas de una nueva relación entre los gobernantes y sus gobernados, de nuevas formas de entendimiento entre las esferas del poder público y de mejores y más acabadas maneras de rendir cuentas.

La corrupción y la ineptitud representan, pues, grandes escollos, graves enfermedades, que nos obligan a laborar horas extras para tratar de evitar, o al menos, detener, sus corrosivos efectos y consecuencias lesivas.

### *¿Quiénes están expuestos a los riesgos?*

Todas las organizaciones (su infraestructura, recurso humano, servicios, etc.), independientemente de su naturaleza, tamaño y razón social.

### *¿Quiénes pueden identificarlos?*

En la elaboración del *Mapa de Riesgos* pueden participar todas las personas que así lo deseen; no es exclusivo de un grupo en particular.

### *¿Cuál es el procedimiento?*

1. Difusión: Explicación de conceptos básicos relacionados con el proceso.
2. Ubicación: Diligenciamiento de guías para recopilar la información de exposición a riesgos.
3. Valoración: Discusión, análisis y priorización de los resultados.
4. Mapa de riesgos: Diseño gráfico de la situación.
5. Plan de acción: Comprende los planes de mejoramiento y seguimiento que se deben emprender.

### *Beneficios*

- Identificar (*¿cuáles son?*) los peligros y amenazas que tenemos.
- Ubicar (*¿dónde están?*) los riesgos y las amenazas.
- Ofrecer a la Entidad ideas para tomar decisiones adecuadas.
- Permite registrar eventos históricos que han afectado negativamente a la Organización.

### *¿Cómo se pueden medir los riesgos?*

El riesgo se mide en términos de impacto y probabilidad.

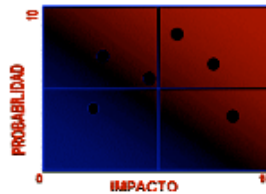
- Impacto: Grado de efecto que surte la ocurrencia de un riesgo. Se valora de 1 al 10, siendo 10 el riesgo de mayor impacto.
- Probabilidad: Frecuencia con que puede ocurrir el evento. Se valora de 1 al 10, siendo 10 el de ocurrencia más probable.

### ¿Qué es un mapa de riesgos?

Es una representación gráfica que permite identificar, evaluar y administrar en el mediano y largo plazo, los riesgos que pudieran obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad.



### Modelo de Administración de Riesgos



La administración del riesgo en cualquier entidad donde exista algún Órgano de Control Interno que implementa un mapa de riesgo, se puede establecer un plan de acción, que esté enfocado al logro de metas y objetivos.

### Control interno como estrategia de calidad

#### Objetivos de control interno

- ✓ Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones
- ✓ Protección y conservación de los recursos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, acto irregular o ilegal
- ✓ Cumplimiento de leyes, reglamentos y otras normas
- ✓ Elaboración de información financiera válida, confiable, presentada con oportunidad

#### Uniendo el control interno con el riesgo administrativo

##### Riesgo

Posibilidad de que un evento desfavorable pueda afectar negativamente la habilidad de la organización para el logro de sus objetivos.

### Administración de Riesgos

Es el proceso para incrementar la confianza en la habilidad de una organización para anticipar, priorizar y superar obstáculos para alcanzar sus metas.

### Control Interno

Es un proceso diseñado para proveer una seguridad razonable con respecto al logro de los objetivos de negocios.

- La efectividad y eficiencia de las operaciones.
- Proteger los recursos contra cualquier pérdida, dispendio o acto ilegal.
- Confiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

### **Características de los informes y productos de los organismos públicos**

- ✓ Utilidad y oportunidad.
- ✓ Exactitud.
- ✓ Calidad.
- ✓ Objetividad y perspectiva.
- ✓ Tono constructivo.
- ✓ Positivismo y confianza.

La corrupción y la ineptitud representan, pues, grandes escollos, graves enfermedades, que nos obligan a laborar horas extras para tratar de evitar, o al menos, detener, sus corrosivos efectos y consecuencias lesivas.

Los servidores públicos, cualquiera que sea la función que nos corresponde desempeñar, debemos contribuir a consolidar la confianza de la ciudadanía en las funciones que desempeñamos, mismas que están encaminadas a optimizar el uso racional de los recursos, a minimizar la posibilidad de abusos de poder y corrupción, a la creación de finanzas públicas sanas.

Es una exigencia actual, el dejar de gobernar en el secreto, en la penumbra o en la desinformación. Se debe saber qué se hace; bien o mal, es un derecho irrenunciable y los servidores públicos que alcanzan el privilegio y la responsabilidad de serlo, tienen la ineludible obligación de rendir cuentas.

No debemos olvidar que la gestión pública es observada con agudo sentido crítico por la comunidad y todos los actores, incluso políticos. La presión sobre los servidores públicos es cada vez mayor y exige una mejor capacidad de respuesta de las instituciones del Estado. Por ello, debemos tener en consideración que el esfuerzo, derivado del trabajo individual, necesariamente confluye con el esfuerzo y trabajo de otros, generándose lo único durable: el esfuerzo y trabajo colectivo.

## Autonomía financiera de los órganos constitucionales autónomos

*Luis Alberto Domínguez González\**

Para explicar la experiencia del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM), es necesario precisar que el derecho de acceso a la información surge de la exigencia de la sociedad, grupos académicos y periodistas por conocer lo que se hace dentro de las instituciones públicas con los recursos del erario, exigencia que se consolida con la publicación de leyes en materia de acceso a información pública y protección de datos personales, lo que además nos lleva a ser uno de los países pioneros en el tema de la transparencia.

Este auge por conocer lo que hacen los servidores públicos tuvo su impulso más fuerte a nivel federal, mismo que se replicó en la mayoría de los estados y de manera particular en el Estado de México, con la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y la creación del organismo público descentralizado no sectorizado, responsable del acceso a la información y la protección de datos personales.

Si bien, desde su concepción se le atribuyó autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, la subordinación del entonces ITAIPEM hacia el Poder Ejecutivo se mantenía de *facto* en la propia naturaleza jurídica, ya que la amplia autonomía concedida no le eximía del cumplimiento del marco normativo que rige a la administración pública del Estado, en materia de organización interna, control del gasto público y rendición de cuentas, no de cara a la sociedad sino hacia el titular del Poder Ejecutivo.

Con la reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, se reconocen como derechos fundamentales. En este sentido, cobra amplia relevancia el reconocimiento que hace el Legislativo de conceder plena autonomía a las instituciones encargadas de supervisar estos temas; ello, en virtud de que su función esencial es la de ser un contrapeso frente a los poder públicos.

En nuestro Estado, se replicó en el artículo 5º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México para conceder esa autonomía constitucional, lo que significó una transformación en el aumento de responsabilidades y adicionalmente los comisionados

---

\* Comisionado Presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

decidimos manejar una imagen acorde con la nueva realidad, lo que dio por resultado, entre otras cosas, el acrónimo de INFOEM.

Con lo anterior, se puede observar que el tiempo nos ha dado la razón y con ello el cambio del organismo público descentralizado al órgano constitucional autónomo con mayores atribuciones y con un ámbito de competencia mucho más extenso, ya que además del Poder Ejecutivo, es competente para conocer de los asuntos en la materia relacionados con Poder Legislativo, Poder Judicial, ayuntamientos y órganos constitucionales autónomos.

La función y trascendencia del papel que en México han desarrollado los órganos constitucionales autónomos, nos lleva a afirmar que la Teoría de la División de Poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– como únicos integrantes de éste, con funciones y ámbitos perfectamente definidos, hoy día ha evolucionado, ya que si bien, estos órganos poseen autonomía constitucional no se erigen como un cuarto poder, pero sí representan un control de los poderes reconocidos en temas de relevancia para la ciudadanía, ya que su ámbito de acción se lleva a cabo en actividades primarias y originarias del Estado en beneficio de la sociedad.

Sin embargo, es importante precisar que no cualquier función implica necesariamente la autonomía, la experiencia nos ha llevado a conceder esta naturaleza a las actividades en donde es más factible que sean vulnerados los derechos de las personas, bajo el cobijo de servidores públicos; por lo cual justamente la autonomía constitucional se otorga como un contrapeso, en temas de relevancia tales como educación –las universidades públicas–, derechos humanos –Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México– y derecho electoral –Instituto Federal Electoral e Instituto Electoral del Estado de México–.

Los órganos constitucionales autónomos, si bien han tenido una aceptación dentro de las constituciones de nuestro Estado Mexicano, no han tenido un reconocimiento como parte de éste, ya que ello implica establecer o regular desde la Norma Fundamental, sus características esenciales, situación que sólo se ha logrado a nivel de tesis jurisprudencial.

Las características esenciales es que deben:

1. Estar directamente establecidos por la Constitución Federal.
2. Mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado.
3. Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
4. Atender funciones primarias u originarias del Estado, en beneficio de la sociedad.

No obstante lo anterior, es de tener presente que existen otros elementos no reconocidos de manera formal, pero que se han vuelto un requisito indispensable en la certeza de las actuaciones de las instituciones que ahora actúan con autonomía frente a los Poderes del Estado para garantizar a la sociedad que sirven:

- La apoliticidad, que permite una mayor credibilidad en la actuación de los órganos constitucionales autónomos, frente a la sociedad que deben beneficiar.
- La forma en que se elige y remueve a sus titulares, ya que esto les concede una verdadera independencia al momento de tomar decisiones; aunque ello implique cri-

terios diferentes o encontrados con las otras instituciones, el caso claro de esto son las comisiones de derechos humanos y los institutos de transparencia, como el INFOEM.

- La rendición de cuentas, que permite a la sociedad verificar la eficiencia y eficacia del cumplimiento de sus objetivos, de tal manea que se justifique la existencia tanto de la creación de los órganos autónomos como su actuación.

De las características antes citadas, se puede observar que la autonomía funcional y financiera, se encuentran intrínsecamente relacionadas. Lo anterior, tomando en consideración por lo que se refiere a la autonomía funcional que el hecho de que no dependan jerárquicamente de algún otro poder de los antes citados, garantiza una mayor objetividad en el desempeño de sus funciones y adicionalmente permite una manejo más eficaz y eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales que hacen los servidores públicos en los órganos autónomos que desempeñan dichas funciones dentro del marco de responsabilidades de los servidores públicos.

Respecto de la autonomía financiera es indispensable destacar que el manejo de fondos públicos implica una doble responsabilidad, informar con detalle el destino del presupuesto y la evaluación de los resultados, bajo un estricto control de fiscalización, ya que ello se traduce en la garantía de independencia económica del órgano; toda vez que se tendría que considerar la necesidad de que el proyecto de presupuesto no pueda ser modificado por otro poder u órgano; sino a partir de resultados, de tal manera que se garantice que la asignación del presupuesto no está sujeto a las decisiones de los poderes, o que pueda ser objeto de represión o de castigo.

El Estado de México lleva una gran ventaja al conceder desde la Constitución del Estado autonomía al INFOEM, pero de igual forma, implica un gran reto y responsabilidad toda vez que la rendición de cuentas hacia los ciudadanos es un elemento indispensable de legitimación frente a la sociedad.





## La autonomía financiera y de gestión del órgano legislativo de la Ciudad de México

Isaías Villa González\*

Después de una larga lucha histórica, en la que la izquierda tuvo una destacada participación, se logró un significativo avance con la reforma política de 1996, para superar el esquema centralista instalado en 1928 y para ir democratizando el régimen político del Distrito Federal. Así, con la reforma constitucional y la elaboración del Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México, se restituyó a los ciudadanos el derecho de elegir gobierno local de manera directa, se instituyeron los órganos de gobierno ejecutivo, legislativo y judicial y se establecieron gobiernos delegacionales con titular electo, aunque con facultades restringidas.

Si bien, el gran avance democrático que nos llevo a la reforma de las instituciones políticas de la capital del país, no fueron suficientes; pues el estatus jurídico que se le otorgó al Distrito Federal, nos coloca en una situación *sui generis*, porque a diferencia de los estados de la república, la ciudad no cuenta con poderes plenamente establecidos y en totalidad de facultades, si adoptamos el sistema republicano de división de poderes, a través del establecimiento de los tres órganos de gobierno que ejercen las funciones de gobierno, judiciales y legislativos, según lo establece el artículo 122 constitucional.

En esa misma lógica, el Distrito Federal ha ido consolidando su vida institucional fortaleciendo la división de poderes e incluyendo a la sociedad civil en la vida pública, con el objeto de cristalizar el espíritu democrático de compartir el poder y las responsabilidades. Así, por ejemplo, a partir de la Reforma Política de la capital del país, el nuevo régimen democrático ha llevado a la constitución de ciertas instituciones autónomas que hoy se encargarán de manera esencial y especializada de cuidar algunos aspectos fundamentales de la vida social que fueron los ejes a través de los cuales se condujo la transición a la democracia.

De esa forma, por citar algunos ejemplos, se dio paso a la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), como el órgano ciudadano autónomo encargado de organizar y arbitrar los procesos electorales; o el Instituto de Acceso a la Información Pública del

---

\* Diputado de la IV Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Distrito Federal (INFO-DF), como el órgano ciudadano, también autónomo, encargado de garantizar la transparencia del ejercicio del poder y el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

De esta manera, en nuestro régimen político, la coexistencia entre los poderes del estado y los organismos autónomos, son una alternativa esencial para garantizar el respeto de algunos derechos fundamentales de la sociedad, como lo son los derechos humanos o el derecho a votar y ser votado, creando espacios dentro del Estado (es decir dentro de la esfera de las instituciones públicas), que no dependen y que pueden, consecuentemente, actuar con autonomía frente al poder hegemónico del mismo.

Así las cosas, la naturaleza jurídica de los organismos autónomos del Estado, tienen dos características fundamentales:

*a) Independencia presupuestaria*

Resulta una cuestión de capital importancia para que el órgano tenga verdadera autonomía. En México, el texto constitucional sólo apunta que la Comisión de Derechos Humanos contará con “**autonomía de gestión y presupuestaria**” (artículo 102, “B”). Es muy importante fortalecer y dejar claro en el texto constitucional las bases sobre las cuales se debería establecer la autonomía presupuestal de cada organismo. En el Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno no establece este requisito *sine qua non* para ningún organismo, por ejemplo, en **sus Capítulos III y IV**, reconoce la personalidad jurídica, y de gestión del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral, ambos del Distrito Federal, pero no su autonomía financiera, lo que ha dado pie al surgimiento de diversas controversias entre el Gobierno del Distrito Federal y los órganos autónomos.

*b) Independencia orgánica*

Que implica autonomía de gestión para el ejercicio de funciones. Aunque es importante precisar que como los organismos no surgen de un proceso democrático, lo que analógicamente, también sucede con el Poder Judicial. No pueden sustraerse de la vigilancia y el control del Poder Legislativo, ya que al no gozar los organismos autónomos de legitimación democrática propia, deben quedar sujetos a los controles de los legisladores, estos sí, políticamente legitimados.

Por otro lado, es necesario analizar el papel que juegan los poderes del estado, que en el caso del Distrito Federal, constitucionalmente, son reconocidos como órganos de gobierno, ejecutivo, legislativo y judicial.

La división de poderes en nuestro sistema político, es el principio característico del constitucionalismo contemporáneo, porque supone una garantía para el Estado y fundamentalmente para el ciudadano, de que éste queda protegido por un marco legal que dificulta los abusos de poder y posibles actuaciones arbitrarias de instituciones públicas.

Todos sabemos que la teoría tradicional de la separación de poderes, divide a éstos en legislativo, ejecutivo y judicial. El primero, ejercido en condiciones normales por el parla-

mento, es el encargado de redactar, promulgar, reformar y derogar las leyes; el segundo, cuyo responsable es el gobierno en turno, procura su cumplimiento; el tercero, que está a cargo de los tribunales de justicia, administra y procura la justicia a nombre de la nación.

Un Estado que divide sus facultades y funciones es menos susceptible de caer en prácticas y procedimientos autoritarios o totalitarios, que aquél cuyas distintas potestades se encuentran asumidas por un número menor de instituciones responsables, o concentradas en una sola persona o institución. La separación de poderes es el principal garante de la existencia y consolidación del Estado de Derecho, cuya principal esencia es el imperio de la ley, y supone la existencia de sistemas o regímenes políticos democráticos.

En ese sentido, cuando hablamos de división o separación de poderes, también hablamos de autonomía de poderes, ya sea de gestión, financiera o política, pues estos tres elementos son la base de la consolidación democrática de la vida pública de un país.

En esta parte de mi intervención, voy a hablar de la autonomía, en el amplio sentido de la palabra del Órgano Legislativo de la ciudad, contextualizando lo siguiente: Los orígenes del parlamentarismo mexicano, más cercanos al inicio de nuestra vida independiente y, por tanto, a nuestras propias instituciones, los encontramos en tres vertientes: La Constitución estadounidense de 1787, la Constitución francesa de 1791 y las prácticas parlamentarias de los ayuntamientos o cabildos de los municipios españoles.

A través de la Constitución de Estados Unidos de América recibimos indirectamente la influencia de John Locke y de Montesquieu, ya que los políticos y pensadores de las 13 colonias inglesas independizadas en 1776, cuando redactaron su Constitución, tuvieron a la vista las obras de estos autores que tanto contribuyeron a la cultura democrática moderna.

Como es sabido, las 13 colonias adoptaron al independizarse de Inglaterra, un sistema de confederación, con gobiernos autónomos unos de otros, pero todos representativos y con fórmulas de separación de poderes, por lo que desde los inicios como nación de Estados Unidos de América, la institución del Poder Legislativo, integrado por un cuerpo de representantes electos popularmente, estuvo presente entre las instituciones políticas nuevas, que fueron las raíces de las fórmulas de equilibrio de poderes que tanto arraigo han tenido en ese país.

De esta manera, los principios teóricos de la división de poderes, tomados de el espíritu de las leyes de Montesquieu y de las obras de Locke, practicados en forma consuetudinaria en Inglaterra, se plasmaron por vez primera en una Constitución escrita, pensada y redactada para regir a una nación nueva, recién constituida en un Estado independiente y con tal acierto, que esos artículos aprobados entonces, después de 200 años, siguen en vigor y sirvieron de modelo a muchas constituciones en el mundo, entre ellas a las nuestras del siglo XIX y a través de éstas a la actualmente vigente, que toman como guía para organizar nuestro Congreso bicameral, el establecido en la Carta norteamericana de 1787.

La segunda vertiente de influencia al sistema de división de poderes y, por ende, a nuestra forma parlamentaria de organizar el Poder Legislativo, nos llega a través de la

Constitución de Cádiz y de los mismos hechos tan conocidos y comentados en su tiempo de la Revolución francesa y de la Constitución de 1791, en que se concretaron y expresaron con gran fuerza política los ideales de libertad, igualdad y fraternidad que fueron la inspiración de la Revolución y la razón última de su éxito y de su difusión por el mundo.

Más que la estadounidense, la Constitución francesa de 1791 marcó en definitiva el camino a las constituciones de los estados modernos; en especial su peculiar manera de entender al Poder Legislativo como el representante popular por antonomasia, intérprete sin apelación de la voluntad soberana de los ciudadanos y único autorizado para legislar.

El artículo cuarto de la Constitución francesa resume en una fórmula verdaderamente genial los conceptos de la soberanía popular y de la representación. El texto de este artículo es el siguiente:

“La ley es la expresión de la voluntad general, pudiendo concurrir a su formación todos los ciudadanos personalmente o por medio de sus representantes, debiendo ser la misma para todos, tanto si castiga como si protege”.

No podía haber un texto más claro, con más economía de términos y con mayor precisión en conceptos que éste. En unas cuantas líneas resume las ideas de Rousseau sobre la igualdad originaria de los hombres, las de Montesquieu sobre el origen popular de las leyes y las de Sieyès, quien afirma que los Estados Generales y en especial el tercer estado, son los representantes verdaderos de todo el pueblo francés y los facultados para expedir leyes.

Con base en esos principios fundamentales, los principales actores públicos de la Ciudad de México, nos hemos dado a la tarea de construir un Órgano Legislativo autónomo, no sólo en su gestión y manejo presupuestal, sino fundamentalmente en lo político.

Debemos recordar que durante la vigencia de 70 años de la Constitución de 1857, que se derogó en 1917, no hubo un gobierno en el que el Congreso brillara por su actividad, su participación en la vida política del país o en la elaboración de leyes.

Los gobiernos liberales primero de Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, se distinguieron por el privilegio de los titulares del Poder Ejecutivo y lo mismo podemos decir de los gobiernos revolucionarios, quizá con excepción del de Madero, en que el Congreso tuvo algún grado de autonomía, más por la buena disposición del Presidente que por la situación general del país que seguía esperándolo todo, según una ya larga tradición, de un caudillo poderoso que gobernara con gran autoridad.

La Constitución era, por lo general, un lejano marco de referencia y las decisiones políticas poco tenían que ver con ella. Especialmente durante el gobierno de Díaz, su voluntad de autócrata estuvo siempre por encima de las reglas constitucionales, y la Cámara de Diputados y el Senado no fueron sino dóciles instrumentos en sus manos.

Pero las cosas no cambiaron con el régimen posrevolucionario, pues con el nacimiento del PNR, después PRI, se constituyó un sistema político antidemocrático, vertical, autoritario, excluyente, en donde la base fundamental del régimen se apiló en torno al poder presidencial, que centralizó todas las decisiones políticas, ejerció poderes excepcionales de facto que llevaron a la sumisión estricta de los Poderes Legislativo y Judicial. Con un

Partido Político que fue apéndice del Ejecutivo Federal, cuya base política se construyó dentro de un “sistema corporativo” que le permitió movilizar, condicionar, otorgar, ceder, a veces amenazar a las agrupaciones territoriales y gremiales, a fin de conservar el voto durante 70 años.

Así las cosas, el proceso democratizador en la ciudad, comenzó desde los años 60’s, particularmente con el movimiento estudiantil y popular del 68, que entre otras de sus demandas, exigía el ejercicio de las libertades individuales y la democratización del régimen. Posteriormente, en los ochenta, a raíz del terremoto y la movilización política y social de la capital, se consolidó la lucha por la democracia en el Distrito Federal y en 1987 se creó la Asamblea de Representantes, cuyos miembros, pertenecientes a los partidos políticos, fueron electos por la ciudadanía. Las funciones de este órgano de representación política local fueron en un principio restringidas y sus principales facultades eran de carácter reglamentario, de vínculo entre el gobierno y las demandas de la ciudadanía y de participación en el nombramiento de magistrados del Tribunal de Justicia; además tenía la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

La reforma al gobierno de la ciudad se incorporó a la agenda en 1993, cuando un grupo de representantes en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ALDF) convocó a un plebiscito ciudadano para que los habitantes de este territorio se pronunciasen por la elección directa del Jefe de Gobierno. La reforma fue avalada por el ejecutivo federal, sin embargo, las divisiones políticas al interior del régimen provocaron que ésta fuera más limitada.

Con estos antecedentes, era lógico que la transición política que se cristalizó con el triunfo del PRD en la elección de 1997, obteniendo la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y la mayoría absoluta en la Primera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y posteriormente con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del 2000, nos llevara a consolidar el equilibrio de poderes, como base del naciente régimen democrático en nuestro país.

Sin embargo, no obstante lo anterior, quiero tocar el caso del Distrito Federal porque quiero externar mi experiencia propia a partir del gran liderazgo que le tocó a nuestro partido, ejercer al frente del Órgano Legislativo de la ciudad, en donde el PRD tiene la mayoría absoluta en la Asamblea.

### **Autonomía política**

Al inicio de la Legislatura, el debate al interior de la bancada perredista en la ALDF, se enfocaba en dos visiones distintas para ejercer el poder; una que promovía la idea de suscitar los cambios que necesitaba la ciudad, utilizando los mecanismos democráticos de la discusión y la generación de consensos, y otra que defendía la postura de ejercer el poder de nuestra mayoría parlamentaria, para imponerle a la oposición nuestra agenda legislativa.

Afortunadamente, la visión moderada y progresista de nuestra bancada se impuso; y al término de la legislatura el balance es demasiado positivo para la ciudad. Somos la legisla-

tura que más reformas ha realizado al marco jurídico del Distrito Federal y somos también, el Órgano Legislativo que más instrumentos jurídicos le han adicionado al marco normativo de la ciudad, con la aprobación de nuevas leyes como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Protección a Datos Personales, la Ley de Archivos Públicos, la Ley de Extinción de Dominio, la Ley de Justicia Alternativa para el Distrito Federal, las reformas a la Ley de Protección de los No Fumadores, la despenalización del Aborto, la Ley de Sociedades en Convivencia, Ley de Justicia para Adolescentes, etc.

Nosotros somos el más vivo ejemplo de que es mejor y más productivo el intercambio respetuoso y la colaboración entre órganos de gobierno, ejecutivo y legislativo, que el intentar imponerse uno al otro. La voluntad ciudadana nos llevó a asumir el poder en la Ciudad de México, por determinación de los electores, todos los diputados de la Asamblea Legislativa, sin importar orígenes o partidos, representamos a la Ciudad. Asumimos por ende el compromiso de honrar nuestro encargo actuando en todo momento con probidad y apego a nuestro mandato, en la perspectiva de los grandes intereses de la ciudad.

Nosotros entendimos que ningún poder está subordinado a otro y todos somos garantes de los derechos ciudadanos, de la fortaleza de las instituciones y de la integridad y soberanía de la ciudad.

Por ejemplo, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, el Jefe de Gobierno de la ciudad no se convirtió en el gran legislador de la ciudad, todas las iniciativas de ley que él le envió a la Asamblea fueron ampliamente debatidas y discutidas, ninguna fue aprobada al vapor e incluso muchas fueron ampliamente reformadas, como lo fueron los proyectos de Presupuesto de Egresos de los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009, apuntando por ejemplo, que en 2007 la Asamblea modificó sustancialmente el monto presupuestal enviado a las delegaciones, aumentándolo un 10% más.

La Asamblea Legislativa se ha convertido en el espacio donde se está generando el nuevo derecho que está normando efectivamente la convivencia civilizada entre nuestros ciudadanos. Este es el ámbito de donde está surgiendo la certeza jurídica y la confianza de los ciudadanos en el poder público. Estamos ejerciendo con rectitud y objetividad, nuestras facultades en materia de control y vigilancia, rendición de cuentas, de investigación y, en su caso, de aplicación de responsabilidades a los funcionarios que hayan incurrido en violaciones a la ley.

### **Autonomía financiera**

En este rubro, el marco jurídico de la ciudad todavía tiene un déficit provocado por los resabios del sistema autoritario que padecemos durante 70 años.

El solo hecho de que el Estatuto de Gobierno no especifique que tanto los organismos autónomos, como los Órganos de Gobierno gozan de autonomía presupuestal, nos coloca en una situación de desventaja que pone en entredicho la salud el verdadero sistema de separación y equilibrio entre los poderes constituidos en la Ciudad de México.

Por ejemplo, como resultado de la crisis que vive la economía mundial y su consecuente repercusión en nuestro país y en nuestra ciudad, la caída de los ingresos fiscales obligó al Gobierno del Distrito Federal, a ajustar el presupuesto de egresos aplicando una reducción general del 4.6%.

Frente a esta situación de emergencia y de acuerdo con nuestro sistema político, republicano y de separación de poderes, uno pensaría que la reducción presupuestal sería una medida imperativa para las dependencias del gobierno y para los organismos descentralizados de la administración pública. La sorpresa viene cuando el artículo 21 del Código Financiero del Distrito Federal, prácticamente obliga a los Órganos Autónomos y de Gobierno, a coadyuvar al cumplimiento de las normas de disciplina presupuestaria, a través de ajustes a sus respectivos presupuestos.

El asunto de fondo, no es el de oponerse a la actuación coordinada y la cooperación entre poderes, cuando se trate de situaciones de emergencia. Se trata de guardar el equilibrio republicano de la separación de poderes, evitando la intromisión entre poderes, violentando uno de los principios fundamentales de la autonomía tanto de los Órganos Autónomos, como de los de Gobierno, que es el de la autonomía presupuestal.

Por lo tanto, éste es un asunto que la próxima legislatura deberá atender con puntualidad, para evitar que desde la ley se violente el equilibrio republicano de división de poderes.

Salvo este tema, que es de primordial atención, con objetividad y sin temor a equivocarme, puedo afirmar que la Asamblea Legislativa es el Congreso más democrático y productivo del país. El camino por andar es largo y difícil, pero hemos consolidado las bases para fortalecer los logros y nuestro régimen democrático.

Muchas gracias.





## Reflexiones entorno a la autonomía financiera de los órganos constitucionales autónomos

Oswaldo Chacón Rojas\*  
Jorge M. Morales Sánchez\*\*

La proliferación que durante la última década han tenido los denominados *órganos constitucionales autónomos*, se debe entender a la luz del replanteamiento de la teoría clásica de la división de poderes, a la cual como menciona Caballero Ochoa, no se le debe concebir como la separación rígida de funciones y atribuciones como otrora, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado, los cuales requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas.<sup>1</sup>

Actualmente, las razones por las que surgen estos órganos son múltiples: enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia, especialización técnico-administrativa, cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y en el caso de la materia electoral, la necesidad de contar con garantías de imparcialidad en los procesos comiciales.

Su función en el sistema jurídico ha sido primordialmente controlar o equilibrar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, así como en el gobierno o en los parlamentos, tienen los partidos. Son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales y, para su buen funcionamiento, no sólo deben ser intérpretes de los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder.

---

\* Doctor en Teoría Política. Profesor e Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral del estado de Chiapas.

\*\* Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la UNAM. Especialista en Defensa e la Constitución por la Universidad de Castilla-La Mancha. Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización Electoral.

1 Caballero Ochoa, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica*, México, Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 30, 2000, p. 155.

Por esta razón, dichos órganos constitucionales deben tener ciertas particularidades muy específicas, que retomando a diversos doctrinarios como Manuel García Pelayo,<sup>2</sup> José Luis Caballero,<sup>3</sup> y Jaime Cárdenas,<sup>4</sup> podemos concluir que éstas son:

- a) Independencia jurídica de los poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional).
- b) Atribución de una o varias funciones del Estado (autonomía técnica).
- c) Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa).
- d) Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).

Conforme a lo expuesto, la autonomía se convierte en una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes formales del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que eventualmente pudiera mermar el adecuado funcionamiento del órgano que goza de esta cualidad.

Atendiendo a esos elementos, es fácil advertir que un auténtico órgano autónomo cuenta con especialización en su área, es decir, se trata de un órgano técnico que no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino solamente por el estricto acatamiento a la legalidad.

En ese tenor, la autonomía de la que gozan estos órganos constitucionales, debe entenderse como aquella potestad constitucional de la que dentro del estado, gozan estas instituciones, para regir los intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos propios, sin excluir, la subordinación a las normas emitidas por el poder público superior, esto es, el acatamiento estricto a las políticas pronunciadas por el órgano revisor constitucional.

Lo anterior significa que, en la medida que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, habrá de asegurarse y garantizarse su autonomía, siempre en estricto apego al principio de legalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio.

Dicha autonomía involucra desde luego, la capacidad de decidir respecto de la administración de los recursos que le son asignados, así como la garantía de que los mismos no podrán ser reducidos ni de ninguna manera podrá limitarse su ejercicio.

---

2 García Pelayo, Manuel, "El *status* del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, número 1, 1981, p. 12.

3 Caballero Ochoa, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica*, México, Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 30, 2000, p. 155.

4 Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 23.

Sin embargo, por la naturaleza propia de las actividades que desarrollan estos entes, en muchos casos su autonomía financiera<sup>5</sup> y presupuestal<sup>6</sup> se pone en riesgo, ya que los poderes ejecutivo y legislativo, principalmente de los estados, aprovechan que estos organismos no cuentan con garantías plenas de autonomía para presionarlos políticamente, principalmente en lo relativo a la aprobación de su presupuesto y a las disposiciones que en materia financiera dichos poderes dictan.

Además, la falta de instrumentos jurídicos, por medios de los cuales estos organismos constitucionales, puedan defender su autonomía financiera y presupuestal de factores externos, propicia que el principio de imparcialidad que debe regir el desempeño de sus funciones, se encuentre en permanente peligro.

Son pocos casos, en donde dichos entes han podido hacer valer el respecto irrestricto a estas esferas de autonomía, por ejemplo, encontramos que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, fue el primer órgano constitucional en realizar una defensa de su autonomía financiera, en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno de dicha entidad, promoviendo una controversia constitucional (31/2006) contra la aprobación y publicación de los *artículos 3o., 35 y Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis*, que facultaban al Jefe de Gobierno a realizar interpretaciones y ajustes presupuestarios de éste y otros órganos autónomos, así como la prohibición de que éstos autorizarán bonos o percepciones extraordinarias al salario de sus servidores públicos de mandos medios y superiores.

A lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señaló que estos órganos constitucionales cuenta con autonomía presupuestaria ya que tiene facultades para elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos, es decir, se autodetermina en el manejo de sus recursos económicos, sujetándose siempre a la normatividad de la materia, ello con la finalidad de que pueda funcionar y cumplir, libre de cualquier tipo de presión, con las atribuciones que tiene conferidas.

En efecto, en materia presupuestaria, estos órganos cuenta con la facultad de elaborar autónomamente su proyecto de presupuesto de egresos, el cual entregará al ejecutivo de su entidad, para que éste lo incluya, sin cambio alguno, al Proyecto de Presupuesto de Egresos del año correspondiente, que se entregará al órgano legislativo que deberá examinar, discutir y aprobar anualmente dicho presupuesto.

Ahora bien, una vez que dichos presupuestos le son asignados, estos entes poseen autonomía para el manejo, administración y ejercicio de su presupuesto, sujetándose siempre a la normatividad de la materia, es decir, lo anterior no implica que estos órganos pueda ejer-

---

5 Debemos entender por autonomía financiera, el uso y manejo propio del recurso que los organismos realizan en su régimen interior.

6 Debemos entender por autonomía presupuestal, la garantía que deben poseer estos organismos para recibir un presupuesto eficiente y necesario para el desarrollo de sus actividades.

cer arbitrariamente y sin ningún tipo de control su presupuesto aprobado, ya que sí son sujetos de fiscalización.

Por lo anterior, la Suprema Corte concluyó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al ejercer su competencia relativa a la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en lo que a la aprobación de los referidos artículos, violentó la esfera de competencias del Tribunal Electoral del Distrito Federal, ya que había una injerencia del órgano legislativo local sobre el órgano autónomo jurisdiccional, puesto que al pretender indicar cómo debe ejercer su presupuesto contravino su autonomía, ya que coloca a este organismo en un estado de intromisión, dependencia y subordinación respecto del órgano legislativo local.

Al igual que en el interior caso podemos señalar que en el Estado de Chiapas los órganos electorales que son autónomos constitucionales tienen la obligación de manejar el mismo sistema contable que utiliza los órganos del estado de esta entidad federativa, lo que propicia que cuando desean realizar algún tipo de transferencia o transacción entre sus distintas partidas tengan que solicitar y negociar con la secretaría de hacienda la autorización respectiva.

Por esta razón, podemos señalar que aún cuando dicha autonomía es reconocida por nuestro máximo tribunal, la falta de legitimación activa dentro de las hipótesis que contempla la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, imposibilita que los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas puedan promover este mecanismo de control constitucional que ha sido tan útil a los organismos del Distrito Federal. Lo anterior es así, ya que mientras el inciso k, de la fracción I, del referido numeral, señala la hipótesis de un conflicto entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, lo que permitió que los ministros dieran entrada a una demanda de un órgano constitucional autónomo,<sup>7</sup> el inciso h, de la misma fracción y artículo, precisa únicamente la hipótesis de una controversia promovida entre dos poderes de un mismo Estado, que siguiendo el contenido del artículo 116 de nuestra Carta Magna, estos son Ejecutivo, Legislativo y Judicial, descartando de manera tajante a los órganos constitucionales autónomos.

Por esta razón, consideramos relevante que la OPAM, encabece la exigencia de todos estos organismos locales, de que se realice una reforma constitucional dentro de nuestro sistema jurídico, que implique garantizar nuestra esfera de autonomía financiera y presupuestal, ya sea incluyendo a nivel de las constituciones locales, el porcentaje presupuestal que les deba ser asignado a estos organismos constitucionales, o legitimándolos a nivel federal para que puedan promover una controversia constitucional.

---

7 Ver, TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, Pleno, Tesis P./J.19/2007.

## Los organismos autónomos como garantes de la legalidad

Manuel de la Rosa Rivas\*

### Introducción

En el presente momento millones de personas se encuentran realizando operaciones civiles y mercantiles, otras más son transportadas, otras cultivan la tierra y otras van a sus trabajos, todas ellas tienen derechos humanos que deben ser tutelados, todas salen a la calle y son sujetas de diferentes ordenamientos administrativos, así mismo son sujetos de diversas relaciones fiscales, ya sean de impuestos, derechos, contribuciones especiales, de seguridad social y hacen honor al viejo refrán de que lo único seguro en esta vida es la muerte y los impuestos.

Por otro lado, tejen relaciones sociales entre ellas, generan e intercambian la riqueza de esta nación, salen adelante a pesar de todas las adversidades, bordan, tejen, planchan, lavan la ropa, lustran zapatos y velan por la educación de sus hijos.

Todos ellos cumplen en diversos órdenes con las normas establecidas, y de ese cumplimiento depende el desarrollo del país, podemos decir entonces que el cumplimiento, afortunadamente sigue siendo la regla general, mientras que la controversia es solamente una excepción.

Sin embargo nuestras leyes, sobre todo las de procedimiento, están orientadas principalmente a regular la controversia, a juzgar nuestros actos desde el punto de vista del conflicto, el cual no debe desatenderse, pero de ahí a que el mismo sea la regla general en el actuar cotidiano dista mucho.

Viene al caso aquí evocar una reflexión de San Pablo: “En efecto, cuando los gentiles, que no tienen ley, cumplen naturalmente las prescripciones de la ley, sin tener ley, para sí mismos son ley; como quienes muestran tener la realidad de esa ley escrita en su corazón, atestiguándolo su conciencia, y los juicios contrapuestos de condenación o alabanza...” (Romanos 2,14).

A este fenómeno le podemos llamar ley natural porque todo ser humano está sujeto a ella ya que contiene sólo los deberes que son derivados de la misma naturaleza humana y porque su esencia puede ser captada por la de la razón sin ayuda sobrenatural.

Sabemos, por ejemplo, por la ley natural, que el homicidio, el abuso de autoridad y el robo son males porque podemos razonar que violan derechos humanos fundamentales, así Marco Tulio Cicerón en su libro *La República*, escribe:

---

\* Presidente del Consejo de Administración de la Confederación Nacional Cooperativa de Abastecimiento y Distribución.

“Ciertamente existe una ley verdadera, de acuerdo con la naturaleza, conocida por todos, constante y sempiterna... A esta ley no es lícito agregarle ni derogarle nada, ni tampoco eliminarla por completo. No podemos disolverla por medio del Senado o del pueblo. Tampoco hay que buscar otro comentador o intérprete de ella. No existe una ley en Roma y otra en Atenas, una ahora y otra en el porvenir; sino una misma ley, eterna e inmutable, sujeta a toda la humanidad en todo tiempo...” (Cap. 3).

## La relación jurídica

Anatole France dijo en 1894: “En su majestuosa igualdad la ley prohíbe al rico y al pobre por igual: dormir bajo los puentes, pedir limosna en las calles y robar pedazos de pan”.

Es por ello que normalmente asociamos al Derecho como una ley o como un conjunto de leyes, sin reparar en la justicia de la norma, su aplicabilidad en todos los casos, la equidad en su ejecución, pero sobre todo en el fin que se persigue con la aplicación de las leyes.

Podemos definir entonces a la ley (relación jurídica) como: Un sistema de reglas normalmente usadas como protección de las instituciones sirviendo como un mediador social primario en las materias políticas, económicas, y sociales, así de acuerdo con Aristóteles en “Las Leyes” podemos decir que: “La regla de la ley es mejor que la regla de cada individuo”.

Entonces para implementar y hacer y vigilar la obligatoriedad de la ley y dar servicios al público, la burocracia, las fuerzas armadas y de policía son fundamentales, por cuanto de acuerdo a la ley que los ha generado deben orientarse al bien general.

Es claro que las normas de las controversias no pueden ser aplicables en todos los casos a todas las relaciones jurídicas, que como se ha demostrado, tienen una naturaleza mucho más amplia, por responder a la realidad cotidiana, que ni siquiera el orden jurídico más perfecto podrá amparar.

Para ello existen los Organismos Autónomos en México, su función pues, no es menor que la de la Administración Pública tradicional, que la de nuestras Cámaras Legislativas y que la de nuestros Poderes Judiciales y en el orden de ideas expuesto, pueden ser mejores mediadores sociales primarios al aplicar la ley, pero no solamente agotar su función en tal aspecto, sino que permiten una más ágil adecuación de la interpretación legal a los problemas surgidos por la realidad histórica.

Entonces es lícito concluir que si existe una normatividad orgánica y de resolución a las controversias, no es menos cierto que esas normas deben ser aplicadas por los organismos autónomos de acuerdo a normas adjetivas que les sean propias.

## Sujetos

Indudablemente los sujetos de la relación jurídica en los organismos autónomos no deben ser considerados jamás exclusivamente como unos centros de imputación jurídica o como sujetos en los que se ha actualizado el supuesto de alguna de las potestades del Estado en una concepción legalista, abstracta y ahistórica; mucho menos cuando los individuos merecemos ser mejor comprendidos como actores autónomos de esa relación jurídica en ejercicio de la libertad de trato con los demás.

Si para ello tenemos que enderezar una crítica en contra de los “valores jurídicos tradicionalmente aceptados”, bienvenida sea pues esta crítica, siempre será inmanente cuando con el uso de las normas tradicionales se atenta a diario contra el natural desarrollo histórico de las mismas instituciones.

Por lo tanto, una teoría racional del Estado debe sacarnos de las normas fascistas de venganza para probar ante la opinión generalizada como se pueden aplicar nuevas fórmulas para realizar las potencialidades que cada individuo tenemos, por modestas que ellas sean.

Hasta aquí la tentación de mantenernos en la teoría es grande, sobre todo si atendemos al hecho de que la crítica a los valores jurídicos tradicionalmente aceptados no debe atentar en contra de principios constitucionales que son sustento de nuestra legalidad, es por ello que nos referiremos a los criterios que norman el acceso a la justicia en los organismos autónomos y que han generado una meta, legalidad que si bien no tiene un sustento fundamentado y motivado, como diría el Quijote: “Cabalga Sancho”.

Aunque toda la jurisprudencia del mismo rango tiene la misma validez, no es explicable como a diario tiene preminencia aquella que se refiere a las formas de acreditar el interés jurídico, de tal manera que se ha convertido en un verdadero valladar infranqueable para un individuo al que se la ha cerrado la única forma legal de vida, pues son cotidianas las resoluciones contenciosas administrativas que niegan el derecho a la justicia a quienes no exhiben una licencia, a pesar de que el acto reclamado sea precisamente la negación de la licencia, o bien tengan por no acreditado el interés jurídico, desechando de plano cuando ello es precisamente materia del juicio, en fin que muchas son las injusticias cometidas por aplicar a rajatabla la jurisprudencia en materia de amparo.

Pero, sorprendentemente no se está aplicando la Ley de Amparo ni tampoco el Código Federal de Procedimientos Civiles, sino una Ley que tiene una génesis y un significado muy diferente, pues el juicio que se tutela era una acción popular en su origen, es decir muy alejada del formalismo y de lo estricto del procedimiento de garantías, lo cual correspondía a un medio de control popular de las decisiones administrativas que comenzaban a ser un problema para el poder público, para los tribunales de amparo ... y para los particulares.

Si recorriéramos el Tribunal de lo Contencioso Administrativo encontraríamos que por abrumadora mayoría la gente piensa que la excesiva formalidad no aporta nada a su procedimiento, inclusive la misma autoridad federal lo considera excesivo frente al de garantías, lo cual ya es mucho decir.

Por ello, tanto la ejecución de la sentencia del contencioso administrativo tiene dificultades, cada día está más alejada del pueblo que a diario requiere una acción eficaz en contra de un poder público que sin control puede volverse abusivo, como ha sucedido en diversas épocas de la historia, a nadie conviene tener fábricas de sobreseimientos, no podemos sostener que en forma absoluta la jurisprudencia de amparo, nacida de supuestos legales diversos, sea aplicable siempre en el Tribunal Contencioso Administrativo.

Estas reglas no escritas, dicho sea de paso, violan en la mayoría de los casos la rica jurisprudencia acumulada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo durante muchos años.

## Objeto

El objeto de la norma jurídica es generar, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, sin embargo no existe una definición universal de norma, lo cual dejaría al mundo del deber ser sin objeto.

Sin embargo, la ley moral natural sí existe, según santo Tomás de Aquino, "...no es otra cosa que la luz de la inteligencia infundida en nosotros por Dios. Gracias a ella conocemos lo que se debe hacer y lo que se debe evitar. Dios ha donado esta luz y esta ley en la creación..." (*Veritatis Splendor*, n. 40), existe entonces un imperativo de justicia dentro de todos nosotros, ¿pero estará redactado como norma?

Hace no muchos años cuando litigamos en contra de la reforma fiscal que colocó el IVA en la tasa de 15%, como objetamos el destino de los impuestos, el entonces Procurador Fiscal de la Federación manifestó que el objeto y el destino de los impuestos estaba fuera de la relación fiscal, porque los impuestos sólo requerían de su promulgación, que no podían ser objetados ni por medios jurisdiccionales y que toda consideración acerca de su justicia resultaba inútil.

El amparo que apoyamos muchos a lo largo de la República se sobreesayó por las circunstancias procesales que se suelen invocar en estos casos, sin embargo sirvió para que quedaran fuera del IVA los alimentos y las medicinas y para que el diferencial transitorio entre el 10% y el 15% de la tasa correspondiente se aplicara directamente a los municipios.

Pero la historia de los individuos que dieron ese golpe de poder cambió, sucedió entonces que el Diputado Presidente había festejado la reforma en mérito con un ademán que sería recordado en todo el mundo y que la gente, al ir a votar también lo recordó, el partido hasta entonces invencible perdió la elección y aquel ex procurador fiscal ya tampoco está dentro de ese partido.

Al comentar lo anterior seguramente vienen a la mente muchos otros casos mejor contados, pero en lo que podremos estar de acuerdo es en que podríamos escribir la historia de la humanidad disertando acerca de la pregunta ¿Es lícito pagar impuesto al César?, y obviamente de la sabia respuesta que siguió.

Si para impugnar una obligación se exige al particular la legitimación correspondiente, no es menos cierto que para exigir el cumplimiento de esa obligación la autoridad también la debe tener.

Quienes tenemos edad para contarle hemos visto con preocupación cómo los legisladores, los funcionarios y los aspirantes a ello han visto endurecer las normas sancionadoras una pretendida panacea altamente redituable en votos, ahora ya se pide la pena de muerte, ¿pero una norma dura es imagen de justicia?



Los encargados de la vigilancia de la función pública pueden dar testimonio de que no es así, pues la gran tentación de venganza o de aplicar penas trascendentes no ha redundado en la optimización de esa vigilancia tan necesaria en nuestra atribulada patria.

Baste señalar que al efecto, en materia de responsabilidades, se ha declarado supletoria la norma adjetiva penal, luego la civil y ahora las dos, sin que se sienta si realmente el zapato acomoda, precisamente porque no está en la controversia toda la solución, menos aún si no la hay.

Cuando a diario se recorren oficinas escucha uno muchas quejas de los inferiores, de los superiores y de los compañeros y salvo los casos de auténticos chismes, en esas quejas se encuentran preocupaciones por mejorar el servicio, después de todos esos años de circular por esas oficinas hemos conocido a buenas personas y a otras no tanto, sin embargo el servicio mejora cuando existe una buena relación y viceversa, por razones que podrán explicar verdaderos especialistas, pero creo que todos estarán de acuerdo en que la mejoría en el servicio rara vez se ha logrado endurecer las normas nada mas por que sí.

Entonces podemos iniciar una respuesta en el sentido de que el Derecho no está en la norma, sino en la relación social, de la cual la norma es expresión.

Los estudiosos dirían que se aparece entonces un grave problema seriamente planteado por la filosofía contemporánea a cualquier tipo de reflexión moral: el problema de los límites y de la validez universal de la razón, pues el tipo de reflexión que convence de la validez de una norma puede variar de una cultura a otra, así un precepto particular podría no ser universal, lo que sin embargo es cierto, es que cada uno actúa según el dictado de la propia convicción, cualesquiera que sean los instrumentos de argumentación de que pueda disponer.

Sin embargo, salvo los casos que podríamos denominar como dramas de la interculturalidad o bien los de objeción de conciencia, el convencimiento de que el cumplimiento de la ley es bueno para todos es constante en nuestra sociedad.

### **Contenido normativo**

Es aquí precisamente adonde debemos tratar las cuestiones inherentes a la justicia de la norma, su aplicabilidad en todos los casos, la equidad en su ejecución, pero sobre todo en el fin que se persigue con la aplicación de las leyes.

Norberto Bobbio en su libro "Teoría de la norma jurídica" se ocupa con bastedad del tema y nos explica que existen la justicia, la validez y la eficacia como criterios de valoración de la norma jurídica independientes entre ellos, pero es poco lo que podemos concluir acerca de las formas cotidianas de cumplimiento de estas estructuras tan formales, desde su propia enunciación.

John Kenneth Gallbraith en su libro "El Nuevo estado industrial" nos dice que si queremos hacer que un grupo de personas que van pasando en una calle abandonen su quehacer para cavar una zanja que necesitamos, podríamos pararnos del otro lado de la calle con una bolsa de dinero y premiar a los que nos apoyen, ello tendrá éxito seguramente mientras dure

el dinero, podríamos también sacar una pistola y amenazarlos, hasta que alguien llegue y nos quite la pistola y muy probablemente esa fosa servirá para enterrarnos, podríamos entonces pararnos en la esquina a gritar que si no se hace esa zanja será el fin de nuestra civilización, pues se desatarán todas las calamidades del Apocalipsis y me ayudarán a cavar hasta que se den cuenta de que no pasó nada, o podría sentarme con mis vecinos a platicar sobre la conveniencia de la zanja, quizás no la hagamos, pero el resultado de esa plática será sin duda producto de la cooperación.

Es evidente que una norma, como producto de los humanos, nunca será perfecta, pero de su cumplimiento depende el perfeccionamiento del gobierno, de ahí que si las normas son defectuosas o su aplicación es venal los particulares resultarán afectados por la injusticia que ello implica, pero esa afectación será aún mayor y trascendente cuando un gobierno pierde credibilidad y autoridad.

En nuestro país existen muchas escuelas de Derecho, la mayoría con buenos programas de estudios, pero es prácticamente imposible encontrar alguna que enseñe cómo hacer leyes, ello es prácticamente una función reservada a los “nomotetes”, aquellos legisladores griegos que daban el nombre a las cosas según lo dijo Sócrates en el Cratilo; en efecto, se piensa que el conocimiento de la manera de hacer las leyes es una especie de sabiduría hermética, no dada a conocer inclusive a la mayoría de los legisladores, por ser patrimonio de los detentadores del poder en cada fracción parlamentaria, sin embargo, ello no implica que existan proyectos de nación diferentes que correspondan a una actividad legislativa congruente, pues en los hechos son sólo reacciones a los hechos que se van dando, así es claro que dada la baja de la recaudación federal, se intentará otra nueva reforma fiscal en donde se intentará gravar con IVA los alimentos de primera mano y las medicinas, aumentar la base gravable del IETU o una ingeniosa combinación de impuestos, así de nuevo se generará una crisis parecida a la del anterior intento de aumentar los gravámenes, ponderada únicamente por la composición del próximo Congreso.

Anteriormente la agenda legislativa dependía de las necesidades del Ejecutivo y eso era el programa de gobierno, ahora se depende de una variedad de intereses que antes no eran visibles y la resultante a la hora de hacer las normas depende de los intereses en juego.

Es entonces fundamental sincerarnos y declarar que las normas son las expresiones políticas del poder enunciadas con carácter general y obligatorio.

### **Necesidad de los organismos autónomos**

La conclusión anterior puede sonar cruda, pero no puede negarse su validez, por tanto es necesario abordar el problema de contenido patrimonial del Derecho como requisito de validez normativa de acuerdo a la mayoría de las teorías. “En las relaciones entre particulares hay que distinguir las relaciones no patrimoniales: existencia y capacidad de las personas físicas y morales, matrimonio y parentesco; y las relaciones patrimoniales: propiedad y

sus desmembramientos o derechos reales, sucesiones hereditarias y obligaciones incluyendo sus fuentes y los derechos reales accesorios de las obligaciones”.<sup>1</sup>

En este momento no podemos evadir tratar el problema de la subsistencia económica de los Organismos Autónomos, es claro que no podemos llegar a la conclusión de que ellos acaben cobrando por tutelar los derechos humanos o la función pública, a pesar de que no falte quien lo sugiera, por lo contrario, de acuerdo a lo ya señalado, la necesidad de la existencia de los mismos no puede ponerse en duda, por ello [el] procedimiento autónomo de sus decisiones es fundamental para justificar su existencia.

Evidentemente una buena decisión en las materias que implican a los organismos autónomos justifica todo el dinero gastado en ellos, por ello, deben siempre responder a su objeto y proteger a los sujetos que su normatividad ampara, pues como se ha demostrado, su existencia no se justifica únicamente por las decisiones políticas que los han creado, sino por un ideal de justicia al cual siempre deben ser fieles. Muchas gracias.

---

1 Bonnecase, *Introduction a l'étude du Droit*, t. I, núms. 3 a 45.



## Reflexión sobre la autonomía de los organismos públicos autónomos y la participación ciudadana

*Carlos Nava Pérez\**

Señoras y señores, concurrimos a este encuentro anual, en su cuarta edición, de los organismos públicos autónomos para actualizarnos con el intercambio de experiencias profesionales; enriquecer el debate y fortalecer los objetivos centrales de los órganos públicos autónomos que como parte del sistema político administrativo sustentan y defienden los principios de la libertad crítica y autocrítica, científica y social.

Así lo exige la democracia plural y participativa que amplios sectores de la población, ciudadanos, servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil, estamos empeñados en construir y consolidar a través de la educación en su sentido más amplio e integrador.

Educación integral cuyos alcances no se limitan sólo a los espacios de enseñanza y formación teórico-conceptual, ya que la educación entendida y asumida así, postula, en su esencia y contenidos originarios, la demanda ciudadana de evolución y transformación estructural para toda la vida institucional del país y su gobernabilidad auténticamente democrática.

En esta visión van implícitos y deben hacerse explícitos, concretos y efectivos, el combate a la corrupción en cualquiera de sus formas y manifestaciones; el propósito expreso en el sentido de que el presupuesto y el patrimonio públicos sean defendidos en su aplicación y preservación, con estricta observancia a las leyes y ordenamientos, que nos hemos dado y debemos perfeccionar, para construir el bienestar individual y colectivo de la sociedad, no como conceptos abstractos sino como prácticas cotidianas que, tangiblemente, se manifiestan en todos los ámbitos de nuestra actividad, individual, social y comunitaria.

Estos compromisos están inscritos en la agenda de nuestro quehacer institucional como un deber ineludible de quienes asumimos el reto de participar, como servidores públicos, dentro de la administración en sus ámbitos federales y locales.

Como un deber que implica también el estar sujetos al escrutinio público de la sociedad en su conjunto, a través de sus representantes populares, de las organizaciones civiles, de sus medios de comunicación e información; y, sobre todo, de las diferentes visiones y percepciones que tienen y tendrán las actuales y futuras generaciones de mexicanos.

---

\* Secretario Administrativo del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

No es gratuito ni retórico, entonces, acudir, una y otra vez, a las lecciones de la historia pasada y contemporánea de nuestro país; para mantener vigentes los principios rectores en cuanto a la rendición de cuentas en todos los campos y esferas de actuación en que se produce la interacción dinámica de lo público y lo privado.

Rendición de cuentas que implica la fiscalización en cuanto al origen, formación, generación y distribución de la riqueza, dentro de los límites establecidos en su legalidad, legitimidad y medios para producirla; porque ello determina la obligatoriedad de la transparencia, con el objeto de evitar, combatir, sancionar y penalizar a quienes (sean personas, grupos o facciones), obtengan beneficios económicos ilegítimos; evadan las obligaciones fiscales básicas; ejerzan arbitraria, prepotente e impunemente el tráfico de influencias, desde los cargos públicos o las cúpulas empresariales.

El despliegue de éstas conductas negativas sigue alentando y alimentando el fenómeno de la corrupción; fenómeno que cada vez alcanza nuevas y sofisticadas formas de actuación que vulnera la credibilidad del hacer y el quehacer público, erosiona las instituciones y va generando, entre la mayoría de la ciudadanía, irritación y descontento de manera exponencial.

En los últimos meses la dimensión social de esta irritación y descontento encontró su correlato a través de las conclusiones y recomendaciones que formuló e hizo del dominio público, la Auditoría Superior de la Federación en su Análisis e Informe de Resultados de la Cuenta Pública 2007, que pudo determinar multimillonarios subejercicios, la opacidad y el subregistro en cuanto a la aplicación del presupuesto federal y el comportamiento del gasto; actuación irresponsable e insultante para una nación como la nuestra de más de 100 millones de habitantes en donde más del 50% tiene que sobrevivir dentro de los estrechos márgenes de la crisis económica, la pobreza crítica y el desempleo, la alta vulnerabilidad de su salud y la migración de nuestra juventud más allá de las fronteras nacionales.

Este descontento que ha provocado justa indignación colectiva cuando en las últimas semanas nos hemos enterado por la vía más cruel de la tragedia humana, sobre las prácticas corruptas del contratismo, la concesión ilegal y la impunidad, en cuanto al arrendamiento de espacios físicos cuestionablemente habilitados como estancias y guarderías infantiles, que enlutaron no sólo a decenas de familias sonorenses sino a todos los mexicanos.

Tragedia que dejó ver la magnitud de la corrupción cuando se documenta que de las mil 553 guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social en el país sólo se tiene un registro incompleto del 70%; y, que el 30% de estos espacios operan sin registro y sin cubrir los requisitos básicos de seguridad y protección civil, extinguidores, salidas de emergencia, botiquines de primeros auxilios, alarmas y retardantes del fuego; fallas y deficiencias que, ahora reconocen torpemente las autoridades, fueron reportadas desde 2005, como producto de los acciones de fiscalización y de auditorías de desempeño a las que nadie hizo el menor caso.

De ahí que nuestra labor como servidores públicos exija cada vez de más energía y coordinación metodológica en cuanto a los sistemas y procedimientos administrativos; en cuanto a la aplicación y supervisión del presupuesto público; de contratos de adquisiciones y prestación

de servicios; para que las conductas negligentes no solamente sean sancionadas en el ámbito puramente administrativo sino que se amplíen y extiendan a los ámbitos jurídico-penales, sin privilegios ni distinción de fueros o apellidos.

Por ello es imprescindible, entre otros factores esenciales, que los órganos de fiscalización y control ejerzan plenamente la autonomía que han demandado y que aunque ya está incorporada en el cuerpo constitucional, como en la mayoría de los marcos jurídico-normativos de las entidades federativas, esta autonomía no quede sólo en letra legal que se acata pero no se cumple.

Aquí conviene reiterar y reconocer que han sido los organismos de derechos humanos quienes más puntualmente han pugnado por esa estricta observancia y cumplimiento de la ley al lado de los órganos de fiscalización y control, en consonancia con la demanda ciudadana, así como también vale la pena puntualizar, que en el caso de una tragedia semejante como lo fue el caso del News Devine en el D.F., en donde perdieron la vida adolescentes y jóvenes por el único delito de festejar un fin de cursos escolares.

De no ser por la intervención directa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la denuncia e investigación contundentes con que orientó a los padres de familia contra la corrupción y la represión ejercida contra sus hijos, estaríamos ante un caso más de impunidad y encubrimiento.

Por ello no es gratuito que los organismos públicos autónomos en su conjunto estén confrontando y padeciendo presiones de la más diversa índole que van desde la minimización y escasa difusión en medios de sus resultados y observaciones, la lentitud involuntaria o deliberada para la instauración de los procesos disciplinarios administrativos, patrimoniales y penales, por parte de las autoridades competentes; hasta la reiterada pretensión de condicionar sus actuaciones de auditoría, supervisión, verificación y resultados, a recortes y ajustes presupuestales, con la justificación entendible, pero no justificable, de la crisis económica cierta.

Esta justificación se vuelve insostenible cuando vemos y sabemos de los dispendios y los excesos de las cúpulas y las elites gobernantes que, en el colmo de la sinrazón, también pretenden disminuirle recursos económicos a las universidades públicas y los centros de investigación científica de enseñanza media y superior, cuando de manera insensible, unilateral y autoritaria, la hacienda pública federal determinó un recorte presupuestal del orden de los 34 mil millones de pesos, lo que afectaría gravemente a los centros de enseñanza superior como áreas estratégicas del desarrollo de la nación además de que, indiscutiblemente, la gobernabilidad del país depende también de la estabilidad de sus universidades.

Es inaceptable que se atente contra la fuente originaria de la autonomía que logró nuestra máxima casa de estudios (1929) y las universidades públicas de México, que han sido el modelo a seguir para que dentro de la pluralidad y la diversidad de corrientes de pensamiento, de formación intelectual, académica y científica; para que las instituciones más jóvenes de nuestra insipiente aun vida democrática, sigan produciendo los sistemas, las metodologías y la

formación especializada de generaciones de profesionales capaces de combatir la corrupción y de construir la cultura cívica de los actuales y futuros servidores públicos.

Esta cultura cívica debe ser actitud y conducta cotidianas del individuo, el grupo familiar y la comunidad, como forma de vida asumida sin falsas pretensiones de riqueza mal habida, de arbitrario uso y abuso del poder público en función del cargo que se ostente dentro de las instituciones; de la concesión discrecional por amiguismo o del contratismo, semiculto y oneroso en contra del patrimonio público, que se entrega a personas que son afines a los intereses materiales, de grupo o facción, pervirtiendo y distorsionando la esencia y el sentido de las políticas públicas.

Con franco espíritu universitario he seleccionado de entre las enseñanzas del maestro Mariano Otero (dictada en 1842), una que es especialmente ilustrativa y que nos dejó con visión de futuro; cuando nuestro país apenas nacía a la vida independiente, cuando se defendía a México de la invasión extranjera, se luchaba por restaurar la República en su visión democrática y soberana.

La comparto con todos ustedes porque tenemos que fortalecer los principios y convicciones que nos animan como servidores públicos. Salir al paso y hacer frente común contra la delincuencia organizada encubierta o descubierta, que siempre está al acecho de nuestras limitaciones, errores y deficiencias.

Reflexión que forma parte de la memoria histórica de nuestra sociedad y que en la actualidad es plenamente vigente: "...La adquisición de las leyes que con el menor sacrificio posible garanticen a cada individuo la satisfacción de sus facultades o derechos, depende de que el progreso de las relaciones materiales de la sociedad haya creado en el mayor número de los ciudadanos que la componen la necesidad de gozar de esos derechos... El establecimiento de un orden social equitativo y justo, en el que la libertad sustituya completamente a la servidumbre, la igualdad a los privilegios y la voluntad nacional a la fuerza bruta, depende también de la realización de estas condiciones..."<sup>1</sup>

Los órganos públicos autónomos en nuestro país han logrado avances substanciales en un breve lapso de tiempo, si lo ubicamos dentro del contexto de nuestras dos centurias de vida independiente, como nación soberana cuyo trazo original se dio en la segunda década del siglo XIX (1821).

A pesar de este lento y difícil aprendizaje en la construcción de instituciones, no exento de ataques, asonadas, golpes de estado, dictadura y crímenes contra la sociedad y su conjunto; ha podido sobreponerse el ideal democrático-republicano de la doctrina juarista, el deber constitucional y la obligación de la rendición de cuentas, el informe anual ante la representación popular sobre el estado que guarda la nación, su hacienda pública y bienes patrimoniales; los tratados, convenios, permisos y concesiones sujetos al más estricto apego de la Ley para la explotación uso y comercialización de nuestros recursos, sin más límite que

---

1 Carmona, Fernando (Comp.), *El drama de América Latina, el caso de México, Cuadernos Americanos*, 1964.



el derecho soberano que la nación tiene, en todo tiempo y circunstancia, sobre los mismos, quedando claramente establecido que el interés prioritario siempre será el de la sociedad por voluntad de su mayoría ciudadana y que nadie, aun los que están investidos de poder y de mandato de gobierno, pueden suplantarla.

Prácticamente durante poco más de la primera mitad del siglo XX, estos principios doctrinarios fueron gravemente vulnerados por el autoritarismo de Estado, tanto en las políticas públicas como en las concesiones a empresas privadas nacionales y extranjeras, con las honrosas excepciones de la nacionalización petrolera, los ferrocarriles nacionales, la lotería nacional para la asistencia pública y la producción y generación de nuestra industria eléctrica.

La rendición de cuentas devino en un estancamiento ritualista de informe presidencial anual, su glosa y análisis, en el que la ciudadanía tenía una participación pasiva, marginal e intrascendente; a las maratónicas formulas y formas cortesanas el imaginario colectivo y el juicio crítico popular llegó a descalificarlo, con acida ironía, como “la danza de los millones” y “el besa manos” cada primero de septiembre.

Caciques políticos y empresarios eran los más interesados en que la rendición de cuentas no pasara más allá del informe formalista, sin que nadie o casi nadie, se ocupara de su análisis, investigación y verificación.

Mil y una atrocidades se cometieron contra el patrimonio nacional, mil y una familias detentaron la riqueza y ejercieron el poder público apoyado en la fuerza represiva del Estado cuando las voces disidentes minoritarias denunciaban robo, despojo y corrupción.

Tuvo que ser la fuerza de la razón, la exigencia de la ciudadanía encarnada en sus más jóvenes generaciones universitarias, politécnicas y magisteriales las que llevaron al límite de lo inocultable los agravios a la nación, el imperativo histórico de las libertades democráticas básicas en su cumplimiento y que la rendición de cuentas de la administración pública se diera más allá de su formalismo protocolario.

Así, las reformas democráticas de representación popular lograron romper el monopolio de la “verdad oficial” y por esta vía se sentaron las bases para la construcción de los órganos públicos autónomos, en fiscalización, derechos humanos e impartición de justicia.

Son apenas tres décadas de este esfuerzo sostenido y creciente (1979 LFOPPE-ASF 2009). Sin embargo aun hay nuevas etapas dentro del proceso que hay que construir y al propio tiempo consolidar las instituciones y dependencias responsables de la fiscalización ante los riesgos de perder lo hasta ahora construido y que la autonomía de su vida institucional quede trunca o disminuida.

De ahí la importancia vital de este y otros encuentros en donde el debate, la crítica constructiva, las propuestas y alternativas científicas y tecnológicas puedan circular libremente en esta corresponsabilidad de cara a la ciudadanía y sus órganos de representación más decantados.

De ahí nuestro compromiso renovado para que el acceso a la información pública no siga condicionada a recursos evasivos y prácticas dilatorias que en esencia dejan ver la intención deliberada en el sentido de que por los términos y plazos en la aplicación de la Ley de Responsabilidades, las irregularidades administrativas, el daño patrimonial, por el simple transcurso del tiempo, queden prescritas con el manto negro de la impunidad.

De ahí también (y esto es la tarea mayor en que estamos inmersos), que la autonomía plena presupuestal y financiera, técnica, de gestión, de organización, de operación y de información; no quede sujeta a los cambios o vaivenes de los agrupamientos político-partidarios, de diverso signo ideológico, trianual, quinquenal o sexenalmente; ni mucho menos penda sobre los órganos públicos autónomos la espada de Damocles de los recortes y los ajustes unilaterales de los recursos económico presupuestales que en cada caso el poder legislativo aprueba para cada ejercicio anual.

Tenemos que trabajar intensa y conjuntamente en el proyecto de los presupuestos multianuales de los órganos públicos autónomos con la misma energía o mayor, en la dirección y la ruta que está marcando la sociedad civil, del mismo modo en que se ha planteado la urgente e imperativa actualización de las leyes reglamentarias de los mandatos constitucionales en cuanto al plebiscito y *referéndum*, instrumentos todos éstos de indiscutible conceptualización democrática que por las vías pacíficas e institucionales aseguren certeza, objetividad e imparcialidad del quehacer institucional en su conjunto.

Por las reflexiones aquí expuestas y a manera de conclusiones señalo las siguientes:

- 1.- Los órganos públicos autónomos surgieron como legítimo reclamo de la sociedad civil y deben ser garantía plena para que el Estado cumpla estrictamente con sus funciones y realice las políticas públicas, acciones de gobierno y ejercicio del presupuesto de la nación sin excesos ni arbitrariedades.
- 2.- El sentido y dirección de los órganos públicos autónomos no ha cubierto plenamente las exigencias y expectativas que en ellos puso la sociedad civil a partir del rompimiento del Estado autoritario cuando logró ciudadanizar sus instituciones democráticas básicas y fundamentales, pero que en franco retroceso, éstas han sido vulneradas y penetradas por las cúpulas interpartidarias con acuerdos y cuotas de poder al margen de la ley que están agravando a la ciudadanía y pueden llevar al país a las horas negras de la ingobernabilidad por la falsa representación y la negación de los derechos humanos.
- 3.- La llamada de atención, el reclamo que se está percibiendo en las últimas semanas por parte de las más diversas expresiones de la sociedad civil no se reduce al voto de castigo o al voto nulo, debemos entenderlo claramente, significa el creciente descontento y la irritación social que manifiesta su franco desacuerdo con las formas de gobierno que toleran corrupción disfrazada o encubierta, impunidad entre las cúpulas gobernantes y los partidos, opacidad y manipulación del presupuesto público por las prácticas discrecionales e ilegales de la concesión sobre la obra y los servicios públicos.

Finalmente, cabe señalar la sociedad, en estos momentos, manifiesta con sus expresiones una exigencia a los organismos públicos autónomos para que, como parte del Estado, retomen la ruta perdida en su papel de potencializar a la ciudadanía frente al gobierno.

Retomar la ruta perdida equivale para los órganos autónomos, entre otras cosas, a eliminar la opacidad en la designación de sus titulares, alimentar la profesionalización para garantizar el blindaje contra la penetración en sus estructuras administrativas, a través de cuotas de poder determinadas por los vaivenes de los conflictos políticos; defender e impulsar una auténtica autonomía presupuestal; ya que, el control presupuestal se convierte en un factor de inhibición de la función. Los recursos que se les asignen deben responder a la planeación de las necesidades y de las metas tanto a corto como a mediano plazo, y no a la fijación de techos presupuestales en función de los cuales hay que ajustar las metas. Los presupuestos multianuales, resultan una mejor opción de certeza financiera y operativa.



## La autonomía de los órganos de fiscalización

*Benjamín Reyes Torres\**

### Consideraciones

Desde una perspectiva etimológica, el concepto de autonomía indica toda posibilidad de autodeterminación, entendida como la potestad de un órgano para darse su propio ordenamiento jurídico. Establece la capacidad de un órgano “no soberano” para establecer las normas jurídicas que habrán de regularlo, pero que precisamente por su característica de no soberanía, las normas creadas se encuentran estrechamente subordinadas al sistema de fuentes del derecho del que forman parte.

### Situación constitucional de los entes fiscalizados en México

Los artículos 79, 116 y 122 de la Constitución, son claros al advertir que la entidad de fiscalización superior de la Federación, y las entidades estatales de fiscalización, dependen orgánicamente de la Cámara de Diputados y de las legislaturas de los estados respectivamente, que de manera institucional están dotadas de “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 dispongan sus leyes. Es necesario resaltar que no se alude a ellas, como órganos constitucionales autónomos como lo hace con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, o el Instituto Federal Electoral, las cuales no dependen de alguno de los poderes tradicionales y que hace de estas instituciones órganos constitucionalmente autónomos.

Por ello, la mención constitucional que vincula de forma orgánica a las entidades de fiscalización con el poder legislativo, conduce a concluir que las entidades de fiscalización en México no deben considerarse como “organismos públicos constitucionalmente autónomos” sino que se identifican más bien con los denominados órganos de relevancia constitucional. Cabe hacer notar que en el sistema jurídico mexicano no existe un tipo de ente intermedio entre los órganos institucionales autónomos y los entes públicos federales y estatales, que es el que correspondería con la tipología de los órganos de relevancia constitucional y que identificaría a las entidades de fiscalización.

---

\* Asesor principal de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Constitución es, además, la norma que “limita” el nivel de autonomía de las entidades de fiscalización al establecer su pertenencia orgánica al Poder Legislativo. Esta pertenencia no implica ningún sentido de dependencia funcional de los entes fiscalizadores respecto al legislativo, porque una interpretación así es sencillamente contraria a la norma profesional de independencia de las entidades fiscalizadoras que en cualquier contexto se considera esencial para que pueda cumplir con su cometido desde criterios eminentemente técnicos y especializados, y al margen de consideraciones de tipo político que pudieran entorpecer el rigor con el que realizan sus funciones.

Es necesario resaltar que los resultados emanados de las entidades de fiscalización constituyen la precondition para que los órganos deliberativos puedan ejercitar, en un momento posterior, las correspondientes atribuciones de control político y económico. Pero la distinción más relevante, consiste en que el control realizado por las entidades de fiscalización es un control de naturaleza “objetiva” porque el propio objeto de control (gasto ejercido y programas públicos ejecutados) se inspecciona bajo estándares de valoración jurídicos y técnicos, predeterminados y sujetos a escrutinio y verificación, mientras que el control parlamentario es, en esencia, un control de naturaleza “política”, en donde no existe un *canon* fijo y predeterminado de valoración, y en donde el objeto de control, se afronta a través de criterios de oportunidad política.

Como se mencionó anteriormente, los artículos 79, 116 y 122 de la Constitución señalan que la entidad de fiscalización superior de la Federación, de los estados y del Distrito Federal, serán órganos 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 dispongan sus leyes, en la disposición se identifican textualmente dos ámbitos de autonomía, al señalar que “tendrá” autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

Sin embargo, la interpretación armónica del precepto indica que en realidad se individualizan cinco ámbitos concretos en los que se proyecta el concepto de autonomía, pues el precepto estipula de inmediato “y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, y resoluciones”, los cuales se pueden enlistar de la siguiente forma:

- a) Autonomía técnica
- b) Autonomía de gestión
- c) Autonomía organizativa
- d) Autonomía funcional
- e) Autonomía de resolución (decisoria)

### **Principios básicos para la autonomía de las entidades de fiscalización en México**

#### *Autonomía técnica*

La concepción etimológica sugiere que la autonomía técnica implica la capacidad que se reconoce a un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización, sin depender de criterios de comportamiento citados desde otro órgano.

La autonomía técnica confiere a las entidades de fiscalización la capacidad de realizar la fiscalización de los recursos públicos mediante operaciones jurídicas y contables ajenas, en principio, al comportamiento político de las instituciones.

#### *Autonomía de gestión*

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, gestión significa “Acción y efecto de gestionar” y “acción y efecto de administrar”. Gestionar, por su parte, significa “Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera”. Administrar, en cambio, significa “Dirigir una institución”, “Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes”, “Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad”, “Suministrar, proporcionar o distribuir algo”.

La autonomía de gestión, de las entidades de fiscalización, consiste en su capacidad para decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la Constitución y las leyes.

La autonomía de gestión de las entidades de fiscalización presupone:

1. La libertad de las entidades de fiscalización para la determinación de su propio presupuesto.
2. La plena disponibilidad del presupuesto asignado a las entidades de fiscalización sin condicionamientos externos, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.
3. La capacidad de las entidades de fiscalización para fiscalizar autónomamente el presupuesto asignado.

La capacidad conferida a las entidades de fiscalización para determinar su presupuesto y la atribución para ejercerlo autónomamente conducen a hacer responsable de su aplicación a la misma institución, lo que deriva en que la propia entidad fiscalizadora establezca sus propios órganos y procedimientos internos para controlar y fiscalizar la aprobación del presupuesto.

Adicional a este control de carácter interno, se establece un control de carácter “externo” que reside en la “Comisión de Vigilancia” del poder Legislativo, que entre otras funciones tiene a su cargo la evaluación del desempeño de la entidad de fiscalización.

#### *La autonomía organizativa*

Supone la capacidad de determinar su estructura y organización interna. Esta capacidad, conforme a lo señalado anteriormente, se observa que refuerza la descripción que se hace de la autonomía técnica y de gestión.

#### *La autonomía funcional*

Es una potestad próxima a la autonomía organizativa, en tanto concede a un órgano la posibilidad de regular su funcionamiento interno al margen de cualquier interferencia exterior que pudiera encaminarse justamente a impedir su adecuada funcionalidad, y por tanto, confirma los señalamientos relacionados con la autonomía de gestión.

*Autonomía de resolución (decisoria)*

Se refiere a la capacidad de la entidad de fiscalización para determinar con libertad las mejores prácticas que adoptará para cumplir con sus funciones teniendo como guía lo señalado en la Constitución y en la Ley. Por lo tanto, hace referencia a la independencia de la entidad de fiscalización para resolver y decidir lo relacionado con sus atribuciones, lo cual es una confirmación contundente de las características descritas para la autonomía técnica y de gestión.

**Avances de las entidades de fiscalización de los Estados y del Distrito Federal (al 17 de abril del 2009)**

<b>Aspectos a considerar</b>	<b>Número de entes fiscalizadores en el país</b>
Ya contemplan aspectos de autonomía técnica y de gestión en su Ley, por lo que su homologación se enfoca a aspectos como la duración de su titular y el otorgamiento de facultades sancionadoras.	13
Cuentan con un proyecto de reforma en discusión en sus legislaturas locales.	14
Ya han realizado su reforma local derivado de la reforma constitucional de mayo del 2008.	3
El ente fiscalizador es considerado como autónomo del estado en su reforma constitucional y Ley y su relación con el congreso es remitir el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública.	2
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>

**Documentos consultados**

Romano, Santi, "Autonomía", en *Fragmentos de un diccionario jurídico*, trad. de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín, Buenos Aires, EJEA, 1964.

Ackerman, John M., *Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*, México, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, 2006.

Instituto de Investigación (sic) Jurídica de la UNAM, Estudio: "Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión".

Sobre la distinción entre control jurídico y control político, «Aragón, Manuel,» *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 91.



## Autonomía financiera en Guanajuato

*Cornelio Rico Arvizu\**

Se puede tomar como conceptos llevados a la práctica en seguimiento a la mesa de trabajo de este congreso, lo referente a autonomía financiera y de gestión; pero, sin llegar a profundizar en la definición de autonomía de gestión, con un enfoque a decisiones; autonomía técnica, con un enfoque a las actividades y organización; y autonomía financiera, con enfoque a los presupuestos.

Autonomía financiera: Característica de ejercer los recursos asignados en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal de acuerdo al apego de el marco jurídico y lineamientos internos sin subordinación al poder ejecutivo, pero con la obligación de informar su gasto público en relación a la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Autonomía de gestión: Característica de realizar las funciones encomendadas en la Constitución o en la legislación aplicable, sin subordinación o dependencia al poder ejecutivo, legislativo o judicial.

### **Cobertura**

Actualmente en el Estado de Guanajuato, existen órganos autónomos con autonomía de gestión y autonomía financiera, y algunos otros que tienen solamente la de gestión, como es el caso de el Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto de Acceso a la Información Pública, donde el primero está sujeto a las disposiciones presupuestales del H. Congreso del Estado; y donde el segundo esta constituido como organismo descentralizado de la administración pública estatal, sujeto a los criterios del Poder Ejecutivo.

Los órganos autónomos que guardan las dos características, la de gestión y la financiera, son los considerados como tales en el presupuesto de egresos y con la obligación de entregar una cuenta pública directamente al Poder Legislativo; donde su autonomía se establece desde la Constitución local o por una Ley que le faculta su autonomía, los cuales son:

AU01 Universidad de Guanajuato

AU02 Tribunal de la Contencioso Administrativo

AU03 Procuraduría de los Derechos Humanos

---

\* Coordinador de Vinculación Institucional de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guanajuato.

AU04 Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato

AU05 Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

La autonomía financiera se fortalece al establecer que los órganos autónomos, al tener la característica de comparabilidad con el poder público, como lo son el ejecutivo, legislativo y judicial, tendrán la mismas características de recibir recursos, erogar el recurso presupuestal aprobado, aplicarlo según sus funciones, atender a la rendición de cuentas, responder ante auditorías sobre el gasto público y facilitar el acceso a la información.

Así para abordar el tema de autonomía financiera, creo necesario hablar sobre los temas que caracterizan a estos entes en Guanajuato:

- a) Asignación presupuestal
- b) Recepción de recursos
- c) Aplicación de recursos
- d) Fiscalización y rendición de cuentas
- e) Transparencia
- f) Contabilidad gubernamental

### **Esquema de autonomía financiera**

#### *Asignación presupuestal*

1. Elaboración de un programa anual de acuerdo a sus funciones legales
2. Inserción de los objetivos y metas propias al anteproyecto de presupuesto de egresos
3. Separación del rubro presupuestal autónomo
4. Exposición de motivos de cada autónomo por ellos mismos
5. El poder legislativo define los techos presupuestales
6. El recurso propio que se estima recibir, sólo se informa.

#### *Recepción de recursos*

1. Una vez aprobado el presupuesto por el legislativo, el autónomo envía calendario de recursos a la Secretaría de Finanzas y Administración
2. Solicitud y depósito de recursos presupuestales estatales dentro de los primeros días del mes
3. Solicitudes extraordinarias bajo justificación
4. Recepción de recursos propios directamente
5. Se administra su tesorería independientemente, establecido su calendario de ministración, diseña su programa de pagos.

#### *Aplicación de recursos*

1. Una vez recibido el recurso, se aplica de acuerdo al marco jurídico
2. Emisión de criterios propios en relación a racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal

3. El recurso propio se aplica como lo autorice su autoridad máxima, como el consejo o pleno.
4. Al igual que el poder legislativo y judicial, se reintegra el presupuesto estatal no devengado

#### *Fiscalización y rendición de cuentas*

1. Establece su contraloría interna
2. Establece su programa de auditoría
3. Puede realizar convenios con el Órgano de Fiscalización y Poder Ejecutivo
4. Al igual que los poderes elabora, integra y remite una cuenta pública con la misma forma y tiempos, directamente al Legislativo
5. Se le audita con los mismos criterios financieros que a un poder público

#### *Transparencia*

1. Establece cada autónomo su Unidad de Acceso a la Información pública
2. Define la clasificación de la información de acuerdo al marco jurídico
3. Publica y difunde su información pública

#### *Contabilidad Gubernamental*

1. Establece su lista de cuentas
2. Establece su control presupuestal de ingresos y egresos
3. Establece su sistema de contabilidad gubernamental
4. Establece su criterios de registro contable y presupuestal
5. Establece su control de archivo presupuestal y contable

### **Reflexiones**

En el Estado de Guanajuato se ha fortalecido la autonomía financiera que debe tener un órgano autónomo, con el fin de coadyuvar a su autonomía de gestión, que le facilite el logro de las funciones legales encomendadas.

El fortalecimiento de la autonomía financiera, en el ámbito federal y estatal, no basta con el reconocimiento legal de ésta, la facultad de autonomía financiera ya establecida en las constituciones o en la leyes a estos órganos autónomos; sino con el acuerdo de voluntades de los funcionarios y servidores públicos que actualmente son la autoridad en el gobierno, para establecer las condiciones de un órgano autónomo.

“Y recordemos que el órgano autónomo es dependiente del Estado, pero independiente de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial”.



## Sociedades de autor de gestión colectiva y de interés público

Griselda Vistrain Valdéz\*

Muy buenas tardes. Agradezco la amable invitación para participar en este su ya Cuarto Congreso Nacional y a todas las instituciones que hacen posible su realización. Asimismo, agradezco el permitirme tener el honor de compartir en esta mesa con quienes la integran.

El derecho de autor nace con el ser humano, desde que tiene conciencia de su ser, de su estar, de su entorno y del poder de su creación. Sólo el ser humano puede, a través de su espíritu, crear obras –entre ellas las bellas artes–. Para citar tan sólo un ejemplo, en nuestro país, las pirámides de la luna y el sol son legado de las culturas que nos anteceden y que sobreviven para decirnos y contarnos su historia.

Es el derecho de autor entonces un derecho humano, como lo menciona la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada con fecha 10 de diciembre del año 1948 y que en su artículo 27 dice:

- 1.- Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
- 2.- Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”.

El derecho de autor se desarrolló progresivamente y no sin dificultad. La aparición de la protección en los diversos países estaba determinada en función del nivel cultural, político, de las instituciones jurídicas y de los medios técnicos para difundir las obras.

La creación de la primera sociedad de este tipo se dio en Francia y a instancias de Pierre-Agustin Caron de Beaumarchais, quien libró batallas jurídicas contra los teatros que se resistían a reconocer y respetar los derechos patrimoniales y morales. Ésta se funda en el año 1777.

Honoré de Balzac, Alexandre Dumas, Víctor Hugo y otros autores, tomaron el relevo más de un siglo después, al fundar la *Societe de Gens de Lettres* (SGDL) en 1837.

En la actualidad existen sociedades de autor en casi todos los países del mundo, siendo así que en el año 1926, los delegados de 18 sociedades fundaron la Confederación Internacional de Sociedades de Autores y Compositores (CISAC).

Las sociedades de autor pueden crearse con diferentes objetivos. Sin embargo, el fundamental, la verdadera razón de ser de tales organizaciones, es la administración colectiva de los

---

\* Presidenta del Consejo Directivo de la Sociedad de Autores de Obras Fotográficas y Visuales, S. de G. de IP. Correo electrónico: saofmexico@yahoo.com.mx.

derechos de los autores, como lo marca el documento de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

En México se constituyen, en el siglo XX, la Sociedad General de Escritores de México (SOGEM) y en 1945 la Sociedad de Autores y Compositores de México (SACM). Valga el comentario de que estas dos sociedades son las más importantes tanto a nivel nacional como internacional.

Actualmente existen en México trece sociedades debidamente registradas como lo ordena nuestra Ley Federal del Derecho de Autor. En México, una sociedad de gestión colectiva es la persona moral que, sin ánimo de lucro, se constituye bajo el amparo de la Ley Federal del Derecho de Autor con el objeto de proteger a los autores y titulares de derechos conexos, tanto nacionales como extranjeros, así como recaudar y entregar a los mismos las cantidades que por concepto de derechos de autor o conexos, se generen a su favor.

Se constituyen con la finalidad de ayuda mutua entre sus miembros y de basarse en los principios de colaboración, igualdad y equidad, así como para funcionar con los lineamientos que la ley ya citada establece y que los convierte en entidades de interés público.

Aún con el establecimiento y la vigencia de la ley, prevalece la dificultad de ejercer la óptima gestión para la recaudación, ya sea por desconocimiento o bien por omisión de instituciones públicas y privadas que evaden el pago de regalías y quienes al hacer uso de ellas, anulan no sólo los derechos patrimoniales, sino también los derechos morales irrenunciables y que sólo pertenecen al autor.

Con fecha de enero del año 2003, Víctor Hugo Rascón Banda, (q.e.p.d.), siendo presidente de la SOGEM, convocó a las sociedades a formar un frente común, por supuesto, para la defensa de derechos y con la finalidad de impulsar políticas públicas y realizar actividades culturales, entre otras actividades. Así nace la Unión Nacional de Sociedades Autorales (UNSA).

Más tarde, la SOGEM y la SACM emprendieron una investigación a fondo para medir el impacto de las industrias culturales de México en el producto interno bruto. La investigación arrojó como resultado que estas industrias ocupan el tercer lugar en el país. A partir de este estudio, se han realizado trabajos similares en diversos países, convirtiéndose así en una aportación de México a la comunidad internacional.

Las industrias culturales debieran ser consideradas como industrias estratégicas, prioritarias y de interés nacional. Los códigos civil y penal proporcionan herramientas jurídicas teóricamente prácticas. La actividad legislativa fue, desde un principio y sigue siendo, importante en la defensa de los derechos de autor.

También es de mencionarse que los principios básicos del derecho de autor tienen plena aplicación en el entorno digital. La gestión eficiente y eficaz de los derechos de autor abarca no sólo los derechos individuales sino, por la vía de ellos, a la protección cultural del país.

En definitiva, protegiendo los derechos de autor, se protegen recursos desde una perspectiva cultural, económica y social propicia para el país y la riqueza de toda su cultura. Por su atención, muchísimas gracias.



Cuarto Congreso Nacional de  
Organismos Públicos Autónomos

---

Autonomía y Democracia

A nexos







## ACUERDOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Las y los participantes en el Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos sobre *el papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia*, celebrado en la Ciudad de México, Distrito Federal, los días 24, 25 y 26 de junio del 2009, provenientes de las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, y cuyos objetivos tienen que ver con derechos humanos, transparencia y acceso a la información, temas electorales, fiscalización y control, legislativo federal y local, administración pública estatal y municipal, justicia y de lo contencioso administrativo, conciliación y arbitraje, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y universidades públicas y privadas, llegaron a las conclusiones y acuerdos siguientes:

1. **Reconocen** que los Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM) son fruto y pieza fundamental en el proceso de democratización de nuestro país, al ser factores de equilibrio en el régimen de división de poderes y al tener como mandato aspectos trascendentales para la vida de las personas, funciones que conforman un entramado imprescindible para la sustentabilidad del régimen constitucional democrático del país.
2. **Reiteran** que la autonomía es la piedra de toque que caracteriza a estas instituciones. La capacidad para resolver y trazar su propia ruta sin la injerencia de otros poderes del Estado, donde se cristalizan los intereses políticos, ha sido una condición para su buen desempeño, para garantizar derechos fundamentales de las y los ciudadanos y para hacer posible la pluralidad de voces e ideas, en un marco institucional democrático.
3. **Ratifican** que la autonomía y ciudadanía constituyen dos de los ejes que han dado vida a una nueva forma de institucionalidad pública en México, que ha abierto nuevas vías de participación ciudadana y ha favorecido la construcción de la vida democrática de nuestro país.

4. **Consideran** que las mejores prácticas de desempeño constituidas como política pública, han sido factor fundamental en la legitimidad y eficacia de las acciones de los organismos públicos autónomos, colocando nuevamente a la población en el centro de toda su acción pública.
5. **Señalan** su compromiso para fortalecer a los organismos públicos autónomos incorporando a su vida institucional las mejores prácticas de desempeño analizadas en este Congreso, destacándose la necesidad de valorar a las instituciones con base en un sistema de evaluación al desempeño, que cuente con indicadores estratégicos y de gestión así como con la evaluación del desempeño de las y los servidores públicos, que permita conocer el impacto social de las acciones institucionales.
6. **Precisan** que los organismos públicos autónomos tienen el reto de unir esfuerzos para tener voz y voto ante el Consejo Nacional de Armonización Contable, toda vez que no forman parte de éste y que es necesario avanzar en la armonización contable con los tres órdenes de gobierno en un esquema de transparencia y rendición de cuentas.
7. **Apuntan** que para lograr una auténtica autonomía financiera y de gestión, el Estado debe proporcionarles los fondos y recursos necesarios y suficientes para el cumplimiento, sin restricciones y limitaciones, de los objetivos y funciones comprendidas en el ejercicio de sus mandatos y para estar en posibilidad de atender, correcta y eficazmente, a la población que solicite sus servicios.
8. **Afirman** que la autorización directa de sus presupuestos anuales por parte de los congresos locales y federal, y su responsabilidad en los procesos de selección de los titulares, representan avances en el área de la autonomía que es necesario robustecer.
9. **Expresan** su preocupación porque los organismos públicos autónomos pierdan su carácter ciudadano por lo que, afirmando su carácter de instituciones de Estado, se fortalece la diversidad que marca la vida democrática de nuestro país.
10. **Se comprometen** a reforzar las acciones promovidas por la Red Nacional de Organismos Públicos Autónomos y asimismo impulsar acciones a nivel local, como un espacio privilegiado de intercambio y enriquecimiento de experiencias que tiendan a la consolidación de este tipo de organismos.
11. **Acuerdan** realizar en el 2010 el Quinto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en Aguascalientes, con el fin de continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía y el papel de estos organismos en la consolidación de la vida democrática de México.



*La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México convocan al:*

## **Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos**

### ***Autonomía y Democracia***

*El papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia*

México, Distrito Federal, 24, 25 y 26 de junio de 2009

### **Justificación**

La construcción de la democracia implica que los mecanismos, las instituciones y los procesos por medio de los cuales se ejerce la autoridad pública se fundamenten en principios básicos de participación, rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad del Estado. La democracia se basa no sólo en elecciones, implica la posibilidad de someter al escrutinio público las acciones políticas y permitir la participación de la ciudadanía en el control y la vigilancia del gobierno.

En nuestro país, los movimientos sociales y políticos de las últimas décadas han planteado, de distintas maneras, que la transparencia en la formulación y en la aplicación de políticas públicas es una condición para el desarrollo de la democracia, en tanto permite la creación de un sistema de pesos y contrapesos que inhibe la corrupción de la función pública y el ejercicio arbitrario del poder.

En este contexto se inserta la creación de los Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM), instituciones cuya finalidad principal es fortalecer el Estado democrático de derecho a través del desempeño de sus distintos encargos. Ello es posible en la medida en que

dichos organismos abren espacios independientes de conducción de la política de Estado respecto de funciones que se consideran valiosas para la construcción de una sociedad auténticamente libre, justa y democrática. Así, el fortalecimiento de los Organismos Públicos Autónomos los constituye como espacios públicos formales que ejercen de manera efectiva mecanismos de vigilancia y control del gobierno y de otros actores públicos. Asimismo, generan aprendizajes democráticos, difunden una cultura política distinta al patrimonialismo y fomentan la edificación de valores, conductas y decisiones fundamentados en el ejercicio de derechos.

De frente a este escenario, los OPAM tienen una serie de desafíos para mejorar su desempeño, entre ellos, el ejercicio de su gestión con base en principios democráticos como la plena independencia de intereses políticos y económicos, la ciudadanización y la transparencia. A partir de lo anterior, surge la necesidad de propiciar espacios de reflexión y discusión con miras a posicionar a los Organismos Públicos Autónomos de México como actores determinantes en el ejercicio democrático de la función pública y la consolidación de una cultura política democrática en el país.

### **Antecedentes**

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en coordinación con otros Organismos Públicos de Derechos Humanos y diversos entes autónomos, ha promovido desde hace cinco años la creación de diversos espacios de encuentro y discusión sobre el fortalecimiento de estas instituciones.

De este modo, en el año 2006 se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en la ciudad de Guanajuato, en donde se abordaron aspectos relativos a la autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas como condiciones esenciales del Estado democrático de derecho.

Un año más tarde, en mayo de 2007, se realizó el Segundo Congreso en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, con el propósito de fortalecer las tareas de profesionalización de servidores públicos así como los mecanismos de control y transparencia de los OPAM. En el marco de este Segundo Congreso Nacional se creó la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM), con el objetivo de intercambiar información y compartir experiencias que tiendan al fortalecimiento de estos organismos.

El Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos se llevó a cabo en San Luis Potosí en junio del 2008. En esta ocasión, los ejes de la discusión fueron la autonomía, la reforma legislativa y el gasto público. Cabe destacar que en este Congreso se contó con participantes provenientes de distintos organismos de veinte entidades federativas.

Para el 2009 se acordó tener como sede del Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos el Distrito Federal. Al igual que en los tres Congresos anteriores, se procurará una amplia convocatoria con el objeto de llegar a acuerdos que sumen esfuerzos y fortalezcan el actuar autónomo de estos organismos. En este Cuarto Congreso se pretende tomar como eje central de reflexión “*El papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia en México*” y establecer mesas de análisis en torno a la autonomía financiera, mejores prácticas en el desempeño y en la incidencia de su actuar en un gobierno más eficaz y transparente, así como los retos de la construcción de modelos institucionales que fortalezcan una verdadera gestión autónoma de estos órganos.

### Objetivo

Generar un espacio de reflexión, análisis y discusión en torno al papel de los Organismos Públicos Autónomos (OPAM) en la consolidación de la democracia en México, abordando tres ejes secundarios: Autonomía y ciudadanía, Autonomía y Mejores Prácticas de Desempeño y Autonomía Financiera y de Gestión.

### Participantes

Se invita a participar a todos(as) aquellos funcionarios(as) encargados(as) de gestionar, autorizar y/o ejercer los recursos financieros; y de fiscalizar, rendir cuentas, transparentar o evaluar el desempeño, en los organismos que gozan o debieran gozar de autonomía presupuestal y de gestión. Se entregará constancia de participación a quienes registren su asistencia en los módulos correspondientes. Los interesados en participar en este Congreso deberán cumplimentar el formato de registro correspondiente y hacerlo llegar a los organizadores vía correo electrónico a la dirección [contraloria@ms.cd hdf.org.mx](mailto:contraloria@ms.cd hdf.org.mx) o vía fax al número (55) 5578-6177, a más tardar el 16 de junio.

### Metodología

La dinámica de trabajo estará centrada en conferencias, paneles y mesas de discusión. Se dará inicio con conferencias magistrales y paneles que destaquen temas relevantes referidos al tema central del Congreso para, posteriormente, integrar mesas de trabajo simultáneas donde se abordarán, entre otros, temas sobre:

- a) OPAM : Autonomía y ciudadanía
- b) OPAM : Autonomía y mejores prácticas de desempeño
- c) OPAM : Autonomía financiera y de gestión

Las y los participantes se inscribirán en las mesas según su interés y quienes deseen presentar ponencias deberán elaborar un documento de dos o tres cuartillas como máximo, en el que aborden experiencias exitosas sobre problemáticas en el tema y la manera en que fue-

ron enfrentadas, así como estrategias para lograr la ciudadanización, un buen desempeño y la autonomía financiera y de gestión de los OPAM, como factores en el proceso de la construcción de modelos de instituciones autónomas que inciden en la consolidación de la democracia en México. Las ponencias deberán enviarse a las y los organizadores del Congreso a más tardar el viernes 16 de junio de 2009 a la siguiente dirección de correo electrónico: [contraloria@ms.cd hdf.org.mx](mailto:contraloria@ms.cd hdf.org.mx), con el fin de ser reproducidas y entregadas con oportunidad a las y los participantes de las mesas de trabajo, así como ser incluidas en el CD que contendrá las memorias del Congreso. Todas las mesas contarán con un(a) moderador(a) y un(a) relator(a), quienes presentarán las conclusiones en plenaria para su discusión y enriquecimiento en búsqueda de estrategias para el fortalecimiento institucional de los organismos públicos autónomos tendientes a la consolidación de la democracia. Se preparará un documento final que servirá como agenda de trabajo y permitirá difundir los acuerdos alcanzados.

#### **Sede y costo del congreso**

La sede del evento será el Hotel Fiesta Americana-Reforma, en Reforma 80, Col. Juárez, Tel. (55) 5140-4100. El costo de hospedaje por persona por noche es de \$ 1,357.00 que incluye desayuno, cena e impuestos; la reservación de hotel corre por cuenta de cada participante y deberá mencionarse el nombre del evento para acceder esta cuota preferencial. La inscripción, los materiales y la comida de jueves y viernes serán cubiertos por las instituciones convocantes. En este sentido, sólo podrá garantizarse la entrega de materiales y las comidas a aquellas personas que se hayan registrado oportunamente hasta la fecha límite señalada en esta convocatoria: 16 de junio.

Se recomienda buscar opciones de traslado que les permitan acudir al brindis de bienvenida que se realizará a las 20 horas del miércoles 24 en el Antiguo Palacio del Ayuntamiento y al brindis de clausura del viernes 26 también a las 20 horas en la sede del Congreso.

Para obtener mayores informes puede ponerse en contacto en el Distrito Federal con María Guadalupe López Moctezuma al teléfono (55) 5229-5600, ext. 1617, o a través del correo electrónico: [mlopezm@ms.cd hdf.org.mx](mailto:mlopezm@ms.cd hdf.org.mx). También puede conocer el programa y acceder a la ficha de registro en [www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx).



*La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*



## PROGRAMA

### CUARTO CONGRESO NACIONAL DE ORGANISMOS PUBLICOS AUTONOMOS AUTONOMIA Y DEMOCRACIA

#### *El papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia*

Hotel Fiesta Americana-Reforma, en Reforma 80,  
Col. Juárez, Tel. (55) 5140-4100

México, D. F., 24, 25 y 26 de junio de 2009

MIÉRCOLES 24 DE JUNIO	
20:00-22:30	Evento de Bienvenida. Edificio Virreinal* Evento Cultural con la participación de Ma. de los Ángeles González Gamio
JUEVES 25 DE JUNIO	
08:00-08:30	Registro
08:30-09:30	<p>Ceremonia de inauguración. Mensaje de los organizadores:</p> <p><b>Víctor Hugo Círigó Vásquez</b>, <i>Presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF</i>  <b>Juan Alarcón Hernández</b>, <i>Presidente de la CODDEHUMGRO</i>  <b>Emilio Álvarez Icaza Longoria</b>, <i>Presidente de la CDHDF</i>  <b>David Vega Vera</b>, <i>Contador Mayor de Hacienda de la ALDF</i>  <b>Marcelo Ebrard Casaubon</b>, <i>Jefe de Gobierno del Distrito Federal</i>  <b>Oscar Guerra Ford</b>, <i>Comisionado Ciudadano Presidente del INFODF</i>  <b>Beatriz Claudia Zavala Pérez</b>, <i>Consejera Presidenta del IEDF</i>  <b>Roberto Cuéllar</b>, <i>Instituto Interamericano de Derechos Humanos</i>  <b>Jesús Campos Linas</b>, <i>Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del D. F.</i>  <b>José Raúl Armida Reyes</b>, <i>Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F.</i>  <b>Adolfo Riva Palacio Neri</b>, <i>Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal</i>  <b>Edgar Elías Azar</b>, <i>Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal</i>  <b>Manuel Pérez Rocha</b>, <i>Rector de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México</i></p> <p>Salón: Nuevo León 1, tercer piso</p>
09:30-10:00	Receso
CONFERENCIAS MAGISTRALES	
10:00-11:30	<p><i>José Woldenberg Karakowsky</i>, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM  <i>María Marván Laborde</i>, IFAI  <i>Mario Palma Rojo</i>, INEGI</p> <p>Moderador: Edgar Elías Azar, TSJDF</p> <p>Salón: Nuevo León 1, tercer piso  Relatora: Mariana Lojo</p>
PANEL: LOS OPAM DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	
11:30-12:30	<p><i>Federico Döring Casar</i>, PAN  <i>Pedro Joaquín Coldwell</i>, PRI  <i>Holly Matus Toledo</i>, PRD **</p> <p>Moderador: Emilio Álvarez Icaza Longoria, CDHDF</p> <p>Salón: Nuevo León 1, tercer piso  Relatora: Carolina Espinosa</p>
12:30-13:00	Receso



<b>PANEL: AUTONOMÍA Y CIUDADANÍA</b>	
13:00-14:30	<p><i>Rogelio Gómez Hermosillo</i>, Alianza Cívica A. C.  <i>Clara Jusidman Rapoport</i>, Incide Social A. C.  <i>Roberto Cuéllar</i>, Instituto Interamericano de Derechos Humanos</p> <p style="text-align: right;">Moderadora: <i>Beatriz Claudia Zavala Pérez</i>, IEDF</p> <p>Salón: Nuevo León 1, tercer piso  Relator: <i>Marco Vinicio Gallardo</i></p>
<b>PANEL: AUTONOMÍA Y MEJORES PRÁCTICAS DEL DESEMPEÑO</b>	
13:00-14:30	<p><i>Mauricio Merino Huerta</i>, CIDE  <i>Guadalupe Toscano Nicolás</i>, Banco Mundial  <i>Juan Alfredo Álvarez Cederborg</i>, Academia Mexicana de Auditoría Integral y al</p> <p style="text-align: right;">Moderadora: <i>Georgina Pérez Gil Ribas</i>, CMHALDF</p> <p>Salón: Nuevo León 2, tercer piso  Relator: <i>Mariana Lojo</i></p>
<b>PANEL: AUTONOMÍA FINANCIERA Y DE GESTIÓN</b>	
13:00-14:30	<p><i>Mario Delgado Carrillo</i>, Secretaría de Finanzas del D.F.  <i>Rocío Aguilar Montoya</i>, Contraloría General de la República de Costa Rica  <i>José Armando Plata Sandoval</i>, Auditoría Superior del Estado de Coahuila</p> <p style="text-align: right;">Moderador: <i>Juan Alarcón Hernández</i>, CODDEHUMGRO</p> <p>Salón: Jalisco, tercer piso  Relator: <i>Carolina Espinosa</i></p>
14:30-16:00	Comida, Salón Estelaris (piso 25)***
<b>MESA DE TRABAJO: AUTONOMÍA Y CIUDADANÍA</b>	
	<p><i>José Octavio Acosta Arévalo</i>, Conferencia Nacional de Municipios de México  <i>Carlos Arturo Baños Lemoine</i>, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal  <i>Dorangélica de la Rocha Almazán</i>, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa  <i>Candita Victoria Gil Jiménez</i>, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco  <i>Víctor Manuel López González</i>, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro</p>

16:00-19:00	<p><i>Ana Ma. Martínez Cabello</i>, Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán  <i>Elsa Bibiana Peralta Hernández</i>, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal  <i>Erendira Cruzvillegas Fuentes</i>, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal</p> <p style="text-align: right;">Moderadora: Ma. Carmen Barbosa, ALDF</p> <p>Salón: Nuevo León 1, tercer piso  Relator: Marco Vinicio Gallardo</p>
<b>MESA DE TRABAJO: AUTONOMÍA Y MEJORES PRÁCTICAS DEL DESEMPEÑO</b>	
16:00-19:00	<p><i>Gabriel Bravo del Carpio</i>, Comisión de Fiscalización Electoral de Chiapas  <i>Octavio Enrique Cruz Flores</i>, Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF  <i>Hazel de la Rosa García</i>, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal  <i>Rogelio Arturo González Villalva</i>, Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero  <i>Bernardo Octavio Infante Meléndez</i>, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal  <i>Raymundo Pérez Gándara</i>, Instituto Federal Electoral  <i>Victor Fabián Rumaya Farrera</i>, Universidad Autónoma de Chiapas</p> <p style="text-align: right;">Moderador: Román Toledo Robles, INFODF</p> <p>Salón: Nuevo León 2, tercer piso  Relatora: Mariana Lojo</p>
<b>MESA DE TRABAJO: AUTONOMÍA FINANCIERA Y DE GESTIÓN</b>	
16:00-19:00	<p><i>Raúl Arroyo</i>, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo  <i>Aimée Figueroa Neri</i>, Universidad de Guadalajara  <i>Oscar Guerra Ford</i>, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal  <i>Agustín Millán Gómez</i>, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal  <i>Alejandro Iván Hernández Castañeda</i>, Auditoría Superior del Estado de Zacatecas  <i>Rafael Muñoz Fraga</i>, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal  <i>Javier Rascado Pérez</i>, Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro  <i>Mauricio Romo Flores</i>, Órgano de Fiscalización Superior de Guanajuato  <i>Julián Alfonso Olivas Ugalde</i>, Auditoría Superior de la Federación</p> <p style="text-align: right;">Moderadora: Rosa Ma. Cruz Lesbros, CDHDF</p> <p>Salón: Jalisco, tercer piso  Relatora: Carolina Espinosa</p>
19:30-20:30	Turibus Centro Histórico (previo registro). Cena libre

VIERNES 26 DE JUNIO	
08:30-09:00	Registro Feria de Materiales sobre Autonomía (Distribución Gratuita y Venta)
CONFERENCIAS MAGISTRALES	
<b>9:00-10:30</b>	<p><i>Arturo González de Aragón</i>, Auditoría Superior de la Federación <i>Sergio Aguayo Quezada</i>, COLMEX</p> <p style="text-align: right;">Moderador: <i>Alejandro Delint García</i>, TEDF</p> <p>Salón: Nuevo León 1, tercer piso Relatora: Mariana Lojo</p>
<b>10:30-11:00</b>	Receso
MESA DE TRABAJO: AUTONOMÍA Y CIUDADANÍA	
11:00-14:30	<p><i>Ricardo Bucio Mújica</i>, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal <i>Arelí Cano Guadiana</i>, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal <i>Juan José García Ochoa</i>, Gobierno del Distrito Federal <i>Alfonso Páez Álvarez</i>, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa <i>Huini Nawi Pérez Reséndiz</i>, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM <i>Jesús Ramírez Millán</i>, Congreso del Estado de Sinaloa <i>Ricardo Villalobos Gómez</i>, Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas <i>Gloria Ramírez Hernández</i>, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos-UNAM</p> <p style="text-align: right;">Moderador: <i>Jorge Bustillos Roqueñí</i>, INFODF</p> <p>Salón: Nuevo León 1, tercer piso Relator: <i>Marco Vinicio Gallardo</i></p>
MESA DE TRABAJO: AUTONOMÍA Y MEJORES PRÁCTICAS DEL DESEMPEÑO	
11:00-14:30	<p><i>Irma Andrade Herrera</i>, Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal <i>Raúl Ávila Ortiz/Juan Gómez Pérez</i>, Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca <i>Victorino Barrios Dávalos</i>, Poder Legislativo del Estado de México <i>Enrique Franco Muñoz</i>, Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes <i>Rubén González Hernández</i>, Universidad Nacional Autónoma de México <i>Oscar Javier Medina Xochihua</i>, Universidad Nacional Autónoma de México <i>Blanca Rico Galindo/Brenda Rodríguez Ramírez</i>, Grupo de Información en Reproducción Elegida</p> <p style="text-align: right;">Moderador: <i>Miguel Ángel Mesa Carrillo</i>, IEDF</p>

	Moderador: Miguel Ángel Mesa Carrillo, IEDF  Salón: Nuevo León 2, tercer piso Relatora: Mariana Lojo
<b>MESA DE TRABAJO: AUTONOMÍA FINANCIERA Y DE GESTIÓN</b>	
11:00-14:30	<i>Oswaldo Chacón Rojas/Jorge M. Morales Sánchez</i> , Comisión de Fiscalización Electoral de Chiapas <i>Manuel de la Rosa Rivas</i> , Confederación Nacional Cooperativa de Abastecimiento y Distribución <i>Luis Alberto Domínguez González</i> , Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México <i>Carlos Nava Pérez</i> , Tribunal Electoral del Distrito Federal <i>Benjamin Reyes Torres</i> , Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF <i>Cornelio Rico Arvizu</i> , Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guanajuato <i>Isaías Villa González</i> , Asamblea Legislativa del Distrito Federal <i>Griselda Vistrain Valdéz</i> , Sociedad de Autores de Obras Fotográficas y Visuales, S de G de IP  Moderador: Guillermo Anguiano, UACM  Salón: Nuevo Jalisco, tercer piso Relatora: Rosa Ma. Cruz Lesbros
14:30-16:00	Comida, Salón Estelaris (piso 25)***
<b>CONFERENCIAS MAGISTRALES</b>	
16:00-17:30	<i>Carmen Aristegui</i> , Periodista <i>Juan Ramón de la Fuente</i> , Asociación Internacional de Universidades  Moderador: Oscar Guerra Ford, INFODF  Salón: Nuevo León 1 y 2, tercer piso Relatora: Carolina Espinosa
17:30-18:00	Receso
18:00-19:00	<b>Plenaria:</b> Conclusiones del evento. Acuerdos de la Ciudad de México  Moderador: Emilio Álvarez Icaza Longoria, CDHDF  Salón: Nuevo León 1 y 2, tercer piso
19:00-20:00	Clausura y entrega de constancias de participación  Salón: Nuevo León 1 y 2, tercer piso
20:00	Brindis

\* Ubicado en Plaza de la Constitución No. 2, Col. Centro Histórico, entre 5 de Febrero y 20 de Noviembre. Habrá transporte para aquellos que lo requieran desde el Hotel sede. La cita será en el lobby del hotel a las 19:15 horas.

# 4<sup>to</sup> Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos

## Autonomía y democracia

El papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia

### Conferencistas y Panelistas



#### José Woldenberg Karakowsky

Es licenciado en Sociología y maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales desde 1974. Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática de 1989 a 1994.

Fue miembro del Consejo Editorial de la revista Nexos desde 1989. Consejero Ciudadano del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) de 1994 a 1996. Fue designado por la Cámara de Diputados Consejero Presidente del Consejo General del mismo Instituto, cargo que desempeñó del 31 de octubre de 1996 al 31 de octubre de 2003. Actualmente es Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).



#### María Marván Laborde

Actual Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) desde 2002. Es doctora en Sociología por la New School for Social Research de Nueva York. Desarrolló su actividad académica como profesora investigadora en la Universidad de Guadalajara y actualmente imparte la clase de Democracia y Transparencia en el ITAM.

Ha sido autora de numerosos artículos. Asimismo, fue editorialista en los periódicos Milenio, Siglo 21 y Público. Entre los diversos cargos que ha ocupado, destacan: Consejera del Instituto Federal Electoral en el Estado de Jalisco, miembro de la Junta de Gobierno y Consejera del Consejo Social del Instituto Nacional de las Mujeres.



#### Mario Palma Rojo

Estudió la Licenciatura en Derecho en la UNAM y obtuvo la Maestría en Derecho y Política Internacional por la London School of Economics and Political Science de la Universidad de Londres. Fue Subsecretario de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social de 1999 a 2000 y tuvo a su cargo la Oficialía Mayor y la Subsecretaría de Innovación y Calidad de la Secretaría de Turismo de 2000 a 2003. De diciembre de 2006 a agosto de 2008 se desempeñó como Oficial Mayor de la Secretaría de Economía.



## Germán Martínez Cázares

Actualmente es el Presidente del Consejo Nacional del Partido de Acción Nacional (PAN). Es abogado egresado de la Universidad La Salle, ha sido Diputado Federal en dos ocasiones, a la LVII Legislatura de 1997 a 2000 y a la LIX Legislatura de 2003 a 2006, durante esta última fue Coordinador adjunto de la fracción parlamentaria del PAN.

Ha ocupado varios cargos en la política mexicana. Del 1 de diciembre de 2006 al 27 de septiembre de 2007 fue Secretario de la Función Pública durante este sexenio.



## Beatriz Paredes Rangel

Actualmente es Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cursó estudios de sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido Gobernadora de Tlaxcala; Diputada Federal y Senadora de la República en la LI, LIII, LVII y LVIII Legislaturas; en esta última, Presidenta del Congreso de la Unión.

En el Poder Ejecutivo Federal, fungió en la Secretaría de Gobernación como Subsecretaria de Desarrollo Político y como Subsecretaria de Gobierno; también fue Subsecretaria en la Secretaría de la Reforma Agraria.



## Jesús Ortega Martínez

Actualmente es Presidente de la Comisión Política Nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Tres veces ha sido diputado federal en las legislaturas LI, LIV y LVI; en esta última también se desempeñó como coordinador del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados.

Fue Secretario General del PRD entre 1995 y 1998. También fungió como representante del sol azteca ante el Consejo General del IFE en dos momentos, 1990-1992, y 1999-2000.



## Rogelio Gómez Hermosillo

Actual Presidente de Alianza Cívica A. C. Estudió Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Fue consultor de organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID, trabajando en proyectos en Perú, Jamaica, Costa Rica y otros países en 2007. También ha participado en proyectos y programas de educación ciudadana y en movimientos ciudadanos a favor de la democracia en México de 1992 al 2000.



### Clara Jusidman Rapoport

Estudió economía en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e inició su trabajo profesional como investigadora del Banco de México, del Colegio de México (Colmex) y de la Dirección General de Estadística.

Fue presidenta de ACUDE (Acuerdo Nacional para la Democracia), participó en la creación y fue parte de la primera coordinación de Alianza Cívica, socia fundadora de GIMTRAP y de Causa Ciudadana APN y actualmente es presidenta y fundadora de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social A.C. y es Consejera de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).



### Roberto Cuellar Martínez

Fue Director de la oficina de ayuda legal del Arzobispado de San Salvador, en la administración del Arzobispo D. Oscar Arnulfo Romero. Fue cofundador del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. y asesor especial del Consejo Mundial de Iglesias y de la Secretaría General de la ONU, para los procesos de paz en Centroamérica.

Miembro del Consejo Internacional de Americas Watch; y ex Presidente de la Conferencia Interamericana de Amnesty International "Defensores de Derechos Humanos" (Bogotá, 1996). Actualmente es el Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).



### Mauricio Merino Huerta

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en gobierno local y sistema político mexicano. Destacan entre sus líneas de investigación gobiernos locales y servicio civil de carrera, ética pública y transparencia. Fue Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral entre 1996 y 2003, es miembro de la Academia Mexicana de las Ciencias, así como del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Actualmente se desempeña como Director de la División de Administración Pública del CIDE.



### María Guadalupe Toscano Nicolás

Se desempeña como Especialista en Gestión Pública del Banco Mundial en la oficina de México, donde cubre las diferentes áreas de la agenda de sector público para el país. Ha trabajado principalmente en proyectos de Presupuesto basado en resultados y reformas de la gestión pública a nivel federal y estatal, la reestructuración y fortalecimiento de ciertas áreas del sector público, en la gestión del desempeño para el Congreso y reformas judiciales. Es economista de la Universidad de las Américas, Puebla, y posee una Maestría en Desarrollo Económico de la misma institución académica.



### Juan Alfredo Álvarez Cederborg

Es originario de la Ciudad de Chihuahua, Chih., donde estudió la carrera de Contador Público; posteriormente obtuvo el grado de Maestría en Administración por el Tecnológico de Monterrey. Es miembro del Colegio de Contadores Públicos de la Ciudad de México. Parte de su actividad profesional la ha desempeñado en el Despacho Freyssinier Morin en el que es el socio director. También es socio de MAZARS Auditores.

Actualmente forma parte de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, de la que fue Presidente, así como Presidente de su Consejo Consultivo.



### Mario Delgado Carrillo

Actualmente es el titular de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Es licenciado en Economía con especialidad en Econometría avanzada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). También formó parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.



### Rocío Aguilar Montoya

Actualmente funge como la Contralora General de la República de Costa Rica. Es licenciada en Derecho por la Universidad Escuela Libre de Derecho de San José Costa Rica. De 1999 a 2000 ocupó el puesto de Vicepresidenta de la Asociación Bancaria Costarricense. Desde 2002 y hasta 2005 formó parte del Consejo Nacional de Concesiones donde estuvo a cargo de la formulación, diseño, licitación y posterior fiscalización de los proyectos Concesión de Obra Pública que promueve el Estado Costarricense.



### José Armando Plata Sandoval

Desde octubre de 2007 se desempeña como Auditor Superior del Estado de Coahuila. Es licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Coahuila, ocupó el cargo durante dos años (2005-2007) de Subsecretario de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo.





## Arturo González de Aragón

Actualmente es Auditor Superior de la Federación, electo por la Cámara de Diputados por el período 2002-2009 y preside la Organización Internacional de Organismos de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés) por el periodo 2007-2010. Es Contador Público por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entre los cargos que ha desempeñado, se ha destacado como Secretario General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal (1984-1985).



## Sergio Aguayo Quezada

Licenciado en Relaciones Internacionales por el Colegio de México (COLMEX). Sergio Aguayo se ha desempeñado como articulista, investigador y catedrático en diversas instituciones. Actualmente tiene una columna semanal en el periódico Reforma, hace colaboraciones para el diario El País y es uno de los panelista del programa Primer Plano. En 2003 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos lo invitó a ser uno de los expertos que prepararon el Primer Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México.



## Carmen Aristegui

Actualmente conduce la primera emisión de Noticias MVS. Periodista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se ha destacado por dar amplio espacio y seguimiento a temas como el aborto, la Ley Televisa, la reforma electoral o los casos de Ernestina Ascensio y Lydia Cacho. En 1997 participó como consejera electoral del IFE en las elecciones del Distrito Federal y en 2001 recibió el Premio Nacional de Periodismo.



## Juan Ramón de la Fuente

Ex-Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; Miembro del Consejo de Administración del Instituto de Educación Superior para América Latina de la UNESCO, y Vicepresidente de la Asociación Internacional de Universidades. Anteriormente fungió como Secretario de Salud. Se ha desempeñado como Presidente de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Nacional de Ciencias; Vicepresidente de la Asamblea de la Organización Mundial de la Salud, y Presidente de la Junta Directiva del Programa de las Naciones Unidas contra el SIDA.

Médico por la Facultad de Medicina de la UNAM. Estudios de Posgrado en la Clínica Mayo de Rochester, Minnesota. Doctorado Honoris Causa por las Universidades de Lima, Colombia, La Habana, Guatemala, Montreal, Santo Domingo, Moscú y Alcalá de Henares.



PERSONAS REGISTRADAS - CUARTO CONGRESO NACIONAL OPAM				
NO. CONSECUTIVO	NOMBRE	APELLIDO	INSTITUCIÓN	ESTADO
1	José Cruz	Abad Godínez	Consejería Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
2	Jorge	Abdo Francis	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Tabasco
3	Giorgina Susana	Abrego Molina	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
4	José Osóvito	Acosta Arévalo	Conferencia Nacional de Municipios de México	Distrito Federal
5	Wendy del Carmen	Acosta Gómez	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	Veracruz
6	Sandra Rocío	Aguayo Quetzada	Comisión General de la República	Distrito Federal
7	Isidro	Aguilar Montoya	El Colegio de México	Distrito Federal
8	Isidro	Aguilera Ortiz	Cancera de Diputados	Distrito Federal
9	Juan Francisco	Aguirre Becerril	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
10	Juan Carlos	Aguirre García	Órgano de Fiscalización Superior del Poder Legislativo de Guanajuato	Guanajuato
11	Rafael	Aguirre Pérez	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
12	Luz	Aguirre Vázquez	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
13	Juan	Alarcón Hernández	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	Guerrero
14	Felipe de Jesús	Alba Martínez	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	Distrito Federal
15	Aljondro	Alcántara Madanaga	Consejería Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
16	José Francisco	Alcántara Negrete	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial del Distrito Federal	Distrito Federal
17	Eduardo	Alva Guíntero	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Distrito Federal
18	Francisco Rafael	Alvarado Flores	Fundación del Órgano Internacional de Derechos Humanos Capibata de México	Distrito Federal
19	David	Alvarado Martínez	Universidad Sor Juana Inés de la Cruz	Michoacán
20	Elizabeth	Alvarado Sánchez	Profesional Independiente	Distrito Federal
21	Juan Alfredo	Andrés Colaborador	Instituto de Diagnóstico y Referencia Epidemiológica, S. de C.	Distrito Federal
22	Emilio	Avarez Icaza Longoria	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial del Distrito Federal	Distrito Federal
23	José Carlos	Avarez Ortega	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial del Distrito Federal	Sinaloa
24	Irma	Andrade Herrera	Transformación Pública para el Acceso a la Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
25	Víctor Manuel	Andrade Martínez	Autómatas del Distrito Federal	Distrito Federal
26	Mónica Gabriela	Andrade Molina	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	Michoacán
27	Guillermo	Anguiano Rodríguez	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Distrito Federal
28	Geofredo	Angulo López	Estado de Yucatán	Yucatán
29	Luis Romera	Andrés Reyes	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	Distrito Federal
30	Hipólito	Antonio Hernández	Consejería Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
31	Gustavo	Arellano Aguilera	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
32	Berenice	Argüello Castañón	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
33	Carmen	Arriaga	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial del Distrito Federal	Distrito Federal
34	José Raúl	Arriaga Reyes	Administración del Distrito Federal	Distrito Federal
35	María Francisca	Arrieta Acevedo	Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo	Hidalgo
36	Raúl	Arroyo	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
37	Mario	Arroyo Delgado	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
38	Georgina	Arreola Morales	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
39	Eduardo	Avila Hernández	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
40	Raúl	Avila Ortiz	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca	Oaxaca

41	Gabriel	Aníbal Morúa	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
42	Francisco Javier	Bastieros Fuentes	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
43	Carlos Arturo	Berrios Lemocine	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
44	María del Carmen	Barbosa Ramos	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
45	Victorino	Barrera Juárez	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
47	Luz Anaidna	Barrón Dávalos	Poder Legislativo del Estado de México	Estado de México
48	Leticia	Becerra Montalvo	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
49	Fernando Lino	Becerra Quiroz	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
50	Martha Augusto	Bencomio Chávez	Instituto Chihuahuense para el Acceso a la Información Pública	Chihuahua
51	Gabriel	Bernal Albarca	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Estado de México
52	Lena Alejandra	Brena del Castillo	Comisión de Especialización Electoral	Chiapas
53	Victor Manuel	Branas Berfo	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
54	Ricardo	Buía Mujica	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
55	Xochitl	Buendía Sánchez	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
56	María Humberto	Burcogga Sánchez	Comisión Estatal para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública	Durango
57	Samuel Francisco	Burguete Viveros	Comandancia Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
58	Jorge	Bushillos Roqueñi	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
59	Sandra	Caballero Ramírez	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
60	José Antonio	Cocharón Sansores	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
61	Marce Antonio	Cadena Castellón	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
62	Claudia	Camacho Hernández	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
63	Graciela Josefina	Camara Guerrero	Departamento de Constituciones Públicas de México	Distrito Federal
64	Minerva Irene	Camargo Medina	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
65	María Isabel	Campos Hernández	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
66	María Isabel	Campos Hidalgo	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	Veracruz
67	Jesús	Campos Linares	Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Veracruz	Distrito Federal
68	Aneli	Cano Guadiana	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
69	Roberto	Canovas Theriot	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
70	Carlos José	Caraveo Gómez	Tribunal Electoral de Quintana Roo	Quintana Roo
71	Jamás	Carballo Miranda/da	Carballo Cisneros CC, SC	Estado de México
72	María Antonia	Carcano Cortez	Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	Guerrero
73	Fernando Francisco	Cardenas Cruzpeza	Guerrero	Distrito Federal
74	Gerardo Arturo	Cardenas Alvarado	Instituto de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
75	Ingrith Gabriela	Carrión Morales	Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C.	Distrito Federal
76	Georgina Berenice	Carriño Aguilar	Distrito Electoral de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
77	Minerva	Carriño Martínez	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	Estado de México
78	Sara Aneli	Carriño Rendón	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
79	Victor Hugo	Carvente Contreras	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal

80	José Oswaldo	Casasola González	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
81	Rosenda	Casimiro Hernández	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
82	Juan Carlos	Castillo Guzmán	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Distrito Federal
83	Maria de los Angeles	Castillo Jiménez	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
84	Albino	Castro Arreola	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
85	Casibel	Castro García	Órgano de Fiscalización Superior del Poder Legislativo de Guanajuato	Guanajuato
86	Miguel Ángel	Cataño Domínguez	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
87	Alier	Celis Olayo	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
88	Patricia	Colchero Aragonés	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
89	Oswaldo	Colchon Rojas	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación	Chiapas
90	Victor Hugo	Cirigo Vasquez	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
91	Pedro Joaquín	Cordero	Revolucionario Institucional	Distrito Federal
92	Elsa Adriana	Collin Olivares	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
93	Roberto Gerardo Alejandro	Córdova Vilal	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
94		Corona Barrientos	Órgano de Fiscalización Superior del Poder Legislativo de Guanajuato	Guanajuato
95	Melisa Alejandro	Corfazar Lara	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
96	Alfredo	Coscolluela Schultz	Instituto Electoral del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
97	Edith Nallely	Cruz Amador	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
98	Mónica M.	Cruz Espinosa	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
99	Oswaldo Enrique	Cruz Flores	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
100	Rosa Marit	Cruz Lebrero	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
101	Horacio	Cruz Tenorio	Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
102	Mauro Ricardo	Cruz Torres	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
103	Eliandra	Cruzvillegas Fuentes	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
104	Roberto	Cuellar	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	Costa Rica
105	Mary Carmen	Cuello López	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
106	Marcos Ignacio	Cueva González	Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	Guerrero
107	Lucelia	Cuevas Rasgado	Información Pública del Estado de Guerrero	Distrito Federal
108	José Alejandro	Cuevas Romo	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
109	Diana Alejandra	Dardón Méndez	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
110	Marco Antonio	David Acuña	Administrativo del Estado de Guanajuato	Guanajuato
111	Ma. del Carmen	David Campos	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
112	Mario Benito	De Jesús Moreno	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
113	Jenny	De la Cruz Evangelista	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
114	Juan Ramón	De la Fuente	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación	Distrito Federal
115	Francisco Leonardo	De la Fuente Santalvo	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
116	Dorángelica	De la Rocha Almazán	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Simaboa	Simaboa
117	Hazel	De la Rosa García	Información Pública del Estado de Simaboa	Distrito Federal
118	José Arturo	De la Rosa Peña	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
			Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal

80	José Oswardo	Casasola González	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
81	Rosenda	Casacarte Hernández	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
82	Juan Carlos	Castillo Guzmán	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Tabasco
83	María de los Angeles	Castillo Jiménez	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
84	Alberto	Castro Arzooa	Federación Mexicana de A.C.	Distrito Federal
85	Gaddiel	Castro García	Órgano de Fiscalización Superior del Poder Legislativo de Guanajuato	Distrito Federal
86	Miguel Ángel	Catalán Domínguez	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
87	Alicer	Celis Chayo	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
88	Patricia	Colechero Aragonés	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
89	Oswaldo	Chacón Rojas	Comisión de Especialización Electoral	Chiapas
90	Victor Hugo	Crigo Viquez	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
91	Pedro Jaramán	Colihuel	Partido Revolucionario Institucional	Distrito Federal
92	Elba Adriana	Colln Olivares	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
93	Roberto Gerardo	Coroboa Vilal	Despacho Procuraduría Moral, S.C.	Distrito Federal
94	Alejandro	Corona Barrientos	Órgano de Fiscalización Superior del Poder Legislativo de Guanajuato	Guanajuato
95	Moisés Alejandro	Corzázar Lara	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
96	Alfredo	Cristóbal Kaulitz	Instituto Federal Electoral	Distrito Federal
97	Edith Nallely	Cruz Arredondo	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
98	Mónica M.	Cruz Espinosa	Comisión de Acceso a la Información de la Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
99	Octavio Enrique	Cruz Flores	Comisión de Acceso a la Información de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
100	Rosa María	Cruz Leberos	Federal de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
101	Horesio	Cruz Tenorio	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
102	Mauro Ricardo	Cruz Torres	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
103	Erendira	Cruzvillegas Fuentes	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
104	Roberto	Cuellar	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	Costa Rica
105	Mary Carmen	Cuello López	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
106	Marcos Ignacio	Cuevas González	Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	Guerrero
107	Luzella	Cuevas Resgado	Información Pública del Estado de Coahuila	Distrito Federal
108	José Alejandro	Cuevas Romo	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
109	Diana Alejandra	Daróñ Múzquiz	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
110	Marco Antonio	Davilla Acuña	Comisión de Acceso a la Información Administrativa del Estado de Guanajuato	Guanajuato
111	Ms. del Carmen	Davilla Campos	Comisión de Acceso a la Información de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
112	María Bertha	De Jesús Moreno	Federal de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
113	Jaimy	De la Cruz Evangelista	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
114	Juan Ramón	De la Fuente	Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
115	Francisco Leonardo	De la Fuente Sandoval	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
116	Derangélica	De la Rocha Almazán	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	Sinaloa
117	Hazel	De la Rosa García	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
118	José Arturo	De la Rosa Peña	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal

159	Israel Félix	Gallán Baños	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	Distrito Federal
160	Aurora	Gallán Sánchez	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
161	Marco Vinicio	Gallardo Enriquez	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
162	Mariana	Gallo Gracian	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
163	Guillermo	Gandara Reyes	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
164	Arturo	García de la Fuente	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
165	Marco Antonio	García Fernández	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
166	Manuel Alejandro	García Morales	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
167	Juan José	García Osorio	Gobierno del Distrito Federal	Distrito Federal
168	Alberto	García Quiroz	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
169	Diego Antonio	García Velez	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
170	Raciel	Garrido Maldonado	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
171	Marco Antonio	Garza Moctezuma	Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León	Nuevo León
172	David	Garibola Pineda	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
173	Alma	Garlón Rodríguez	Profesional Independiente	Distrito Federal
174	Candela Victoria	Gil Jiménez	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Tabasco
175	Rosalee	Gómez Heraspallo Martín	Asociación Cívica A.C.	Distrito Federal
176	Alma Susana	Gómez Juárez	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
177	José Abner	Gómez Ligueros	Asociación de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal	Distrito Federal
178	Juan	Gómez Pérez	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	Coahuila
179	María Eugenia	Gómez Trejo	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
180	Eduardo Sergio	Gómez y Bustamante	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
181	Ramón	González Corona	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
182	Arturo	González de Aragón Ortiz	Auditoría Superior de la Federación	Distrito Federal
183	Rubén	González Hernández	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
184	Yocelin Teresa	González Hidalgo	Jornal de lo Contencioso Electoral	Distrito Federal
185	Roberto	González Labastida	Comandaría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
186	Edmundo	González Liaca	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
187	Pedro	González Manriquez	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
188	Pedro	González Olmedo	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
189	Adriana	González Sánchez	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California	Baja California
190	Emrique	González Tiburcio	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Agustas Calientes
191	Andrés	González Toledo	Comisión de la Cultura del Distrito Federal	Distrito Federal
192	Rogelio Arturo	González Villalva	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero	Guerrero
193	Liliana Andrea	Granadas Conzumbias	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
194	Alicia	Grey Méndez	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	Distrito Federal
195	Oscar	Guerra Ford	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
196	Salvador	Guerrero Chiprés	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
197	José Manuel	Guerrero Estrada	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
198	Rosalba	Guerrero Rodríguez	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
199	David	Guilérrez García	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California	Baja California

200	Eduardo	Guilermín Pimentel	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
201	María Teresa	Guilermín Castillas	Universidad Autónoma de Simón Bolívar	Simón Bolívar
202	Creta	Guilermín Cid	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
203	Silvia Belém	Guilermín Lucio	Colección UNESCO de Derechos Humanos de la JINAMarcencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	Michoacán
204	Ma. Del Carmen	Guilermín Pérez	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
206	Javier	Haro de Alba	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
206	Cristina Isabel	Hernández	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
207	Manuel	Hernández Badillo	Sanidad de la República	Distrito Federal
208	Alejandro Iván	Hernández Casbareda	Auditoría Superior del Estado de Zacatecas	Zacatecas
209	Miguel Ángel	Hernández de Alba	Comandaría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
210	Alicia	Hernández Flores	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
211	Adriana Elizabeth	Hernández García	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
212	David	Hernández Hernández	Comisión de Fiscalización Electoral del Distrito Federal	Chiapas
213	Angélica Jacqueline	Hernández Hernández	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Distrito Federal
214	Mónica Guadalupe	Hernández Miranda	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
215	Patricia	Hernández Montes	Universidad del Valle de México	Distrito Federal
216	Yanel Guadalupe	Hernández Ojeda	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
217	Raymundo Guadalupe	Hernández Penilla	Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo	Distrito Federal
218	Orlando	Hernández Reyes	Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo	Hidalgo
219	Sandra	Hernández Zamora	Profesional Independiente	Distrito Federal
220	Eduardo	Herrera Puentes	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
221	Jorge	Higareda Juárez	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
222	Hermann	Hoppenstedt Pariente	Distrito Federal	Chiapas
223	Bernardo Octavio	Herrera Pariente	Instituto de Acceso a la Información Pública de Chiapas	Distrito Federal
224	César Gustavo	Infante Meléndez	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
225	Rosaura	Inano Rivas	Distrito Federal	Distrito Federal
226	Ramón	Islas Álvarez	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
227	María Emilia	Islas Ariola	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
228	Faustino	Jarrete Díaz	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
229	Félix	Jiménez Beltrán	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
230	Clara	Jiménez Juárez	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
231	Luz María	Joselina Rapoport	Distrito Federal	Distrito Federal
232	Daniel	Larsdahl Santocoy	Colección UNESCO de Derechos Humanos de la JINAMarcencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	Distrito Federal
233	María del Rosario	Landgrave Castillo	Comandaría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
234	Alejandro	Laparra Chacón	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
235	Joaquín	Lara Perras	Distrito Federal	Guajuato
236	Rodrigo Iván	Lara Roynisco	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	Guajuato
237	Yolanda Coubamba	Lara Romero	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
238	Julia del Carmen	León Manríquez	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit	Nayarit
		Ley Rojas		



239	Luis Alberto	Liceres Cuñillas	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
240	Guillermo	Lizama Carrasco	Alianza Cívica A.C.	Distrito Federal
241	Mariana	Lojo Solórzano	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
242	Adriana	López Blanco	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
243	Claudia	López Gil	Instituto Mexicano de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
244	Pedro	López Gómez	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
245	Gabriela Monseñat	López Gómora	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
246	Victor Manuel	López González	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	Coahuila
247	Flor de María	López González	Instituto de Acceso a la Información Pública Subgubernamental del Estado de Hidalgo	Hidalgo
248	Humbelina Elizabeth	López Loera	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas	Zacatecas
249	Juan Carlos	López López	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
250	Omar Adrián	López López	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
251	María Guadalupe	López Mochizuma	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
252	José Luis	López Pérez	Universidad del Valle de México	Distrito Federal
253	Julia	López Trancoso	H. Ayuntamiento de Veracruz	Veracruz
254	José	López Viquez	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
255	Arturo	Luna Correa	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
256	Ricardo	Madrid Pérez	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Sinaloa
257	Gustavo	Malagón Flores	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
258	Ana Ma.	Martínez Caballo	Tribunal Superior de Justicia del Estado de Michoacán	Michoacán
259	Esquivel	Martínez Carbajal	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
260	Omar	Martínez Cruz	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
261	Roberto	Martínez González	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
262	José	Martínez González	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
263	Artel	Martínez González	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
264	Bernardino	Martínez González	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
265	Israel	Martínez González	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
266	Ana Rosa	Martínez Martínez	Universidad Autónoma de la Ciudad de Chihuahua	Chihuahua
267	Artel Francisco	Martínez Marina	Universidad Autónoma del Estado de México	Estado de México
268	Alejandro Iván	Martínez Matros	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	Distrito Federal
269	Marcela	Martínez Morales	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
270	Cristian	Martínez Morales	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
271	Carlos	Martínez Musiño	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
272	Marín	Martínez Norberto	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
273	Magdalena	Martínez Pérez	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
274	Maria	Marcón Labande	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
275	Holly	Martín Toledo	Partido de la Revolución Democrática	Distrito Federal
276	Zaira	Medina Muñoz	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	Distrito Federal
277	Oscar Javier	Medina Xochimilco	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
278	Anacal	Mejía Escobar	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal

239	Luis Alberto	Lisares Cubillas	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
240	Guillermo	Lizama Carrasco	Asesora Ciudad A. C.	Distrito Federal
241	Mariana	López Solórzano	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
242	Adriana	López Blanco	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
243	Claudia	López Gil	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
244	Pedro	López Gómez	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
245	Gabriela Montserrat	López Gómez	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
246	Víctor Manuel	López González	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	Coahuila
247	Flor de María	López González	Instituto de Acceso a la Información Pública del Governmental del Estado de Hidalgo	Hidalgo
248	Humbelina Elizabeth	López Loera	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas	Zacatecas
249	Juan Carlos	López López	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
250	Onar Adrián	López López	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
251	Maria Guadalupe	López Motuzuma	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
252	José Luis	López Pérez	Instituto Electoral del Estado de Veracruz	Distrito Federal
253	Julio	López Troncoso	H. Ayuntamiento de Veracruz	Veracruz
254	José	López Vázquez	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
255	Arturo	Luna Gómez	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
256	Ricardo	Mastriá Pérez	Distrito Federal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	Sinaloa
257	Gustavo	Malagón Flores	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
258	Ana Mía	Martínez Cabello	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	Michoacán
259	Ezequiel	Martínez Cerúcha	Tribunal Superior de Justicia del Estado de Michoacán	Distrito Federal
260	Onar	Martínez Cruz	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
261	Roberto	Martínez González	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
262	Joel	Martínez González	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
263	Aniel	Martínez González	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
264	Bernardino	Martínez González	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
265	Israel	Martínez González	Distrito Federal	Distrito Federal
266	Ana Rosa	Martínez Márquez	Tribunal Electoral del Estado de México	Distrito Federal
267	Aniel Francisco	Martínez Marina	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	Estado de México
268	Alejandro Iván	Martínez Matos	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
269	Marcela	Martínez Morales	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
270	Cristian	Martínez Morales	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
271	Celso	Martínez Musillo	Documentación Consultoría e Informática	Distrito Federal
272	Marcin	Martínez Norberto	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
273	Magdalena	Martínez Peréz	Comisión de la Controversia Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
274	María	Merván Laborde	Instituto Federal de Acceso a la Información	Distrito Federal
275	Holly	Matus Toledo	Partido de la Revolución Democrática	Distrito Federal
276	Zaire	Medina Muñoz	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	Distrito Federal
277	Oscar Javier	Medina Xochitlúa	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
278	Araucel	Mejía Escobar	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal

322	Eduardo	Ostos García	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
323	Ramón Rodrigo	Padilla Hinesaian	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
324	Alfonso	Pérez Álvarez	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	Sinaloa
325	María Teresa	Pérez Mendoza	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Distrito Federal
326	Mario	Pérez Rojas	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Agascalientes
327	Yanizi	Palomo Calderón	Congreso del Estado de Michoacán	Michoacán
328	Juan Felipe	Paredes Carbajal	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo	Hidalgo
329	Francisco	Parrá Barbosa	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
330	Marta	Paz Arroyo	Instituto Mexicano de la Juventud	Distrito Federal
331	Monica Beatriz	Pedroza Santoyo	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
332	Elsa Bibiana	Peralta Hernández	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
333	José Raúl	Pedroto González	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
334	Domingo A.	Pérez	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
335	Ramundo	Pérez Gándara	Instituto Electoral	Distrito Federal
336	Carolina	Pérez García	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
337	Rocío, Carifis	Pérez Garrido	Departamento de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
338	Georgina	Pérez Gil Robas	Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
339	Eduardo	Pérez Gutiérrez	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
340	Eduardo	Pérez López	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
341	Guillermo	Pérez Martínez	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
342	Rodrigo	Pérez Peñalosa	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
343	Griseida	Pérez Raya	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
344	Huini Nawi	Pérez Reséndiz	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
345	Manuel	Pérez Rocha	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Distrito Federal
346	Norma Bodnarbeé	Pérez Sánchez	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Distrito Federal
347	Francisco Gabriel	Pérez Soto	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
348	María de Lourdes	Pérez Vélaz	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
349	Georgina	Pérez Vélaz	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
350	Mónica	Pérez Vertiz	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
351	Yaritza Lorena	Pérez Vilagómez	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
352	María Elena	Pérez-Jaén Zamarcho	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
353	Jacqueline	Pineda Pineda	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
354	José Armando	Plata Sandoval	Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila	Coahuila
355	J. Daniel	Ponce Vázquez	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
356	Nothel	Quaresma Hernández	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	Veracruz
357	Leilicia Dávalos	Ramírez Arriaga	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
358	Daniel	Ramírez Arriaga	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
359	Sergio Gerardo	Ramírez Callosa	Sistema INCIIDE Sinaloa, A.C.	Distrito Federal
360	Sandra	Ramírez Castillo	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
361	Angel	Ramírez Escobedo	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
362	José Francisco Javier	Ramírez González	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato	Guanajuato

363	Gloria	Ramírez Hernández	Comisión UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM	Distrito Federal
364	Juana Noemi	Ramírez Lucero	Academia Mexicana de Derechos	Distrito Federal
365	Guadalupe	Ramírez Mendoza	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
366	Jessica	Ramírez Mirón	Consejo del Estado de Sinaloa	Sinaloa
367	Esmeralda	Ramos Martínez	Consejo Estatal de Transparencia	Jalisco
368	Javier	Rasgado Pérez	Oficina de Asesoría y Atención Submunicipal de Quetzalteno	Quetzalteno
369	Arazel	Ratóni Hernández	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco	Puebla
370	Mateo	Revuelta Gutiérrez	Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal	Distrito Federal
371	Miguel	Reyes Anzures	Órgano Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
372	Paola Angelica	Reyes Gómez	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
373	Gregoria Araceli	Reyes Sánchez	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
374	Benjamín	Reyes Torres	Contraduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
375	Cornelia	Rico Arvizu	Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero	Guajuatmo
376	Blanca	Rico Galindo	Administración del Estado de Guerrero	Distrito Federal
377	Adrián	Riva Palacio Neri	Benadjudicación Electoral	Distrito Federal
378	Gabriela	Rivera Parada	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
379	Román	Robledo Baranda	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
380	Karla Ivonne	Rodriguez Artesaga	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
381	Edgar Joel	Rodriguez Avillos	Comisión de los Compadres Federales	Distrito Federal
382	Oscar	Rodriguez Castro	Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
383	Vicenta	Rodriguez Estrada	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
384	Susely	Rodriguez Garcia	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
385	Martín	Rodriguez Miranda	Órgano Superior de Justicia del Estado de Michoacán	Michoacán
386	Hector	Rodriguez Oscura	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
387	Brenda	Rodriguez Ramirez	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
388	Pablo	Rojas Durán	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León	Nuevo León
389	Evelyn Karina	Rojas Rodríguez	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
390	Carlos	Rojas Rodríguez	Asamblea Mayor de Hacienda de la Federación	Distrito Federal
391	Guillermo	Rosa Martínez	Órgano de Fiscalización Electoral	Chiapas
392	Ricardo	Romero Gutiérrez	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
393	Natalia	Romero Nava	Asociación S. C.	Distrito Federal
394	Mauro	Roma Flores	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
395	Gabriel Carmona	Roque Gregorio	Órgano de Fiscalización Superior del Poder Legislativo de Guajuatmo	Distrito Federal
396	Adriana	Rosas Castro	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
397	Andrea del Carmen	Rosas Castro	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
398	Agustina	Ruiz Salazar	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial del Distrito Federal	Distrito Federal
399	Víctor Fabián	Rumaza Fama	Universidad Autónoma de Chiapas	Chiapas
400	Felipe de Jesús	Sacre Gavino	Contraduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
401	Raul	Salazar Martínez	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
402	Raul	Salazar Navarro	Poder Legislativo del Estado de México	Distrito Federal
403	Francisco	Salgado Domínguez	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal

404	Maria Camileana Mercedes	Salmás Anya	Asociación de Esposa Bifida Miel que vive del Cielo A. C.	Distrito Federal
405	Araceli Miguel Ángel	Salmás García	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
406	José Fernando Gilberto	Salmás Méndez	Asociación de Esposa Bifida Miel que vive del Cielo A. C.	Distrito Federal
407	María Eugenia María Victoria	Salmás Montero	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
408	Liliana Abigail Eduardo Guillermo	San Juan Camarero	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
409	José Ramón	Sánchez Hernández	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
410	Alberto Melisa	Sánchez López	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
411	Edelberto Talía	Sánchez Nava	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
412	Maria Isabel Sergio	Sánchez Rodríguez	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
413	Inés Silvia	Sánchez Rodríguez	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
414	R. Alejandro German	Sánchez Rodríguez	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
415	Erika Yadira Leonardo Francisco	Sandoval de la Torre	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
416	Miguel Ángel Ma. del Carmen	Sandoval García	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
417	José Luis Martha Teresa	Santana López Aranza	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
418	José Antonio Ramón	Santana López Aranza	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
419	Nelson Francisco Roman Ignacio	Santiago Gaván	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
420	Ma. Guadalupe Ana Alicia	Santiago Sánchez	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
421	Maria de la Luz Guadalupe	Santibáñez	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
422	Guadalupe	Saucedo Suárez	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
423	Erika Yadira	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
424	Leonardo Francisco Miguel Ángel	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
425	Ma. del Carmen José Luis	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
426	José Luis Martha Teresa	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
427	José Antonio Ramón	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
428	Nelson Francisco Roman Ignacio	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
429	Ma. Guadalupe Ana Alicia	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
430	Maria de la Luz Guadalupe	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
431	Guadalupe	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
432	Erika Yadira Leonardo Francisco	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
433	Miguel Ángel Ma. del Carmen	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
434	José Luis Martha Teresa	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
435	José Antonio Ramón	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
436	Nelson Francisco Roman Ignacio	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
437	Ma. Guadalupe Ana Alicia	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
438	Maria de la Luz Guadalupe	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
439	Guadalupe	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
440	Erika Yadira Leonardo Francisco	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
441	Miguel Ángel Ma. del Carmen	Santos Camire	Comisión de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal

442	Lucía	Tovar González	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
443	Francisca	Tronco García	Profesional Independiente	Distrito Federal
444	Araceli	Tronco García	Profesional Independiente	Distrito Federal
445	Juanita	Velasco Castrejón	Comisión de Acceso a la Información Pública de Zacatecas	Zacatecas
446	Sergio Arturo	Valls Espinola	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	Estado de México
447	Jorge	Valls Ulbertrappoyena	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
448	Nataliy Guadalupe	Vadriera Torres	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato	Guanajuato
449	Dan Uriel	Varela Franco	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
450	Alegría	Vargas Aldrete	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial del Distrito Federal	Distrito Federal
451	Eduardo	Vargas Escobar	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
452	Salvador	Vázquez Caudillo	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	Distrito Federal
453	Sandra Yadira	Vázquez Flores	Instituto de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
454	Saúl Santiago	Vázquez Hernández	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
455	Antonio Alberto	Vázquez Hernández	Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial del Distrito Federal	Distrito Federal
456	Eric	Vázquez López	Centro de Investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
457	Francisco Javier	Vázquez Vázquez	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
458	Janaína	Vega Meléndez	Profesional Independiente	Distrito Federal
459	Anna Lilia	Vega González	Profesional Independiente del Distrito Federal	Distrito Federal
460	Wendy	Vega Madrid	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
461	David Manuel	Vega Vera	Comandaría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
462	Adriana	Velarde	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
463	Dario	Velasco Gutiérrez	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
464	Francisco Eduardo	Velasquez Tolosa	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
465	José Antonio	Velasquez Venegas	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
466	Araceli	Ventolero Vega	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
467	Miguel Ángel	Vera Martínez	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
468	Isabél	Villa González	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas	Chiapas
469	Ricardo	Villalobos Gómez	Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas	Estado de México
470	Lilia	Villareal Crespo	Instituto de Acceso a la Información Pública de los Estados de México	Distrito Federal
471	Graciela	Vitrain Valdez	Sistema de Autores de Obras Fotográficas y Visuales, S de CV de IP	Distrito Federal
472	José	Wolberg Kerakowsky	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
473	Bertrix Claudia	Zavala Pérez	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
474	Victor	Zavala Sánchez	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
475	Patricia	Zelaya Gamenda	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
476	Faldu Michelle	Zendejas Villanueva	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
477	Carlos Alberto	Zetina Antonio	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal

*Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos  
Autónomos Autonomía y Democracia*, la colección *Memorias*,  
se terminó en diciembre de 2009, en los talleres  
de Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V.,  
General Victoriano Zepeda 22, col. Observatorio,  
del. Miguel Hidalgo, 11860 México, D. F.  
El tiro fue de 1 000 ejemplares, impreso en papel cultural de 75 gr.

El cuidado de la edición estuvo a cargo del Tribunal  
Superior de Justicia del Distrito Federal.





