



Noveno Congreso Nacional de Organismos
Públicos Autónomos

Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos





Noveno Congreso Nacional de Organismos
Públicos Autónomos

Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos



COORDINADOR DE RELATORÍAS: Hugo Manlio Huerta Díaz de León.

EDITORIA RESPONSABLE: Andrea Lehn.

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO: Haidé Méndez Barbosa.

FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez.

DISEÑO DE PORTADA Y GRÁFICOS: Gabriela Anaya Almaguer, Analaura Galindo Zárate y Alejandro Luna Kudo.

DISTRIBUCIÓN: Sonia Ruth Pérez Vega, María Elena Barro Farías, Eduardo Gutiérrez Pimentel y José Zamora Alvarado.

Primera edición, 2015

D. R. © 2015, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

Ejemplar de distribución gratuita. Prohibida su venta.

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite a la fuente.

Impreso en México

Printed in Mexico

Índice

Presentación	13
<i>Perla Gómez Gallardo</i>	
Relatoría general	15
<i>Hugo Manlio Huerta Díaz de León</i>	
Antecedentes	25
Relatoría de la conferencia inaugural	29
<i>Christian Ibeth Huerta Dávila</i>	
Palabras de bienvenida	31
<i>Cynthia Patricia Cantero Pacheco</i>	
Conferencia inaugural	35
<i>Ximena Puente de la Mora</i>	
Conferencia inaugural	39
<i>Mónica Aralí Soto Fregoso</i>	
Conferencia inaugural	43
<i>Tonatiuh Itzcóatl Bravo Padilla</i>	

REFORMA CONSTITUCIONAL EN TRANSPARENCIA:
POR EL EJERCICIO HOMOGÉNEO DE LOS DERECHOS,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN
DE DATOS PERSONALES

Relatoría de la conferencia magistral y panel de discusión 49

Christian Ibeth Huerta Dávila

Conferencia magistral 51

Braulio Ramírez Reynoso

MESA DE TRABAJO: ¿CÓMO DISEÑAR UN SISTEMA NACIONAL
DE TRANSPARENCIA QUE GARANTICE ÍNTEGRAMENTE
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN?

Relatoría 69

Hugo Alejandro Martínez Aguirre

**Necesidad de homologar y armonizar la legislación
que define la información que debe ser publicada
por los entes obligados 71**

Rosa María Cruz Lesbros

**Reforma constitucional y la implementación del Sistema
Nacional de Transparencia, sus retos, objetivos y metas 75**

María Nancy Martínez Cuevas

**La integración sistémica de las funciones de transparencia,
acceso a la información, gestión documental y protección
de datos personales. 79**

Alberto Zepeda Lara

**Reforma constitucional en materia de transparencia,
protección de datos personales y ¿el derecho al olvido? 91**

Carlos de la Rosa Ariza

REFORMA POLITICO-ELECTORAL: LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS ESTATALES

Relatoría de la conferencia magistral y panel de discusión . . . 101
Christian Ibeth Huerta Dávila

Conferencia magistral

La reforma electoral y la autonomía de los organismos
públicos autónomos 103
Ciro Murayama Rendón

Conferencia magistral

La autonomía de los organismos públicos locales:
de la reforma normativa al desarrollo institucional 111
Salvador Olimpo Nava Gomar

Panel de discusión 121
Areli Cano Guadiana

MESA DE TRABAJO: REFORMA EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, BLINDAJE Y JUSTICIA ELECTORAL

Relatoría 133
Christian Ibeth Huerta Dávila

Algunas reflexiones sobre desafíos para la participación
política ciudadana y la vida institucional en materia
electoral a partir de las candidaturas independientes 135
Rafael Caballero Álvarez

De la democracia procedimental a la sustancial:
el impacto de las sentencias del TEPJF en materia
de cuotas de género 139
Jorge Mena Vázquez

Equidad en el acceso a radio y televisión de las candidaturas independientes: una materia pendiente. 153
Ángel Miguel Sebastián Barajas

¿Más blindaje y justicia electoral? En búsqueda de la justicia ciudadana. 159
Martha Alejandra Tello Mendoza

Las candidaturas independientes en la elección de diputados por el principio de representación proporcional en México. 163
Humberto Antonio Ramírez Sáinz

MESA DE TRABAJO: TRANSPARENCIA EN EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015

Relatoría. 171
Diana Gutiérrez Tapia

Reflexiones en torno a la transparencia en la reforma político-electoral de 2013: un camino hacia la justiciabilidad. 173
Dania Paola Ravel Cuevas

Transparencia y acceso a la información en materia electoral. ¿Las y los candidatos independientes registrados en un proceso electoral federal deben proporcionar información de manera directa sobre sus gastos de campaña? 177
Jesús Espinosa Magallón

Elecciones 2015 y transparencia. 181
Francisco Javier Acuña Llamas

Antecedentes y retos de la transparencia electoral, fiscalización y datos abiertos. 187
Diego Alberto Hernández Vázquez

REFORMA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES:
UN DEBATE ABIERTO

Conferencia magistral193
Adriana Labardini Inzunza

MESA DE TRABAJO: REFORMA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES:
DEBATE Y PERSPECTIVAS

Relatoría211
Gabriel Avilés Morua

Reformas en materia de telecomunicaciones, debate
y perspectiva213
Oscar Mauricio Guerra Ford

Reformas a las telecomunicaciones, competencia
y bienestar del consumidor en la industria telefónica229
Miguel Ángel Sigala Gómez

El derecho de la audiencia a la democracia televisiva233
Raúl Armando Canseco Rojano

La inconventionalidad de la Ley Federal de
Telecomunicaciones y Radiodifusión a la luz
del Pacto de San José. ¿Colaboración con la justicia
en detrimento de los derechos humanos?237
Natalia Mendoza Servín

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión:
perspectivas y controversias con respecto al derecho
de acceso a la información y la protección de datos
personales243
Manuel Rojas Munguía

LOS ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS Y SU APORTACIÓN PARA LA GOBERNANZA Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

Conferencia magistral

Los retos y desafíos de los organismos públicos autónomos
en la nueva gobernanza251

Luis F. Aguilar Villanueva

Panel de discusión

El papel de la CDHDF y otros organismos públicos
autónomos en la construcción de ciudadanía
y la materialización de los derechos humanos271

Perla Gómez Gallardo

MESA DE TRABAJO: LOS ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS,
FORTALECIENDO LA DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Relatoría279

Christian José Rojas Rojas

Valores para impulsar gobiernos abiertos.287

Mireya González Corona

La participación ciudadana como solución293

Mario Alberto Ramos González

Democracia y transparencia297

Miriam Ozumbilla Castillo

Los organismos constitucionales autónomos.

Un análisis al amparo de las nuevas reformas301

Brenda Rodríguez Alatorre

La importancia de los procesos archivísticos en transparencia y protección de datos personales para la participación ciudadana	305
<i>José Alberto Venegas Serna</i>	
La participación ciudadana de la mujer a partir de la reforma electoral de 2014: desafíos	309
<i>Arcelia Guerrero Castro</i>	
El presupuesto participativo como herramienta de fortalecimiento democrático mexicano	315
<i>Carlos González Martínez</i>	
MESA DE TRABAJO: DERECHOS HUMANOS: PROFESIONALIZACIÓN, DEFENSA Y EMPODERAMIENTO CIUDADANO	
Relatoría	323
<i>Carlos Guillermo Garfulic Salas</i>	
Toma de conciencia del iusnaturalismo como <i>nueva</i> corriente filosófica y fundamento de los derechos humanos	327
<i>Aida Carabantes Morales</i>	
La Agencia de la Ciudadanía Política Mexicana: la irrenunciabilidad del Estado de derecho	331
<i>Rafael Andrés Nieto Göller</i>	
El reto de la educación sobre derechos humanos en la sociedad civil	335
<i>David Gutiérrez Gallegos</i>	
La autodeterminación informativa: el derecho a no saber	339
<i>Ana Guadalupe Olvera Arellano</i>	

Conferencia de clausura.	345
<i>Cynthia Patricia Cantero Pacheco</i>	
Mensaje de clausura	347
<i>Francisco Javier Acuña Llamas</i>	

ANEXOS

Acuerdos del Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos	351
Programa interno	355

Presentación

*Perla Gómez Gallardo**

El Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos es un espacio de concurrencia y reflexión tan necesario en los retos que enfrenta nuestro país. La importancia y el recorrido histórico de los congresos están reseñados en las páginas de las memorias que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha publicado desde hace nueve años. Tan relevante es la continuidad de estos esfuerzos que se han producido encuentros cada vez más concurridos y nutridos de pluralidad en los puntos de vista; además de la constancia en la edición y publicación de la memoria escrita de éstos.

A través de la presente edición, quienes estuvieron ahí tendrán la oportunidad de evocar los contenidos de las conferencias magistrales y las ponencias en las mesas de trabajo a las que asistieron; así como conocer todo aquello que se vivió en los espacios a los que no acudieron por haber asistido a una actividad simultánea de las que se ofrecieron en ese momento.

Estas memorias también están dedicadas a quienes a pesar de haber estado interesados no pudieron asistir al Congreso en Guadalajara. Por lo tanto, se trata de una invitación para recordar e imaginar la convivencia surgida entre las y los representantes de los organismos públicos autónomos, las instituciones académicas, organizaciones civiles, estudiantes y público en general, todas y todos cobijados por la hospitalidad jalisciense y en el marco de la Feria Internacional del Libro.

* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Pero más importante que ser el registro de la convivencia y el trabajo arduo de quienes estuvieron antes y durante, sobre y detrás del escenario, las memorias del Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos Jalisco 2014 que aquí presentamos son el testimonio impreso de lo que se dijo en los micrófonos respecto de la manera en que tales organismos encaran la problemática actual, compleja y llena de retos, ya en consonancia o en franca disonancia con las recientes reformas constitucionales en materias electoral, de transparencia y de telecomunicaciones, fortaleciendo la función de servicio a la sociedad y de contrapeso con los poderes.

En estas páginas las y los lectores encontrarán los textos de conferencias, ponencias y palabras de apertura y clausura pronunciadas ante los 700 asistentes, con las respectivas relatorías que aportan el contexto de lo que se dijo y cómo se dijo. Asimismo, se incluyen algunos textos que fueron preparados por sus autores para la ocasión y que por causas de fuerza mayor o falta de tiempo no pudieron ser expuestos; además de, por supuesto, el producto vivo del intercambio de experiencias y opiniones plasmado en el documento cuya lectura y firma ante los asistentes y los medios de comunicación se plasmó en los Acuerdos de Guadalajara.

Sirvan estas memorias a la misma intención del Congreso celebrado, como parte final de éste y como eslabón del trabajo ininterrumpido, antesala del próximo Congreso que se llevará a cabo en la ciudad de México, a través del registro y testimonio histórico en favor de la construcción de la democracia y la gobernanza por parte de los organismos públicos autónomos de México, desde la perspectiva de cada uno de éstos y de sus competencias.

Relatoría general

*Hugo Manlio Huerta Díaz de León**

El Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos se celebró en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, los días 4 y 5 de diciembre de 2014, en el marco de la Feria Internacional del Libro, con el tema Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos.

Se registraron 1039 personas, de las cuales asistieron 702, la mayoría proveniente de diversas instituciones públicas federales y estatales, instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil de 28 entidades federativas, quienes estuvieron interesadas en reflexionar, analizar y discutir en torno a las reformas constitucionales en materias de transparencia, telecomunicaciones, político-electoral y participación social.

Inauguraron los trabajos Cynthia Patricia Cantero Pacheco, presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco; Ximena Puente de la Mora, comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai); Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, rector general de la Universidad de Guadalajara (UDG); Mónica Aralí Soto Fregoso, magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en representación de José Alejandro Luna Ramos, magistrado presidente; Marycarmen Color Vargas, secretaria ejecutiva de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en representación de Perla Gómez Gallardo, presidenta de este organismo; y Roberto

* Contralor interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

López Lara, secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco, en representación de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, gobernador constitucional de dicha entidad.

De acuerdo con el programa del evento, la conferencia magistral y el panel del Bloque I estuvieron dedicados al tema Reforma constitucional en transparencia: por el ejercicio homogéneo de los derechos, acceso a la información y protección de datos personales. La conferencia magistral estuvo a cargo de Braulio Ramírez Reynoso, coordinador de asesores de la Oficina del Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien destacó que el derecho a la información tiene una proyección social vinculada a la transversalidad de los derechos humanos y a la toma de decisiones de los asuntos públicos, por lo que las reformas en las materias mencionadas fortalecen los mecanismos de seguimiento y evaluación tales como el monitoreo y el sistema de rendición de cuentas desde la perspectiva de la ciudadanía.

Por su parte, el panel de discusión estuvo integrado por Ximena Puente de la Mora, comisionada presidenta del Ifai; Eduardo Bohórquez, director ejecutivo de Transparencia Mexicana; y Darío Ramírez, director de Artículo 19. En él se expuso la necesidad de articular la reforma de transparencia con los sistemas de anticorrupción, fiscalización y control de las autoridades que deben rendir cuentas. Asimismo, entre los asuntos pendientes destacaron la reforma en cuanto a la seguridad nacional, pues este rubro implica la reserva a perpetuidad y no se armoniza con los estándares internacionales.

El Bloque II abordó el tema Reforma político-electoral: la autonomía de los organismos públicos estatales, e inició con la conferencia magistral de Ciro Murayama Rendón, consejero del Instituto Nacional Electoral (INE), quien subrayó la necesidad de incorporar medidas más estrictas para la fiscalización de los recursos que son otorgados a los partidos políticos, así como medios para la rendición de cuentas. También instó al fortalecimiento de la independencia y autonomía del Consejo General del INE y pidió un voto de confianza para los consejeros de los organismos públicos locales electorales (OPLE), recientemente designados en cada entidad federativa y en el Distrito Federal.

El panel de discusión contó con la participación de Guillermo Amado Alcaraz Cross, consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC Jalisco); Areli Cano Guadiana, comisionada del Ifai; y Clicerio Coello Garcés, magistrado presidente de la Sala Regional Especializada del TEPJF. En éste se asumieron posturas críticas a la reforma de 2014, particularmente respecto de las atribuciones de los OPLE y el nuevo sistema de facultades concurrentes; incluso se planteó la necesidad de reformar el artículo 105 constitucional para posibilitar la interposición de controversias constitucionales en materia electoral, que a la fecha están excluidas de este mecanismo.

De acuerdo con la dinámica de trabajo propia del Congreso, por la tarde tuvieron lugar seis mesas de trabajo, reflexión y debate en relación con los cuatro ejes temáticos abordados, los cuales permitieron profundizar sobre los siguientes asuntos:

- Mesa I. ¿Cómo diseñar un Sistema Nacional de Transparencia que garantice íntegramente el derecho de acceso a la información?
- Mesa II. Reforma en materia político-electoral: candidaturas independientes, blindaje y justicia electoral.
- Mesa III. Reforma en materia de telecomunicaciones: debate y perspectivas.
- Mesa IV. Los organismos públicos autónomos, fortaleciendo la democracia y participación ciudadana.
- Mesa V. Derechos humanos: profesionalización, defensa y empoderamiento ciudadano.
- Mesa VI. Transparencia en el proceso electoral 2014-2015.

En la Mesa I participaron cinco ponentes: Rosa María Cruz Lesbros, de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM; María Nancy Martínez Cuevas, consejera del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública; Alberto Zepeda Lara, de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla; Carlos de la Rosa Ariza, de la CDHDF; y Federico Guzmán Tamayo, del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información

Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

En ella se expresaron las necesidades de homologar la normativa en materia de contabilidad gubernamental con la de transparencia, que exige la publicidad de información financiera de los entes obligados; y de estandarizar el marco normativo en todo el país en materia de transparencia para crear una plataforma informática nueva que abarque la posibilidad del acceso a la información pública a nivel nacional. También se hizo hincapié en la urgencia de reconocer la interacción de todos los sistemas de información institucionales que harían posible la transparencia. Se mencionó el concepto del derecho al olvido como una tendencia deseable, además de que se compartió la visión de lo que debería ser la secuela de la reforma para ir hacia el Sistema Nacional de Transparencia y, más allá, hacia un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas que implique la adecuación legislativa y el cierre de la brecha entre el ideal legal y la aplicación estricta del derecho.

En la Mesa II participaron cinco ponentes: Rafael Caballero Álvarez, Jorge Mena Vázquez, Ángel Miguel Sebastián Barajas, Martha Alejandra Tello Mendoza y Humberto Antonio Ramírez Sáinz, quienes se refirieron a los retos que implica la inclusión de las candidaturas independientes en la equidad de la contienda y subrayaron que ésta debe comprender el acceso a los tiempos de radio y televisión, aunado a la posibilidad de que se voten todos los cargos de elección popular, incluyendo las diputaciones plurinominales. También se abordaron el impacto de las sentencias del TEPJF relativas a la equidad de género y los importantes avances logrados gracias a la inclusión de un enfoque de derechos humanos que ha permitido el cumplimiento de compromisos establecidos en los tratados internacionales.

En la Mesa III se presentaron las ponencias de Raúl Armando Canseco Rojano, de la CDHDF; Natalia Mendoza Servín, Manuel Rojas Munguía y Miguel Ángel Sigala Gómez, de la UDG; y Oscar Mauricio Guerra Ford, del Ifai.

Los ponentes coincidieron en que la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión presenta una serie de inquietudes.

tudes y temas de debate. En materia de telecomunicaciones será muy importante transparentar lo relativo a las concesiones que se otorguen, incluidos los procesos de licitación; además, el organismo autónomo que se encarga de aplicar dicha ley deberá conducirse con el mayor sentido de transparencia, para asegurar que los servicios ofrecidos por los proveedores sean de calidad. Asimismo, expresaron su preocupación por la implicación de vulnerar el derecho a la privacidad y la protección de datos personales en lo referente a la colaboración con la procuración de justicia mediante el acceso a la geolocalización de los equipos de telecomunicaciones y el registro y control de comunicaciones. En relación con los derechos de las audiencias, se señaló que persiste la necesidad de satisfacer el acceso a una mayor cantidad de opciones para las y los televidentes, con el fin de que tengan la información necesaria y diferentes opiniones y perspectivas que les permitan comprender el entorno en que viven; esto sólo se lograría con la diversidad en los medios, presencia de voces distintas e independientes y opiniones políticas variadas.

En la Mesa IV participaron siete ponentes: Mireya González Corona, consejera del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (IAIPGH); Mario Alberto Ramos González, consejero del IEPC Jalisco; Miriam Ozumbilla Castillo, consejera del IAIPGH; Brenda Rodríguez Alatorre, de El Colegio de Jalisco; José Alberto Venegas Serna, de la CDHDF; Arcelia Guerrero Castro, consejera del Instituto Electoral Veracruzano; y Carlos González Martínez, consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Ahí se dijo que se requiere un proceso de sensibilización y capacitación en temas de acceso a la información, asignación presupuestal y gasto por objetivos, dirigido a funcionarios y servidores públicos. Asimismo, se esperaría la implementación de acciones concretas en el marco de la Estrategia Nacional para la Educación Cívica, coordinadas por todos los organismos públicos autónomos (OPA) y a las cuales se sumaría el uso de las redes sociales, las plataformas de gobierno y las demás herramientas novedosas que permitan incentivar a la ciudadanía a participar en la creación y fomento de una cultura en favor de la transparencia y la rendición de cuentas,

especialmente dirigida a la población joven. También se abordó la importancia de la materia archivística como el primer paso e indicador para llegar a una adecuada gestión documental con el fin de que se respeten y cumplan cabalmente los procesos de transparencia y protección de datos personales.

En lo referente a la participación ciudadana de las mujeres, su liderazgo deberá estar garantizado con las prerrogativas que las y los legisladores consideraron elevar en un punto porcentual, lo que podría traer como consecuencia que se inviertan los papeles al sentirse los hombres vulnerados por no contar con un trato de paridad debido a que la ley no contempla un porcentaje específico para ellos. Por lo anterior se necesita que 3% de las prerrogativas para lograr el liderazgo femenino se encaminen en aquellos distritos donde los resultados en la última elección hayan sido favorables a las mujeres, además de cumplir con la premisa de autonomía y postular a las mujeres mediante encuestas para que tengan mejores condiciones de competencia.

La Mesa v contó con las ponencias de Aida Carabantes Morales, de Perspectiva Jurídica, A. C.; Rafael Andrés Nieto Göller, de la Universidad Simón Bolívar; David Gutiérrez Gallegos, de Perspectiva Jurídica, A. C.; Miguel Nava Alvarado, de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro; y Ana Guadalupe Olvera Arellano, de Perspectiva Jurídica, A. C.

En ella se destacó la importancia de empoderar a la ciudadanía mediante la apropiación y toma de conciencia de los derechos humanos como parte esencial de todas las personas. Se subrayó que seguir impulsando la Agencia de la Ciudadanía Política Mexicana vigoriza al propio Estado y al sistema democrático. Se hizo referencia a que el trabajo con la sociedad debe ser más profundo y constante, y no sólo debe enfocarse en los temas en sí mismos sino también en los métodos de enseñanza y aprendizaje con los cuales se difunde dicha información. Además se expuso el novedoso y aún no regulado tema del *derecho a no saber* de las y los ciudadanos cuando se trata de información personal y que se refiere a cuestiones de salud y su posible tratamiento.

La Mesa VI contó con las ponencias de Diego Alberto Hernández Vázquez, del IEPC Jalisco; Dania Paola Ravel Cuevas, del IEDF; y Francisco Javier Acuña Llamas, comisionado del Ifai.

En esta última mesa de trabajo se dijo que una tarea pendiente para nuestro país es la justiciabilidad en materia de acceso a la información pública en el ámbito electoral, al considerarlo como un derecho fundamental para que las personas puedan acudir al amparo y no como un derecho político, ya que esta deficiencia abona al debilitamiento de nuestro régimen democrático. Asimismo, se enfatizó sobre la facultad con que ahora cuenta el INE para realizar una fiscalización oportuna (en tiempo real) y vigilar los recursos de los candidatos y partidos políticos; y se comentó la necesidad de que el Ifai reformule sus procesos y aumente sus capacidades para transitar por el mismo camino que los nuevos sujetos obligados.

Para cerrar el Congreso, el Bloque III tocó el tema Reforma en materia de telecomunicaciones: un debate abierto. En él participó como conferenciante magistral Adriana Labardini Inzunza, comisionada del Instituto Federal de Telecomunicaciones, quien destacó que los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas son indispensables en un sistema democrático, por lo que es necesario que se establezcan relaciones de coordinación y no de subordinación entre los OPA y las autoridades. En tal sentido, expuso que se han realizado consultas públicas para la emisión de reglas generales y consideró conveniente que se generen propuestas para mejorar las metodologías de evaluación y desempeño a partir de foros como el presente Congreso.

En el panel de discusión, además de Adriana Labardini, estuvieron Irene Levy, directora general del Observatorio de las Telecomunicaciones de México (Observatel); y Carmen E. Rodríguez Armenta, miembro titular de la Academia de Ingeniería, A. C., y coordinadora general administrativa de la UDG. Ahí se hicieron algunas críticas al marco jurídico aprobado y a la brecha existente en materia de acceso a internet, pues este último siempre resulta limitado en las regiones con mayor pobreza, lo que contraviene lo previsto en el artículo 6º constitucional.

Finalmente, el Bloque IV tuvo como eje el tema Los organismos públicos autónomos y su aportación para la gobernanza y democracia participativa en México. En él intervinieron José de Jesús Gutiérrez Rodríguez, presidente de la Red Ciudadana, A. C.; Augusto Chacón Benavides, director ejecutivo de Jalisco Cómo Vamos, Observatorio Ciudadano; y Marycarmen Color Vargas, secretaria ejecutiva de la CDHDF, en representación de Perla Gómez Gallardo, presidenta de este organismo. En dicho bloque se comentó que si bien los derechos humanos están consagrados en nuestras leyes, esto no quiere decir que en nuestro país toda la población los disfrute completamente, por lo que resulta fundamental que los organismos garantes cumplan sus obligaciones, en alianza con las organizaciones de la sociedad civil, e impulsen una mayor transparencia en sus mecanismos de elección y responsabilidades con el fin de blindar la toma de decisiones de estos organismos ante la posible injerencia de otras esferas de poder, ya sean políticas o empresariales; además de empoderar a la sociedad, facilitar el diálogo, ser un puente efectivo entre sus exigencias y el cumplimiento de las obligaciones estatales, y lograr que converjan las expectativas generadas a partir de la creación de los OPA con la realidad y sus resultados.

El bloque concluyó con la conferencia magistral de Luis F. Aguilar Villanueva, director del Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno de la UDG, quien hizo énfasis en la gobernanza como tema central de los problemas actuales, la cual da muestra de la insuficiencia del gobierno para atender las demandas sociales y ha dado lugar a la conformación de los OPA, que tienen la posibilidad de revivir la confianza de la sociedad en las instituciones. Por ello es necesario replantear los esquemas de estructura y de trabajo de éstos para hacerlos diferentes de la organización burocrática, al considerar que su tarea es multidimensional y multifactorial, y que sus decisiones deben tomarse de acuerdo con estándares y prácticas racionales.

Previo a la clausura del Congreso se leyeron y aprobaron los Acuerdos de Guadalajara, generados a partir de las exposiciones, reflexiones y conclusiones de los dos días de trabajo, y que se incluyen en estas memorias. Ellos son resultado del interés de todas y todos los conferenciantes, ponentes, asistentes, relatores y organizadores;

y compilan los discursos, ponencias, discusiones y conferencias que se presentaron o tuvieron lugar durante el evento, así como algunos trabajos que se registraron oportunamente y no se expusieron por diversos motivos, pero que sin duda contribuyen a los objetivos del Congreso y enriquecen la presente publicación.

Por último, cabe señalar que entre los acuerdos consensados se decidió que el congreso correspondiente a 2015 se realice en la ciudad de México con el fin de ampliar sus alcances tanto en el ámbito interno como en el externo. Por ello la CDHDF, a través de su secretaria ejecutiva, Marycarmen Color Vargas, en representación de Perla Gómez Gallardo, presidenta de este órgano, y en nombre de los demás OPA asentados en el Distrito Federal que estén interesados, invitó a las y los asistentes al Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, el cual se celebrará en la capital del país para continuar con los trabajos y reflexiones que fortalezcan la autonomía y el papel de estos organismos en la consolidación de la vida democrática de México.

Antecedentes

Primer Congreso	Guanajuato	14 y 15 de julio de 2006
Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas	13 entidades federativas	102 asistentes
Convocantes: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.		

Segundo Congreso	Culiacán	4 y 5 de mayo de 2007
Autonomía, Profesionalización, Control y Transparencia	11 entidades federativas	130 asistentes
Convocantes: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa. Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato.		

Tercer Congreso	San Luis Potosí	12, 13 y 14 de junio de 2008
Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público	20 entidades federativas	147 asistentes
Convocantes: Ayuntamiento de San Luis Potosí. Comisión de Derechos Humanos de Guerrero. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. Comisión Estatal de Garantía para el Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí. Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Gobierno de San Luis Potosí. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato. Universidad Autónoma de San Luis Potosí.		

Cuarto Congreso	Ciudad de México	24, 25 y 26 de junio de 2009
El papel de los organismos públicos en la consolidación de la democracia	26 entidades federativas	447 asistentes
Convocantes: Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Comisión de Derechos Humanos de Guerrero. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Instituto Electoral del Distrito Federal. Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Tribunal Electoral del Distrito Federal. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.		

Quinto Congreso	Aguascalientes	5 y 6 de agosto de 2010
Autonomía e Información Pública	22 entidades federativas	233 asistentes
Convocantes: Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo. Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Gobierno del Estado de Aguascalientes. Instituto Electoral del Distrito Federal. Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes. Instituto Electoral Estatal de Aguascalientes. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Tribunal Electoral del Distrito Federal. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.		

Sexto Congreso	Mérida	18 y 19 de agosto de 2011
Autonomía, Universidades y Medios de Comunicación	24 entidades federativas	320 asistentes
<p>Convocantes:</p> <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Ayuntamiento de Mérida.</p> <p>Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.</p> <p>Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.</p> <p>Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.</p> <p>Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Gobierno del Estado de Yucatán.</p> <p>Instituto Electoral del Distrito Federal.</p> <p>Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública.</p> <p>Instituto de Información Pública del Distrito Federal.</p> <p>Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana de Yucatán.</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.</p> <p>Universidad Autónoma de Yucatán.</p>		

Séptimo Congreso	Puebla	3 y 4 de mayo de 2012
La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales	29 entidades federativas	540 asistentes
<p>Convocantes:</p> <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.</p> <p>Comisión para el Acceso a la Información Pública.</p> <p>Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.</p> <p>Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.</p> <p>Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.</p> <p>Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública.</p> <p>Gobierno del Municipio de Puebla.</p> <p>Instituto Electoral del Distrito Federal.</p> <p>Instituto Electoral del Estado.</p> <p>Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.</p> <p>Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.</p> <p>Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública.</p> <p>Tribunal Electoral del Estado de Puebla.</p> <p>Universidad Nacional Autónoma de México.</p> <p>Universidad Autónoma de Yucatán.</p> <p>Universidad de las Américas Puebla.</p>		

Octavo Congreso	Pachuca	8 y 9 de agosto de 2013
La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA	23 entidades federativas	756 asistentes
<p>Convocantes:</p> <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.</p> <p>Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.</p> <p>Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.</p> <p>Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública.</p> <p>Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.</p> <p>Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo.</p> <p>Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.</p> <p>Instituto Electoral del Distrito Federal.</p> <p>Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo.</p> <p>Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.</p> <p>Instituto Federal Electoral.</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.</p> <p>Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.</p> <p>Universidad Nacional Autónoma de México.</p>		

Relatoría de la conferencia inaugural

*Christian Ibeth Huerta Dávila**

De conformidad con el programa, a las 9:00 horas del jueves 4 de diciembre de 2014, en las instalaciones del hotel Hilton de Guadalajara se llevó a cabo la inauguración oficial del Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos Jalisco 2014. A continuación se registra una síntesis de los mensajes expresados por las distintas personalidades que hicieron uso de la palabra.

Cynthia Patricia Cantero Pacheco, presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), resaltó la coyuntura existente entre paz, democracia y derechos humanos; así como la importancia de los organismos públicos autónomos (OPA) en el fortalecimiento de las instituciones y en la garantía de los derechos fundamentales.

Ximena Puente de la Mora, comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai), destacó la importancia de las reformas realizadas en 2014, en particular el fortalecimiento a la imparcialidad de los OPA y la inclusión de estándares nacionales de transparencia.

Mónica Aralí Soto Fregoso, magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en representación de José Alejandro Luna Ramos, magistrado presidente del TEPJF, subrayó el papel de la reforma para los OPA, especialmente en el ejercicio de las libertades y el fortalecimiento de las instituciones. Señaló que es importante atender

* Asesora de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

los desafíos, perspectivas y propuestas para promover la consolidación de la democracia participativa.

Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, rector general de la Universidad de Guadalajara, afirmó que las reformas del Estado plantean nuevos equilibrios y contrapesos en el ejercicio de los poderes públicos.

Roberto López Lara, secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco, en representación de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, gobernador constitucional del estado de Jalisco, señaló que los OPA son vigías y colaboradores de los poderes públicos, por lo que les hizo un llamado con el fin de que construyan puentes para la participación y el ejercicio democrático.

Palabras de bienvenida

*Cynthia Patricia Cantero Pacheco**

A nombre del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, la Benemérita Universidad de Guadalajara y el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, les damos la más cordial bienvenida a este noveno congreso de la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM).

En Jalisco celebramos la oportunidad que nos da recibir a los representantes de los organismos autónomos de las 32 entidades del país en esta tierra que es cuna de la cultura, tradiciones y valores que unen a México y nos representan ante el mundo.

El próximo 6 de diciembre celebraremos el aniversario número 204 de la publicación del bando mediante el cual el cura Miguel Hidalgo, en su carácter de jefe del Ejército Insurgente, decretó aquí en Guadalajara la abolición de la esclavitud en México y en toda América. Años más tarde, un destacado jalisciense que fuera el primer gobernador, Prisciliano Sánchez, impulsó desde este estado el pacto federal que después de varias luchas entre liberales y conservadores fue el modelo federalista que adoptó nuestro país.

Estos hechos ocurridos hace dos siglos aquí en Jalisco –me refiero al reconocimiento del derecho a la libertad de las personas

* Presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

y a la libre soberanía de las entidades federativas-, además de que hoy siguen vigentes, son temas que se discutirán en este noveno congreso de la Red OPAM que reúne a todos los órganos garantes de la transparencia del país, defensores de derechos humanos, electorales, universidades públicas autónomas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Banco de México, entre otros organismos autónomos de participación ciudadana que existen en nuestro país.

En el marco de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara 2014, entre hoy y mañana los responsables de estos organismos reflexionaremos acerca de los retos que se presentarán con la puesta en marcha de las reformas constitucionales en materias electoral, de transparencia y de telecomunicaciones; así como del papel que jugaremos los organismos autónomos de cada entidad federativa en este nuevo contexto y en la coyuntura actual.

“Derechos del hombre, democracia y paz son tres momentos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos del hombre reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no se dan las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos”, escribió el jurista, filósofo y pensador italiano Norberto Bobbio en su obra *Tiempo de los derechos*, quien además señaló que “la democracia es la sociedad de los ciudadanos”, que las personas se convierten en ciudadanos cuando les son reconocidos sus derechos fundamentales y que “habrá paz estable, una paz que no tenga la guerra como alternativa, solamente cuando seamos ciudadanos no de éste o aquel Estado, sino del mundo”.

¡Cuánta razón tenía y qué vigentes son sus palabras hoy en día, en estos momentos que estamos viviendo en México!

Quizá uno de los puntos de partida para abordar esta situación sería reconocer, como proponen March y Olsen, que los actores políticos no son aliados ni enemigos permanentes sino ciudadanos que comparten y se reúnen en torno a formas particulares de ver al mundo, que crean identidades colectivas e interactúan en espacios institucionalizados; de ahí que para entenderlos hay que partir del

marco institucional y ver a las instituciones como la base de la organización política.

Desde esa visión creo que lo más importante de este foro es el hecho de que, hoy por hoy, en las instituciones que representamos recae la responsabilidad de que todos los mexicanos vean sus derechos plenamente garantizados. Como los derechos humanos más básicos y fundamentales a la salud, a la educación y a la vivienda digna, el derecho que tenemos a elegir a nuestras autoridades o el derecho que todos tenemos a conocer lo que hacen los gobiernos y en qué se utilizan los recursos públicos –por citar algunos derechos que tienen su énfasis y centro en el individuo– a través de su ejercicio cotidiano y garantía permitirán que la sociedad tenga voz y se involucre activa y colaborativamente en la construcción del Estado, el gobierno y la ciudadanía que queremos tener.

Es tiempo de revalorar a las instituciones, de fortalecerlas y de exigirles que cumplan con sus obligaciones, que garanticen los derechos fundamentales de las personas. Es tiempo de contar con instituciones que den confianza y certeza a las personas, que sean capaces de generar un verdadero Estado de derecho con paz social y condiciones de vida justas para todos.

Y modestamente, desde cada una de las trincheras que representamos, no me queda duda de que los organismos públicos autónomos de México podemos poner nuestro granito de arena y aportarle mucho a nuestro país.

¡Muchas gracias y de nueva cuenta sean todos ustedes bienvenidos a ésta, su casa, Jalisco!

Conferencia inaugural

Ximena Puente de la Mora *

A nombre de mis compañeras y compañeros comisionados Arely Cano, Patricia Kurczyn, Francisco Acuña, Oscar Guerra, Eugenio Monterrey y Joel Salas quiero expresar el honor que representa para el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai) ser una de las entidades convocantes en la presente inauguración del Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos Jalisco 2014, en el extraordinario marco que significa la Feria Internacional del Libro de Guadalajara.

Los organismos públicos autónomos de México

Los organismos públicos autónomos de México (OPAM), agrupados desde 2006, tienen como objetivo intercambiar información y compartir experiencias que tiendan a su fortalecimiento institucional. La Red de Organismos Públicos Autónomos de México reúne a representantes de los organismos públicos con mandato en materias de derechos humanos, electoral, acceso a la información, fiscalización, control, norma legislativa, justicia, de lo contencioso administrativo, universidades públicas y gobierno estatal y municipal.

Son tres los elementos que caracterizan a los organismos constitucionales autónomos:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional

* Comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

de la división de poderes para dejar de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) la cual, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias que haga más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

2. Se establecieron en los textos constitucionales que los dotaron de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica con el fin de que alcancen las metas para las que fueron creados, es decir para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los poderes tradicionales del Estado.
3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría clásica de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos tengan autonomía e independencia respecto de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose así como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Las reformas constitucionales

Los profundos cambios que ha habido en diversas materias en estos últimos años en México han roto paradigmas al transformar nuestro sistema jurídico. De las reformas que se han realizado a nuestra Carta Magna quisiera destacar las de derechos humanos, y en particular del derecho fundamental de acceso a la información pública, el cual posibilita el ejercicio de otros derechos fundamentales como la salud, la educación o el acceso al sistema de justicia.

Estas modificaciones en nuestro sistema constitucional dan poder al ciudadano y permiten que la transparencia y la rendición de cuentas sean el vehículo a través del cual la participación ciudadana encuentre un espacio de diálogo con sus autoridades.

En estos seis meses en el Ifai hemos trabajado arduamente para sentar las bases institucionales que permitan la eficacia de la legislación

secundaria correspondiente a la reforma constitucional del artículo 6° en materia de transparencia y protección de datos personales.

Las propuestas de legislación secundaria del Ifai

Con responsabilidad en el Ifai aportamos una visión integral de legislación secundaria, la cual hicimos llegar al Senado de la República en el marco de la Semana Nacional de la Transparencia 2014 y que comprendió dos propuestas de leyes generales: una en materia de acceso a la información y otra relativa a la protección de datos.

Estas leyes generales nos permitirán lograr la homogeneización de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en todo el país, a través de los sistemas nacionales de transparencia, protección de datos y archivos.

Me parece muy importante mencionar que son cuatro los ejes que habrán de caracterizar a los tres sistemas nacionales que he mencionado:

1. La existencia de organismos garantes confiables e independientes que velen por el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Para ello es necesario contar con garantías institucionales, entre las que destacan dotar de autonomía constitucional a los organismos garantes, así como prever un proceso de integración que asegure la especialización, autonomía e imparcialidad de éstos.
2. Una legislación general y uniforme del derecho de acceso a la información a nivel nacional. El marco normativo secundario deberá asegurar que en todo el país la tutela de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, y las políticas de transparencia obedezcan a condiciones mínimas compartidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional.
3. Un sistema de tutela integral del derecho de acceso a la información que asegure la coherencia, congruencia y unidad en la interpretación y aplicación de la normatividad en la materia.

4. El desarrollo de políticas públicas y acciones que contribuyan a elevar a nivel nacional la calidad en el acceso a la información, la transparencia de la gestión pública y una efectiva rendición de cuentas.

Cultura de gobierno abierto

El éxito de los sistemas nacionales nos permitirá colocar las bases para el establecimiento firme y decidido de mejores prácticas en la gestión pública, propias de la Alianza para el Gobierno Abierto, iniciativa internacional de la que México es cofundador y presidente desde septiembre de 2014.

Lograr que la cultura de gobierno abierto sea adoptada por todas las autoridades federales, estatales y municipales es un reto para la implementación de los sistemas nacionales. Con ello conseguiremos que todos los mexicanos sin excepción puedan acceder con la misma calidad a la información pública gubernamental.

La construcción de una agenda compartida encaminada a obtener sociedades más abiertas, más participativas y mejor informadas es tarea de todos. En el Ifai estamos ciertos de que consolidar un México abierto requiere la implementación de modelos de gestión y políticas públicas orientadas a generar beneficios tangibles y medibles para las y los mexicanos; por lo tanto, las reflexiones que se realicen en estos dos días de trabajo serán un gran aporte para el país.

Señoras y señores, el Estado mexicano necesita organismos públicos autónomos fortalecidos para cumplir con las expectativas de la sociedad, toda vez que la complejidad de los retos que enfrentamos precisa de soluciones que los poderes clásicos por definición no aportan. Las y los mexicanos hemos decidido que hay funciones que sostienen la democracia mexicana y que requieren autonomía constitucional para alcanzar su objetivo, de ahí la trascendencia del desempeño de los OPAM.

Enhorabuena y mucho éxito en las jornadas de reflexión. Muchas gracias.

Conferencia inaugural

Mónica Aralí Soto Fregoso *

Agradecimientos y reflexión sobre la autonomía

Señoras y señores, buenos días a todas y todos.

Me llena de alegría asistir a este evento en representación del magistrado José Alejandro Luna Ramos, presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), quien tuvo que declinar su participación debido al lamentable fallecimiento del ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio Valls Hernández.

El congreso que inicia hoy resulta de fundamental importancia para la reflexión sobre el quehacer de las instituciones públicas autónomas, unos meses después de que el constituyente permanente concediera ese carácter a aquéllas relacionadas con la garantía de la transparencia institucional, así como a la instancia reguladora en materia de telecomunicaciones.

El modelo de autonomía institucional tiene el propósito de perfeccionar el principio clásico de división de poderes, recogiendo sus elementos fundamentales. Dicho esquema incorpora un estándar de gestión en las actividades públicas propio de un sistema que ha alcanzado la madurez en su vida colectiva. Tiene como propósitos el autocontrol y la especialización de las funciones gubernamentales al independizarlas de la coyuntura política y de cualquier consigna o instrucción superior, lo cual repercute de modo crucial en su eficacia, eficiencia y objetividad.

* Magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así fueron concebidos los órganos públicos de los distintos niveles de gobierno a los que se les han dado los diversos tipos de autonomía que prevé el marco jurídico mexicano, los cuales están íntimamente comprometidos con la gobernanza que exige la ciudadanía mexicana, basada en la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado.

Sobre las reformas

Las reformas constitucionales cuya reflexión nos convoca se centraron en el fortalecimiento de las instituciones que garantizan la vigencia de diferentes derechos ciudadanos vinculados con la libertad de expresión y la participación democrática en la esfera de los asuntos públicos. Eso ocurrió con el ámbito que estructura la participación de los mexicanos en dichos asuntos por medio de las reformas en materia político-electoral que tuvieron lugar este año.

En ellas se expresó la voluntad de nuestros legisladores de robustecer el régimen de pluralidad y libertades por medio del reforzamiento de los mecanismos institucionales de ejercicio y tutela de los derechos ciudadanos de los mexicanos; así como de la creación de nuevos espacios para la participación de la ciudadanía en asuntos públicos como lo son la consulta popular, las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana, entre otros.

Por otra parte, la democracia que deseamos consolidar no sería más que demagogia sin una ciudadanía plenamente informada de una manera transparente acerca de los acontecimientos que afectan a la convivencia de la comunidad, especialmente lo que concierne a la información pública producida por los órganos del Estado.

En eso radica la importancia de la autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y de sus homólogos en las entidades de la federación, quienes salen ampliamente robustecidos en virtud de una nueva proyección institucional que los asimila a un ombudsman que resguarda el derecho ciudadano a la máxima publicidad y de las nuevas atribuciones que les fueron concedidas por medio de las reformas. Con ello sin duda contribuirán eficazmente a dar plena vida al principio cívico de transparen-

cia, el cual –dicho sea de paso– fue designado como eje rector de todas las actividades del TEPJF.

Lo anterior porque estamos conscientes de que la transparencia es un derecho primordial de la sociedad, como lo expresaba ya desde el siglo XVIII el gran pensador alemán Immanuel Kant, con las siguientes palabras: “todas las acciones relacionadas con el derecho de otros hombres, cuya máxima no pueda ser pública, son injustas”.

La voluntad de extender la información y el conocimiento de los asuntos públicos a toda la sociedad quedaría incompleta en ausencia de valores democráticos en la explotación del espectro radioeléctrico y sus contenidos.

La autonomía del Instituto Federal de Telecomunicaciones lo convierte en un eficiente factor en la garantía de la libertad de expresión y el adecuado ejercicio del derecho de información por medio del impulso a la pluralidad, la veracidad y la diversidad política en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, las cuales constituyen piedras angulares del régimen de igualdad y tolerancia.

Por otro lado, es importante mencionar que la renovación en el titular de otro importante organismo autónomo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, refrenda la vocación del Estado mexicano por la tutela de los derechos fundamentales de las personas.

Del TEPJF y el congreso

Desde diversas trincheras, las instituciones públicas aquí representadas tienen un idéntico propósito: hacer de México un país libre y democrático al ser instrumentos idóneos para la gobernabilidad eficiente y fecunda.

El mismo aliento ha animado los esfuerzos del TEPJF desde sus orígenes. La justicia que imparte ha demostrado ser una de las más eficaces herramientas en la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos y la preservación de la estabilidad democrática de nuestra sociedad. Por eso estoy convencida de que las conferencias magistrales, los paneles y mesas de discusión que tendrán lugar en el presente congreso propiciarán el encuentro entre institucio-

nes, el intercambio de ideas y la sana cooperación entre organismos del Estado.

Cierre

Señoras y señores, sobre nosotros gravita la responsabilidad de hacer de ésta una comunidad política de libertad y participación. Para ello hemos recibido nuevas facultades y se ha renovado nuestra estructura institucional.

La vigencia del Estado de derecho en nuestra vida social queda demostrada en el hecho de que la transformación de la realidad social tiene lugar a través de canales institucionales como lo son las reformas al marco jurídico que nos rige, las cuales serán objeto de debate en este foro.

Las reflexiones que se expresen en este congreso estoy convencida de que darán lugar a nuevas perspectivas, interesantes opiniones y valiosas propuestas en torno al fomento de la vigencia del sistema de libertades por medio de la garantía de los valores cívicos que requiere la participación ciudadana en los asuntos que interesan al conjunto de la sociedad.

La colaboración entre instituciones que este evento promueve estoy segura de que dará nuevos bríos a nuestra encomienda de promover la consolidación de la democracia participativa en México.

Muchas gracias.

Conferencia inaugural*

*Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla***

Distinguidos miembros del presídium, estimados invitados, agradezco la invitación para participar y apoyar la organización del Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos donde, como han dicho ya quienes me han antecedido en el uso de la palabra, se reflexionará en torno a las reformas constitucionales implementadas en nuestro país respecto a derechos humanos, transparencia y aportes de los organismos públicos autónomos (OPA) a la democracia, la gobernanza y la participación ciudadana.

En nombre de la Universidad de Guadalajara (UDG) expreso nuestro reconocimiento a Cynthia Patricia Cantero Pacheco, presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), por sus gestiones para que Guadalajara obtuviera la sede de la novena edición de este congreso, así como por el hecho de que éste se celebre en el marco de la XXVIII Feria Internacional del Libro (FIL).

Destaco que desde hace varios años el ITEI organiza, en el marco de la FIL, el Congreso Nacional de Transparencia; sin embargo, en esta ocasión las autoridades de este instituto concentraron sus esfuerzos para traer a Jalisco el Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Ésta es una iniciativa, como ustedes saben, surgida desde 2006 e impulsada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en coordinación con diversos organismos públicos

* Versión estenográfica de las palabras pronunciadas el 4 de diciembre de 2014 durante el evento de inauguración del Congreso.

** Rector general de la Universidad de Guadalajara.

de derechos humanos y entes autónomos, con la finalidad de fomentar la discusión sobre el fortalecimiento de los OPA.

En este evento la UDG participará en torno al panel titulado Reforma en materia de telecomunicaciones: un debate abierto. En nuestra institución hemos seguido con interés el desarrollo de las distintas iniciativas y la aprobación de las leyes que regulan los sectores estratégicos de nuestro país. Hay que valorarlas a la luz del análisis crítico que nos permita ponderar objetivamente sus aportaciones, sus limitaciones y, por supuesto en la práctica, algunos de sus resultados.

Con respecto a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión promulgada el pasado 14 de julio, se considera en su exposición de motivos que fue planteada para la apertura de las telecomunicaciones y la radiodifusión a la competencia con la finalidad de que esto se traduzca en mejoras para los consumidores en términos de cobertura, calidad y precio. Vista en su conjunto, representa un importante avance en cuanto al marco legal y la regulación de las telecomunicaciones y la radiodifusión; pero igual, viéndola desde el punto de vista crítico, representa un paso no tan definitivo, tan grande, tan importante o de las dimensiones que otra parte de la sociedad consideraba que era necesario con el propósito de democratizar el acceso a las telecomunicaciones y la radiodifusión.

Un aspecto central de esta ley es la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como órgano autónomo responsable de garantizar el acceso equitativo a la infraestructura y otros insumos esenciales para las tecnologías de la información y comunicación; así como los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones incluidos en la banda ancha e internet. Como OPA, el IFT es un tema de reflexión por su participación como instancia oficial que mediará la apertura de las telecomunicaciones y la radiodifusión a empresas distintas de las que han acaparado este mercado; así como también será la encargada de aplicar la normatividad para evitar las prácticas monopólicas, entre otros aspectos.

Para la comunidad universitaria la celebración de este congreso como parte de la FIL representa una clara oportunidad para escu-

char las opiniones de expertos en torno a los desafíos, perspectivas de desarrollo e importancia de los OPA.

Frente a los dolorosos y vergonzosos hechos que ha vivido nuestro país en los últimos meses y que han consternado y lastimado a la sociedad, no bastan medidas de gobierno; se requieren reformas de Estado que, como aquí mencionó la presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, generen nuevos equilibrios, nuevos contrapesos y nuevos balances en el ejercicio y en las atribuciones de los poderes públicos y de los niveles de gobierno. La experiencia que ustedes han tenido precisamente en la preservación de los más importantes derechos constitucionales en nuestro país debe ser luz que dé orientación en estos momentos en los cuales requerimos cambios que eviten que en un futuro no solamente se vuelvan a presentar acontecimientos de la misma naturaleza sino que también nos ayuden a preservar el derecho fundamental de todo Estado, es decir, la vida misma.

Confiamos en el cumplimiento de los objetivos y metas trazados para este noveno congreso, así como también para que en el futuro próximo Jalisco sea de nuevo sede de este encuentro que se ha consolidado como importante plataforma de análisis para el desarrollo y crecimiento de los OPA del país.

De nueva cuenta sean bienvenidos todos ustedes a la Feria Internacional del Libro de Guadalajara y al estado de Jalisco. Son muy amables.



REFORMA CONSTITUCIONAL
EN TRANSPARENCIA:
POR EL EJERCICIO HOMOGÉNEO
DE LOS DERECHOS, ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN
DE DATOS PERSONALES

Relatoría de la conferencia magistral y panel de discusión

*Christian Ibeth Huerta Dávila**

Los trabajos del primer bloque comenzaron tras la inauguración oficial con la conferencia magistral a cargo de Braulio Ramírez Reynoso, coordinador de asesores de la Oficina del Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien afirmó que el derecho a la información tiene una proyección social vinculada a la transversalidad de los derechos humanos y a la toma de decisiones. El sistema de transparencia y protección de datos personales ha evolucionado desde un modelo heterogéneo, planteado en 2007, a uno integral que se consolida con la reforma de 2014. La reforma en materia de transparencia fortalece el monitoreo de la ciudadanía y el sistema de rendición de cuentas.

En el panel de discusión se contó con la participación de Ximena Puente de la Mora, comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai), quien al referirse a la reforma en materia de transparencia efectuada en 2014 señaló que entre los avances se encuentra la inclusión de los partidos políticos, sindicatos y todo aquel ente que reciba recursos públicos como sujetos obligados a proporcionar información. Indicó además que el éxito de la reforma residirá en los términos que se establezcan en las leyes generales.

Eduardo Bohórquez, director ejecutivo de Transparencia Mexicana, se refirió a la transformación y reconstrucción del marco institucional planteado en la reforma de 2014 al destacar que éste

* Asesora de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

contiene la regulación de los mínimos en materia de transparencia. También consideró que uno de los pendientes de la reforma es decidir quién será el órgano sancionador y afirmó que la transparencia no debe ser vista como el remedio para resolver los problemas de fondo, pues para ello se debe plantear la participación de diversas instituciones y actores en la generación de propuestas. Como conclusión, mencionó la necesidad de articular la reforma de transparencia con los sistemas anticorrupción, de fiscalización y de control.

Finalmente, Darío Ramírez, director de Artículo 19, señaló que en el contexto de Ayotzinapa y la *casa blanca*, el centro del debate debe girar en torno a la ética pública de los funcionarios de los organismos públicos autónomos. Expresó que en la reforma planteada hay huecos y en específico se refirió a los mecanismos de designación de los funcionarios para que estén libres de influencias políticas. Subrayó también que otro de los pendientes de la reforma es la definición de temas vinculados con la seguridad nacional, ya que este rubro implica la reserva de información a perpetuidad.

Conferencia magistral*

Braulio Ramírez Reynoso **

Palabras introductorias

¡Qué gusto que en el marco de esta fiesta del saber, la mundialmente reconocida Feria Internacional del Libro (FIL), y con el auspicio del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, la Universidad de Guadalajara, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco y el Consejo Económico y Social de Jalisco, se nos convoque al Noveno Congreso de la Red de Organismos Públicos Autónomos de México en esta pujante entidad federativa y su perla tapatía, tan representativos de México ambos ante el mundo!

Permea como común denominador de este congreso el tema Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos, en cuyo marco se nos encomendó desarrollar el tema Reforma constitucional en transparencia: por el ejercicio homogéneo de los derechos, acceso a la información y protección de datos personales.

Es tal el anhelo ciudadano de transparencia en el actuar gubernamental que la inmediatez de la reflexión en el debate público genera con frecuencia una confusión de este concepto con el de acceso a la información; se llega a usarlos como sinónimos y a pensar que uno conduce necesariamente al otro. Pero como acotan diversos especialistas –Benjamín Hill, entre otros–, el acceso a la información

* Elaboración conjunta de Luis Raúl González Pérez, Ismael Eslava Pérez y Braulio Ramírez Reynoso.

** Coordinador de asesores de la Oficina del Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México.

es innegablemente un derecho vinculado al desarrollo democrático, regulado en la ley y organizado bajo mecanismos específicos. La transparencia, en cambio, es un atributo o cualidad cultural que se puede o no tener en mayor o menor medida.

El derecho de acceso a la información regula los términos legales del intercambio de información pública entre un solicitante y la autoridad. La cualidad de transparencia se alcanza –continúa el mismo Benjamín Hill– cuando existe una clara voluntad de apertura del gobierno expresada en acciones concretas y visibles que manifiestan la disposición de construir una relación con los ciudadanos basada en la honestidad.

En efecto, esa voluntad de apertura es independiente de los mecanismos de acceso a la información, porque una sociedad puede tener, por tradición o por cultura cívica, una relación de transparencia entre ciudadanos y gobierno aun cuando el derecho de acceso a la información no se encuentre debidamente regulado en la ley ni existan las instituciones que lo preserven; “lo contrario también es posible: una legislación e instituciones en materia de acceso a la información no generan por sí solas la transparencia y la rendición de cuentas deseadas, si no vienen acompañadas de otras políticas y elementos institucionales, además de una cultura cívica desarrollada”.¹

Por lo que respecta a los datos personales, sabemos muy bien que en la reflexión teórica no pueden verse de forma aislada sino entenderse como parte de un amplio conjunto que constituye el acceso a la información. De ahí que los elementos vinculados a la transparencia y el acceso a la información pública tiendan a encajarse y a complementarse unos con otros; y de ahí también que se afirme que la trilogía normativa de la transparencia tenga como materia tanto el acceso a la información como la sistematización de los archivos y la protección de datos personales.

¹ Benjamín Hill, “Transparencia y acceso a la información: ni es lo mismo ni es igual”, en *Animal Político*, México, 30 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2012/10/30/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-ni-es-lo-mismo-ni-es-igual/>>, página consultada el 13 de febrero de 2015.

Este último elemento, la protección de datos personales, al ser un concepto encadenado al de acceso a la información, se define para la doctrina “mediante oposiciones abstractas” entre las cuales la más evidente, como lo señala Salvador Guerrero Chiprés, es que mientras para el derecho de acceso a la información el principio fundamental lo constituye la publicidad, para la protección de datos personales lo será el consentimiento a la hora de recabar los datos, tratarlos o comunicarlos a terceros y la pretensión de proteger ciertos aspectos del individuo fuera de la esfera pública, ya que existe un elemento en común: “la identificación de un núcleo esencial en la vida de las personas, compuesto por algo que los individuos perciben como fuera o excluido de un supuesto ámbito de lo público”.²

Tiene sentido referirse aquí a la amplitud que llega a conferirse al concepto de rendición de cuentas, al grado de considerar que constituye el marco en donde el acceso a la información y la transparencia encuentran su sentido y diferenciación. Para una diversidad de autores, la rendición de cuentas engloba todo lo concerniente a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones al ejercicio del poder, y comprende dos dimensiones básicas: “por un lado la responsabilidad, es decir la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y, por el otro lado, la capacidad de sancionarlos cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades”.³

Se llega a aseverar que a la rendición de cuentas las realidades en que se desenvuelve el gobernante le dan su razón de ser, ya que su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, y mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos: “sin el poder y los poderosos, sin la capacidad de tomar decisiones y la correspondiente capacidad de atribuir respon-

² Salvador Guerrero Chiprés, “Tensión y dilemas en la protección de los datos personales”, en *Retos de la protección de datos personales en el sector público*, México, Info-DF, 2011, pp. 482 y 483.

³ Sergio López-Ayllón y David Arellano Gault, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, IJ-UNAM/CIDE/Ifai, 2008, p. 12.

sabilidades, no tiene sentido hablar de rendición de cuentas. Nadie puede pedir cuentas a alguien por asuntos que están fuera de su control”.⁴

Una vez hechos estos discernimientos conceptuales necesarios, nos ocupamos a continuación de los paulatinos esfuerzos que el empuje de la sociedad mexicana ha convertido en un sólido andamiaje normativo desde hace más de una década, como contribución cultural para erradicar el círculo vicioso de la opacidad o, mejor dicho, para encontrarle la cuadratura al círculo de la transparencia.

Un largo y sinuoso camino

Largo ha sido, de hecho, el camino para garantizar que el acceso a la información y la protección de datos personales sean prerrogativas uniformes y armónicas entre los órdenes de gobierno componentes del entramado institucional mexicano. Pasos sucesivos desde 1977, aunque no a la velocidad deseada, nos aproximan hoy a la homologación de los procedimientos, mecanismos y obligaciones en estas materias tan hermanadas con la transparencia y la rendición de cuentas.

En efecto, en el marco de la reforma política de 1977 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 6 de diciembre de ese año una adición al artículo 6° constitucional de sólo 10 palabras que abría, por fin, un gran derrotero que tendría ensanchamientos normativos paulatinos: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Esta incipiente institucionalización del derecho a la información en nuestro país estaba precedida de desarrollos doctrinales y jurisprudenciales importantes, así como por la suscripción de diversos instrumentos internacionales. Basta recordar el texto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 cuyo artículo 19, agrupado entre los preceptos que recogen derechos de pensamiento, conciencia, religión y libertades políticas, brinda una poderosa base

⁴ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Ifai (Cuadernos de transparencia, núm. 3), julio de 2008, p. 24.

cultural, política y jurídica en el sentido de que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Con la prestancia que le era característica, Jorge Carpizo alude a que de alguna manera se entendió que era un nuevo derecho que por algo se establecía en la Constitución y que era trascendente y de naturaleza individual en virtud del lugar de colocación en la norma suprema, porque se le relacionaba con la libertad de expresión, ya que es indispensable tener información para ejercer otros derechos. No obstante, agrega, el derecho a la información posee una proyección social indudable debido a que se encuentra indisolublemente unido al interés de esa amplitud y garantiza el pluralismo ideológico de la propia sociedad. Este derecho influye igualmente en la modulación de la opinión pública; en tal virtud, la información debe ser objetiva y no estar sujeta a manipulación, ya que es parte del contenido material de la democracia en la cual existe publicidad de los actos de las autoridades y los funcionarios. Advierte que la secrecía es propia de la autocracia y que la democracia implica transparencia en la información y la rendición de cuentas, aspectos íntimamente vinculados. Remata expresando que en una democracia nadie puede ser irresponsable, y menos quienes manejan recursos públicos.

El tiempo transcurría y el nuevo derecho no era acompasado por una ley reglamentaria para su cabal ejercicio. Como es entendible, garantías que no se actualizan se convierten en letra muerta. Además, como bien señala el propio Jorge Carpizo, aunque los preceptos constitucionales son autoaplicativos o de eficacia jurídica inmediata con el fin de que el principio de supremacía constitucional no se deteriore, “resulta difícil ejercer algunos derechos establecidos en la Constitución si una norma secundaria no precisa la forma en que habrá de hacerse; uno de éstos es el derecho a la información”.⁵

⁵ Jorge Carpizo, “Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma”, en *Cuestiones constitucionales*, núm. 21, México, IJ-UNAM, julio-diciembre de 2009, pp. 81 y 82.

Más en un contexto de alternancia en la Presidencia de la República que en el marco de una real transición política, como lo relata Grisela Salazar Rebolledo, se presentarían dos propuestas de legislación específica sobre acceso a la información pública: la primera, elaborada por el Ejecutivo federal; y la segunda, presentada por un grupo de legisladores de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, basada en un proyecto elaborado por la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca (GO), una coalición de periodistas y académicos interesados en impulsar el tema del acceso a la información. El producto: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) “que entraría en vigencia un par de años después, surgió de la conjunción de estas dos propuestas y marcó el inicio de las políticas de transparencias como tales”.

La aludida LFTAIPG se publicó en el *DOF* el 11 de junio de 2002. Era un primer gran paso legislativo hacia la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública. Se impactaba fuertemente el esquema *criptográfico*, cerrado y enconchado que retenía, negaba o proporcionaba versiones incompletas o inútiles de la información solicitada. Se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Ifai) como órgano garante del derecho del gobernado, encuadrado en el ámbito del Poder Ejecutivo federal, pero con rangos amplios de autonomía presupuestaria y de decisión. El radio de la nueva ley alcanzaba a la información poseída por los poderes federales, los órganos constitucionales autónomos y autónomos por ley; así como la que estuviera en la esfera de cualquier otra entidad federal. El acceso se tenía que brindar a través de trámites sencillos, desprovistos de formalidades burocráticas, gratuitos y sin necesidad de justificar interés alguno, ante ventanillas únicas u oficinas concentradoras de datos de cada organismo o ente federal.

Se fue dando en cascada, como lo destaca la propia Grisela Salazar Rebolledo, la generación de legislación local en materia de transparencia, de modo que para finales de 2007 todas las entidades federativas contaban ya con una ley propia sobre acceso a la información. Lo cierto es que, prosigue, rápidamente se evidenció la alta heterogeneidad en la legislación aprobada; diversos estudios

advertían sobre los riesgos de esta gran diferencia “marcada en varios casos por la simulación, las contradicciones normativas y el diseño inoperante [...] variopinto panorama que ofrecía la legislación estatal en materia de acceso a la información”.⁶

La doctrina, la amplia gama de solicitantes de acceso, columnistas, investigadores y académicos clamaban por un piso mínimo, un soporte constitucional homogéneo y garante de mecanismos y modalidades de acceso uniforme. Fue así que en el marco de la discusión y promulgación de la Ley para la Reforma del Estado (DOF, 13 de abril de 2007) se acrecentó la exigencia de ponerle fin a la heterogeneidad reinante. Las principales fuerzas políticas y sus gobernadores en turno coincidieron en un anteproyecto de reforma constitucional que sentaba las bases y establecía los principios para que la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal legislaran en materia del derecho de acceso a la información.

Así, iniciando su vigencia al día siguiente, el DOF recogió en su ejemplar del 20 de junio de 2007 la ansiada reforma constitucional que terminaría con la protección desigual de un derecho fundamental según la entidad federativa en la que se formulara la solicitud de acceso a la información. Éstos fueron los términos de la adición al artículo 6° de la Carta Magna:

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 6°. [...]

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:

⁶ Grisel Salazar Rebolledo, “Comentario a la propuesta de reforma constitucional en materia de transparencia aprobada en 2012 por el Senado”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLVI, núm. 137, mayo-agosto de 2013, pp. 775, 779 y 780.

- 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.
- 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.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. La federación, los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este decreto.

TERCERO. La federación, los estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso

remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

Sin demeritar de manera alguna los avances que en materia de homologación representó el agregado constitucional anterior, hemos de decir que no tuvo los alcances suficientemente amplios para paliar la heterogeneidad pues, como señala la propia Grisel Salazar, no hacía alusión a las características deseables para los órganos garantes estatales ni a la naturaleza de las resoluciones emanadas de ellos. Agrega que el proceso de reformulación normativa que propició la reforma de 2007 también fue aprovechado en algunos casos para estrechar los márgenes de transparencia de la información o debilitar a los órganos garantes.

Pero en este camino de crestas, valles y acentuadas pendientes irrumpió el esperanzador influjo de la reforma al artículo 1º constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, ya que estableció como obligación para todas las autoridades del Estado mexicano la promoción, protección, respeto y garantía de las prerrogativas básicas de la persona humana, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En efecto, “esta adición supone que el derecho de acceso a la información, como uno de los derechos fundamentales, deberá ser considerado en el conjunto de la acción pública, sentando con ello un nuevo paradigma para el constitucionalismo mexicano”.⁷

Un paso indispensable en pos del ejercicio homogéneo de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales ya había sido recogido en el *DOF* desde el primer día de junio de 2009 con la importante adición al artículo 16 constitucional,

⁷ *Ibidem*, p. 782.

en el sentido de que todo gobernado, además de la preservación de tales datos, tiene derecho al acceso, rectificación y cancelación de ellos; así como a manifestar su oposición en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan su tratamiento, ya sea por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.⁸

Principio de máxima publicidad sí, pero sin avasallar la prerrogativa fundamental de la privacidad y sin poner en riesgo la funcionalidad de la organización del Estado tanto en su acepción doméstica como en el concierto de las naciones.

Como podemos observar, con el soporte de los artículos 16 y 73 de la Carta Magna ya estaban dadas las condiciones para recoger en un cuerpo normativo específico la tutela de los datos personales en poder de particulares. El *DOF* sacó a la luz el 5 de julio de 2010 la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares. Este ordenamiento ampliaba considerablemente las atribuciones y facultades del órgano garante en este renglón tuitivo de la esfera íntima de los gobernados; la nueva denominación recogía esas responsabilidades y lo presentaba como “Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”, sin que se alterara su conocido acrónimo como Ifai. El Pleno de éste, como consecuencia, llevó a cabo una reconfiguración orgánica en 2012 al crear una Secretaría General, otra en el renglón de acceso a la información y una más de protección de datos personales.

La reforma constitucional reciente

No obstante los paulatinos e innegables avances, la velocidad y la armonización del esfuerzo *transparentador* tenían un ritmo desigual entre los componentes del pretendido sistema nacional de acceso a

⁸ Al finalizar abril de 2009, precisamente en el ejemplar del *DOF* del día 30, ya se había facultado al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, a través de la adición de la fracción XXIX-O al artículo 73 constitucional.

la información pública gubernamental y protección de datos personales en posesión de particulares. La todavía reciente reconfiguración en el Ifai se turnaba insuficiente.

Como palpable necesidad de una recomposición integral basta resaltar, en cuanto al propio Ifai y respecto a 2013, que durante ese año los recursos de revisión aumentaron en 20.2% con relación a los de 2012. Adicionalmente, las solicitudes de información interpuestas entre 2003 y 2013 van más allá de un millón; y en cuanto a las consultas en el portal de obligaciones de transparencia, superan los 100 millones en el periodo comprendido entre 2007 y 2013.⁹

Un amplio concierto de propuestas y observaciones de actores diversos de la vida nacional como académicos, especialistas y hasta algunos servidores públicos, así como un dinámico y encendido debate en el Congreso de la Unión, condujeron a la publicación del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia (DOF, 7 de febrero de 2014).

Por razones de espacio, resumiremos las claves y pautas de esta reforma verdaderamente trascendental para asegurar el acceso a la información, fortalecer el Estado de derecho, proteger los datos personales, sistematizar los archivos y eliminar la opacidad en la rendición de cuentas de autoridades y servidores públicos.

El análisis conduce, de entrada, a tres ejes gravitacionales de la reforma. El primero se traduce en el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública al ampliar de manera significativa los sujetos obligados a la transparencia de su información, ya que el organismo garante –que deja de ser un órgano descentralizado no sectorizado y se convierte en uno de carácter constitucional autónomo, procurando en su integración la equidad de género– es ahora competente para conocer asuntos relacionados con la información y protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de los poderes de la Unión,

⁹ Estas cifras las proporciona la analista Dania Ludlow en su columna de *SDPnoticias.com* del miércoles 22 de octubre de 2014, con el título “La transparencia: eje articulador del ejercicio público. Reflexiones sobre la reforma constitucional aprobada”.

órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, exceptuando los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. En la esfera del nuevo Ifai también están los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y del Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El segundo eje consolida un sistema nacional de transparencia al otorgarle al Ifai la autonomía constitucional ya señalada y concederle a sus determinaciones un carácter vinculatorio, definitivo e inatacable para los sujetos obligados, con la salvedad de que el consejero jurídico del gobierno federal podrá interponer un recurso de revisión ante la SCJN “sólo en el caso [de] que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia” (artículo 6º, fracción VII, párrafo séptimo, constitucional). Quedan sentadas las bases para la creación de organismos locales constitucionales también autónomos, especializados, imparciales y colegiados en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal.

El tercer eje está constituido por la atribución de nuevas facultades para el Ifai, entre las que destaca la poderosa herramienta de enderezar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal; así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Esta atribución es extensiva a los organismos garantes equivalentes de las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal y en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El Ifai podrá, en su calidad de organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de un estado o

del Distrito Federal, conocer de los recursos de revisión o atraer los asuntos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Una gran oportunidad de articulación con integrantes de la sociedad civil cuya autonomía de criterio esté fuera de toda duda está constituida por la determinación de que el organismo garante tenga un consejo consultivo integrado por 10 consejeros, quienes serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República. Un ente como este consejo fue fundamental para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en sus primeros pasos institucionales, en el diseño de su marco de actuación y en la priorización de políticas en materia de defensa y divulgación de las prerrogativas fundamentales de la persona humana en nuestro país.

Una amplia posibilidad, orientada hacia el fortalecimiento de la rendición de cuentas del Estado mexicano, se abre con la coordinación de acciones que el organismo garante deberá establecer con la entidad de fiscalización superior de la federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica; así como con los organismos garantes de los estados y del Distrito Federal.

El afán de ejercicio homogéneo de derechos que le da título a mi intervención está bien recogido en las fracciones XXIX-S y XXIX-T del artículo 73 constitucional cuando se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información, protección de datos personales y sistematización de archivos.

Es pertinente señalar a este respecto que en el Senado de la República se instaló el Grupo Redactor para la Legislación en Materia Secundaria de Leyes de Transparencia. Se ha determinado presentar en primer término la iniciativa de Ley General en Materia de Acceso a la Información Pública, pulsando la opinión de diversas organizaciones de la sociedad civil. En lo que atañe a las leyes generales de Archivos y de Protección de Datos Personales, los senadores avanzarán en coordinación con el Archivo General de la Nación,

instituciones de educación superior y personal de carreras especializadas en archivonomía.

Se concede el plazo de un año, contado a partir del 7 de febrero de 2014, para que el Congreso de la Unión expida la Ley General del Artículo Sexto de la Constitución, así como para que lleve a cabo las reformas relativas a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios. Con un lapso igual cuentan las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el propio Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

Consideraciones finales

Con la reforma constitucional de 2014 como marco, que algunos especialistas traducen como *transparencia de tercera generación*¹⁰ y es para otros un acierto que puso “el estándar muy alto”,¹¹ nos acercamos a una legislación integral y moderna en materia de derecho de acceso a la información y conceptos afines, circundantes y complementarios.

Es clave que la sociedad y sus organizaciones no se desentendan de tales avances normativos y sean vigías de su cumplimiento. Clave es también que los nuevos organismos garantes cumplan al pie de la letra constitucional, legal y reglamentaria con sus nuevas y ampliadas atribuciones como entes autónomos, especializados, imparciales, colegiados, con personalidad jurídica, patrimonio propio,

¹⁰ Miguel Carbonell, “Transparencia de tercera generación”, en *El Universal*, México, 6 de febrero de 2014.

¹¹ María Marván Laborde, “Transparencia, deuda legislativa”, en *Excelsior*, México, 14 de agosto de 2014.

libertad técnica y de gestión plenas; así como con capacidad para decidir sobre su ejercicio presupuestal y decidir su organización interna.

Grande es la responsabilidad que hoy asume el Ifai como organismo garante, con su capacidad revisora y de atracción así como promotor, en su caso, de un mecanismo de control constitucional como la acción de inconstitucionalidad.

Diversos autores, al ocuparse de los órganos constitucionales autónomos, hacen notar que su existencia supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Actualmente agregan que dentro de un Estado puede haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deban ser llevadas a cabo por entidades diferentes a las tradicionales; ha surgido la necesidad de perfeccionar las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos.

En este seguimiento encontramos que entes autónomos como el Ifai surgen por la ya aludida necesidad de desarrollar funciones nuevas, casi siempre más complejas, que el Estado no realizaba en tiempos pasados “y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las teorías tradicionales de la división de poderes”. Pueden surgir también por cuestiones coyunturales de un Estado determinadas por necesidades particulares de la acción política.

Los autores invocados en este punto específico ejemplifican con el surgimiento de la CNDH en el que, resaltan, convivieron razones coyunturales aunadas a la necesidad de contar con un mecanismo no jurisdiccional de protección de las libertades. Consideran que el de la CNDH es un caso exitoso y emblemático como una forma de evolución institucional, porque “demuestra de forma palmaria que los órganos públicos pueden ir evolucionando, en la medida en que se robustecen y maduran, de forma tal que surgen nuevas necesidades de diseño institucional para que puedan llevar a cabo de manera plena su trabajo”.¹²

¹² José Antonio Caballero et al., *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: consideraciones sobre su autonomía constitucional*, México, IJUNAM (Memorias, núm. 7), 2012, pp. 8 y 10.

Todos deseamos larga y fructífera vida para los nuevos órganos garantes. En todos ellos encontramos, con su nueva connotación constitucional autonómica y más aún con la reforma al artículo 1° de la Carta Magna del 10 de junio de 2011, un gran denominador común: el de la transversalidad de los derechos humanos. No es casual que haya autores que consideran al “derecho fundamental de acceso a la información, como derecho *pro homine*”, ya que se fundamenta en la prerrogativa que tiene el ser humano de conocer la información necesaria para lograr tanto el desarrollo autónomo de la vida privada como para la toma de decisiones en el ámbito de lo público; es decir, para el ejercicio de sus derechos políticos y para poder controlar la administración y el destino de los fondos del Estado.¹³

En fin, tienen que ir de la mano, como lo han señalado la comisionada Areli Cano Guadiana y el auditor superior Juan Manuel Portal Martínez,¹⁴ los instrumentos que faciliten el monitoreo constante de la ciudadanía y un sistema integral de rendición de cuentas que ponga en contacto elementos aún dispersos como la transparencia, el acceso a la información, la fiscalización superior, el control interno y la contabilidad gubernamental. Deben traducirse en un conjunto de políticas articuladas que se alejen de la lógica electoral y de la capitalización de momentos de rentabilidad partidaria. Muchas gracias.

¹³ Roberto Díaz López, “El derecho fundamental a la información, como derecho *pro homine*”, en *IUS. Revista Jurídica, Universidad Latina de América*, núm. 29, Morelia, abril-junio de 2008.

¹⁴ Estas ideas fueron externadas por ambos funcionarios durante su intervención en el Seminario Internacional Diseño de políticas públicas de rendición de cuentas y combate a la corrupción, celebrado en la ciudad de México los días 20 y 21 de octubre de 2014.



Congreso Nacional de
Organismos Públicos
Autónomos
Jalisco 2014

MESA DE TRABAJO:
¿CÓMO DISEÑAR UN SISTEMA NACIONAL DE
TRANSPARENCIA QUE GARANTICE ÍNTEGRAMENTE EL
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN?

*Hugo Alejandro Martínez Aguirre**

Siendo las 16:00 horas del 4 de diciembre de 2014, y con más de 60 asistentes, se dio inicio a los trabajos de la mesa dedicada al tema ¿Cómo diseñar un Sistema Nacional de Transparencia que garantice íntegramente el derecho de acceso a la información?, donde participaron cinco ponentes.

Rosa María Cruz Lesbros, de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), expresó la necesidad de homologar la normativa en materia de contabilidad gubernamental con la de transparencia, que exige la publicidad de información financiera de los entes obligados, ya que satisfacer ambas expectativas no sólo requiere una duplicidad de esfuerzos sino que también favorece la confusión en los receptores de la información.

En otro sentido, María Nancy Martínez Cuevas, consejera del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, propuso estandarizar el marco normativo en todo el país en materia de transparencia y derecho de acceso a la información, y la creación de una plataforma informática nueva que posibilite dicho acceso a la información pública en el ámbito nacional.

Alberto Zepeda Lara, de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla, hizo hincapié en la necesidad de reconocer la interacción de todos los sistemas de información institucionales que harían posible la transparencia, tanto la de oficio como la proactiva, y la protección de datos personales. Esos sistemas incluyen la ges-

* Director de Normatividad, Verificación y Dictaminación. Contraloría Interna. CDHDF.

tión documental, los servicios de correspondencia y los de archivos en lo que él denomina *integración sistémica*.

Carlos de la Rosa Ariza, visitador de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, reconoció los avances normativos en materia de transparencia y protección de datos personales para el entorno mexicano, pero también manifestó la urgencia de participación ciudadana en la defensa de sus derechos y que es preciso mejorar la protección de los datos personales ante entes privados de gran poderío económico, por ejemplo los dueños de esas inmensas bases de datos que son alimentadas cotidianamente en línea: las redes sociales. Asimismo, en el ámbito de internet, dijo que es conveniente emprender la regulación y la integración en el contexto nacional de lo que ya se conoce como *derecho al olvido*, que está sentando precedentes en otros rumbos.

Por su parte, Federico Guzmán Tamayo, del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, sin dejar de reconocer la moción de confianza en favor de los órganos garantes del derecho de acceso a la información que representa la reforma constitucional, manifestó lo que en su concepto debería ser la secuela de tal reforma con el objetivo de ir hacia el Sistema Nacional de Transparencia. Entre las necesidades se incluye *emparejar el piso*, es decir la adecuación legislativa –legislación secundaria, leyes generales y adaptación de constituciones locales–; también se requiere el cierre de la brecha entre el ideal legal, esto es la aplicación estricta de la norma, y la realidad actual; y finalmente, además es necesaria la generación de una nueva relación entre los órganos garantes de los estados y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Todo ello constituye apenas los primeros pasos hacia la construcción de un círculo aún mayor que abarcaría a la transparencia y el derecho de acceso a la información: un sistema nacional de rendición de cuentas.

Necesidad de homologar y armonizar la legislación que define la información que debe ser publicada por los entes obligados

Rosa María Cruz Lesbros*

Introducción

En las últimas décadas, con el fin de hacer frente a las demandas ciudadanas y a una mayor legitimidad de la acción pública, el principio de la transparencia apareció como instrumento fundamental para democratizar los procesos de gobierno. Es así que el derecho de acceso a la información pública surgió como resultado de procesos históricos destinados a formar una ciudadanía empoderada capaz de interpelar de manera directa a sus gobernantes.

Cabe señalar que la legislación y las instituciones protectoras del acceso a la información obligan a los entes públicos a colocar su información en un espacio público para que quien se interese pueda conocerla; así rompen con el antiguo paradigma de la secrecía de las acciones y los manejos gubernamentales. En la transición democrática, el principio de transparencia busca entonces posicionar a la ciudadanía como sujeto vigilante de la acción gubernamental; éste no sólo se limita al acceso a la documentación que se genere o que detenten las instituciones de gobierno, sino que también puede abordarse con tres enfoques: 1) respecto a las acciones propias de la institución; 2) respecto a la organización y normatividad interna, y 3) respecto a la gestión de los recursos públicos.

* Miembro de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por otro lado, en un esquema de transformación gubernamental el proceso de armonización contable ha implicado un cambio de paradigma para quienes procesan, generan y utilizan la información en la materia, a partir de la publicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental el 31 de diciembre de 2008. En dicha ley se señala a los sujetos obligados a su cumplimiento e incluye de manera innovadora a todos los niveles e instancias de gobierno. Es así que hoy en día la contabilidad gubernamental armonizada en los entes públicos debe ofrecer información financiera y presupuestal que requiere, por una parte, ser generada con calidad y oportunidad en lo referente al control y procesamiento de los registros y transacciones y, por otra parte, llevar a cabo la preparación y presentación de los resultados sobre bases comparables para todas las instancias gubernamentales.

Análisis

El 12 de noviembre de 2012 se publicó la reforma derivada de la iniciativa preferente presentada por el Ejecutivo federal de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Según la exposición de motivos, esta reforma fue encaminada a transparentar el gasto en todos los órdenes de gobierno y cerrarle espacios a la corrupción y al desvío de recursos públicos, en tanto que obliga a los gobiernos de las entidades a que publiquen en internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas respecto de las participaciones que las entidades reciban y que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales.

En ese tenor, se adicionó un capítulo específico relativo a la transparencia y se endurecieron las sanciones por su incumplimiento; además, se dieron facultades al Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) para emitir los formatos mediante los cuales los entes obligados deberán difundir la información, y se estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias equivalentes en los gobiernos locales deben facilitar el acceso a la información financiera de todos sus entes públicos a través de enlaces electrónicos en sus páginas de internet.

Si bien la reforma en comento intenta hacer más transparente la gestión de los recursos de los fondos federalizados, el capítulo v que se añadió, denominado “De la información financiera relativa a la evaluación y rendición de cuentas”, no versa sobre temas o conceptos relativos a métodos de registro o reglas de información financiera, sino en torno a aspectos vinculantes a los entes que ejercen fondos federales cuyo uso deberán transparentar, lo cual en nuestra opinión debería ser objeto de las leyes en materia de transparencia y ser vigilada por el órgano federal y los locales garantes de este derecho. En cumplimiento de lo anterior, en abril de 2013 el Conac emitió 15 normas que establecen los formatos y estructura de información para transparentar la gestión de recursos.

El propio Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal señala que el portal es el punto de partida de un usuario para realizar búsquedas de información y acceder a servicios electrónicos. Por lo tanto, las páginas de internet son un medio imprescindible para las instituciones que desean publicitar su quehacer cotidiano y ofrecer sus productos o servicios donde esta realidad no es ajena a los gobiernos, tanto el federal como los locales. En concreto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal establece la obligación de dar a conocer la gestión y los actos de los entes obligados a través de sus respectivos sitios de internet.¹⁵

Es así que los formatos referidos que deben ser publicados en las páginas de internet por los entes obligados contienen información que también es requerida como información pública de oficio en las diversas legislaciones sobre transparencia tanto a nivel federal como estatal.

¹⁵ Info-DF, “Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los entes obligados en sus portales de internet, 2014, disponible en <http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/14/1/doctos/CRITEVAOFICIO.PDF>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

Conclusiones

Ante la actual exigencia de la legislación vigente, los entes obligados deberán cumplir tanto con las normas en materia de contabilidad gubernamental como con las disposiciones que en la materia ordenen las instituciones garantes de la transparencia a nivel federal y local. De ello resultan los siguientes inconvenientes:

- La carga administrativa por una duplicidad de esfuerzo del personal de los entes obligados, al procesar la misma información en formatos y especificaciones distintas para ambas materias.
- La confusión para la ciudadanía, pues se encontrará en las páginas de internet información relativa a los mismos asuntos financieros y de rendición de cuentas en canales distintos de acceso y en formatos diversos.

Por lo anterior resulta procedente hacer una legislación armónica para que los entes obligados puedan atender de manera única, puntual, completa y de calidad la información pública que dé cuenta del uso y gestión de los recursos públicos que les han sido asignados; y que ésta se presente en formatos únicos y en una misma vía que los haga asequibles y de fácil acceso para las personas interesadas.

Reforma constitucional y la implementación del Sistema Nacional de Transparencia, sus retos, objetivos y metas

María Nancy Martínez Cuevas*

Introducción

En México la reforma constitucional fue promulgada por el titular del Poder Ejecutivo federal y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014. Con dicha reforma los ciudadanos contarán con mejores herramientas para saber cómo y en qué se gastan los recursos públicos y cómo deciden las autoridades, fortaleciendo el indispensable ejercicio democrático de la rendición de cuentas. Fueron reformados 10 artículos constitucionales: 6º, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, con lo que se robustece el régimen del derecho a la información y la transparencia en México.

Con la reforma constitucional se extiende el ámbito de validez del derecho a la información; se garantiza la publicación de toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, personas físicas y morales, y sindicatos; se puntualiza la validez temporal del derecho a la información, al restringirlo exclusivamente cuando existan razones de interés público y seguridad nacional; se ratifica el principio de máxima publicidad, y se impone a los sujetos obligados el deber de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus atribuciones.

* Consejera del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Asimismo, en la reforma constitucional se dispuso el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos con la novedad de que éstos serán sustanciados por organismos autónomos especializados e imparciales, y con plena competencia, para lo cual se contempló además modificar la naturaleza jurídica del órgano garante de la federación al caracterizarlo como un organismo autónomo, especializado, colegiado y con personalidad jurídica, patrimonio propio, plena autonomía técnica de gestión presupuestal y organización interna.

Otra reforma constitucional consiste en que el organismo garante a nivel nacional podrá actuar como segunda instancia ante un posible incumplimiento de los institutos estatales con el fin de asegurar el derecho de acceso a la información. Asimismo, se le otorgó al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos la facultad de conocer, vía facultad de atracción, de oficio o a petición del órgano garante local respectivo, los recursos de revisión que debido a su interés y trascendencia lo ameriten; además, las resoluciones del organismo garante serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, e incluso se le otorga la atribución de imponer medidas de apremio a efecto de asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Análisis

Entrando al estudio del tema toral que nos ocupa, cómo diseñar un Sistema Nacional de Transparencia que garantice íntegramente el derecho de acceso a la información, es importante identificar los retos y plantear las medidas que se habrán de implementar para superarlos, lo que se aprecia a partir de las siguientes líneas.

Derivado de la reforma constitucional antes señalada, surge la necesidad de crear un marco normativo homogéneo para todas las entidades federativas del país que permita contar con disposiciones comunes para todos los sujetos obligados de los distintos entes y entidades públicas en lo relativo a las obligaciones de transparencia en general, a las infracciones y sanciones; a la recepción y tramitación de las solicitudes de información, y a los plazos y términos en los

principios rectores para la sustanciación de los recursos de revisión y, en general, lo correspondiente a todas las obligaciones en materia de transparencia y procedimientos de acceso a la información.

Uno de los retos más importantes en la implementación de la reforma constitucional en materia de transparencia es precisamente lograr la constitución del Sistema Nacional de Transparencia. Para ello es necesaria la creación de una plataforma nacional con un nuevo sistema informático con el que se pueda dar cumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia en todo el territorio nacional en lo relativo a los datos abiertos con información pública disponible, y con la creación de políticas de transparencia a través de un procedimiento abierto hacia la sociedad.

Es necesaria una planeación del Sistema Nacional de Transparencia con base en una ley general y una coordinación con todos los órganos garantes del país, logrando incluso compaginar acciones con los sujetos obligados y con la ciudadanía en general. Para lograr lo anterior es importante iniciar con una continua capacitación y concientización para que la ciudadanía sepa la forma de solicitar información a sus gobiernos que le permita satisfacer su interés tanto en la manera en que se realizan los actos de gobierno como en el ejercicio de sus derechos. Es de suma importancia que la ciudadanía conozca el marco normativo y los procedimientos para el correcto ejercicio de su derecho de acceso a la información. Esta capacitación también tiene que ser dirigida a los funcionarios públicos para que desde el ejercicio del poder implementen la transparencia como política pública rectora de los actos de gobierno.

Conclusión

En materia de acceso a la información, del análisis realizado se llega a la conclusión de que en la medida en que se estandarice en el país el marco normativo que garantice el ejercicio del derecho de acceso a la información de las personas se tendrá un cambio significativo en la relación de la sociedad con los sujetos obligados de todo el país; la comunidad estará respaldada por los mismos criterios de accesibilidad a la información para todos, con datos oficiales que se

encuentren documentados y archivados de una manera homogénea en toda la república mexicana. Así las personas podrán forjarse una opinión o tomar decisiones en temas de su interés de una manera bien informada y con criterios equitativos en todo México que les permitirán tener una mejor calidad de vida.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, artículos 6°, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

La integración sistémica de las funciones de transparencia, acceso a la información, gestión documental y protección de datos personales

*Alberto Zepeda Lara**

Introducción

Este documento rescata el conjunto de principios que subyacen en la normatividad aplicable en relación con la transparencia, el acceso a la información, la operación de archivos, la gestión documental, la protección de los datos personales y los modelos de comunicación reticular; así como la interacción entre cuatro grandes procesos de gestión de la información institucional: las actividades relativas a la difusión de información pública en sus dos variantes institucionales, obligatoria y proactiva; aquellas relacionadas con la atención del derecho de las personas al acceso a la información; las actividades vinculadas con la correspondencia, el control de la gestión y la operación de los archivos; y finalmente, las relacionadas con la protección de los datos personales. El planteamiento sugiere que estos grandes conjuntos de actividades se encuentran integrados por vínculos funcionales que, con sus referentes normativos, constituyen un solo sistema dinámico susceptible de modelación, automatización y mejora.

Análisis

Con el fin de ofrecer un marco para esta exposición se establecerá primero una distinción conceptual. Se entenderá como *gobierno* a la

* Titular de la Unidad Administrativa de Acceso a la Información de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla.

expresión de los medios seleccionados y usados para conducir a un sistema hacia el logro de un fin u objetivo en donde el gobernante es el conductor y el gobierno es su actividad; se referirá a la *gobernabilidad* como una cualidad de los subsistemas de conducción o facilidad para conducir; y se entenderá como *gobernanza* a la propiedad emergente de los sistemas gobernados que expresa la manera como los distintos componentes del sistema contribuyen al logro de los objetivos de un sistema mayor.¹⁶ De esta manera, como propiedad emergente, la *gobernanza* desaparece o se transforma si cambian, se desvanecen o dejan de participar los componentes cuya interacción le hace emerger.

En tal sentido, el Estado es un enorme sistema dinámico que tiene un gobierno, un nivel de gobernabilidad que depende de sus principios rectores, la fortaleza y funcionalidad de las instituciones, y cuyos componentes –públicos y privados– y sus conductas producen un determinado nivel de gobernanza como resultado de sus interacciones.

En el resultado cobran especial preponderancia los sistemas de información y deben ser considerados los marcos normativos. Éstos se expresan en los diversos campos de actividad institucional del sector público, pero específicamente en los archivos, los mecanismos de acceso a la información, la transparencia y la seguridad de la información, y con ello en la protección de los datos personales.

Las *funciones comunes* y las *funciones sustantivas* que generan la información, y por lo tanto los documentos, de las instituciones se derivan de su arquitectura normativa; y su operación se basa en un conjunto de principios que guían los sistemas institucionales de información y archivo. En primer lugar encontramos principios como los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que con frecuencia rigen el ejercicio del servicio público. Después están los principios administrativos de servicio, fiabilidad, organización, complementariedad, compatibilidad, y estandarización. Se ob-

¹⁶ J. Gharajedaghi, *Systems Thinking. Managing Chaos and Complexity*, Burlington, Elsevier, 2011.

servan, además, los principios archivísticos de procedencia y orden original, conservación, clasificación, integridad y disponibilidad.

Ahora bien, para los propósitos de la transparencia y el acceso a la información pública se atienden principios de legalidad, certeza jurídica, imparcialidad, veracidad, transparencia y máxima publicidad.

Por último, los sistemas de datos personales se rigen mediante un conjunto de principios que también es necesario tener presentes: calidad, confidencialidad, consentimiento, disponibilidad, finalidad, información, licitud, pertinencia, responsabilidad, seguridad y temporalidad.

Se trata de principios rectores de varios sistemas. Desafortunadamente, existen numerosas prenociones vulgares y de sentido común¹⁷ que identifican la palabra *sistema* con las aplicaciones de las tecnologías de la información y por ello resultan excesivamente limitadas. Reconozcamos aquí que la *teoría general de sistemas* propone el conocimiento y la operacionalización de la realidad concebida como una *totalidad*, como lo haría también Kosik.¹⁸ Y para superar el obstáculo sugerimos acudir al *pensamiento sistémico*, que entre sus productos incluye la *dinámica de sistemas* desarrollada por Jay Forrester hacia 1960.¹⁹

Cuando los sistemas dinámicos tienen flujos de cualquier naturaleza (energía, materia o información) desde o hacia el entorno se les reconoce también como sistemas *abiertos*. Su paradigma son los sistemas vivos, entre cuyas variantes más complejas se encuentran los sistemas sociales. Un ejemplo de sistema dinámico abierto que tiene características blandas, duras, dinámicas y evolutivas es el modelo de gobierno abierto y participativo. Contiene, entre otros, los subsistemas de acceso a la información, transparencia, gestión documental, archivo y protección de datos, cuyas interaccio-

¹⁷ Pierre Bourdieu et al., *El oficio del sociólogo*, México, Siglo XXI, 2002.

¹⁸ K. Kosik, *Dialéctica de lo concreto. Estudio sobre los problemas del hombre y del mundo*, México, Grijalbo, 1967.

¹⁹ R. E. Villaseñor Roldán, *System Dynamics for Industrial Engineers and Scientific Managers*, México, e-Book ITESM, 2012.

nes dinámicas pretendemos poner en evidencia mediante un breve ejercicio de modelación mediante diagramas de retroalimentación.

El diagrama de este tipo tiene una virtud fundamental: simplifica el planteamiento del problema conservando sus aspectos más relevantes. Su enorme simplicidad contrasta con las dificultades que reviste la exposición verbal del planteamiento del problema. En este sentido, el código de los diagramas es una herramienta holística.²⁰ En un diagrama de retroalimentación causal se emplean flechas que representan esencialmente una interacción existente entre dos hechos o eventos positivos o empíricamente fundamentados, pero esta vinculación traduce gráficamente una relación causal de manera que la dirección de la flecha expresa la antecendencia de la causa sobre el efecto, mientras que una S o una O simbolizan el sentido de la relación (el mismo o su opuesto). Por ello podemos decir que las flechas y los eventos en su conjunto representan cadenas causales.²¹

El ciclo de transparencia

La transparencia es propiamente un conjunto de actividades de difusión que unas veces tiene un carácter obligatorio o reglamentario y otras veces es resultado de una iniciativa institucional, pero por lo general no es promovida por una persona o grupo en especial sino por las propias instituciones. Obsérvese que en su origen la transparencia descansa en las definiciones normativas y reglamentarias y su ciclo de actualización que denominaremos aquí *carga de oficio*.

En un diagrama dinámico puede aparecer otro ciclo de calidad y oportunidad estimulado por la versatilidad proporcionada por la apertura de los formatos y la utilidad de la información publicada, lo que redundará en el incremento o disminución de la presión social sobre su publicación, la cual es al mismo tiempo estimulada por una mayor socialización o conocimiento de la información y de sus fuentes en manos de las dependencias e instituciones, o es motiva-

²⁰ D. Sherwood, *Seeing the Forest for the Trees: A Manager's Guide to Applying Systems Thinking*, Londres, Nicholas Brealey, 2002.

²¹ *Idem*.

da por los nuevos requerimientos de actualización periódica que se suscitan entre los diferentes segmentos de la población, sobre todo una vez que se han hecho públicos los datos con información socialmente útil.

El ciclo de acceso a la información

Este ciclo también implica al ciclo de *carga de oficio* que, como el de transparencia, revela la necesidad de manejar la *capacidad de procesar información* producida por un conjunto de *palancas multiplicadoras* que refuerzan su efecto dentro de la cadena causal. Entre dichas *palancas* se identifican las capacidades de clasificar, ordenar y verificar datos, cuyo vigor se refleja de manera directa en el procesamiento de los asuntos institucionales y, por supuesto, en la calidad de la información, que se apuntala en el *valor* y la *seguridad* de la información y la *calidad* de sus fuentes.

Como se ha observado, es posible que una mayor o menor disposición para informar produzca, como reacción natural, una menor o mayor inconformidad. Es comprensible que la inconformidad aumente en la medida en que la disposición institucional para informar es menor y, por el contrario, que ésta sea mínima en la medida en que la dependencia o entidad se muestre más dispuesta a ofrecer respuesta a las solicitudes de acceso.

En todo caso, la presión social por más información se favorece cuando más personas entienden y conocen los aspectos especializados de la gestión pública; en contraste, es notorio que al haber un mayor desconocimiento social de la gestión pública el número de solicitudes de acceso a la información se reduce y pierde tanto calidad como profundidad y trascendencia.

El ciclo de gestión documental

Siempre es posible mejorar la eficacia de los servicios de correspondencia cuando sus procesos se inician o corren simultáneamente con los procesos de archivo. Por ello, el incremento en la eficacia de la entrada, salida y gestión interna de los documentos se refleja en

una mayor facilidad y economía de los procesos archivísticos y de los procesos institucionales en general.

Es claro que un descuido en la clasificación y catalogación de la correspondencia interna o externa disminuye la eficacia del sistema institucional de archivos, lo que incrementa tiempos de gestión y trámite por concepto de búsquedas y omisiones, y genera asimismo una sobrecarga de tareas sobre los recursos de las unidades de archivo. La falta de congruencia entre correspondencia, control de gestión y archivo es la causa de muchas deficiencias del servicio al público y de la pérdida de una cantidad considerable del valor social comprometido.

La protección de los datos personales

En el ciclo principal de la protección de los datos personales puede descubrirse un par de trayectorias cíclicas superpuestas (flechas y eventos consecutivos) en las que la protección de datos personales se refuerza con la *confiabilidad del tratamiento* a partir de la menor o mayor *disponibilidad de la información* que tiene como resultado la *legitimidad del tratamiento* y la producción de consensos.

Además, se pone de manifiesto que la *eficacia institucional* para proteger los datos aumenta en la medida en que la información se tiene disponible y la institución pone en práctica los mecanismos de protección, los cuales se hacen posibles por las prácticas adecuadas de control de la gestión y archivo.

Como en otros casos, queda en evidencia que cuando la institución no tiene la disposición para proteger los datos personales o no es capaz de ello la ineficacia institucional provoca inconformidad de los titulares, lo cual multiplica los requerimientos humanos y materiales que la institución debe ejercer para atender los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) de los datos personales.

Los servicios de correspondencia

En este caso, destaca la necesidad de establecer una estandarización adecuada de la clasificación, catalogación y nomenclatura de las pie-

zas documentales. El uso normalizado de un buen catálogo de siglas institucionales y una metodología única de numeración y denominación de los productos documentales de la institución favorecen la integración de los expedientes y la atención ordenada del ciclo de vida documental. Si las nomenclaturas de la correspondencia no son complementarias y compatibles, se atenta contra la eficacia de las tareas de archivo.

Los servicios de archivo

El análisis de los servicios incluidos en la gestión documental, archivos activos y semiactivos revela la existencia de un producto de gran valor sociopolítico para las instituciones. Se trata de la legitimidad gubernamental en virtud de la cual la satisfacción de los clientes internos y externos se traduce en apoyo social, gobernabilidad y continuidad. Las interacciones revelan que la aplicación de los diversos principios asociados con la eficacia de los subsistemas beneficia la efectividad institucional en la atención de sus asuntos, pero la transparencia y demás se deteriorarán o se harán imposibles si los servicios de correspondencia, control de gestión y archivo se menosprecian y abandonan.

En especial debe resaltarse que existe un ciclo reforzado de *sopORTE archivístico* que contribuye al cumplimiento de las funciones y atribuciones institucionales. Las mejoras en la eficacia disminuirán la presión sobre el presupuesto institucional y, con ello, la presión que tiende a reducir tanto los alcances como la calidad de las metas y objetivos fondeados por el presupuesto gubernamental.

En otras palabras, se observa un proceso de retroalimentación en el cual la optimización de los servicios de archivo interactúa favorablemente con ahorros presupuestales y mayor legitimidad, y en un sentido más amplio produce un rendimiento sociopolítico.

Conclusión

En una dependencia o entidad es difícil el establecimiento de métricas adecuadas, integrales y sistémicas que permitan controlar el des-

empeño y el logro de los resultados; la modelación dinámica sirve para ello. Las limitaciones empiezan en la concepción de la realidad que subyace en la planeación y programación institucional; además, los objetivos y las metas se implementan atendiendo a un marco legal, bueno o malo, pero segmentado y restringido por la disponibilidad presupuestal, lo que da la espalda a la lógica de los procesos.

En efecto, las instituciones públicas hoy por hoy tienen esquemas organizacionales que se confeccionan por *especialistas* quienes, sin notarlos, en virtud de las interacciones sistémicas institucionales modifican las funciones comunes y sustantivas y con ello los instrumentos archivísticos, la transparencia, el acceso a la información y la protección de los datos.

En la actualidad se cuestionan las prácticas autoritarias y discrecionales que han demeritado la eficacia de las instituciones. Para superar esta condición debemos acercarnos cada vez más a los modelos genuinamente sistémicos mediante la más amplia teorización de la gobernanza, dejando además de confundir sistemas con tecnologías.

En esta línea de desarrollo los no especialistas (equipos multidisciplinarios) han propuesto componentes, estructuras y funciones con una mayor capacidad para ser cuantificados. Los actores políticos, al buscar legitimidad, introdujeron hace un tiempo su versión de la rendición de cuentas, la transparencia de la información y la protección de datos; esto sin percibir su interacción dinámica con los archivos, el control de la gestión y la correspondencia. La última frontera es el modelo sistémico de gobierno abierto y participativo; para su implementación –no reduccionista– será necesario reconocer la interacción de todos los sistemas de información institucionales que hacen emerger la gobernanza.

Anexo 1. Diagramas de ejemplo

Diagrama 1. Las definiciones normativas implican tres tipos de funciones

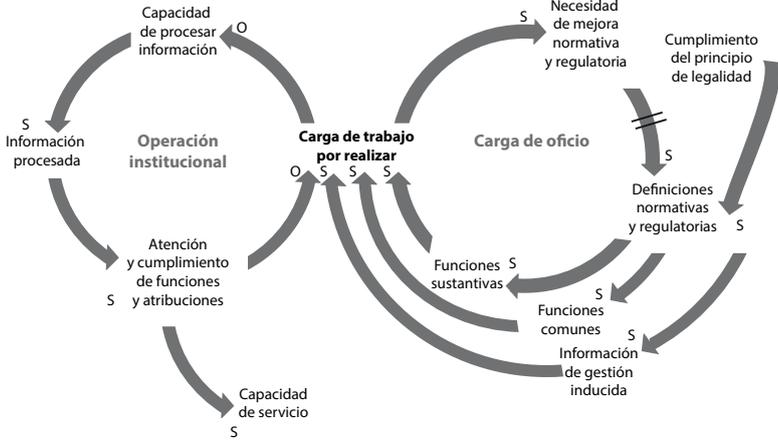


Diagrama 2. Ciclo de transparencia o información pública de oficina

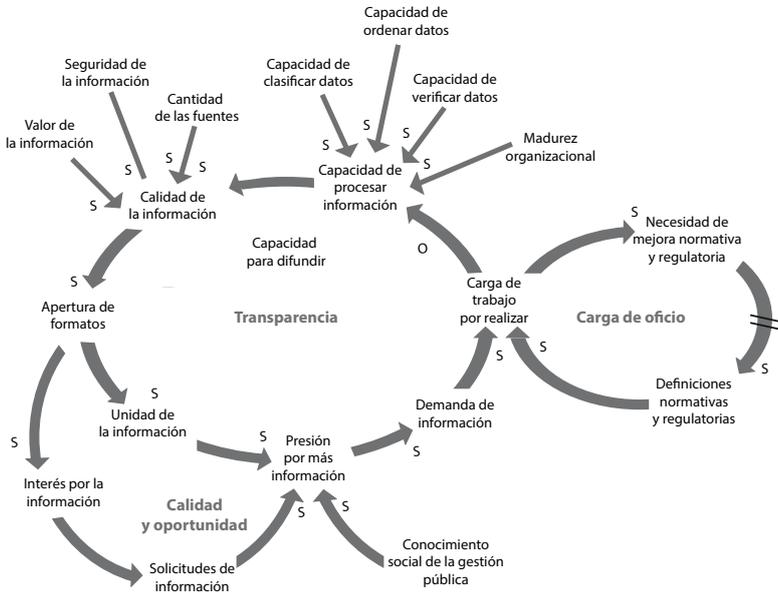


Diagrama 3. Ciclo de gestión documental y sus interacciones

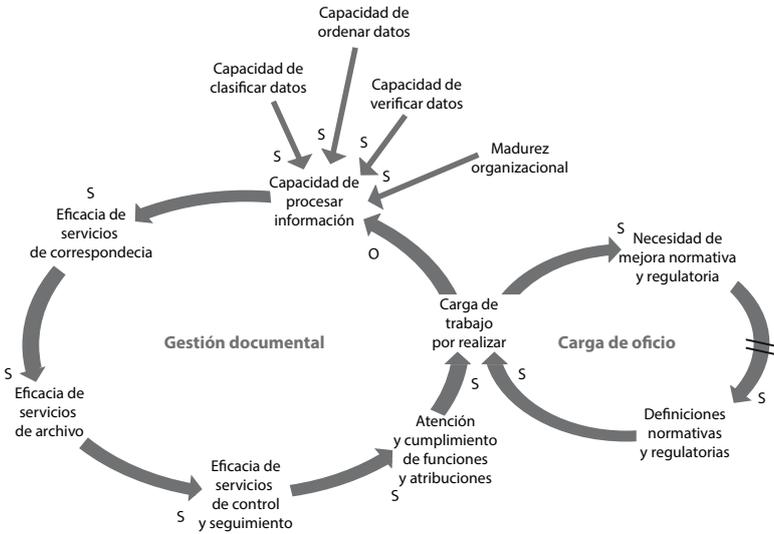


Diagrama 4. Ciclo de prestación de los servicios de archivo



Anexo 2. Bibliografía

- Bachelard, G., *La formación del espíritu científico*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2000.
- Banathy, B. H., *Guided Evolution in Society: A Systems View*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2000.
- Barnabé, F., “A system dynamics-based balanced scorecard to support strategic decision making”, en *International Journal of Productivity and Performance Management*, 2011, pp. 446-473.
- Bourdieu, Pierre, et al., *El oficio del sociólogo*, México, Siglo XXI, 2002.
- Castells, M., *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza, 2009.
- Chekland, Peter, y Jim Scholes, *Metodología de los sistemas suaves en acción*, Toronto, John Wiley & Sons, 1990.
- Ley de Archivos del Estado de Puebla, publicada el 13 de septiembre de 2013, disponible en <http://www.ojp.puebla.gob.mx/phocadownload/legislacion-del-estado/leyes/ley_de_archivos_del_estado_de_pue.pdf>, página consultada el 21 de octubre de 2014.
- Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla, publicada el 25 de noviembre de 2013, disponible en <http://www.ojp.puebla.gob.mx/phocadownload/legislacion-del-estado/leyes/ley_de_proteccion_de_datos_personales_en_posesion_de_los_sujetos_obligados_del_estado_de_puebla.pdf>, página consultada el 21 de octubre de 2014.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, publicada el 31 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.ojp.puebla.gob.mx/phocadownload/legislacion-del-estado/leyes/ley_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica.pdf>, página consultada el 21 de octubre de 2014.
- Gharajedaghi, J., *Systems Methodology. A Holistic Language of Interaction and Design*, en Ackoff Collaboratory, 3 de abril de 2004, disponible en <<http://www.acasa.upenn.edu/JGsystems.pdf>>, página consultada el 3 de octubre de 2014.
- , *Systems Thinking. Managing Chaos and Complexity*, Burlington, Elsevier, 2011.

Gobierno Vasco, *Modelo de gestión documental del Gobierno Vasco 2.0*, 20 de abril de 2011, disponible en <https://euskadi.net/contenidos/informacion/modelo_gestion_documental/es_modgesdo/adjuntos/MG_D_2.0.pdf>, página consultada el 21 de octubre de 2014.

Koestler, A., *The Ghost in the Machine*, Londres, Hutchinson, 1967.

Kosik, K., *Dialéctica de lo concreto. Estudio sobre los problemas del hombre y del mundo*, México, Grijalbo, 1967.

Sherwood, D., *Seeing the Forest for the Trees: A Manager's Guide to Applying Systems Thinking*, Londres, Nicholas Brealey, 2002.

Villaseñor Roldán, R. E., *System Dynamics for Industrial Engineers and Scientific Managers*, México, e-Book ITESM, 2012.

Reforma constitucional en materia de transparencia, protección de datos personales y ¿el derecho al olvido?

Carlos de la Rosa Ariza *

El derecho a la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los datos personales debemos concebirlos como resultado propio de la modernidad y el avance hacia un Estado democrático que respeta los derechos humanos, cuyo impacto se ha dado en todas las entidades estatales y que al poco tiempo se ha extendido a más sujetos obligados que tradicionalmente no estaban acostumbrados a rendir cuentas.

La evolución y progresividad de estos derechos previstos en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se ha marcado en pocas pero sustanciales etapas. A partir de 1977, el Estado se encuentra obligado a garantizar el *derecho a la información*.²² Existe una particularidad y es que en 2002 se emitió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, antecedente de las reformas al artículo 6° constitucional de 2007,²³ por la que se “establecen los principios y bases que para la federación, los estados y el Distrito Federal, regirán el ejercicio del derecho de acceso a la información”²⁴ y por la que se

* Visitador adjunto de apoyo de investigación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

²² Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977. Textualmente se adiciona al artículo 6° lo siguiente: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

²³ En ese año el artículo 6° tuvo dos reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* los días 20 de julio y 13 de noviembre.

²⁴ Disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2013/CDCONS TITUCION/html/r-174.html>>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

incorpora el derecho de réplica.²⁵ Con la reforma de 2013,²⁶ quizá la de mayor trascendencia en la definición legal de este derecho,

se tutela la vida privada como una restricción a la garantía de manifestación de las ideas, asimismo se establece la garantía para el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, banda ancha e internet, y un organismo público descentralizado que proveerá servicio de radiodifusión sin fines de lucro.²⁷

Finalmente, la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014 es la que corona al derecho a la información al ampliar los sujetos obligados, pero de modo fundamental al establecer un sistema de protección no jurisdiccional con un organismo constitucional autónomo similar a los que operan como comisiones de derechos humanos; y por la protección con que se blinda a los datos personales no sólo en posesión de los entes obligados sino también –se debe resaltar– incluso a los que se encuentran en posesión de particulares. Esta reforma la debemos leer en conjunto con la del artículo 16 de la CPEUM, con la cual constitucionalmente se protegen los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) como medios garantes en los términos de la ley secundaria.

Esto es muy significativo, ya que el derecho a la información se presenta como un derecho que potencia el alcance y goce de otros derechos inherentes a la dignidad humana, tanto de autoridades como de particulares. La protección con que se dota a los datos personales es tal que se avanza hacia un derecho más horizontal, puesto que a un particular se le protege frente a otro particular de manera constitucional cuando clásicamente la CPEUM sólo se dedica a proteger los derechos de las personas ante las autoridades.

²⁵ Se adicional al artículo 6º que “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”.

²⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013, en la que se reforma el párrafo primero; de igual manera se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto, y se crean los apartados A y B con distintas fracciones.

²⁷ *Idem* y <<http://www.ordenjuridico.gob.mx>>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

Luigi Ferrajoli advierte²⁸ sobre la influencia que las grandes corporaciones tienen en la vida económica y social de un país y que éstas, de igual forma, deben ser sometidas al régimen constitucional para evitar la barbarie. Existen personas que tienen la capacidad económica del producto interno bruto (PIB) de países enteros; los ejemplos son sobrados. Estas corporaciones pueden cometer abusos sobre una persona, grupo de personas o sociedades; para nuestra fortuna, en el rubro de los datos personales se nos blinda con una protección dura, o por lo menos me parece que ésa es la intención, ya que la difusión de esta clase de datos puede afectar la vida pública o privada de una persona.

La SCJN emitió la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/12 K (10a.), que resulta relevante para la protección de los datos personales, debido a que en ella se sientan las bases respecto de las implicaciones y los alcances de este derecho:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. EL TITULAR DE ÉSTA TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA DETERMINACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS QUE ORDENA LA ELABORACIÓN DE LA VERSIÓN PÚBLICA QUE CONTIENE DATOS PERSONALES O QUE LE CONCIERNEN COMO PERSONA.

El derecho a la protección de los datos personales está previsto esencialmente en los artículos 6º y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos 1, 40 y 41 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la finalidad de proteger al titular de la información para que pueda manifestar su oposición a la divulgación, no sólo de sus propios datos personales, sino también de los concernientes a su persona, esto es, los que ponen en riesgo su vida, seguridad o salud, los secretos industriales, fiscales, bancarios, fiduciarios o cualquier otro

²⁸ Una lectura del autor que contribuye mucho al debate sobre este tema se encuentra en Luigi Ferrajoli, *Poderes salvajes*, Madrid, Trotta, 2011.

considerado como tal por una disposición jurídica. De tal modo que la resolución que permite el acceso a la información perteneciente a un tercero, incide en el derecho de su titular a que se proteja, e incluso a oponerse a su divulgación, esto es, a intervenir en la delimitación o determinación de la parte que puede divulgarse; de lo que se sigue que el titular de la información tendrá interés jurídico para reclamar en el juicio de amparo la determinación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos por la cual se ordene la elaboración de la versión pública para entregarla al solicitante de la misma; en virtud de que, al ser propietario de la información, tiene el derecho a que ésta sea protegida, lo cual, a su vez, le otorga el derecho de oposición, el cual involucra la facultad de intervenir en la delimitación o determinación de la parte que puede ser del conocimiento del solicitante, antes de que se ordene la elaboración de la versión pública correspondiente, como un mecanismo para que no se trastoquen sus derechos públicos subjetivos, sin afectar el derecho de acceso a la información de los peticionarios. Ahora, la existencia del interés jurídico no puede condicionarse al sentido de la resolución reclamada, porque la determinación que ordena la elaboración de una versión pública involucra, necesariamente, el derecho del titular a la protección de la información que será publicada. Por tanto, la corrección o no de los lineamientos dados en la resolución impugnada e, incluso, el hecho de que se permita al titular de la información intervenir en su determinación o delimitación de la misma antes de que se ordene, de manera lisa y llana, la elaboración de una versión pública, constituye un aspecto que pueden llevar a conceder o negar el amparo solicitado, pero no pueden conducir a desconocer el derecho subjetivo tutelado a nivel constitucional a favor del justiciable, ni la relación de éste con el acto por virtud del cual se ordena la publicación de sus datos personales o de los datos que le conciernan como persona.²⁹

Lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) nos dice en esta tesis es que, incluso cuando ya han sido testados datos confidenciales y se ha clasificado la información en la modalidad de reservada y se haya hecho el proceso de disociación, el titular de la

²⁹ Pleno de Circuito, tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/12 K (10a.), en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 7, t. II, junio de 2014, p. 1127.

información puede válidamente negarse a que se difunda *cualquier* clase de información que haya puesto en manos de una autoridad. Habrá que ver cuál es el impacto de esta tesis en la protección de los datos frente a particulares, quienes no podrían ni deberían compartir información, ni siquiera a los gobiernos, que los haga identificables, aunque lo cierto es que esto sucede; y también sucede que los datos se venden para muy distintos fines, sobre todo comerciales –pues muchas empresas están deseosas de colocar en el mercado sus productos y/o servicios– o para fines delictivos. Valdría la pena, por ejemplo, saber cómo es que extorsionadores obtienen los números de celular de sus víctimas.

De igual manera, esta tesis resulta relevante ya que puede ser el antecedente que la SCJN sienta sobre el *derecho al olvido*, derecho que ha surgido como propio de la era cibernética. Antes de que internet llegara a nuestras vidas, el simple paso del tiempo hacía que fuera relativamente normal que una noticia cayera en el olvido.³⁰ Íbamos de una noticia o escándalo a otro y otro. No obstante, internet tiene una ilimitada capacidad de almacenamiento. Uno de los temas pendientes de legislar es justamente este derecho al olvido en el que no han pensado los legisladores, quizá porque no están tan acostumbrados ni están conscientes del impacto del uso cotidiano que damos a las redes sociales –Facebook, Twitter, Instagram...–, aun cuando no faltan ejemplos de políticos afectados por los escándalos en los que se han visto envueltos y que las redes se han encargado de difundir más aún, viralmente. De esta forma, nuestro derecho a la intimidad misma lo debemos replantear, pues estamos perdiendo espacios de privacidad ante las redes sociales. Internet guarda todo, pero también es una herramienta útil para el debate democrático ya que facilita la difusión de ideas y de información.

La Corte Europea de Derechos Humanos ha sido quien sentó un precedente sobre el tema del derecho al olvido en un caso en el que una persona “pidió que borrarán de internet una información sobre la subasta de una de sus propiedades por impago de impuestos

³⁰ Miguel Carbonell, “Internet y privacidad”, en *Nexus*, 1 de febrero de 2013.

en 1998”,³¹ ya que la deuda había quedado solventada y por ende el contenido no tenía ya validez. No obstante, cuando se *gogleaba* su nombre el buscador en automático lo relacionaba con notas hechas en otros medios de comunicación relacionadas al impago de impuestos, hecho que afectaba de manera negativa la reputación de la persona. El asunto desembocó en una sentencia en la que se ordenó al gigantesco (el cual ya se había negado a borrar la información cuando una autoridad administrativa nacional le realizó la petición) que eliminara la información, ya que se afectaba la vida privada del usuario en razón de ser el responsable de almacenar, indexar y procesar la información, y por lo tanto también de ser el responsable del contenido que aparece en el buscador; además de que el interés público sobre disponer de esa información es un interés que puede variar.

El uso del derecho a la información como potenciador debe ser considerado primordialmente para la toma de decisiones públicas, ya que con éstas se determina el rumbo de una sociedad democrática mediante consensos. De igual manera, el ejercicio de este derecho impacta en el de los demás derechos que como ciudadanos nos competen para que de manera informada discutamos los temas del interés general y se tomen las mejores determinaciones respecto del presente y futuro que anhelamos como sociedad.

La reforma constitucional en materia de transparencia y protección de datos personales es un tema que permitiría hacer múltiples reflexiones y su implementación requiere de avances concretos y orientados a dar contenido a una democracia constitucional mediante el pleno goce y el ejercicio de los derechos humanos. Su “sustancia democrática”,³² no obstante, y pese a que la implementación de la reforma tiene una *complejidad técnica* en varios aspectos que van desde lo presupuestario,

³¹ “Europa reconoce el derecho al olvido en internet”, en *La Nación*, 14 de mayo de 2014, disponible en <<http://www.lanacion.com.ar/1690239-europa-reconoce-el-derecho-al-olvido-en-internet>>, página consultada el 16 de febrero de 2015. Algunas partes de este párrafo se tomaron de dicha nota.

³² Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, p. 37.

lo cierto es que no podrá llegar a buen puerto sin la participación de la sociedad civil. La agenda de los derechos humanos no ha tenido un lugar destacado dentro del proceso de reforma del Estado que lleva ya varios años realizándose en México. No lo tendrá en el futuro si la sociedad civil no eleva la voz y pone contra la pared a sus indolentes políticos para obligarlos a tomar en cuenta la necesidad de tener un catálogo de derechos moderno, sistemático y organizado bajo ciertas reglas lógicas.³³

Por ello resulta urgente mejorar las garantías que nos permitan a todos gozar plenamente nuestros derechos.

³³ Miguel Carbonell, “Reforma del Estado y derechos fundamentales: algunas propuestas”, en Miguel Carbonell, *Dilemas de la democracia constitucional*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa/Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes (serie Las ciencias sociales), 2011, p. 177.



REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL:
LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS
PÚBLICOS ESTATALES

Relatoría de la conferencia magistral y panel de discusión

*Christian Ibeth Huerta Dávila**

El segundo bloque, dedicado al tema Reforma político-electoral: la autonomía de los organismos públicos estatales, fue el espacio para la conferencia magistral dictada por *Ciro Murayama Rendón*, consejero del Instituto Nacional Electoral (INE).

Después de realizar una revisión histórica de la evolución del INE, *Murayama* se refirió a la reforma de 2014 cuyo propósito es fortalecer el sistema electoral a través del establecimiento del federalismo electoral concurrente. Subrayó la importancia de la introducción de medidas más estrictas de fiscalización y rendición de cuentas para los partidos políticos; así como el fortalecimiento de la independencia del Consejo General del INE y del nuevo proceso de selección de los consejeros para los organismos públicos locales electorales (OPLE). Además, puntualizó que los ejes rectores del INE son independencia, imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

En el panel de discusión se contó con la participación de *Guillermo Amado Alcaraz Cross*, consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco quien, a partir del análisis de la autonomía entendida como actuación institucional ligada a la imparcialidad, afirmó que es necesario entender la autonomía de manera integral, lo que incluye los ámbitos funcional, presupuestal, reglamentario, organizativo y financiero. Desde esta visión, precisó que la reforma de 2014 sí tiene un efecto restrictivo en la autonomía de los OPLE. También señaló que está

* Asesora de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

pendiente la definición en materia de coordinación entre el INE y los OPLE para los procesos electorales que se llevan a cabo en cada una de las entidades federativas y para el ejercicio de los recursos financieros. Destacó, como una de las tareas importantes de dichos organismos, el impulsar acciones de educación cívica y ética que permitan generar ciudadanía.

Areli Cano Guadiana, comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, mencionó que las diversas reformas político-electorales han procurado atender la falta de confianza, transparencia y legitimidad de los procesos electorales. Desde su punto de vista, la reforma de 2014 merma las atribuciones de los OPLE a través del nuevo sistema de facultades concurrentes. Se refirió al principio de independencia relativo a que los actores políticos no intervengan en las decisiones de los órganos electorales. Asimismo, afirmó que la reforma se pondrá a prueba en el próximo proceso electoral y que las críticas suelen girar en torno a los resultados y no a los procesos electorales, por lo que las impugnaciones versan principalmente sobre la violación a los derechos político-electorales.

Finalmente, Clicerio Coello Garcés, magistrado presidente de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se refirió al nuevo modelo de autonomía que plantea la reforma de 2014, a partir de la inclusión de la subsidiariedad y complementariedad que exige relaciones de coordinación entre el INE y los OPLE. Apuntó como una de las ventajas del nuevo modelo la uniformidad en la fiscalización; y además, planteó la necesidad de reformar el artículo 105 constitucional para posibilitar la interposición de controversias constitucionales en materia electoral que a la fecha están excluidas de este mecanismo.

Conferencia magistral
La reforma electoral y la autonomía
de los organismos públicos autónomos

*Ciro Murayama Rendón**

La reforma político-electoral de 2014 es una pieza más de una larga cadena de modificaciones que han venido adaptando y reestructurando las instituciones electorales, sus atribuciones, sus funciones, su fisonomía y, en general, el entramado institucional que fue construyéndose desde 1977 y que dio inicio a lo que muchos denominamos la transición a la democracia en México. Esta transición arribó con la alternancia en la Presidencia de la República, después de dos décadas de avances significativos llegó otra nueva problemática: la de tratar de consolidar la de por sí joven y frágil democracia.

Particularmente, ese engranaje histórico reflejó un momento culminante para la vida democrática en México, precisamente cuando el viejo sistema electoral dio paso a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1991 y con ello a un periodo sucesivo de reformas electorales cuya última creación desemboca hoy en la transformación del IFE en el Instituto Nacional Electoral (INE).

Recordemos que el antiguo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que regulaba únicamente las elecciones federales y también a los partidos políticos, fue dividido y transformado para crear la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Ahora estas leyes, de observancia general, no sólo tocan al ámbito federal sino que también norman en buena medida las elec-

* Consejero electoral del Instituto Nacional Electoral.

ciones locales. Sin embargo, si la intención original fue construir un órgano nacional que centralizara todo el quehacer electoral, eso no terminó de dibujarse por completo. En la actualidad persiste al mismo tiempo normatividad en materia electoral nacional, federal, y también local.

Las entidades federativas han tenido que ajustar sus leyes para adecuarlas a la normatividad nacional que desapareció, de hecho, a los institutos estatales electorales para dar paso a los organismos públicos locales electorales (OPLE). Aunque muchos de ellos mantienen sus nombres de antaño, en realidad han sido transformados a fondo.

En concreto, como acontecimiento inédito en la joven democracia mexicana, ya no serán los congresos estatales quienes designarán, en un juego de fuerzas políticas, como deben ser estos órganos, al árbitro electoral. Por primera ocasión en México es una autoridad administrativa, el INE, a quien correspondió conformar los equipos que dirigen los órganos superiores de dirección de los organismos electorales encargados de organizar las elecciones en sus respectivas entidades.

Esta decisión debe ser vista como una oportunidad para pavimentar una ruta de normalidad electoral en la cual la calificación o descalificación de las elecciones no empiece el día en que se designa al árbitro en medio de la disputa política.

La designación que realizó el INE se trató de una decisión compleja porque los 11 consejeros electorales del Consejo General sustituyeron la decisión que tomaban 18 congresos locales habitados por fuerzas políticas enfrentadas y con sus propios intereses y agendas. Y encaramos esa responsabilidad asumiendo la importancia de la decisión que tomaríamos y, por lo mismo, con la serenidad que da pertenecer a esta institución.

Así, la reforma político-electoral de 2014 supuso la instauración de un nuevo modelo al que me he referido como una especie de *federalismo concurrente* en nuestro país. El recién creado INE fue reformado en sus atribuciones y sobre todo en la relación que mantiene con las autoridades electorales de las distintas entidades. Lejos de lo que se dijo, insisto, la reforma no significó ni significa la centralización en materia electoral ni el fin del federalismo en México.

Significa, eso sí, la instauración de un nuevo sistema electoral de carácter nacional y ese tipo de federalismo que busca dotar de mayor independencia (de un sinnúmero de poderes) a la organización de las elecciones locales.

El legislador no tuvo la intención de anular el sistema federal de nuestro país sino de garantizar la plena imparcialidad, independencia, legalidad, certeza, objetividad y máxima publicidad de los órganos encargados de la organización de las elecciones. El constituyente se pronunció por asegurar que los intereses políticos no incidieran en los comicios o, dicho de otra forma, que los gobernadores y legisladores –pero también los poderes fácticos– sacaran las manos del juego electoral.

Actualmente, las elecciones convergen o concurren en dos planos. Por un lado, el INE atiende directa y exclusivamente las elecciones contempladas en la Constitución federal; y por el otro, los OPLE –como se les menciona a estos organismos electorales– atienden las elecciones definidas por las constituciones de los 31 estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Además, hoy en día el INE puede asumir todas o algunas de las actividades de la función electoral local, atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPLE, o delegarles alguna atribución nacional. De hecho, bajo ciertas circunstancias, podría asumir la organización completa de una organización estatal.

Más aún, en el próximo proceso electoral de 2015, 60% de las casillas serán mesas de casilla única. Es decir, en estados que celebren elecciones concurrentes ya no habrá una mesa de votación para los comicios locales y otra para los federales sino que en un mismo sitio se recibirá la votación para ambas elecciones.

La autoridad electoral imparcial y autónoma que construyó el tránsito político de México hoy está llamada a oxigenar y dar algo de luz en este momento tan delicado que vive nuestro país. Está llamada a cumplir cabalmente con sus obligaciones y responsabilidades.

Las elecciones en México las organizan el INE y los OPLE en esta suerte de federalismo electoral concurrente. Es decir, las organizan instituciones del Estado mexicano: el INE y los OPLE son parte del Estado; sí y así debe ser porque el derecho al sufragio efectivo es un

derecho político fundamental y el Estado debe garantizar los derechos humanos, incluyendo este derecho político. Quizá es el derecho humano a cuyo cumplimiento más nos hemos acercado como sociedad en un país donde los demás lejos están de cumplirse: al empleo digno, a la educación, a la salud. Pero por no haber alcanzado aquéllos no debemos renunciar al ejercicio de éste; la posibilidad de que se empiece a construir un Estado democrático de derecho en México pasa, necesariamente, por no echar a la basura el sufragio efectivo.

Y claro, lo organizan instituciones de Estado, aunque paradójicamente en México tengamos unas elecciones muy ciudadanizadas. Los consejeros electorales locales del INE, que a su vez designan a los distritales, conforman la estructura electoral desconcentrada a nivel federal. En las entidades, además, existen los institutos electorales locales, los OPLE, quienes operan con sus propios consejos electorales y quienes a su vez designan a sus consejos locales y distritales. En el ámbito federal, el INE organiza las elecciones federales; y en el local, los OPLE tienen la responsabilidad de garantizar los comicios estatales. La ciudadanización pasa, además, por los funcionarios de casilla, quienes son sorteados y capacitados; y son los vecinos de los ciudadanos quienes se hacen cargo del momento clave de la jornada electoral.

Son ciudadanos de a pie quienes hacen las elecciones en México, los que tienen la responsabilidad fundamental el día de la jornada electoral. Y no creo que haya contradicción entre decir que el Estado tiene la obligación de organizar las elecciones y garantizarlas a través de una estructura tan compleja, y que a la vez sean elecciones muy ciudadanizadas. Es una combinación única entre las instituciones del Estado y los ciudadanos que difícilmente se repite en nuestro país. La idea de que Estado y sociedad civil se dan la espalda y hay un juego de suma cero es equivocada. Un Estado democrático fuerte pasa por una sociedad civil fuerte; vean los casos internacionales. Y una sociedad civil fuerte también necesita un Estado democrático fuerte que garantice los derechos fundamentales.

Actualmente, no sólo es que haya signos ominosos en la realidad mexicana, lo que a veces uno busca y quiere resaltar son signos

venturosos. Las cosas están saliendo mal, se nos están complicando como país. A los añejos problemas de pobreza y desigualdad, sobre los que se reproducen la corrupción y la impunidad, ahora hay que sumar la violencia.

Y uno no puede pensar que el mundo electoral es una burbuja independiente aislada de la sociedad; cuando vemos que las cosas están mal y que –inclusive, yo diría– hay una indignación de la que uno no puede separarse, lo que tenemos que preguntarnos es “para qué estamos como autoridades electorales”. En este momento de crisis –creo que así le podemos llamar a nuestro presente político-social– habría que preguntarnos qué autoridades electorales necesitamos. Y creo que la respuesta la encontramos con la brújula que nos da la Constitución y los principios rectores a los que están obligados todas las autoridades electorales, federales y locales:

Independencia

Tenemos que estar al servicio de la democracia, del sistema de partidos en plural; ir más allá de la lógica gobierno-oposición. No estamos para servir a ningún gobierno, partido político o poder fáctico ni para colmar la agenda de las oposiciones; estamos para que una función de Estado al servicio de la ciudadanía se cumpla. Los funcionarios electorales no somos representantes ciudadanos ni miembros de una organización no gubernamental; somos funcionarios de primer nivel del Estado mexicano. Tenemos la responsabilidad de aplicar los principios rectores de la materia electoral, de ejercer sin cortapisas y sin temor su autonomía frente a los actores políticos.

Imparcialidad

La imparcialidad en las decisiones no va a ser el resultado de las sumas de parcialidades. Todos y cada uno de nosotros está obligado a la imparcialidad y quien renuncie, allá él; pero está incumpliendo con el mandato constitucional. La única manera en que nosotros

podemos servir a la ciudadanía y al sistema de partidos en plural es no servir a ninguno en particular. Tenemos que ser implacables en el ejercicio del principio de imparcialidad y en la defensa de nuestra autonomía.

Certeza

En las elecciones sólo debe haber incertidumbre en el resultado; sin embargo, la certeza en el procedimiento debe estar absolutamente garantizada. ¿Y por qué incertidumbre en el resultado? Porque quien decide es la gente votando en secreto y tenemos que garantizar ese derecho, dar certeza de que el voto se debe hacer en libertad y secrecía; ése es nuestro trabajo. Estamos obligados a que autoridades, partidos políticos, candidatos, ciudadanos, medios de comunicación y en general todos los sujetos públicos y privados conozcan con la debida antelación y con seguridad lo que las autoridades electorales haremos y hasta dónde podemos actuar. Todas nuestras actividades deben ser completamente verificables, fidedignas y confiables.

Legalidad

Estamos obligados a hacer lo que la ley nos dice y nos permite. No podemos ir más allá de nuestras funciones pero tampoco nos debe temblar la mano en aplicar nuestras atribuciones, en ejercerlas, en atajar cualquier intento por tratar de manipular, de desvirtuar o de alterar la voluntad ciudadana. Yo lo resuelvo así: el árbitro electoral no debe ser temerario, pero tampoco temeroso. Tenemos que ceñirnos a la ley, ése es nuestro piso y nuestro techo de actuación y es lo que nos da claridad en el actuar.

Nosotros somos parte del Estado pero no somos todo el Estado. A veces se pide que la autoridad electoral casi haga averiguaciones previas sobre los candidatos. No, los consejeros electorales y los funcionarios electorales no somos agentes del Ministerio Público. Yo decía coloquialmente antes: el IFE no es la AFI (Agencia Federal de Investigación); hoy puedo decir: el INE y sus consejeros no somos parte de la Gendarmería Nacional.

Objetividad

Es el actuar de la autoridad de manera imparcial y sin prejuicios. Representa la capacidad para mantener una actuación libre de todo sesgo y para tratar todos los asuntos que sean de su competencia de igual manera, sin que se subordine su criterio a la opinión de alguna otra entidad o autoridad.

La objetividad conlleva una disciplina de ejercicio democrático consistente en generar la capacidad de reconocer errores y procurar aciertos; se expresa en el quehacer de todos los funcionarios que integran las instituciones y por ende en los resultados que ofrece a la ciudadanía, de tal manera que no exista duda sobre el actuar de la autoridad respecto de las funciones que tiene encomendadas.

Debemos documentar cada paso, tomar cada decisión en sus propios méritos, en sus propios términos. Nuestras decisiones no pueden ser producto de negociaciones con ningún actor político y ninguna autoridad. En nuestro quehacer cotidiano debemos sobreponer la racionalidad a cualquier discrecionalidad o fanatismo. La búsqueda de la verdad debe ser un eje orientador de nuestras tareas, que deben explicarse detalladamente día con día y paso a paso en una labor pedagógica con la ciudadanía.

Máxima publicidad

La reforma también trajo consigo este nuevo principio rector basado en la premisa que enuncia que toda la información en posesión de los órganos del Estado mexicano es pública. Así, se rompe radicalmente con las concepciones patrimonialistas o cerradas de la información y se confirma un principio democrático básico: todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público. El INE y los OPLE son instituciones vigiladas. ¡Qué bueno! Observadas. ¡Qué bueno! No lo veamos como un problema; al contrario, es un instrumento para actuar con mayor libertad.

Existen, sí, límites. Como todo derecho fundamental, su ejercicio no es absoluto; sin embargo, la naturaleza de las restricciones establecidas en la ley es que deben ser temporales y estar debida-

mente fundadas y motivadas. Las autoridades electorales debemos darle toda transparencia a nuestras decisiones, a nuestro trabajo. Los amigos de la opacidad no son amigos de la democracia.

Las autoridades electorales federales y locales no nos podemos dar el lujo de que las elecciones sean de lo que no sirve en este país, de lo que se hace mal; de eso estamos llenos de ejemplos.

Lo que está en juego es la democracia y el Estado mexicano. Para llegar a buen puerto, parte del mando, del timón, está en las manos del INE, de las autoridades electorales locales y de la coordinación y colaboración que se establezca entre ambas instituciones. Sin lugar a dudas se debe respetar la autonomía y los ámbitos de competencia de cada una, pero también se requiere ahora de la creación de sinergias.

Podemos decir que cuando ocurre una contienda de alta calidad quien es el árbitro se vuelve un mero dato. El árbitro no celebra triunfos ni llora derrotas. El árbitro no tiene hinchas; suele tener -sí- detractores, pero siempre pasajeros y al mero calor de la contienda. A eso debemos aspirar, a un árbitro no protagonista pero indispensable.

Muchas gracias.

Conferencia magistral

La autonomía de los organismos públicos locales: de la reforma normativa al desarrollo institucional

*Salvador Olimpo Nava Gomar**

Aspectos generales

El objetivo de la exposición es hacer una reflexión general a partir de mi experiencia en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sobre la autonomía de los organismos públicos locales electorales (OPLE) en tanto autoridades, esto es, en tanto entidades con competencias constitucionales y legales, pero también como factores de legitimidad de los procesos electorales con un importante papel en la construcción de la institucionalidad democrática y la cultura ciudadana, a partir de destacar sus funciones principales y, en particular, aquellos casos que hasta el momento ha resuelto el TEPJF relacionados específicamente con el reciente proceso de designación de sus integrantes.

EL CONTEXTO ACTUAL

La política en un Estado democrático está marcada por la incertidumbre; de hecho, es la búsqueda de certezas lo que muchas veces propicia escenarios de cambio institucional y reforma legal, considerando que la democracia es un proceso generalmente inacabado e incierto que depende de una construcción permanente de consen-

* Presidente de la Comisión de Transparencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

sos, debido a la pluralidad de la sociedad y el necesario ajuste de las instituciones a las realidades en que operan.

INCERTIDUMBRE, POLÍTICA Y VIOLENCIA

El contexto político-electoral de México en la actualidad está marcado por la incidencia de diferentes circunstancias que hacen que la arena política, sujeta normalmente a vaivenes, tensiones, pendientes y desafíos, sea –siguiendo la expresión de Zygmunt Bauman– aún más líquida e incierta en sus procesos y resultados, en particular a partir de la influencia en el ámbito político de factores no institucionalizados (en el sentido formal) como la violencia generada por el crimen organizado o con motivo de su persecución, y la desestructuración social causada por procesos de migración, desplazamiento o movilización de la población por mejores condiciones de vida; y considerando también la situación de desigualdad y pobreza en la que viven millones de conciudadanos.

MALESTAR DE LA DEMOCRACIA

Como lo advierte Carlo Galli, vivimos una época de malestar de la democracia, lo que implica no necesariamente su rechazo frente a otros regímenes políticos sino su cuestionamiento desde sus propios postulados; un malestar en un doble sentido: uno subjetivo respecto a la insatisfacción, cuando no desilusión ciudadana, que transita de la protesta a la apatía; y un malestar estructural u objetivo que apunta al grado de eficacia o ineficacia de las instituciones para mantener sus propias promesas y cumplir sus finalidades últimas.

Todo ello enfatiza la necesidad de reflexionar críticamente sobre las condiciones en que se ejerce la democracia; en cómo se vive por la ciudadanía, los partidos y agrupaciones políticas, los medios de comunicación, la sociedad civil organizada y las autoridades, lo que a su vez conlleva al análisis sobre la legitimación, representatividad y efectividad del régimen democrático.

AUTONOMÍA Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

De ahí que cuando hablemos de autonomía de las autoridades electorales, debamos reflexionar no sólo respecto de su capacidad de independencia e imparcialidad frente a los poderes públicos y los actores políticos que inciden en los procesos electorales, sino también sobre sus capacidades para contribuir a la construcción de ciudadanía, reconociendo las necesidades de una sociedad plural y desigual como la nuestra.

Sentidos de la reforma

LAS CLAVES DE LA REFORMA

La autonomía como eficacia. La reforma electoral reciente, como otras anteriores, está marcada por dos inercias o impulsos: una centralizadora de la función electoral a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE) frente a los procesos electorales, y otra descentralizadora de la responsabilidad de las autoridades locales frente a la ciudadanía. Esto ha llevado a afirmar que la primera es una tendencia autoritaria mientras que la segunda es democrática. Me parece que ello es reducir o simplificar indebidamente el fenómeno y la dinámica institucional.

El tránsito de un instituto federal a uno nacional implica una visión y un diseño global de la materia electoral que, si bien centraliza algunas de sus funciones, no por ello se desvirtúa o se vicia de origen el desarrollo de los procesos electorales. La autonomía de los organismos locales no está dada exclusivamente en función de su relación con el órgano nacional sino por su capacidad de funcionamiento efectivo frente a la incidencia de los propios factores de poder local, y particularmente frente a su eficacia en la construcción de una cultura democrática en el ámbito local a partir de un desempeño eficaz de sus funciones.

La reforma político-electoral de 2014 introdujo cambios importantes respecto del funcionamiento de las autoridades electorales

jurisdiccionales y administrativas. Algunos de ellos impactan en la integración, designación, funcionamiento y competencia de los anteriormente llamados institutos electorales locales y ahora denominados OPLE.

COMPETENCIAS DEL INE

Hay que considerar además que se reforzaron las facultades del INE respecto de procesos federales y locales en materias de capacitación electoral, geografía electoral, padrón y la lista de electores, ubicación de las casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas, reglas y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales, y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

FACULTADES DE ATRACCIÓN, DELEGACIÓN Y ASUNCIÓN

Asimismo, el INE, como antes el Instituto Federal Electoral (IFE), puede celebrar convenios con las autoridades locales que así lo soliciten para organizar sus procesos electorales locales; y se reconocen facultades de atracción, delegación y asunción del INE frente a las facultades de los OPLE. Para ello se deberán valorar la relevancia de una materia con el fin de atraer su conocimiento; las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales de los OPLE para cumplir la función que se pretende delegar –y que podrá reasumir el INE–, o las situaciones extraordinarias para asumir sus funciones.

Como se advierte, la incidencia del INE en los procesos locales deberá ajustarse a parámetros de importancia, eficiencia o necesidad, y no a simples injerencias sobre la autonomía de los organismos locales.

Líneas generales de la estructura, organización y funciones de los organismos públicos locales

INTEGRACIÓN

A partir de la reforma, todos los consejos generales de los OPLE se integrarán por seis consejerías y un consejero o consejera presidente. Su designación y remoción está a cargo del Consejo General del INE.

El pasado 30 de septiembre el INE designó a las consejeras y los consejeros electorales integrantes de los OPLE del Distrito Federal y 17 entidades federativas cuya jornada electoral se realizará en 2015: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

Adicionalmente, en la actualidad se está desarrollando el procedimiento de designación del OPLE de Zacatecas ya que, si bien no tiene jornada comicial en 2015, por sentencia de la Sala Superior del TEPJF se ordenó al INE que antes de que finalizara 2014 llevara a cabo el proceso de designación respectivo, debido a que la integración designada por el Congreso local ya había sido revocada por la referida Sala antes de que entrara en vigor la reforma correspondiente.

REMOCIÓN DE LOS CONSEJEROS

Los consejeros electorales locales estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el título cuarto de la Constitución y podrán ser removidos cuando realicen conductas que atenten contra la imparcialidad o independencia de la función electoral; tengan notoria negligencia, ineptitud o descuido; abandonen sus funciones; conozcan un asunto a pesar de encontrarse impedidos; prejuzguen sobre un asunto; realicen nombramientos, ratificaciones o promociones violando la ley; o violen la Constitución, dañando los principios rectores de la función electoral.

AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA Y EN SU FUNCIONAMIENTO

Un aspecto relevante que se debe destacar es que si bien los OPLE están dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, su presupuesto y financiamiento dependen de lo que disponga el Congreso de cada entidad federativa, por lo que es conveniente que se garantice económicamente su funcionamiento autónomo e independiente, sin presiones que impliquen una incidencia indebida o un condicionamiento por parte de los actores políticos.

LAS TENSIONES DEL MODELO

Como se advierte de lo anterior, por cuanto hace a la designación y remoción de sus integrantes, los OPLE ganaron en autonomía respecto del Poder Legislativo local encargado anteriormente de ello; así se buscó evitar la injerencia no sólo del Legislativo sino también del Poder Ejecutivo local. Se conserva, no obstante, una dependencia en el aspecto presupuestal que pudiera generar escenarios de presión o tensión si no se asume claramente que la autonomía e independencia de las autoridades electorales pasa por contar con presupuesto y condiciones de ejercicio del cargo suficientes.

Casos de la Sala Superior del TEPJF respecto a la designación de integrantes de los OPLE

En cuanto a impugnaciones ante TEPJF, en relación con el proceso de designación de los consejeros de los OPLE, entre el 1 de julio y el 2 de diciembre de 2014 se han recibido 194 asuntos:

Cuadro 1. Impugnaciones por entidad federativa

Entidad federativa	Total
Federal	9
Baja California Sur	2
Campeche	11
Chiapas	12
Colima	6
Distrito Federal	20
Estado de México	18
Guanajuato	6
Guerrero	2
Jalisco	18
Michoacán	3
Morelos	9
Nuevo León	3
Oaxaca	22
Querétaro	18
San Luis Potosí	5
Sonora	10
Tabasco	7
Tlaxcala	2
Yucatán	4
Zacatecas*	4
Total	191

* Fecha límite para designación: 18 de diciembre de 2014.

Cuadro 2. Por impugnación de las diferentes etapas (10)

Etapa	Asuntos
Decreto de reforma	2
Convocatoria	14
Registro de aspirantes	17
Verificación de los requisitos	1
Examen de conocimientos	12
Ensayo presencial	12
Valor curricular	54
Entrevistas	28
Integración de las listas de candidatos	19
Designación	35
Total	194

- *Decreto de reforma.* Los consejeros de los institutos electorales locales impugnaron el decreto de reforma del 10 de febrero de 2014, mediante el cual se estableció la creación de los OPLE y, por ende, la desaparición de dichos institutos. La Sala Superior desechó los asuntos porque estimó que no tenía atribuciones para analizar de forma directa la validez de las disposiciones constitucionales con motivo de su reforma por parte del órgano reformador de la Constitución, en atención al principio de supremacía constitucional.
- *Convocatorias.* La Sala Superior confirmó todas las convocatorias para integrar los OPLE.
- *Registro de aspirantes.* La Sala Superior revocó diversas negativas de registro en las que se estimaba que los aspirantes no cumplían con los requisitos de residencia. Se ordenó al INE que realizara una nueva valoración de los elementos probatorios.
- *Examen de conocimientos.* Los actores impugnaron los resultados del examen proporcionados por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior al INE. Al respecto, la Sala Superior, en términos generales, determinó que la Comisión de Vinculación de los OPLE del INE debía realizar la revisión del examen en una audiencia o reunión pública en la que se revisarían únicamente aquellos reactivos cuya respuesta se hubiera calificado como incorrecta.
- *Ensayo presencial.* La Sala Superior ordenó la revisión de diversos exámenes presenciales; estableció que para ello se tenía que conformar una comisión dictaminadora y que dicha revisión quedaría registrada en un acta pormenorizada, lo que daría prevalencia a la colegialidad en la revisión y certeza en el procedimiento.
- *Valoración curricular.* El TEPJF ordenó al INE que informara a los actores sobre la forma y las razones de la valoración y su resultado.
- *Entrevistas.* Se excluyó a diversos aspirantes de pasar a la etapa de entrevista, ya que habían sido representantes de partidos políticos o habían ejercido con anterioridad algún cargo partidista; asimismo, se había excluido a un aspirante porque tenía

una orden de aprehensión. Al respecto, la Sala Superior ordenó al INE que incluyera a diversos ciudadanos en la etapa de entrevista, puesto que no había sustento legal para excluirlos.

- *Designación de consejeros.* Se confirmaron las integraciones de todas las entidades federativas, con excepción de Campeche, Colima, Distrito Federal, Jalisco y Oaxaca. En Colima se revocó el nombramiento a una mujer por considerarse que se vulneraban los principios en materia electoral al haber cambiado el sentido de una sentencia cuando se desempeñó como magistrada electoral. En Oaxaca se revocó para el efecto de que se fundara y motivara si se había tomado en cuenta la calidad de indígena de uno de los aspirantes. En Campeche, Distrito Federal y Jalisco se revocó para que se entrevistara a diversos ciudadanos, ya que se estimó que habían sido indebidamente excluidos de esta etapa.

En conjunto, la Sala Superior, al considerar la complejidad del procedimiento y los márgenes de discrecionalidad razonable que implica este tipo de designaciones, procuró garantizar que dicha discrecionalidad no se tradujera en un espacio de arbitrariedad u opacidad. Por ello dio prioridad al derecho de los participantes a conocer las razones de su exclusión, atendiendo a la naturaleza de cada etapa del procedimiento, a la objetividad a partir de la revisión colegiada, y la constancia de las revisiones ordenadas y de la fundamentación y motivación de las razones que, en su caso, se tuvieron para la exclusión de algunos participantes.

En mi concepción, tanto la actuación general del INE como la de la Sala Superior permitieron que un procedimiento complejo fuera subsanando cada una de sus etapas, de forma tal que los espacios de discreción se limitaron considerablemente. Por supuesto que existieron y existen críticas al procedimiento y a su resultado, pero es parte del contexto de deliberación y exigencia que todo procedimiento colegiado implica.

Ahora bien, la autonomía y la legitimidad de los OPLE se deberán confirmar en el ejercicio del encargo con responsabilidad, transparencia, profesionalismo, imparcialidad e independencia.

Sería indebido, por prematuro, hacer un juicio sobre el modelo de organización electoral definido por la última reforma constitucional y legal. El gran reto está en que los procesos concurrentes federal y locales de 2015 se desarrollen en condiciones que permitan garantizar su apego a los principios de certeza, objetividad, independencia e imparcialidad; que los derechos de la ciudadanía y de la militancia partidista se respeten y, cuando no sea así, que sean garantizados y reparados por las instancias jurisdiccionales; que los partidos políticos se ajusten en su actuar a las reglas de la democracia representativa y el Estado de derecho; que las autoridades administrativas y jurisdiccionales ejerzan sus funciones con pleno apego a los principios, valores y derechos constitucionales y convencionales; y que los demás actores políticos que inciden en las elecciones, como los medios de comunicación, sigan también los cauces que nos lleven a la consolidación de una cultura democrática.

En definitiva, el reto es mayúsculo debido a las condiciones de indignación y deslegitimación de muchos actores políticos. No obstante, existen instancias y procedimientos que permiten afirmar que en México hay instituciones electorales autónomas e independientes, aun cuando esa autonomía e independencia están siempre a prueba.

Panel de discusión

Areli Cano Guadiana *

La presente exposición tiene como propósito reflexionar sobre el tema de la autonomía de los organismos públicos locales electorales (OPLE) considerando el ámbito de su competencia y su relación con el Instituto Nacional Electoral (INE).

La exposición se estructura en tres partes. La primera desarrolla brevemente los antecedentes del nuevo diseño institucional electoral, en donde se destaca la formación del Instituto Federal Electoral (IFE), los argumentos de su desaparición y la creación de una autoridad nacional; así como la redefinición de los órganos electorales locales. En la segunda se describe el régimen de competencias del INE y los OPLE; y por último, en la tercera se reflexiona sobre la importancia de la transparencia para el fortalecimiento de la autonomía de los órganos electorales locales.

Antecedentes

Un sistema electoral se compone de un conjunto de reglas, procedimientos e instituciones que permiten traducir el voto de los ciudadanos en escaños políticos.³⁴ En regímenes democráticos las elecciones se caracterizan por ser competitivas, libres, limpias, transparentes y legítimas.

* Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

³⁴ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1998, p. 35; y Alejandro Monsiváis Carrillo, *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México*, México, Instituto Mora, 2009, p. 10.

En México, el proceso de democratización de un sistema político de concentración hacia otro de distribución del poder, precisamente, transcurre en conexión con la definición y negociación de reglas e instituciones electorales que garanticen elecciones limpias, competitivas, imparciales y equitativas. Esa definición constante ha implicado cambios constitucionales y la construcción de un diseño institucional electoral que se originó para atender la desconfianza de los ciudadanos y de las fuerzas políticas en los procedimientos y resultados de las elecciones.³⁵

Por ello, una de las instituciones centrales para dar certeza y confianza en las elecciones fue el IFE, que surgió en 1990 como respuesta a la crisis de legitimidad derivada de las elecciones de 1988. Con la creación del IFE y sus diferentes transformaciones se trató de contar con una autoridad electoral imparcial y autónoma que diera certidumbre de que la organización, conducción y validación de las elecciones estaba fuera de la incidencia o control de cualquier partido político o fuerza política.³⁶

En ese sentido, las facultades del IFE se ampliaron paulatinamente para fortalecer “los niveles de transparencia, certeza y seguridad en todas las etapas del proceso electoral, particularmente en la jornada comicial y el conteo de los votos”.³⁷ Entre sus funciones se contemplaban la organización de las elecciones federales, la integración del Registro Federal de Electores, la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión en materia electoral, la promoción del voto y la difusión de campañas de educación cívica; así como la fiscalización de los recursos públicos y privados de los partidos políticos.

Junto con el IFE, en el ámbito de las entidades federativas y el Distrito Federal se trataron de reproducir las características del órgano federal con la existencia de 32 institutos electorales, cuya instancia

³⁵ Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz y María Fernanda Somuano Ventura, *Estudio sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral*, México, El Colegio de México, 2014, p. 8; y Edmundo Jacobo Molina, “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, en *El Cotidiano*, núm. 187, septiembre-octubre de 2014, p. 13.

³⁶ Alejandro Monsiváis Carrillo, *op. cit.*, p. 35.

³⁷ Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz y María Fernanda Somuano Ventura, *op. cit.*, p. 3.

de dirección se integraba por consejeros electorales elegidos por el Poder Legislativo local. Así, mientras el IFE en esencia organizaba las elecciones federales, cada instituto electoral se encargaba de los procesos electorales locales.

Sin embargo, a partir de diciembre de 2012, en el marco del Pacto por México, se suscribió un compromiso para impulsar una reforma político-electoral que planteaba, entre otros propósitos, generar una mayor transparencia y certidumbre en los procesos electorales. La justificación central de la reforma giraba en torno a la *necesidad* de impedir la intromisión de gobernadores o poderes locales en la organización y los resultados de las elecciones; y de homologar tanto como hacer eficientes los procedimientos electorales a nivel nacional.

Para ello se propuso y aprobó un nuevo diseño institucional que implicó, por una parte, la creación y el fortalecimiento de una autoridad electoral nacional con facultades para intervenir en el ámbito local; y por la otra, la reforma de las autoridades electorales estatales mediante una disminución de sus funciones.

En el dictamen de la reforma constitucional en materia político-electoral, dicho cambio institucional se argumentó diciendo que con ello se evitaba la injerencia de cualquier poder en las “decisiones” de los órganos locales; y además se señaló que la actuación de los órganos locales se reforzaba con la “intervención del Instituto Nacional Electoral en algunas atribuciones”.³⁸

Cabe subrayar que en el dictamen se careció de un fundamento más detallado y sólido, basado en un estudio de las diferencias regionales, los resultados alcanzados por los institutos electorales locales e incluso su importancia en el marco de un régimen federal, que permitiera alegar la pertinencia del cambio institucional.

³⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, 2013, p. 124, disponible en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/dictamen_reforma_Politica.pdf>, página consultada el 24 de febrero de 2015.

Así, en febrero de 2014 se emitió el decreto por el cual se reformaban y adicionaban diversas disposiciones constitucionales en materia político-electoral; y posteriormente, en mayo entraron en vigor las leyes generales de instituciones y procedimientos electorales y de partidos políticos. Con dicho marco normativo se constituyó un nuevo sistema electoral que redefinió la composición, naturaleza y facultades de las autoridades electorales, el cual estaría conformado por el INE como autoridad nacional y 32 OPLE.

En lo que sigue de la exposición ahondaré precisamente en la relación del INE y los órganos públicos locales para entender el ámbito de sus atribuciones y concurrencia, y en ese marco entender la *autonomía* de los órganos locales electorales. Finalizaré con un señalamiento de los retos del nuevo diseño institucional y la relación de la transparencia con la autonomía de los órganos locales.

Relación del INE con los OPLE

Antes de la reforma electoral de 2014, el IFE contaba con algunas facultades nacionales como la integración del Registro Federal de Electores, la administración del tiempo de radio y televisión del Estado para fines electorales, y la expedición de la credencial para votar. Sin embargo, como hemos señalado, la reforma trajo una nueva distribución de competencias.

La desaparición del IFE y la creación del INE no fue sólo un cambio de nomenclatura sino que significó otorgar a la autoridad nacional diferentes atribuciones que antes estaban sujetas al ámbito local. Ahora el INE mantiene las facultades de organización, conducción y vigilancia de las elecciones federales, además de adquirir otras atribuciones aplicables en lo local. Al respecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como facultades del INE para los procesos federales y locales la definición de la geografía electoral; la capacitación; el padrón y la lista de electores; la ubicación de casillas; la designación de funcionarios de las mesas directivas; la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y los candidatos; el establecimiento de reglas o criterios para la operación del programa de resultados electorales preliminares;

la realización de encuestas, sondeos de opinión, conteos rápidos; y la impresión y producción de materiales electorales. Además, se le otorgaron atribuciones para organizar las elecciones de las dirigencias de los partidos políticos y suscribir convenios con el Poder Ejecutivo con el fin de establecer los mecanismos de coordinación en cuestiones de inteligencia financiera.

En relación con los OPLE, se facultó al INE para elegir y remover tanto al consejero presidente como a los consejeros electorales; atraer cualquier asunto de su competencia que se considere relevante; asumir total o parcialmente sus actividades; y excepcionalmente, delegar alguna de sus funciones a los OPLE, siempre y cuando se verifique que éstos cuentan con los recursos técnicos, materiales y humanos que les permitan desarrollar la función delegada.

En este marco institucional, los OPLE cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; no obstante, sus facultades están acotadas a los siguientes aspectos:

- a) La aplicación de un conjunto de reglas, disposiciones y criterios elaborados por el INE en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos e impresión y producción de materiales electorales.
- b) El desarrollo y ejecución del programa de educación cívica en la entidad.
- c) El escrutinio y cómputo total de las elecciones que se realicen en la entidad.
- d) La expedición de la constancia de mayoría y la declaratoria de validez de las elecciones locales.
- e) La fiscalización de los recursos de las agrupaciones políticas locales y de las organizaciones que cumplan con actividades de observación electoral.
- f) Y de manera delegada, en los procesos locales, pueden realizar funciones de capacitación electoral, ubicación de las casillas y designación de los funcionarios de la mesa directiva.

En términos generales, se observa un diseño institucional con una *sobrecarga* de facultades en la autoridad nacional, la cual tiene la posibilidad de intervenir en todo el procedimiento electoral tanto federal como local; mientras que hay un acotamiento o restricción de las atribuciones de los órganos electorales locales, quienes cumplen con funciones de aplicación, colaboración y delegación, o con actividades propias debido a que no fueron reservadas al INE.

Sin embargo, como fue señalado, estas funciones y actividades de los OPLE pueden ser asumidas total o parcialmente por el INE. Para los casos de asunción se prevén en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dos criterios de acreditación: el primero cuando factores sociales afecten la paz pública o pongan en grave riesgo a la sociedad en la entidad federativa e impidan la organización pacífica de la elección por el órgano público local; y el segundo por injerencia o intromisión de alguno de los poderes públicos en el proceso electoral. La solicitud de asunción se deberá realizar a petición de por lo menos cuatro consejeros o de la mayoría del Consejo del OPLE y estar debidamente fundamentada.

Para la articulación y concurrencia institucional con los órganos locales, en el INE existen estructuras específicas que cumplen con dicha función. Especialmente, se desatacan la Comisión de Vinculación con los OPLE y la Unidad Técnica de Vinculación con los organismos públicos locales. La Unidad Técnica cumple con funciones de intermediación entre los OPLE y la Comisión de Vinculación debido a que se encarga de la coordinación con los órganos locales y el seguimiento de aquellas funciones delegadas a los OPLE.

Como se observa, el nuevo régimen de competencias y atribuciones de las autoridades electorales nacional y locales trajo cambios significativos, y a decir del consejero presidente del INE, se “complejizó la organización electoral”.³⁹ Sin embargo, en cualquier sistema, un aumento en su complejidad no se traduce en una mejora de sus funciones y actividades. En todo caso, la complejidad frecuentemente se acompaña de retos para la coordinación y eficiencia de sus

³⁹ Lorenzo Córdova Vianello, “Introducción”, en *La reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*, México, INE, 2014, p. 7.

acciones; además de abrir posibilidades para el desacuerdo, la contingencia o el conflicto. Tampoco una mayor complejidad garantiza que se resolverá el problema que se quiso atender.

Así, a partir de la nueva organización electoral se plantean las siguientes reflexiones:

1. La ampliación de las facultades en el INE puede ocasionar problemas para su desempeño eficiente.⁴⁰ Incluso esta situación se dificulta por una mayor diferenciación en la estructura organizativa del INE, de lo cual se desprenden dos retos: por una parte, lograr la eficiencia en el trabajo interno; y por otra, establecer una adecuada coordinación y concurrencia con los órganos públicos locales. Ambos aspectos son necesarios para cumplir con uno de los propósitos de la reforma electoral: reducir los costos en los procesos electorales y hacerlos eficientes.
2. Las facultades de atracción y asunción total o parcial abren nuevos espacios de conflicto y presión política. Esto al existir la posibilidad de que tales facultades sean invocadas por partidos de oposición para presionar por la atracción o asunción de los procesos electorales locales cuando el resultado o la situación no les favorezca.⁴¹
3. Un reto importante y motivo de la reforma constitucional en materia electoral es garantizar la autonomía e independencia en el proceso de toma de decisiones de los órganos locales de cualquier injerencia de fuerzas políticas o poderes públicos. Sin embargo, los órganos locales forman parte de un sistema político y de contextos sociopolíticos determinados, los cuales influyen e inciden en su dinámica interna. Para garantizar la independencia plena de todas las autoridades electorales se

⁴⁰ Integralia Consultores, “Lo bueno y lo malo de la reforma político-electoral”, en *Animal Político*, México, 29 de enero de 2014, p. 2, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/blogueos-blog-invitado/2014/01/29/lo-bueno-y-lo-malo-de-la-reforma-politico-electoral/>>, página consultada el 24 de febrero de 2015.

⁴¹ Edmundo Jacobo Molina, *op. cit.*, p. 18.

requiere un cambio no sólo del diseño institucional electoral sino de todo el conjunto del sistema político mexicano.

Transparencia y autonomía de los órganos públicos locales

En el origen de los órganos autónomos electorales en México se encuentra la necesidad de que los comicios sean limpios y libres y, en ese sentido, de que ningún partido político o fuerza política tenga bajo su control la organización y validación de las elecciones. Por esa razón, la autonomía de los órganos electorales locales está vinculada a la exigencia de que en los procesos electorales se cumpla con principios de imparcialidad, independencia, certeza, legalidad, y transparencia.

En ese proceso, la transparencia se ha constituido en un eje indispensable para lograr confianza en las instituciones electorales y dar certeza o seguridad de que los diferentes actores políticos se apegarán a las reglas del juego establecidas para la competencia electoral.

Al respecto, existen avances sustantivos en materia de transparencia en distintas fases del proceso electoral. Por ejemplo, en la vigilancia del padrón electoral, la lista nominal y la credencial para votar; en la administración y control de la distribución de los tiempos de radio y televisión; en la supervisión de las diferentes etapas del proceso electoral, y en la fiscalización de los recursos a partidos políticos.

Por otra parte, los órganos públicos locales tienen en la transparencia una herramienta indispensable para fortalecer su autonomía debido a que se ofrece la posibilidad de que sus acciones sean evaluadas por las personas y en ese sentido se garantice la independencia e imparcialidad de sus decisiones frente a cualquier agente externo. Por esa razón, la autonomía de los órganos electorales locales favorece su independencia y credibilidad, pero junto con ello los obliga a rendir cuentas de sus acciones. Así, el ejercicio de la autonomía incorpora de manera natural la transparencia y se evita que se distorsionen sus propósitos para justificar actos de discrecionalidad u opacidad.

En términos generales, la aplicación del principio de máxima publicidad en todas las actividades de los órganos electorales permi-

tirá una evaluación de su desempeño público en por lo menos tres aspectos importantes: en su estructura organizativa, en su funcionamiento y en sus decisiones finales.

Eso implica que de manera accesible, sencilla y clara se transparente información actualizada y confiable en temas como: *a) la estructura o composición orgánica*, que incluya directorio de los servidores públicos, remuneración mensual por puesto, marco normativo, facultades y servicios que ofrecen; *b) el funcionamiento y toma de decisiones*, que contemple actas, acuerdos, órdenes del día, informes, resoluciones de su órgano colegiado y comisiones; y *c) los aspectos de vinculación con la sociedad*, como los programas de educación cívica de la entidad, el listado de sistemas de datos personales y los servicios que ofrece el Instituto.

Actualmente, la propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos entregó al Congreso de la Unión para su valoración contempla un catálogo de información específica que los órganos públicos locales tienen que transparentar. De éstos destacamos los programas institucionales en materia de capacitación y educación cívica; los cómputos totales de las elecciones y los programas de resultados electorales preliminares; el registro de organizaciones y empresas que realicen estudios de opinión, encuestas, sondeos o similares así como la metodología empleada; los tiempos asignados y ejercidos por los partidos políticos para el acceso a radio y televisión; y el registro de los observadores electorales.

Bibliografía

- Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI/IIJ-UNAM, 2007.
- Córdova Vianello, Lorenzo, “Introducción”, en *La reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*, México, INE, 2014.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación

- con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, 2013, disponible en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/dictamen_reforma_Politica.pdf>, página consultada el 24 de febrero de 2015.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/reu/docs/dictamen_130514.pdf>, página consultada el 24 de febrero de 2015.
- Instituto Nacional Electoral, *La reforma político-electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas*, México, INE, 2014.
- Integralia Consultores, “Lo bueno y lo malo de la reforma político-electoral”, en *Animal Político*, México, 29 de enero de 2014, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/01/29/lo-bueno-y-lo-malo-de-la-reforma-politico-electoral/>>, página consultada el 24 de febrero de 2015.
- Molina, Edmundo Jacobo, “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, en *El Cotidiano*, núm. 187, septiembre-octubre de 2014.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro, *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México*, México, Instituto Mora, 2009.
- Navarro Fierro, Carlos Marino, “Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México”, en *Derecho Electoral*, julio-diciembre de 2014.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1998.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, y María Fernanda Somuano Ventura, *Estudio sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral*, México, El Colegio de México, 2014.



Congreso Nacional de
Organismos Públicos
Autónomos
Jalisco 2014

MESA DE TRABAJO:
REFORMA EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL:
CANDIDATURAS INDEPENDIENTES,
BLINDAJE Y JUSTICIA ELECTORAL

Relatoría

*Christian Ibeth Huerta Dávila**

En la segunda mesa de trabajo, Reforma en materia político-electoral: candidaturas independientes, blindaje y justicia electoral, participaron cinco ponentes: Rafael Caballero Álvarez, Jorge Mena Vázquez, Ángel Miguel Sebastián Barajas, Martha Alejandra Tello Mendoza y Humberto Antonio Ramírez Sáinz.

El tema central de la mesa fue la reforma político-electoral de febrero de 2014 y sus efectos. Los ponentes se refirieron a los retos que implica la inclusión de las candidaturas independientes en la equidad de la contienda y subrayaron que ésta debe comprender el acceso a los tiempos de radio y televisión; aunado a la posibilidad de contender para todos los cargos de elección popular, incluyendo las diputaciones plurinominales.

Otro tema de relevancia fue la implementación de mecanismos para lograr el ansiado blindaje electoral, es decir, evitar que haya algún tipo de influencia de los organismos estatales en los órganos públicos locales pues, si bien existen nuevas reglas para la selección y designación de consejeros electorales locales, la desconfianza y las críticas en torno a este procedimiento aún subsisten.

Finalmente, se abordó el tema del impacto de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativas a la equidad de género. Cabe destacar que en los últimos años se han logrado importantes avances gracias a la inclusión de un enfoque

* Asesora de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

de derechos humanos que ha permitido el cumplimiento de compromisos establecidos en tratados internacionales, entre los que se encuentran las cuotas de género.

Algunas reflexiones sobre desafíos para la participación política ciudadana y la vida institucional en materia electoral a partir de las candidaturas independientes

Rafael Caballero Álvarez*

Contexto

La LXII Legislatura del Congreso de la Unión ha tenido una actividad parlamentaria muy activa, impulsando reformas que han sido recurrentemente calificadas como estructurales debido a que se ciernen sobre temas que habían adquirido un matiz casi dogmático a lo largo del tiempo y en esa medida sobre los que no parecía siquiera existir voluntad política para discutir con el fin de evitar el disenso y la confrontación. Estas reformas también se consideran de gran calado por la profundidad de las modificaciones en sí mismas a los distintos ordenamientos y por los alcances que eventualmente tendrán en la práctica. Así, se suscitaron reformas en materia energética, laboral, educativa, hacendaria, financiera, de procedimientos penales, de transparencia, en telecomunicaciones, de competencia económica, de amparo y en el ámbito político-electoral.

Específicamente hablando de esta última, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto mediante el cual se dieron a conocer las modificaciones realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en conjunto, efectivamente, reestructuraron el marco legal en la materia y, en consecuencia, su andamiaje institucional.

* Profesor adscrito al Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las reformas impactaron en la naturaleza y atribuciones de las autoridades administrativas electorales –e incluso en las jurisdiccionales–, en los partidos políticos, y en los modelos de fiscalización y comunicación política; e introdujeron figuras como las de gobierno de coalición, reelección y candidaturas independientes. Debido a que las reflexiones compartidas aquí deben ser breves para nutrir el intercambio de puntos de vista, el resto de estas líneas se dedicará a apuntar algunos aspectos que se consideran relevantes en torno al último de estos temas enlistados: las candidaturas independientes (CI).

Algunos dilemas de las CI

Derivado de la reforma, actualmente el artículo 116 constitucional, fracción IV, inciso *k*, señala que las constituciones y leyes de las entidades federativas deberán regular “el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes”. En el ámbito federal, este mandato constitucional quedó plasmado principalmente en los artículos 379 a 387, 393, 394 y 398 a 414 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La incorporación de las CI al sistema político-electoral puede interpretarse desde dos enfoques opuestos: por una parte, allanan el camino para que cualquier ciudadano que se proponga ejercer su derecho a ser votado pueda por lo menos contender, en busca de hacerlo efectivo, dentro de un marco legal debidamente establecido; en contraste, las CI por definición soslayan la posibilidad de postulación por un partido político, lo que puede suponer que si los ciudadanos buscan satisfacer sus aspiraciones políticas de manera individual es porque quizá los mecanismos para acceder a la esfera de toma de decisiones, en este caso los partidos políticos, no están cumpliendo adecuadamente con esa función. Los dos enfoques planteados confrontan la figura de las CI como un mecanismo que facilita la vía de acceso al poder de los ciudadanos *versus* el papel de los partidos políticos como medio para ello, aunque definitivamente no es la

intención plantear un punto de vista simplista de la situación y se reconoce que se requeriría de un espacio más amplio para desarrollar esta hipótesis.

Por otro lado, si se carga la balanza hacia el lado positivo y se entienden las CI como incentivos para la participación ciudadana en el ámbito de la representación política y el ejercicio del derecho al voto pasivo, de cualquier forma existen ciertos obstáculos que se deben sortear para hacer que cumplan con su cometido. Un primer dilema consiste en cómo generar condiciones de equidad en la contienda a lo largo de todas las fases de un proceso electoral, comenzando por el registro y continuando con las campañas, considerando por supuesto el financiamiento público y su fiscalización, así como el acceso a radio y televisión.

En el ámbito federal, los candidatos independientes recibirán un trato similar al que recibe un partido de nuevo registro. De este modo, el monto financiero equivalente al asignado a un partido de este tipo se distribuirá entre todos los candidatos independientes en partes iguales, dependiendo del tipo de elección; es decir que 33.3% de ese monto se distribuirá entre todos los candidatos registrados para presidente de la República, 33.3% para todos los registrados para senador y 33.3% para los aspirantes a diputados. Si acaso sólo existiera un candidato independiente registrado para cada una de estas categorías, no se le podrá otorgar más de 50% de la bolsa de financiamiento considerada. Asimismo, aunque pueden recibir financiamiento privado, éste no deberá rebasar 10% del tope de gastos fijado para la elección de que se trate.

Además, la fiscalización de estos recursos implicará un reto para la autoridad correspondiente en razón y medida del número de CI registradas. Este escenario podría verse doblemente complicado ante el riesgo latente de financiamiento ilícito, tema sobre el cual se deberá poner particular atención.

Cierre

Por limitaciones de espacio, no se ha podido abundar en el tema planteado, pero puede ser suficiente para perfilar por lo menos dos

conclusiones: 1) el número de CI registradas, el contenido de sus campañas, el comportamiento financiero y los resultados finales serán elementos de análisis para valorar en términos reales la incorporación de esta figura, y 2) como suele suceder, habrá aspectos que igualmente en la práctica escapen a la normativa planteada, por lo que será una nueva oportunidad para los tribunales, en particular el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de cubrir los vacíos legales de la reforma a golpe de sentencias. La cuestión aquí será discernir en qué medida el trabajo jurisdiccional complementa al parlamentario.

Bibliografía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- Consulta Reforma Electoral, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en <<http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/>>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- Hernández Olmos, Mariana, *La importancia de las candidaturas independientes*, México, TEPJF (Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, núm. 12), 2011.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- Reformas en acción, Gobierno de la República, disponible en <<http://reformas.gob.mx/>>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

De la democracia procedimental a la sustancial: el impacto de las sentencias del TEPJF en materia de cuotas de género*

Jorge Mena Vázquez**

Resumen

El presente trabajo analiza la contribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a la democracia mexicana, en especial cuando elige interpretación del derecho informal y elabora reglas prohibitivas con base en principios constitucionales como el de equidad de género, lo cual es una aportación a la dimensión sustancial de aquella.

Introducción

OBJETIVO

El propósito del presente documento es analizar la contribución del TEPJF a la democracia en México, en especial su contribución a la dimensión sustancia de ésta. Si bien el TEPJF ha tenido una política judicial estratégica⁴² para la protección de los derechos fundamen-

* El presente documento es la versión revisada y aumentada en español del trabajo presentado en inglés en la ciudad de Chicago durante el Congreso de la Midwest Political Science Association (MPSA) el 5 de abril de 2014. Agradecemos a Carlos Báez Silva por sus comentarios y observaciones a las diferentes versiones previas.

** Profesor-investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁴² La cual es establecida por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando establece la obligatoriedad del principio pro persona, así como la manera en que deben ser interpretados los derechos fundamentales con base en los principios de progresividad (artículo 1º).

tales, en el presente trabajo nos enfocaremos específicamente en el tema de la equidad de género y la evolución de las resoluciones que sobre el tema ha resuelto este tribunal.

JUSTIFICACIÓN

El presente trabajo busca cubrir una falta de visión más holística sobre el papel de los tribunales constitucionales en la formación conceptual de la democracia. El TEPJF ha hecho aportaciones a la democracia; sin embargo, es razonable preguntarse:

- ¿En qué consisten esas aportaciones?
- ¿Cómo se pueden medir?
- ¿Son objetivas?

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Así parecería razonable que ante los datos de ineficacia material del derecho al acceso de las mujeres para integrar los órganos legislativos, la pregunta de investigación sea planteada en los siguientes términos: ¿cuál tipo de interpretación en materia electoral es la adecuada para proteger eficazmente el derecho de las mujeres a integrar dichos órganos cuando las reglas no son suficientes para proteger los principios?

HIPÓTESIS

Como sabemos, la interpretación en materia electoral puede ser gramatical, sistemática o funcional. Sin embargo, para efectos de este trabajo las dos primeras las consideraremos formales y a la funcional como informal. Así, la solución tentativa a la pregunta es que la interpretación informal es la vía idónea para proteger y defender la progresividad de los derechos político-electorales cuando las reglas no son suficientes para hacer cumplir los principios o incluso cuando, siguiendo las reglas, éstos se violan abiertamente.

ELECCIÓN DE CASOS

El universo de sentencias analizadas comprende todas aquellas en que se argumentó la equidad de género para lograr un puesto de elección popular.⁴³ En el presente estudio se analizan 91 resoluciones, así como las tesis y jurisprudencias derivadas de la interpretación e integración del derecho (*véanse* el apartado de bibliografía).

LIMITACIONES

Este trabajo no revisa todas las sentencias de todos los tribunales locales en los que hubo algún argumento en materia de equidad de género, por lo cual no considera todas las resoluciones jurisdiccionales sobre el tema.

Planteamiento del problema

El problema de la discriminación hacia la mujer es (y ha sido) un problema de inclusión en la vida pública; sin embargo, se trata de un problema estructural en donde el derecho, desde una visión formal, ha tenido un papel central. Como sabemos, uno de los principales valores jurídicos ha sido la igualdad; no obstante, se ha privilegiado esa visión formal de ella, denominada igualdad *ante* la ley, la cual contrasta con la lectura material o real, denominada igualdad *en* la ley. El significado de cada una podría resumirse de la siguiente manera:

⁴³ Agradezco a la Coordinación de Jurisprudencia del TEPJF la lista de resoluciones sobre el tema.

Cuadro 1. Visiones de la igualdad

	Material (en la ley)	Formal (ante la ley)
Significado ⁴⁴	<ul style="list-style-type: none"> • En ejercicio de sus potestades normativas los poderes Ejecutivo y Legislativo deben promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • La ley debe ser universal: su validez alcanza a todos los ciudadanos. • La ley debe ser general y abstracta: debe elaborarse para la generalidad y no para un grupo o grupos concretos de ciudadanos. • La ley debe ser o tener vocación duradera: no caben las leyes elaboradas para situaciones concretas.

La integración de una visión material o real de la igualdad es también para el derecho positivo un reto, ya que precisamente es el reconocimiento de la desigualdad real la que generaría un rompimiento necesario de la igualdad formal. Como lo señala Valadés,⁴⁵ se trata de la incorporación del principio de equidad en el Estado social de derecho.

Como vemos, hasta ahora la garantía de igualdad formal no ha podido revertir la desigualdad real que prevalece en la sociedad; el derecho a acceder a los cargos en el caso de las mujeres no ha sido la excepción.

El concepto de democracia es de los más discutidos. Sin embargo, en últimas fechas se ha sugerido la idea de que la democracia tiene diversas dimensiones; por ejemplo, según Morlino,⁴⁶ posee aspectos procedimentales, sustanciales y de reciprocidad.

Considero que los tribunales pueden hacer grandes aportes a la democracia en diversas dimensiones; por ejemplo, Ferrajoli⁴⁷ habla de la protección de los derechos fundamentales por parte de los jueces como una forma de defender la democracia sustancial.

⁴⁴ Tirantonline, 2014, p. 1, con adaptaciones.

⁴⁵ Diego Valadés, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994, p. 64.

⁴⁶ Leonardo Morlino, "Calidad democrática entre líderes y partidos", en *Conferencias magistrales*, México, IFE, 2008, p. 15, disponible en <<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/CONFERENCIA-16-MORLINO-Y-ALCANTARA.pdf>>, página consultada el 20 de abril de 2014.

⁴⁷ Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, p. 35.

Una visión formal del derecho estaría basada en la creencia de que “el derecho puede tener cualquier contenido”.⁴⁸ La validez de la norma depende de que se observen las reglas que establecen el procedimiento para su creación –en general, hablando del Poder Legislativo, quien decide lo que está bien o mal en la sociedad, precisamente a través del derecho–. Para Alexy ésta es la denominada tesis de la separación entre derecho y moral.⁴⁹

Frente a esta visión del derecho existe la tesis de la vinculación, la cual implica que éste debe tener contenidos morales⁵⁰ o, en otros términos sustanciales, es decir, que el derecho para ser válido no sólo depende de la legalidad sino también de la eficacia social y la corrección material.⁵¹

Estas tesis tienen consecuencias prácticas sobre lo que los jueces pueden o no hacer. En este artículo veremos cómo el propio TEPJF ha tenido un cambio de creencias con base en la propia reforma constitucional de derechos humanos de 2011 y las diversas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como en el caso Radilla.

En los casos concretos es necesario observar cuál de las diversas concepciones se encuentra justificando en última instancia la decisión judicial, así como los efectos que ésta produce y su impacto.

Medir el impacto de una sentencia sólo se puede hacer observando la reparación de los derechos fundamentales en cada caso. En cuanto a este tema, podríamos decir que el TEPJF sólo puede dejar de aplicar normas al caso concreto según las facultades que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵² A esto le llamaremos efecto individual –o protección individual. El hecho de que sea individual no significa que sea sólo una persona; pueden ser

⁴⁸ Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, trad. de M. Nilve, Buenos Aires, Eudeba, 1989, p. 136.

⁴⁹ Robert Alexy, *El concepto y la validez del derecho*, Barcelona, Gedisa, 2004, p. 13.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 14.

⁵¹ *Ibidem*, p. 21.

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, artículo 99, párrafo séptimo.

dos o más, pero el efecto no es a toda la clase de personas a la que se refiere la norma jurídica.⁵³

Si bien la afirmación anterior es cierta, incluso podríamos abundar al decir que quien tiene la facultad de revisión de normas generales es la SCJN a través de la acción de inconstitucionalidad.⁵⁴ Sin embargo, esta afirmación tiene excepciones, ya que los acuerdos generales con que los anteriores institutos federal y locales ejercían su autonomía normativa podían ser impugnados vía los tribunales locales o el TEPJF, según el caso.

Estamos conscientes de que el TEPJF tiene una amplia doctrina de protección a los derechos fundamentales en general, y de protección a la equidad de género de manera particular. También es cierto que ante las nuevas facultades de control constitucional (reforma constitucional de 2007) y convencional (caso Radilla y reforma de 2011), en algunos casos muy especiales el ejercicio de control puede producir efectos generales. En el presente trabajo se le denomina efecto general de la sentencia, esto es que afecta a la clase genérica que establece la norma –por ejemplo, a todas las candidatas o candidatos a un determinado puesto de elección a la diputación federal.

Si bien la pretensión es medir el impacto de *todas* las sentencias en materia de género en la representación de los diversos órganos colegiados (federales y locales), esto debe matizarse después del análisis, ya que existen muy pocas sentencias en algunos ámbitos:

- Ámbito de usos y costumbres (una).⁵⁵
- Diputaciones locales (13).⁵⁶

⁵³ Véase Carlos E. Alchourrón y Eugenio Bulygin, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, 1987, p. 5, disponible en <<http://www.biblioteca.org.ar/libros/154933.pdf>>, página consultada el 21 de abril de 2014.

⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 105, fracción II.

⁵⁵ Véase la resolución SUP-REC-0016/2014.

⁵⁶ Véanse las resoluciones SUPJDC-504/2007, SUPJDC-1139/2007, SUPJDC-2009/2007, SUPJDC-2580/2007 y acumulados, SUPJDC-53/2008, SDFJDC-76/2008 y acumulado SDFJRC-8/2008, SDFJRC-13/2010, SDFJDC-118/2010, SUPJDC-10842/2011, SUPJDC-12665/2011 y acumulados, SGJRC-11/2013, SGJDC-97/2013, y SUP-REC-112/ 2013.

- Ayuntamientos (nueve).⁵⁷

Además, en su mayoría se trata de casos individuales; en algunas excepciones se trata de casos genéricos de diputaciones locales⁵⁸ en los que la interpretación del órgano sigue el criterio de la resolución SUP-JDC-12624/2011. Si bien existen casos y criterios relevantes, su impacto no es medible como causa-efecto.

El desarrollo de la doctrina judicial de género en el TEPJF

Para hablar de una doctrina judicial en materia de género es necesario tener en cuenta que la interpretación del derecho es el último eslabón de una serie de concreciones de éste a partir de una cadena de actos normativos (Constitución, ley, reglamento, actos individuales: administrativos o sentencias). Así, antes de la reforma electoral de 2014 se tenían tanto un código federal como normas locales (constituciones y leyes o códigos electorales).

Si bien el TEPJF tiene resoluciones y criterios relevantes en los cuales determina conceptos tan importantes en materia de cuotas de género, por ejemplo, el de alternancia para la conformación de listas de candidatos,⁵⁹ en el presente trabajo nos enfocaremos a dos temas en los cuales el TEPJF creó nuevas reglas en materia de equidad de género.

Estas cuestiones novedosas no fueron reguladas por el legislador y en ellas el TEPJF no aplicó el razonamiento (o regla de clausura) de que si el legislador no lo reguló es porque no deseó hacerlo. En ambos casos se trata de una laguna axiológica en donde la omisión legislativa sí es relevante para el efectivo ejercicio de un derecho, en este caso el de las mujeres a ser votadas. Es decir que el TEPJF

⁵⁷ Véanse las resoluciones SUP-JRC-581/2007, SUP-JRC-584/2007, SUP-JRC-585/2007, SUP-JRC-603/2007, SUP-JDC-1636/2007 y acumulado, SDF-JDC-21/2008, SDF-JDC-50/2008, SG-JRC-11/2013, y SX-JRC-68/2013.

⁵⁸ Véanse las resoluciones SUP-JDC-12665/2011 y acumulados, y SG-JRC-11/2013.

⁵⁹ Véase la tesis XVI/2009, "Representación proporcional en el Congreso de la Unión. Cómo se debe aplicar la alternancia de géneros para conformar las listas de candidatos", en *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, vol. 2, t. II, México, TEPJF, p. 1662.

tuvo razones adecuadas para enmendar la plana al legislador, justificaciones constitucionales que hacen posible que se cumplan los mandatos que el propio constituyente señaló.

MÁS ALLÁ DE LA INTERPRETACIÓN GRAMATICAL

De los casos analizados existe un sinnúmero de problemas jurídicos que cada sentencia resolvió; sin embargo, puede afirmarse que fue necesaria una interpretación del derecho más allá de la gramatical para otorgar la pretensión en favor del género.⁶⁰ El fenómeno antes descrito nos da una primera característica de la interpretación con perspectiva de género; es necesario ir más allá del significado literal del enunciado normativo.⁶¹

Como hemos dicho, una concepción formal de la democracia (y del derecho) tiene su fundamento en la imposibilidad de una corrección del derecho, lo cual se vuelve realidad si la interpretación más utilizada por los operadores jurídicos es la gramatical. Es aquí donde surge la primera de las aportaciones del TEPJF a la democracia sustancial, ya que en esos casos, al interpretar más allá del enunciado normativo, se está creando el contenido de la norma.

El caso emblemático es el SUP-JDC-12624/2011, en el cual se crea la regla de que los suplentes deben ser del mismo sexo que los propietarios del cargo para evitar el fenómeno de las *juanas*.⁶²

⁶⁰ Véanse los expedientes SDF-JDC-50/2008, SDF-JDC-76/2008 y acumulado SDF-JRC-8/2008, SUP-RAP-226/2008, SUP-JDC-396/2009, SUP-JDC-461/2009, SUP-JDC-471/2009, SUP-JDC-488/2009, SDF-JRC-13/2010, SUP-JDC-158/2010 y acumulado, SUP-JDC-10842/2011, SUP-JDC-12624/2011, SUP-JDC-12665/2011 y acumulados, SUP-JDC-310/2012 y acumulados, SUP-RAP-81/2012, SUP-JDC-316/2012, SDF-JDC-435/2013, SUP-JDC-464/2012, SUP-JDC-475/2012 y acumulados, SUP-JDC-510/2012 y acumulados, SUP-JDC-611/2012 y acumulado, SG-JRC-11/2013, y SUP-REC-112/2013.

⁶¹ Para la distinción entre norma y enunciado normativo véase Carlos E. Alchourrón y Eugenio Bulygin, *op. cit.*

⁶² Véase la tesis de jurisprudencia 16/2012, “Cuota de género. Las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género”, en *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, vol. 1, México, TEPJF, p. 269.

Es importante recordar que la legislación en este tema no cambió, pero sí lo hizo el TEPJF con esta sentencia, lo cual trajo como consecuencia la mayor integración de mujeres en la Cámara de Diputados en la historia: 37.6 %, ⁶³ lo que mejoró casi en 10% la proporción (28%) de diputadas en 2009. En este caso se puede concluir que sí existe una relación causal entre la sentencia 12624 y la integración. El impacto es medible, no así en los casos individuales en donde éste se reduce al caso particular y por lo tanto no incide como causa en la integración general.

LA EQUIDAD DE GÉNERO ES PARTE DE LA DEMOCRACIA

Un aporte más del TEPJF en materia de equidad de género que no se puede medir cuantitativamente, pero que sí considero que tiene un impacto cualitativo, es su respuesta a los partidos políticos en los diversos casos en que argumentaban como excepción a la equidad de género aquellos candidatos que hubieren emanado de un proceso democrático. ⁶⁴ Al respecto, es necesario señalar que se creó la regla inversa, esto es que se permite (y por tanto es democrática) la designación directa para cumplir la cuota de género. ⁶⁵

Conclusiones

Si bien quedó demostrado que al tratarse de acciones afirmativas en materia de género el TEPJF tiene la contribución de la defensa eficaz de los derechos fundamentales, es a partir de que se crean nuevas

⁶³ Véase <http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_genero.php>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

⁶⁴ Véanse las resoluciones SUPJDC-1636/2007 y acumulado, SDF-JDC-21/2008, SDF-JDC-76/2008 y acumulado SDF-JRC-8/2008, SDF-JDC-210/2009 y acumulados, SUPJDC-396/2009, SUPJDC-461/2009, SUPJDC-488/2009, SDF-JDC-118/2010, SUPJDC-158/2010 y acumulado, SUPJDC-14315/2011, SUPJDC-10842/2011, SUPJDC-12665/2011 y acumulados, SUPJDC-310/2012 y acumulados, SUP-RAP-81/2012, SDF-JDC-312/2012, SUPJDC-316/2012, SDF-JDC-435/2013, SUPJDC-464/2012, SUPJDC-475/2012 y acumulados, SUPJDC-510/2012 y acumulados, SUPJDC-531/2012, SUPJDC-532/2012, SG-JRC-11/2013, y SG-JDC-97/2013.

⁶⁵ Véase la resolución SUP-RAP-81/2012.

normas jurídicas prohibitivas para hacer efectivo el derecho de acceso al cargo cuando se amplió el concepto de democracia sustancial y se incluyó a la equidad de género como parte de ella.

Al atender los resultados empíricos en el caso de la Cámara de Diputados y la diferencia sustancial en su integración, sin un cambio legislativo pero con una intervención decidida del TEPJF, podemos afirmar que se comprueba la hipótesis planteada en el presente artículo: cuando las reglas no son suficientes para hacer cumplir los principios entonces el juzgador está autorizado por el sistema jurídico para crear nuevas reglas prohibitivas que permitan su cumplimiento.

También es cierto que en otros temas el TEPJF podría abonar sobre los métodos inclusivos analizados en el presente artículo. Pensemos por ejemplo en las candidaturas independientes y los jóvenes, entre otros temas.

Bibliografía

- Alchourrón, Carlos E., y Eugenio Bulygin, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, 1987, disponible en <<http://www.biblioteca.org.ar/libros/154933.pdf>>, página consultada el 21 de abril de 2014.
- Alexy, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Barcelona, Gedisa, 2004.
- Cazarín Martínez, Angélica, *Democracia, género y justicia electoral en México*, México, TEPJF (serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm. 2), 2001, disponible en <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/cuadernos_div_je/cuaderno_2_je.pdf>, página consultada el 28 de marzo de 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

- Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, trad. de M. Nilve, Buenos Aires, Eudeba, 1989.
- Kerevel, Yann, “The legislative consequences of Mexico’s mixed-member electoral system, 2000-2009”, en *Electoral Studies*, núm. 30, 2010, disponible en <<http://www.unm.edu/~kerevel/ES.pdf>>, página consultada el 28 de marzo de 2014.
- “Mesa 1. Cuotas de género en materia electoral”, 2011, disponible en <http://genero.ife.org.mx/primer-reunion-consejeras_2011/m1.html>, página consultada el 28 de marzo de 2014.
- Morlino, Leonardo, “Calidad democrática entre líderes y partidos”, en *Conferencias magistrales*, México, IFE, 2008, disponible en <<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/CONFERENCIA-16-MORLINO-Y-ALCANTARA.pdf>>, página consultada el 20 de abril de 2014.
- “Reformas electorales tienen origen en sentencias del TEPJF: Luna Ramos”, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 17 de febrero de 2014, disponible en <<http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/38/2014>>, página consultada el 19 de abril de 2014.
- Tirantonline, “Esquema”, disponible en <<http://www.tirantonline.com/tol/documento/show/3002000?route=ser&general=igualdad&searchtype=substring>>, página consultada el 20 de abril de 2014.
- Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.

JURISPRUDENCIA Y TESIS DEL TEPJF

- Jurisprudencia 16/2012, “Cuota de género. Las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género”.
- Tesis XLI/2013, “Paridad de género. Debe privilegiarse en la integración de ayuntamientos (Legislación de Coahuila)”.
- Tesis XXI/2012, “Equidad de género. Interés jurídico para promover juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”.

Tesis XVI/2009, “Representación proporcional en el Congreso de la Unión. Cómo se debe aplicar la alternancia de géneros para conformar las listas de candidatas”.

Tesis CLII/2002, “Usos y costumbres. Las elecciones por este sistema no implican por sí mismas violación al principio de igualdad”.

SENTENCIAS CONSULTADAS

SUP-JDC-504/2007, SUP-JRC-581/2007, SUP-JRC-584/2007, SUP-JRC-585/2007, SUP-JRC-603/2007, SUP-JDC-1139/2007, SUP-JDC-1636/2007 y acumulado, SUP-JDC-2009/2007, SUP-JDC-2580/2007 y acumulados, SDF-JDC-21/2008, SDF-JDC-50/2008, SUP-JDC-53/2008, SDF-JDC-76/2008 y acumulado SDF-JRC-8/2008, SUP-JRC-96/2008, SUP-JRC-104/2008, SUP-RAP-226/2008, SX-JDC-167/2009 y acumulados, SG-JDC-169/2009, SDF-JDC-210/2009 y acumulados, ST-JDC-295/2009, ST-JDC-393/2009, SUP-JDC-396/2009, SUP-JDC-461/2009, SUP-JDC-471/2009, SUP-JDC-488/2009, SUP-JDC-490/2009, SUP-JDC-635/2009, SUP-JDC-3049/2009, SDF-JRC-13/2010, SX-JRC-17/2010, SX-JRC-35/2010, SG-JRC-41/2010, SG-JRC-43/2010, SG-JRC-59/2010, SG-JRC-67/2010, SG-JRC-69/2010, SG-JRC-70/2010, SG-JRC-72/2010, ST-JDC-86/2010, SG-JRC-116/2010, SDF-JDC-118/2010, SUP-JDC-158/2010 y acumulado, SUP-JDC-163/2010, SX-JDC-211/2010, SG-JDC-310/2009, SX-JDC-336/2010, SX-JDC-362/2010, SX-JDC-429/2010, ST-JDC-74/2011, ST-JDC-78/2011, ST-JDC-79/2011, ST-JDC-80/2011 y su acumulado, ST-JDC-109/2011, ST-JDC-235/2011, ST-JDC-246/2011, ST-JDC-445/2011, ST-JDC-451/2011, ST-JDC-453/2011 y sus acumulados, SG-JDC-1035/2010 y acumulados, SUP-JDC-14315/2011, SUP-JDC-10842/2011, SUP-JDC-12624/2011, SUP-JDC-12665/2011 y acumulados, SUP-JDC-14855/2011, SUP-JDC-310/2012 y acumulados, ST-RAP-17/2012, SUP-RAP-81/2012, SM-JDC-294/2012, SDF-JDC-312/2012, SUP-JDC-316/2012, SM-JDC-358/2012,

ST-JDC-398/2012, SDF-JDC-434/2012, SDF-JDC-435/2013, SUP-JDC-464/2012, ST-JDC-466/2012, SUP-JDC-475/2012 y acumulados, SUP-JDC-510/2012 y acumulados, SUP-JDC-531/2012, SUP-JDC-532/2012, ST-JDC-571/2012, ST-JDC-591/2012 y otros, SUP-JDC-611/2012 y acumulado, SUP-JDC-681/2012, SX-JDC-966/2012, SX-JDC-1005/2012 y acumulados, SG-JRC-11/2013, SG-JDC-48/2013, SX-JRC-68/2013, SG-JDC-97/2013, SUP-REC-112/2013, y SUP-REC-16/2014.

Equidad en el acceso a radio y televisión de las candidaturas independientes: una materia pendiente

Ángel Miguel Sebastián Barajas*

Introducción

Con la constitucionalización y regulación de las candidaturas independientes en las reformas de 2012 y 2014 se fortaleció, sin duda alguna, el derecho a votar y ser votado, junto a otro de los componentes de la democracia representativa, la elección libre, para que toda persona que desee ser electa para un cargo público pueda aspirar a ello sin tener que ser postulada por un partido político; y que toda aquella que quiera votarla pueda hacerlo.⁶⁶

Las elecciones llevadas a cabo durante 2013 y 2014 en algunas entidades federativas inauguraron esta nueva etapa en la democracia mexicana. Los legisladores y las autoridades electorales se vieron en la necesidad de actuar para regular, entre otros, el derecho de acceso a los tiempos de radio y televisión de los candidatos independientes, tema de la presente aportación. En ésta analizamos y retomamos un concepto de equidad equivalente a la igualdad de oportunidades o condiciones, precepto que es fundamental para sostener que los candidatos independientes no participaron en condiciones de equidad respecto de los partidos políticos en cuanto a los espacios en radio y televisión en la campaña electoral. Esta

* Auxiliar de investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁶⁶ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de San Salvador, "Candidatos independientes y sistemas de elección", en *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 7, enero-junio de 2011, p. 321.

premisa se acentúa debido a que los candidatos independientes no realizan precampaña; por lo tanto, en este periodo no se les asignan espacios y tampoco tienen derecho a difusión fuera del proceso electoral, como sí lo tienen los partidos políticos. Si bien se les permitió participar, veremos cuáles fueron las circunstancias en las que lo hicieron conforme a la legislación vigente en la materia.

Análisis

Al permitirse una mayor participación ciudadana mediante las candidaturas independientes, surge el reclamo por la equidad para lograr un tratamiento en igualdad de condiciones para afrontar las contiendas electorales. Dahl considera a la igualdad política con un objetivo inseparable del ideal democrático.⁶⁷ En tal virtud, pensamos que la encomienda de la equidad podría ser la de compensar las desventajas contingentes en que se encuentran los candidatos independientes respecto de los partidos políticos, quienes cuentan con una estructura y financiamiento propios para lograr acceder, en diferentes formas, a la integración de la representación estatal.

Compartimos la aseveración hecha por Jesús Cantú y otros: “las democracias electorales modernas, para ser consideradas tales, requieren garantizar la igualdad formal en el acceso a los recursos”. De entre tales recursos, el acceso a radio y televisión es posiblemente uno de los más decisivos en la presente era de la sociedad de la información, por ende es necesario asegurarse de que la diversidad de opiniones y perspectivas políticas reciban espacios más o menos comparables y equilibrados en los medios masivos de comunicación.⁶⁸ Para el presente artículo, el concepto de equidad que usaremos corresponde a la igualdad de oportunidades o condiciones.

El Instituto Nacional Electoral reparte el tiempo disponible en radio y televisión para los partidos políticos, en apego a un criterio que distribuye 30% de manera equitativa y 70% de acuerdo con

⁶⁷ Robert A. Dahl, *On political equality*, New Haven, Universidad de Yale, 2006, pp. 50 y ss.

⁶⁸ Jesús Cantú et al., “Conexión entre medios de información y preferencias electorales”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 4, México, 2013, pp. 253 y 254.

el porcentaje de votación obtenido en la elección inmediata anterior para diputados federales, lo que denominaremos como una *equidad parcial*. Las personas que sean registradas como candidatos independientes solamente pueden tener acceso a 30% como partido de nueva creación y únicamente en periodos de campaña electoral.

Por ejemplo, para el periodo de campaña en Zacatecas en 2013 fueron 2 124 promocionales los que se autorizaron para distribuir en la campaña local entre partidos políticos y coaliciones contendientes dentro del proceso electoral aludido. De 30% que se repartiría en forma igualitaria, 106 le correspondían a un partido político de nueva creación, por lo que se repartieron 106 promocionales entre los nueve candidatos independientes que se registraron,⁶⁹ es decir, un promedio de 11.7 por candidato. En las elecciones de Nayarit de 2014, el tiempo destinado al conjunto de candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular durante el periodo de las campañas electorales fue de 63 promocionales en cada estación de radio y en cada canal de televisión, lo que a nuestro parecer los dejó en un plano inequitativo para difundir su proyecto político hacia la población.

Conclusión

Si bien el acceso a los medios de comunicación en las precampañas y las campañas ya no depende de la cantidad de recursos que tengan o puedan conseguir los partidos políticos –lo cual es una premisa que conviene preservar–, es necesario, para garantizar una *equidad total* de la contienda electoral, proporcionar a todos los candidatos (independientes o de partido) los mismos tiempos para difundir sus mensajes. Asimismo, es oportuno concientizar a los integrantes de los diversos medios de comunicación de que su desempeño es trascendental en todo proceso electoral para bien informar a la población. Por ende, es necesario reconocer su nivel de influencia en

⁶⁹ Véase Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, disponible en <<http://www.ieez.org.mx/PE2013/Proceso%20Electoral%202013.htm>>, página consultada el 1 de octubre de 2013.

el electorado para determinar si es o no fundada la pretensión de otorgarles los mismos espacios.

Es un hecho que los candidatos independientes parten, en distintos aspectos, en desventaja con respecto a los candidatos emanados de partidos políticos; no obstante, si se les permite competir, que sea en condiciones que garanticen la mayor igualdad de oportunidades posible. Somos conscientes de antemano de que la propuesta planteada puede resultar *ilusoria*, pero en el ámbito académico no podemos hacer *mutis*. Si la televisión parece ser el medio por el cual la mayoría del electorado mexicano se informa, es necesario brindar a todos los candidatos los mismos espacios, incluyendo los de radio, para difundir su mensaje; y hacer entender a quienes integran los referidos medios de comunicación que la cobertura que realicen debe ser en todo momento objetiva, no propagandística, y que deben cumplir o retomar su mayor objetivo: el de bien informar a la sociedad. Así, es muy posible que evitemos cuestionar, en este aspecto por lo menos, la equidad de la contienda electoral.

Bibliografía

- Apreza Delgado, Socorro, “La regulación de la publicidad oficial y las medidas anticoncentración de medios de comunicación: otro nudo gordiano del pluralismo informativo en México”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 254, México, julio-diciembre de 2010, pp. 91-108.
- Cantú, Jesús, *et al.*, “Conexión entre medios de información y preferencias electorales”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 4, México, 2013, pp. 251-273.
- Dahl, Robert A., *On political equality*, New Haven, Universidad de Yale, 2006.
- De la Cueva, Mario, “El derecho del trabajo y la equidad”, en Izquierdo y de la Cueva, Ana Luisa (comp.), *El humanismo jurídico de Mario de la Cueva*, México, FCE/UNAM, 1994.
- Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, disponible en <<http://www.ieez.org.mx/PE2013/Proceso%20Electoral%202013.htm>>, página consultada el 1 de octubre de 2013.

- Instituto Federal Electoral, “Acuerdo ACRT/30/2013 del Comité de Radio y Televisión”, disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-ComiteRadioTelevision/DEPPP-ActasAcuerdos/DEPPP-acuerdos-docs/2013/ACRT_30_2013.pdf>, página consultada el 2 de octubre de 2013.
- Instituto Federal Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México, “Monitoreo de programas de radio y televisión que difunden noticias”, disponible en <<http://www.monitoreoife.unam.mx>>, página consultada el 30 de septiembre de 2013.
- Juárez Gámiz, Julio, y José Antonio Brambila, “La publicidad política televisiva en el proceso electoral federal de 2012 en México”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 4, México, 2013, pp. 303-319.
- Luna Pla, Issa, “Medios de comunicación y democracia: realidad, cultura cívica y respuestas legales y políticas”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 21-39.
- Quiñones Tinoco, Carlos Sergio, *La equidad en la contienda electoral*, México, IJ-UNAM, 2002.
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de San Salvador, “Candidatos independientes y sistemas de elección”, en *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 7, enero-junio de 2011, pp. 299-357.
- Suárez González, Gerardo Rafael, “Internet a la luz del derecho electoral. ¿Medio de comunicación social?”, en Pampillo Baliño, Juan Pablo, y Manuel Alejandro Munive Páez (coords.), *Derecho electoral*, México, Porrúa, 2012, pp. 99-110.
- Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, trad. de Carlos Cerillo Escobar, Madrid, Daniel Jorro, 1911.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Sentencia SUP-RAP-53/2013”, disponible en <<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/RAP/SUP-RAP-00053-2013.htm>>, página consultada el 3 de octubre de 2013.

¿Más blindaje y justicia electoral? En búsqueda de la confianza ciudadana

*Martha Alejandra Tello Mendoza **

Introducción

La reforma político-electoral de 2014 entre otras cuestiones buscó fortalecer los mecanismos del blindaje electoral. Uno de los aspectos centrales fue evitar que existiera cooptación por parte de los gobiernos estatales en los institutos electorales locales. Para ello se modificó por completo el esquema de selección y designación de los consejeros electorales, así como el funcionamiento de los ahora denominados organismos públicos electorales locales (OPLE).

Acorde con la reforma, los consejeros son nombrados ahora por el Instituto Nacional Electoral (INE) mediante un complejo sistema de evaluación. Con esto se busca que los consejeros, además de no estar ligados a intereses partidistas o del gobierno estatal, sean los que demuestren tener mayores conocimientos y aptitudes en la materia.

Si bien esto en un primer momento pudiera disminuir las sospechas respecto del mal manejo de la administración electoral local y mejorar su nivel de profesionalismo, la hipótesis de esta ponencia es que ello no resuelve el problema de fondo: por un lado, la tendencia generalizada a la desconfianza, a pesar de la gran variedad de mecanismos de blindaje electoral, al constituir un problema con raíces socioculturales más profundas; y por otro, la falta de com-

* Asistente de investigación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

promiso de los partidos políticos para cumplir las reglas del juego que ellos mismos se imponen. En las siguientes líneas se buscará defender esta idea.

Proceso de selección de consejeros de los OPLE 2014

La reforma buscó eliminar la duda de los consejeros electorales. Por ello el procedimiento a seguir fue sumamente cuidado para evitar cualquier injerencia partidista: el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior realizó un examen de conocimientos electorales; se pidió la realización de un ensayo, el cual fue evaluado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; se hizo una exhaustiva revisión curricular y se realizaron entrevistas por parte de los consejeros del INE. No obstante, ¿cuál fue la percepción de este proceso?

Las notas periodísticas reflejan que el mecanismo de selección fue más complejo de lo que se previó, además de que fue duramente cuestionado. Los encabezados de los diarios reflejan parte de esta situación:

- “Defiende Córdoba proceso de selección de consejeros para OPLES”, *La Jornada*, 22 de octubre de 2014.
- “Rechaza INE elección de consejeros electorales por presiones”, *El Universal*, 23 de octubre de 2014.
- “INE niega que sea un error la elección de integrantes de los OPLES”, *Noticias MVS*, 16 de octubre de 2014.
- “Entre cuestionamientos, INE prevé aprobar hoy a 126 consejeros de OPLES”, *La Jornada*, 30 de septiembre de 2014.
- “Denuncian opacidad en el proceso de designación de los nuevos consejeros electorales estatales”, *Animal Político*, 17 de septiembre de 2014.

Por su parte, la versión estenográfica de la sesión en que se aprobó la lista de los 126 consejeros (30 de septiembre de 2014) muestra la inconformidad que hubo. A continuación algunos fragmentos de las críticas hechas al proceso por parte de partidos políticos:

Por eso se dotó de mayores facultades a este Instituto Nacional Electoral, para poder atemperar la injerencia de los gobernadores de manera específica; sin embargo, todo parecer apuntar a que transitamos hacia una senda que desvirtúa el espíritu de esta reforma electoral [...] Pareciera que dejamos atrás o pretendemos dejar atrás el feudalismo de los gobernadores, para ahora arribar al corporativismo de los consejeros electorales.⁷⁰

[...]

El antídoto contra la injerencia de los gobernadores en el proceso de selección de los integrantes de los organismos públicos locales electorales, simplemente no funcionó; y no funcionó porque dicho proceso se ve influenciado por las presiones de los partidos políticos mayoritarios Acción Nacional y Revolucionario Institucional, y que en su etapa final estuvo sujeto a evaluaciones subjetivas y negociaciones políticas.⁷¹

[...]

Este órgano electoral cuando fue designado, a pesar de lo que se diga, fue designado bajo un método de cuotas, cuotas partidarias que en muchos de los casos hoy se van a reproducir en los organismos públicos locales electorales; evidentemente en algunos casos más ladeados hacia un color que a otro, pero al final el acuerdo general está avanzando, que todos los integrantes del Pacto por México en sus tres vertientes políticas tengan al menos un representante en los organismos públicos locales electorales. Así sucederá y así quedará registrado.⁷²

[...]

Pero debo expresar aquí mi profunda decepción sobre la manera en que han actuado varios consejeros electorales en este Instituto Nacional Electoral; este proceso de integración de organismos públicos locales electorales muestra la fragilidad de esta institución y lo vulnerable aún de nuestra democracia. Sin embargo, el proceso se tornó no sólo complicado, sino luego discrecional, opaco y ha terminado sesgado a favor del Partido Revolucionario Institucional y de los gobiernos locales en turno.⁷³

⁷⁰ Marcos Rosendo Medina Filigrana, representante del Poder Legislativo del Partido de la Revolución Democrática.

⁷¹ Pedro Vázquez González, representante del Partido del Trabajo.

⁷² Horacio Duarte Olivares, representante de Movimiento Regeneración Nacional.

⁷³ Javier Corral Jurado, consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional.

Como puede observarse en lo anterior, el proceso de integración de los OPLE fue duramente cuestionado. ¿Qué nos indica todo esto? Que ningún mecanismo de blindaje electoral es suficiente si los propios partidos políticos son los primeros en boicotear el esquema de integración que ellos mismos idean: una credencial para votar, un listado nominal con fotografía, tinta indeleble, urnas transparentes, ciudadanos insaculados, papel especial foliado en las boletas electorales, padrón y lista nominal revisados por partidos políticos, fiscalización de los gastos de precampaña y campaña, observadores electorales nacionales e internacionales, capacitación electoral, monitoreo de *spots* y –por si fuera poco– un sistema de justicia electoral que permite impugnar cada uno de los actos emitidos por las autoridades electorales, así como la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad de las normas electorales.

A lo que se quiere arribar con todo esto es que no será suficiente ningún mecanismo de blindaje electoral en las distintas etapas del proceso, incluida la integración de órganos electorales, si los partidos políticos nunca están conformes con los sistemas de seguridad que ellos mismos proponen, aunado al hecho de que son los primeros en encontrar el hueco en la ley y/o sembrar la semilla de la desconfianza una y otra vez.

Conclusión y recomendaciones

Las reformas político-electorales más recientes (2007 y 2014) han mostrado no cumplir con los objetivos principales: generar confianza y credibilidad en los procesos electorales. En este sentido, es primordial trabajar el aspecto cultural de la sociedad mexicana. Se necesita actuar en mecanismos de socialización de la cultura política democrática con el fin de lograr que sean los ciudadanos y los partidos políticos quienes cumplan la ley y crean en ella. No es necesario seguir construyendo reglas del juego inquebrantables sino personas incapaces de quebrantar las reglas del juego. No más leyes, sino más cultura política cívica.

Las candidaturas independientes en la elección de diputados por el principio de representación proporcional en México

Humberto Antonio Ramírez Sáinz*

Presentación

En las últimas décadas México ha experimentado una serie de cambios en su régimen jurídico-electoral con motivo de la exigencia social de tener elecciones en igualdad de circunstancias, tanto para los contendientes como para los ciudadanos que participan en las urnas.

Con la reciente reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014 y sus respectivas leyes secundarias, haciendo mención especial a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) del 23 de mayo de 2014, se han logrado eliminar lagunas jurídicas que afectaban el correcto desarrollo democrático.

Existen interesantes modificaciones en ciertos rubros, como lo fue el aumento a 3% a los partidos políticos para conservar su registro y la creación del Instituto Electoral Nacional y los organismos públicos electorales, entre otras. Sin embargo, al momento de establecer las reglas para la institución de candidaturas independientes, ésta aún quedó limitada por una disposición de la ley secundaria que coarta el derecho a ser votado en todos los cargos de elección popular, en este caso para elegir diputados por la vía plurinominal, derecho que sigue siendo exclusivo de los partidos políticos.

La presente ponencia abordará el entramado histórico mexicano que nos llevará a comprender cómo se estableció la oportunidad

* Consejero electoral del Instituto Electoral Veracruzano.

de ser candidato independiente; así como la normatividad vigente en materia electoral y la opinión de un estudioso del derecho para procurar el principio de equidad en la contienda. Esto con la finalidad de reafinar y diseñar nuevos planes de democratización que promuevan normas que se apeguen a los derechos humanos reconocidos en nuestro país desde 2011 a nivel constitucional.

Análisis

Los antecedentes históricos de nuestro país demuestran que los candidatos independientes estuvieron regulados desde 1810 tras la época de la revolución, con la Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, en la que se les conferían los mismos derechos que a los candidatos de partidos políticos.

A partir de la ley de 1946 desaparecen las candidaturas independientes al señalarse expresamente que sólo los partidos políticos podrían registrar candidatos. En las posteriores reformas en materia electoral se transformaron los organismos encargados de vigilar los procesos electorales y atender los medios de impugnación que interponían los partidos políticos. Sin embargo, jamás se volvieron a reconocer las candidaturas independientes.

No fue sino hasta el 9 de agosto de 2012 que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una reforma para introducir en el sistema electoral mexicano la postulación de ciudadanos en forma independiente; el artículo 35, sobre los derechos políticos del ciudadano, a la letra dice:

- ii. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Sin embargo, dicha disposición no se llevaba a la práctica, lo que generó diversas impugnaciones por la vía electoral hasta llegar a

instancias supranacionales que marcaron un nuevo paradigma para salvaguardar el derecho político en el Estado mexicano. Y con esta experiencia se aprobó la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014.

En el ámbito internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) estableció en su artículo 25 el derecho del ciudadano de cualquier país a participar en las elecciones para votar y ser votado, sin distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, social, posición económica o afiliación política. Así sucedió también en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH).

A pesar de estas reformas y ordenamientos jurídicos, actualmente impera un problema en torno a dicho tema: estos candidatos no pueden acceder a curules de diputaciones por el principio de representación proporcional, candado que los propios legisladores impusieron en la normativa para coartar así su derecho a ser votados para todos los cargos de elección popular.

Por lo anterior se propone que se reforme el artículo 362 de la LGIPE, en donde se establece dicha prohibición, para que se logre dar apertura a los candidatos independientes que hayan quedado en segundo lugar para diputados por mayoría relativa y puedan alcanzar un lugar plurinominal, respetándose así el principio de equidad en la contienda previsto en los instrumentos internacionales. Esto se traduciría en los beneficios próximos que se obtendrían de la propuesta de reforma, generando a su vez legitimidad en los actores políticos que ocupen cargos públicos y una innegable confianza de los ciudadanos en el sistema democrático mexicano.

Al respecto, Luis E. Delgado del Rincón, profesor titular de derecho constitucional de la Universidad de Burgos, afirma que en las últimas décadas puede constatar una preocupación constante en los países democráticos por establecer una regulación sistemática de las garantías de la igualdad de oportunidades en las competiciones electorales. Permitir su procedencia proporcionará la oportunidad a los ciudadanos que no fueron postulados por partidos políticos de que tengan el mismo derecho que estos entes públicos a acceder a un puesto de elección popular, propiamente hablando de las dipu-

taciones. Además, se ejercerá un eficaz control de convencionalidad y constitucionalidad que ha marcado la reforma en derechos humanos en nuestro país, erigiéndose así un verdadero Estado democrático que salvaguarde los derechos político-electorales del ciudadano.

Conclusiones

Primera. Existe una gran necesidad por parte de la sociedad mexicana de que se salvaguarden sus derechos político-electorales, por la importancia que les otorga la CADH al considerarlos como derechos humanos.

Segunda. La oportunidad de que los candidatos independientes accedan a todos los cargos de elección popular, como es el caso de las diputaciones plurinominales, significaría un respeto irrestricto al principio de equidad.

Tercera. Estos ciudadanos serían elegidos intrínsecamente por la sociedad mediante una obtención considerable de votos, lo que incentivaría que existiera mayor pluralidad de fuerzas políticas y representatividad, a la vez de que se respetarían los principios rectores de la materia electoral: certeza, legalidad, independencia, objetividad y máxima publicidad.

Bibliografía

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, t. 1, San José, Capel, 2003, p. 133.
- Nikken, Pedro, “El concepto de derechos humanos”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Estudios básicos de derechos humanos I*, San José, IIDH, p. 15.
- Nohlen, Dieter, et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2010.
- Patiño Manfer, Ruperto, y Alma de los Ángeles Ríos Ruíz, *Derecho electoral: temas de actualidad*, México, Porrúa, 2011.
- Pérez de los Reyes, Marco Antonio, “Origen y evolución del derecho electoral y procesal electoral en México”, en *Anuario mexicano de historia del derecho*, México, UNAM.

Sistema de Información Legislativa, “Representación proporcional”, disponible en <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=210>>, página consultada el 26 de febrero de 2015.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Glosario comienzan con P”, disponible en <<http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letterp>>, página consultada el 26 de febrero de 2015.



Congreso Nacional de
Organismos Públicos
Autónomos
Jalisco 2014

MESA DE TRABAJO:
TRANSPARENCIA EN EL PROCESO ELECTORAL
2014-2015

La mesa de trabajo Transparencia en el proceso electoral 2014-2015 inició a las 17:56 horas del 4 de diciembre de 2014 y contó con un número aproximado de 42 asistentes; concluyó a las 19:05 horas y fue integrada por tres ponencias. Éstas corrieron a cargo de Diego Alberto Hernández Vázquez, del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco; Dania Paola Ravel Cuevas, consejera del Instituto Electoral del Distrito Federal; y Francisco Javier Acuña Llamas, comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai).

Dania Paola Ravel Cuevas señaló como una tarea pendiente para nuestro país la justiciabilidad en materia de acceso a la información pública en el ámbito electoral, considerándolo como un derecho fundamental para que las personas puedan acudir al amparo (como recurso de impugnación) y no como un derecho político. Es tal su trascendencia que una falla en el derecho de acceso a la información en materia electoral pone en riesgo nuestro régimen democrático. Además, se analizó la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales identificando y detallando en él las deficiencias de accesibilidad para la ciudadanía. Adicionalmente, en esta ponencia se hizo hincapié en reconocer que el acceso a la información es un derecho fundamental de las personas.

Diego Alberto Hernández Vázquez resaltó, como antecedente de la transparencia electoral en México, la experiencia obtenida en las elecciones presidenciales de 1988 y 2006, las cuales arrojaron diver-

* Subdirectora de planeación estratégica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

sas reformas legales que contribuyeron a la transparencia electoral enfocada a los resultados, los cómputos de éstos y la calificación de la elección; e indicó que los retos en materia de transparencia para el recién inaugurado proceso electoral 2014-2015 deben considerar temáticas diversas a las ya implementadas. Asimismo, enfatizó sobre la facultad con que ahora cuenta el Instituto Nacional Electoral para realizar una fiscalización oportuna (en tiempo real) y vigilar los recursos de los candidatos y los partidos políticos.

La tercera ponencia, a cargo de Francisco Javier Acuña Llamas, acompañó por un lado las consideraciones sobre las cuales en diferentes momentos electorales se logró rescatar la confiabilidad de las personas a través de la implementación de medidas tales como la credencial de elector con firma y fotografía, y los sistemas de información de resultados electorales preliminares en 1991 y 1994, entre otras. Además, comentó sobre la necesidad de que el Ifai reformule sus procesos y aumente sus capacidades organizativas y de recursos humanos para transitar por el mismo camino que los nuevos sujetos obligados. Al respecto, el discurso abordó las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en materia político-electoral, en donde las primeras, entre otros cambios, introdujeron la creación del nuevo órgano garante del derecho a la información y la ampliación del listado de sujetos obligados; mientras que las segundas modifican sustancialmente las reglas del sistema electoral, y en particular se previó la máxima publicidad como uno de los principios rectores de la función electoral, lo cual implica que no sólo las decisiones de las autoridades electorales realizadas en cada etapa de la elección deberán estar sujetas al escrutinio público sino que también los partidos políticos están obligados a publicitar sus actividades y a responder de manera directa las solicitudes de información que les formule cualquier persona.

Reflexiones en torno a la transparencia en la reforma político-electoral de 2013: un camino hacia la justiciabilidad

Dania Paola Ravel Cuevas*

Creo en la política transparente y fluida como el agua, de apariencia inocua y sencilla, pero capaz de horadar la piedra más dura.

MARÍA EUGENIA ESTENSSORO⁷⁴

La transparencia y el acceso a la información en materia político-electoral constituyen una de las conquistas más importantes de la sociedad y la política mexicanas en los últimos años, pues sin duda son un gran avance en la calidad democrática del Estado y abren una posibilidad inédita para un cambio profundo en las relaciones entre la sociedad civil, el gobierno, las instituciones competentes en la materia, los procedimientos electorales y los partidos políticos.

Nadie puede negar la desconfianza que genera en los ciudadanos la falta de transparencia, la ignominiosa corrupción, la incongruencia entre lo realizado y lo declarado, el incumplimiento de las propuestas de campaña, los intereses personales de los actores políticos, la forma de proceder de algunos de estos últimos y los escándalos, entre otros. Las instituciones y los partidos políticos están en deuda con la ciudadanía que no alcanza a comprender y recela del actuar de quienes dicen representarla; en el ámbito federal, se corría el riesgo de acrecentar esta percepción gracias a la ausencia de

* Consejera del Instituto Electoral del Distrito Federal.

⁷⁴ Senadora argentina durante el periodo 2007-2013.

justiciabilidad, es decir, de reclamar a través de un recurso judicial accesible y efectivo el acceso a la información en materia electoral, excluyendo a los partidos políticos y a las instituciones electorales de la rendición de cuentas y la transparencia.

Por lo tanto, al margen de la necesidad imperiosa de que exista un derecho de acceso a la información efectivo en materia electoral, por su nexo tan estrecho con la paz social y la credibilidad en las instituciones el Estado se encuentra obligado a garantizar la justiciabilidad del acceso a la información, puerta que hasta antes de la reforma no se encontraba abierta debido a que no existía un recurso judicial efectivo para reclamar las violaciones a este derecho.

Derivado de la transparencia, los ciudadanos y las autoridades electorales asumen nuevos compromisos y responsabilidades con la democracia a través de la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos y la rendición de cuentas, pues bajo este imperativo la democracia mexicana, construida a lo largo de varias décadas con el esfuerzo y sacrificio de millones de ciudadanos, avanza en un sendero que nos lleva a configurar un mejor presente y futuro para todos los mexicanos.⁷⁵ La reforma constitucional en materia de transparencia refiere que todos los sujetos obligados, incluidos el Poder Legislativo y los partidos políticos, “deberán documentar todo acto que se derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones”.

Si bien damos la bienvenida a la ampliación de un derecho humano como el de acceso a la información, la forma que adopte en la legislación secundaria, así como su ejercicio, imponen nuevos desafíos a los sujetos obligados, entre ellos los partidos políticos. Este reto tendrá su contraparte en el redefinido Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai), pues estará obligado a reformular sus procesos, aumentar sus capacidades orga-

⁷⁵ Podemos afirmar que a partir de 2002 el derecho a la información en México, con la reforma constitucional que derivó en la creación de la Ley de Transparencia y el órgano encargado de su ejecución, evolucionó exponencialmente, ya que la ciudadanía tomó conciencia de que los gobernantes están obligados a informar sobre sus actos de gobierno con la finalidad de someterse al escrutinio y crítica de los gobernados. Esta conciencia permeó también en el ámbito electoral.

nizativas y de recursos humanos, y transitar por el mismo camino que los nuevos sujetos obligados, es decir que tendrá que seguir un proceso de aprendizaje que le permita responder a los retos que la reforma constitucional y las nuevas leyes planteen.

Las modificaciones al Ifai están orientadas a crear un órgano autónomo constitucional que garantice el derecho al acceso a la información, la protección de datos personales en manos de particulares y la transparencia. Entre sus nuevas atribuciones, el Ifai estará facultado para conocer los recursos de revisión en contra de las determinaciones de acceso a la información pública del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En ese sentido, “aun cuando falta la ley general, esta competencia abre la puerta para promover el amparo, y dota de justiciabilidad al derecho humano de acceso a la información, especialmente en materia electoral”.

A manera de conclusión, podemos afirmar que con el fortalecimiento del derecho humano de acceso a la información y la posibilidad de hacerlo justiciable, los ciudadanos podrán vigilar de manera real y efectiva el uso de los recursos públicos. De esta manera se robustece la cultura de transparencia y rendición de cuentas y se asegura la máxima publicidad de la información generada por las instituciones electorales.

La transparencia es necesaria para recuperar la confianza de la sociedad, de la ciudadanía y de los electores en sus instituciones y procedimientos electorales. La transparencia, como principio y elemento básico de seguridad jurídica y de legitimidad de todo régimen que se precie de democrático, se puede resumir en la fórmula siguiente: “a mayor transparencia, menor corrupción”.

**Transparencia y acceso a la información en materia electoral.
¿Las y los candidatos independientes registrados en un proceso
electoral federal deben proporcionar información de manera
directa sobre sus gastos de campaña?**

*Jesús Espinosa Magallón**

Introducción

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que introdujo, entre otros cambios importantes, la creación del nuevo órgano garante del derecho a la información y la ampliación del listado de sujetos obligados. En efecto, con las reformas constitucionales el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos dará paso al nuevo órgano constitucional autónomo que tendrá el carácter de autoridad definitiva a nivel nacional en la materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Por otro lado, el catálogo de sujetos obligados se incrementa con la incorporación de sujetos de índole privado que anteriormente no tenían la obligación de rendir cuentas sobre los recursos públicos que le fueran entregados por el Estado, como son los partidos políticos, los sindicatos y cualquier persona física o moral que los haya recibido y ejercido o que realice actos de autoridad en los ámbitos federal, estatal o municipal.

* Secretario de Estudio y Cuenta en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A la par de este cambio fundamental, el 10 de febrero de 2014 fue publicado oficialmente el decreto de reformas en materia político-electoral que modificó sustancialmente las reglas del sistema electoral; y en particular previó la máxima publicidad como uno de los principios rectores de la función electoral, lo cual implica que no sólo las decisiones de las autoridades electorales realizadas en cada etapa de la elección deberán estar sujetas al escrutinio público, sino que también los partidos políticos estarán obligados a publicitar sus actividades y a responder de manera directa las solicitudes de información que les formule cualquier persona.

Sin embargo, la aparición de las y los candidatos independientes como participantes del proceso electivo plantea el problema de la forma en que éstos deben hacer públicas sus actividades relacionadas con la elección en la que fueron registrados, puesto que ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) ni la reglamentación del Instituto Nacional Electoral (INE)⁷⁶ establecen disposición alguna al respecto. De ahí que en el presente trabajo se proponga dar respuesta a esta problemática.

Los candidatos independientes deben informar sus gastos de campaña a través del INE

En mi concepto, las y los candidatos independientes pueden cumplir con el régimen de transparencia y acceso a la información con la presentación de sus informes de gastos de campaña al INE para que éste posteriormente los publique en su página oficial de internet o para que responda directamente a la solicitud de información que se formule al respecto.

Ello es así porque, como se asentó, la LGIPE no establece obligaciones de transparencia a las y los candidatos independientes de manera similar a las de los partidos políticos, ya que no les exige publicar sus

⁷⁶ En particular el Reglamento del Instituto Nacional Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

informes de gastos de campaña en una página de internet⁷⁷ ni contar con un órgano encargado de responder solicitudes de información,⁷⁸ como sí se prevé en la Ley General de Partidos Políticos.

Así, para garantizar la publicidad de los informes de gastos de campaña de las y los candidatos independientes, derivados del proceso electoral, es suficiente la conclusión de los procedimientos de fiscalización para que la autoridad electoral los haga del conocimiento público sin necesidad de mediar solicitud de información o requerimiento del órgano garante en materia de transparencia⁷⁹ originado de un recurso de revisión interpuesto en contra de su respuesta.⁸⁰ Con esta propuesta se da sentido a lo establecido en el artículo 6º, párrafo cuarto, apartado A, base I, de la CPEUM, que establece que es pública toda la información en posesión de personas físicas o morales que reciben o ejercen recursos entregados por el Estado, pues considera a las y los candidatos independientes dentro del catálogo de sujetos obligados en materia de transparencia.

⁷⁷ El artículo 32 de la Ley General de Partidos Políticos señala lo siguiente: “Los partidos políticos deberán mantener actualizada la información pública establecida en este capítulo de forma permanente a través de sus páginas electrónicas, sin perjuicio de la periodicidad, formatos y medios que establezca para todas las obligaciones de transparencia, esta ley y la normatividad de la materia”.

⁷⁸ El artículo 43, numeral 1, inciso *f*, de la citada legislación establece que entre los órganos internos de los partidos políticos deberá contemplarse cuando menos un órgano encargado de cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que la Constitución y las leyes de la materia imponen a los partidos políticos.

⁷⁹ El artículo 82 de la Ley General de Partidos Políticos señala que se deberá publicar en la página de internet del Instituto el dictamen consolidado completo de la Unidad Técnica de Fiscalización, así como la resolución aprobada por el Consejo General y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁸⁰ Cabe recordar que con motivo de la reforma constitucional el nuevo órgano garante tendrá jurisdicción para conocer de asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales del Instituto Nacional Electoral.

Elecciones 2015 y transparencia

Francisco Javier Acuña Llamas*

Implicaciones del proceso electoral 2015

El próximo proceso electoral será el primero que se realice bajo los esquemas de la reforma político-electoral de 2014.

Cuadro 1. Normas de la reforma político-electoral de 2014

Reforma político-electoral de 2014		
Ley General de Partidos Políticos	Ley General en Materia de Delitos Electorales	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Asimismo, se convertirá en uno de los procesos con mayor vigilancia de la ciudadanía, al ser el primero que contemple a los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de transparencia y acceso a la información.

* Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

La transparencia como blindaje electoral ante la baja confianza en los partidos políticos

Los partidos políticos cumplen una función trascendental en la democracia, son el principal medio por el cual se articula la participación ciudadana y se incide en la toma de decisiones. Conocer a fondo su vida interna permite que la ciudadanía pueda participar activamente e involucrarse en sus actividades.

Existe una crisis en la credibilidad de la ciudadanía hacia los partidos políticos. En los últimos estudios e informes sobre confianza ciudadana éstos ocupan los últimos lugares. Los niveles de desconfianza que existen hacia los partidos políticos vulnera la credibilidad en nuestro sistema político-electoral.

Cuadro 2. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012⁸²

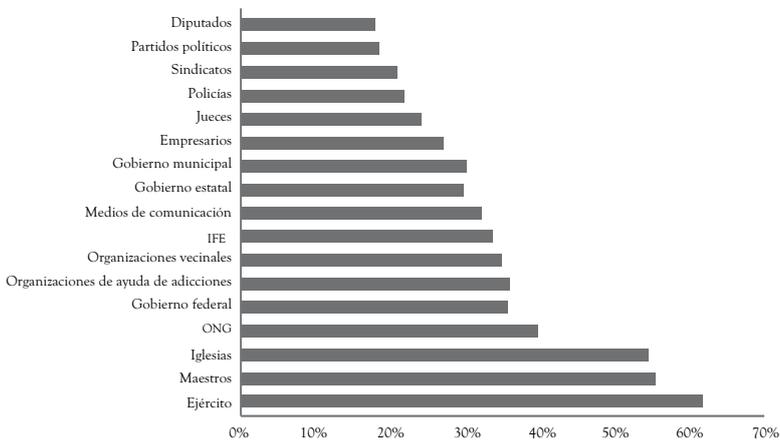
En una escala de calificación de cero a 10 donde cero es nada y 10 es mucho, por favor dígame qué tanto confía en...			
Institución	Calificación*	Institución	Calificación*
Familia	7.8	Gobernadores	5
Médicos	6.6	Jueces	5
Iglesia	6.4	SCJN	5
Maestros	6.3	Jefes delegacionales/presidentes	4.9
Ejército	6.1	Municipales	4.9
Televisión	6.1	Redes Sociales	4.8
Militares	6	Empresarios	4.7
Radio	5.8	Sindicatos	4.5
Vecinos	5.8	Diputados	4.4
CNDH	5.7	Senadores	4.4
Organizaciones indígenas	5.6	Partidos políticos	4.4
IFE	5.5	Policía	4.3
Prensa	5.5		
Presidente	5.3		
Organizaciones ciudadanas	5.2		
Gobierno	5.1		

* Calificación promedio con base en una escala que va de cero a 10.

⁸² Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012*. ENCUP 2012. Principales resultados, México, mayo de 2013, disponible en <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-5ta-ENCUP_2013.pdf>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

Cuadro 3. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008⁸³

<i>Ranking</i>		<i>Institución</i>	<i>Nov. 2007</i>	<i>Oct. 2008</i>
Alta	1	Universidades	7.9	7.9
	2	Iglesia	7.8	7.9
	3	Ejército	8	7.8
	4	Medios de comunicación	7.5	7.7
Media	5	Instituto Federal Electoral	7.1	7
	6	Suprema Corte de Justicia	6.7	7
	7	Presidente de la república	6.8	6.9
	8	Empresarios	6.7	6.9
	9	Bancos	6.6	6.8
Baja	10	Senadores	5.8	6.1
	11	Sindicatos	5.8	6.1
	12	Policía	5.7	5.9
	13	Diputados	5.6	5.7
	14	Partidos políticos	5.3	5.6

Gráfico 2. Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México⁸⁴

⁸³ Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) 2008, disponible en <<http://www.encup.gob.mx>>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

⁸⁴ Instituto Federal Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, IFE, 2014, disponible en <http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

Una de las consecuencias de los sucesos de Iguala, Guerrero, fue que se visualizó la opacidad en los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Es evidente la necesidad de que los partidos políticos transparenten la trayectoria curricular de sus candidatos. Al respecto, se propone la publicidad de los siguientes elementos, entre otros, relacionados con los candidatos a cargos de elección popular:

- Currículum con fotografía.
- Trayectoria pública de candidatos.
- Situación financiera y patrimonial.

Asimismo, los partidos políticos deben hacer del conocimiento público los procesos de selección de sus candidatos.

La transparencia debe servir en estos momentos como un blindaje electoral y ser asumida por los partidos políticos y todas las instituciones públicas como una obligación de todos los días.

Antecedentes y retos de la transparencia electoral, fiscalización y datos abiertos

Diego Alberto Hernández Vázquez*

Antecedentes de transparencia electoral en México

Si bien el concepto de transparencia nace a la vida jurídica en México en 1977 mediante la reforma al artículo 6° constitucional donde se estableció que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”,⁸⁵ no fue sino hasta 1988 que la transparencia comenzó a acercarse al ámbito electoral.

Desde finales de la década de los setenta el país vivía una crisis política marcada por la desconfianza en las instituciones gubernamentales, situación que obligó a una serie de cambios con fines legitimadores que se convirtieron en pequeños pasos para transitar a una nación más democrática.

El capítulo de la elección presidencial de 1988 fue definido por Cuauhtémoc Cárdenas, candidato a la Presidencia de la República por el Frente Democrático Nacional, como de *opacidad absoluta* debido a que durante el cómputo de los resultados electorales la información de éstos *dejó de fluir*, hecho que el entonces representante del Partido Acción Nacional (PAN), Diego Fernández de Cevallos, acuñó como la *caída del sistema*.

* Jefe de departamento adscrito a la dirección general del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

⁸⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf>, página consultada en diciembre de 2013.

Lo narrado anteriormente puede ser considerado como el inicio de la *transparencia electoral* en México ya que, por un lado, la oposición política del país hizo un fuerte reclamo para que en las subsecuentes elecciones los resultados fueran oportunos, ciertos y confiables; y por el otro, el reclamo social era por un país más democrático, lo que derivó en el nacimiento de instituciones que lo fortalecerían.

Para las siguientes elecciones, con la creación del Sistema de Información de los Resultados Electorales Preliminares en 1991 y el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) en 1994,⁸⁶ el Instituto Federal Electoral (IFE) consiguió reducir considerablemente el tiempo de conteo en los consejos distritales, dejando el tema de la transparencia de los resultados electorales prácticamente resuelto. Incluso en entidades federativas como Coahuila, Jalisco y el Distrito Federal, con la implementación del voto electrónico la certeza en los resultados creció considerablemente.

Fue entonces hasta la elección presidencial de 2006 en que de nueva cuenta saltó a debate nacional el tema de la transparencia electoral como consecuencia de lo cerrados que fueron los resultados finales entre el candidato del PAN y el del Partido de la Revolución Democrática, con apenas una diferencia de 0.58%,⁸⁷ lo que dejó una incertidumbre tal que se presentaron alrededor de 800 solicitudes de información para acceder a las boletas electorales.⁸⁸ El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se declaró incompetente para resolver dichas solicitudes, mientras que el IFE argumentó que al haber sido omiso el legislador en cuanto al acceso a las boletas, éstas sólo podrían ponerse a disposición en ciertos casos y mediante una orden judicial.

⁸⁶ Instituto Federal Electoral, *PREP 2000. Conteo rápido*, México, IFE, 2002, disponible en <<http://www.ine.mx/documentos/PREP/rep/memorias/librorep2000.pdf>>, página consultada el 20 de marzo de 2015.

⁸⁷ Véase <http://www.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html>, página consultada en noviembre de 2014.

⁸⁸ María Macaria Elizondo Gasperín *et al.*, “¿Es jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales basado en la transparencia y el derecho a la información?”, en *Quid Juris*, núm. 5, México, IIP-UNAM, 2007, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/5/cnt/cnt3.pdf>>, página consultada el 20 de marzo de 2015.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007, relativos a solicitudes de acceso a la documentación electoral, negó dicha información argumentando que “la disposición del acceso físico a las boletas electorales no puede ser interpretada como la limitación al derecho de acceso a la información que ellas arrojan”.⁸⁹ Dicho en palabras de Juan Pablo Guerrero Amparán: “es público pero está guardado; hay transparencia pero no puede verse; es de la sociedad, pero no puede tenerlo”.

Las experiencias obtenidas en las elecciones presidenciales de 1988 y 2006 arrojaron diversas reformas que contribuyeron a la transparencia electoral enfocada en los resultados, los cómputos de éstos y la calificación de la elección, por lo que los retos en materia de transparencia para el recién inaugurado proceso electoral 2014-2015 versan en temáticas distintas a las ya analizadas.

Retos de transparencia para el proceso electoral 2014-2015. Datos abiertos y fiscalización

Como parte de la reforma político-electoral de 2014, el ahora Instituto Nacional Electoral (INE) tiene la facultad para realizar una fiscalización oportuna y vigilar los recursos de los candidatos y los partidos políticos, esto es una fiscalización en tiempo real que permita conocer si se han rebasado los topes de gastos de precampaña y campaña.

Con esta nueva disposición constitucional la fiscalización ya no se realizará a destiempo, lo cual abre una ventana de oportunidad para que la autoridad electoral tome las medidas cautelares necesarias con el fin de garantizar la equidad en la contienda. Aunado a esto, conviene implementar un esquema de datos abiertos⁹⁰ para que la fiscalización pueda ser realizada por la autoridad administrativa, entre partidos políticos y sobre todo por los ciudadanos, con el

⁸⁹ Sentencia a expedientes SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007 acumulados, México, TEPJF, 2007, p. 121.

⁹⁰ Entendidos como la apertura de datos públicos en formatos normalizados.

propósito de que tengan la posibilidad de conocer el origen de los recursos, su utilización y cuál es el fin de éstos.

Tal esquema debe prever tres ejes. El primero, correspondiente al INE y los organismos públicos locales, donde informen a la ciudadanía el monto que es otorgado a cada actor político; así como los topes, ya sea en gastos de campaña, de precampaña y asuntos relacionados a la educación cívica, entre otros. El segundo corresponde a los partidos políticos y sus candidatos, quienes deberán presentar la información y su respectiva documentación del gasto que realicen; así como con la captura de los montos y su concepto. De aquí se desprende un tercer eje en el que tanto las autoridades como la sociedad civil tengan a su disposición la información en un formato amigable que les permita manipularla, ya sea con fines de investigación o de auditoría ciudadana.

Como se ha visto en el presente trabajo, la transparencia electoral se ha formado y transformado a través de la experiencia histórica; el reclamo social ha obligado a que los diferentes contextos gubernamentales generen las reformas necesarias para dar respuesta a las exigencias de la ciudadanía. Una vez transparentado el cómputo y la calificación de las elecciones tocará el turno a los recursos públicos que reciben y ejercen los partidos políticos para que sean vigilados ya no sólo por las instituciones electorales sino también por los propios ciudadanos, quienes cada vez cuentan con más y mejores herramientas para sostener una relación horizontal y directa con sus gobiernos.



REFORMA EN MATERIA
DE TELECOMUNICACIONES:
UN DEBATE ABIERTO

Conferencia magistral*

*Adriana Labardini Inzunza***

Buenos días tengan todos ustedes. Es un gran gusto para mí estar de nuevo en Guadalajara, estar invitada por esta importantísima Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM). Ver la convocatoria, el interés de académicos, de estudiantes, de servidores públicos miembros de éstos y otros órganos, de autoridades locales y federales en un tema que a todos nos impacta. Celebro la existencia de la Red OPAM y agradezco la invitación que el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, por conducto de su presidenta Cynthia Patricia Cantero; la Universidad de Guadalajara; el Instituto Electoral de Jalisco y el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad extendieran al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), del cual tengo el honor de formar parte, para participar en éste, su noveno congreso nacional.

Si a nivel internacional hay foros y redes de reguladores sectoriales y de autoridades de competencia económica tales como Regulatel, el Simposio Global de Reguladores de la Unión Internacional de Telecomunicaciones o el Centro Regional de la Competencia, cuanto más importante y necesario es que los órganos autónomos constitucionales mexicanos se reúnan, se conozcan, se escuchen y compartan prácticas, experiencias, frustraciones, riesgos, retos, metodologías, logros y la literatura que van desarrollando.

* Versión estenográfica de las palabras pronunciadas el 5 de diciembre de 2014 como inicio de los trabajos del tercer bloque del Congreso.

** Consejera del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Dada la naturaleza de este congreso y de la red misma, en este espacio abordaré únicamente aspectos orgánicos de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Hablar de toda la reforma, todos sus ejes sustantivos y de los sectores nos llevaría todo el día, y me matarían si los privo del privilegio de escuchar otros paneles y de ir a la Feria Internacional del Libro; de modo que abordaré muy brevemente –les prometo no dormirlos– la historia y antecedentes o el porqué de los órganos autónomos. Me referiré a características principales de este tipo de órganos según lo ha descrito la doctrina y –más importante– la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para luego pasar por supuesto a las características del IFT, sus mandatos, funciones y los retos que afronta como órgano autónomo.

El concepto doctrinal que hace referencia a los órganos constitucionales autónomos surge a finales siglo XIX. Ya grandes tratadistas como Jellinek cuestionaban y analizaban si había cabida a sistemas de orden de derecho público distintos a la división clásica de poderes como el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Introducen teorías constitucionales Jellinek y otros tratadistas italianos y españoles, quienes se ocuparon de enriquecerlas –no voy abundar en ello–. El problema central, creo yo, o la preocupación que de alguna manera impacta la creación de órganos autónomos es que una nación necesita, sobre todo en un Estado moderno, de mecanismos eficaces de transparencia y rendición de cuentas de cómo se accede y cómo se ejerce el poder; porque si no hay estos mecanismos de transparencia, de objetividad en la toma de decisiones regulatorias, de rendición de cuentas y de cómo llegan a formar parte de esos organismos quienes nos gobiernan, y no rinden cuentas sobre su desempeño difícilmente se puede hablar de un sistema democrático cabal y eficaz. Y por eso es importante que la autonomía de los órganos sea eficazmente tutelada y defendida por ciudadanos y por los tribunales, pero también que estos órganos rindan cuentas del impacto que sus actos y sus decisiones tienen en la vida diaria del público, en la satisfacción de sus necesidades generales de diversa índole para los que fueron creados.

¿Por qué buscar una estructura distinta a las ya encontradas desde hace siglos para el ejercicio del poder bajo la teoría y la división de Ejecutivo, Legislativo y Judicial? En la actualidad, con la complejidad de la realidad estatal contemporánea, se han postulado diversas teorías que no corresponden a esas primeras ideas del constitucionalismo, pero que apuntan y observan a la necesidad de crear órganos autónomos. Así, su creación ha significado una asunción de responsabilidades y atribuciones especializadas, técnicas y complejas para dar respuesta a problemáticas y necesidades generales, ya sean de orden económico, técnico o social, para el correcto ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos o el fortalecimiento del Estado de derecho que, a través de la transparencia y la información, se consideran fundamentales para el desarrollo de un Estado moderno. Todo ello bajo un marco de independencia de intereses políticos y privados y de otras independencias de las que hablaré, igualmente importantes, y de imparcialidad, especialización, transparencia y -como ya dije- rendición de cuentas.

En México el tema no es diferente. El surgimiento en la escena nacional de órganos autónomos institucionales data de los años noventa y también es producto de necesidades sociales, políticas y jurídicas de la sociedad mexicana que quizás no fueron adecuadamente atendidas por la administración pública federal o que, por el grado de especialización, requieren de un cuerpo ajeno a otro tipo de dinámicas políticas; o quizá precisamente porque su objeto, como en el caso del banco central, el Banco de México (Banxico), tiene que estar independiente y alejado de la política hacendaria. A partir de entonces se han incorporado en nuestra Constitución órganos con muy diversas características, funciones y estructuras. Uno de los casos más importantes surgidos en los años noventa fue precisamente el Banco de México, cuyas reformas y autonomía constitucional datan de 1993, debido a su inclusión en el artículo 28 constitucional. Otro caso relevante en abril de 1990 fue la creación del Instituto Federal Electoral, donde se iniciaron las propuestas de autonomía, aunque las de mayor envergadura fueron en 1994 y 1996.

Por primera vez, en 2000 se realizaron elecciones presidenciales bajo la coordinación de un órgano totalmente autónomo, pues ya no correspondía la Presidencia del Consejo de Gobierno al secretario de Gobernación. En 1999 el texto constitucional asentó que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, un elemento importantísimo en la autonomía, mas no el único. También, por lo que corresponde al presidente de la CNDH, precisamente a partir de la reforma de 1999 se introdujo expresamente en la Constitución el mecanismo para su elección así como para la aprobación de sus actos mediante un informe anual rendido ante el Congreso de la Unión. Pero a partir de 2013 viene una segunda etapa de creación de órganos constitucionales con sendas reformas que ustedes conocen. En febrero de 2013 se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); en junio de 2013 se crearon el IFT y la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), ya como órganos autónomos; en febrero de 2014 se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai), cuya ley secundaria está en discusión; y mediante la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 también se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Actualmente el texto de nuestra Carta Magna incluye los siguientes órganos constitucionales autónomos:

- Banxico.
- Instituto Nacional Electoral (INE).
- CNDH.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- IFT.
- Cofece.
- Coneval.
- INEE.
- Ifai.

Son muchas las doctrinas del derecho constitucional y derecho administrativo que hablan de lo que implica ser un órgano autó-

nomo, y en este momento no quisiera ahondar en una discusión doctrinal pero sí apuntar características principales señaladas por el académico Miguel Carbonell. Primero, tienen una autonomía político-jurídica, una capacidad de crear normas sin la participación de otro órgano estatal; claro, normas o regulación cuyos ejes principales devienen de la Constitución y de leyes secundarias. Los órganos tienen personalidad jurídica propia, patrimonio y presupuesto propios, y una potestad normativa o reglamentaria propia; se les deben establecer de manera precisa competencias propias y exclusivas; deben ser autónomos en la elaboración de su estatuto orgánico, sus políticas, planes de trabajo y programas; deben tener capacidad para autoorganizarse y estructurarse de la manera en que más eficazmente cumplan con el objeto para el que fueron creados. Generalmente son órganos colegiados y con autonomía financiera; tienen un carácter técnico y requieren un personal altamente capacitado y especialista en los temas de que traten los órganos y que sean ajenos a intereses privados, partidistas o políticos. Los nombramientos son generalmente de una duración mayor que el de las demás autoridades de la administración pública central y debe estar garantizada su inamovilidad salvo causas graves, precisamente para que no sean removidos cuando sus actos legales, motivados y prudentes, sin embargo, estorben a intereses de grupo. Deben gozar de neutralidad, profesionalismo e imparcialidad en sus decisiones y actuar en forma transparente.

Pero no sólo la doctrina sino también la SCJN ha ido delineando a través de sus sentencias una serie de características y esto sucedió con las reformas constitucionales. Cuando en el texto constitucional se han dibujado las características más elementales de estos órganos, después hay discusión sobre cómo la ley secundaria debe garantizar la autonomía o cómo pudiese vulnerarla. La SCJN ha determinado que a los órganos autónomos se les encargan normalmente funciones estatales específicas con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender las demandas sociales, ya sea de servicios públicos, de procesos democráticos, de procesos de competencia económica o de cómo se forman las grandes estadísticas e indicadores nacionales, un tema importantísimo

que tiene que estar exento de cualquier viso de maquillar cifras o modificarlas para tener una radiografía totalmente imparcial y clara de los indicadores de una nación –dice la Corte–. Pero eso no implica que estos órganos autónomos no rindan cuentas, que hagan lo que se les dé la gana o que estén por arriba del régimen constitucional; nadie lo está. Pueden además tener relaciones de coordinación con otras autoridades públicas, con los poderes tradicionales de gobierno; no están aislados o no deben estarlo, y su autonomía no significa que se encuentren fuera del Estado mexicano. Un órgano autónomo es parte del Estado mexicano; no parte de la administración pública ni del Poder Legislativo ni del Judicial, pues su misión principal es atender necesidades torales tanto del Estado como de los ciudadanos –dice la Corte–, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los tres poderes tradicionales.

Y así nació el IFT. No voy a hacer mucha historia. Predecesora de éste fue la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofotel), un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en un modelo híbrido y extraño que no acababa de adoptar las características de algunos órganos reguladores de otras jurisdicciones ni lograba independizarse de la estructura de la SCT. Su presupuesto dependía de ésta; no tenía un patrimonio propio; tenía un mandato claro, pero claro a medias; hacía una serie de insumos para la SCT: “hago propuestas de sanciones para que la Secretaría decida si sanciona o no; emito opiniones sobre solicitudes de concesión para que la Secretaría decida si otorga una concesión o no” y así por el estilo; “hago propuestas de cómo administrar el espectro, la Secretaría decide si esas bandas se licitan o no y luego regresan a la Comisión para hacer las licitaciones”. Entonces fue un modelo que, si bien fue teniendo avances y fue ganando independencia gracias a resoluciones de la SCJN, no era un modelo adecuado para un sector tan importante para el desarrollo del país. Las tecnologías de la información, los medios de información y las telecomunicaciones son un prerequisite básico, combinado con una serie de elementos adicionales de desarrollo, de innovación, de competitividad y de democracia también para los mexicanos.

De modo que en la reforma de junio de 2013 se crean el IFT y la Cofece, en un intento de elevar a rango constitucional y –hay que decirlo también– por el enorme ánimo litigioso que por medio de amparos trataba de vulnerar a estos órganos desconcentrados reguladores, aduciendo falta de mandato o inconstitucionalidad de sus actos. Entonces hay esta tendencia en México en la que el Estado de derecho todavía está en pañales cuando se trata de elevar a rango constitucional ciertas figuras, ciertas instituciones, lo cual nunca pasaría en la mayoría de los países; al estar incluidas y con mandatos inclusive demasiado específicos en la Constitución no se pueden tachar de inconstitucionales.

Y así nació el Instituto, quedando instalado el 10 de septiembre de 2013. Tenemos ya un poco más de un año en funciones como el órgano autónomo encargado del desarrollo eficiente de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, a través de regulación, supervisión y promoción de todos los servicios de telecomunicación, desde las redes y de este bien público intangible e invisible que es el espectro radioeléctrico; pero que como ustedes saben gracias a él podemos tener comunicaciones móviles, podemos tener radio, televisión y comunicación vía satélite. El espectro es un recurso público, escaso, con un valor social y económico; y hay que planear su uso eficiente, administrarlo y permitir que sea un motor de desarrollo para todos y que nadie lo acapare o lo use ineficientemente.

Y, siendo así quisiera también referirme muy brevemente –porque fue y estuvo en el debate público y de eso se trata este panel– a la reforma de telecomunicaciones y radiodifusión. Casi nueve meses después de la reforma constitucional, en julio de 2014 se publicó la ley secundaria, la que iba a aterrizar todos los mandatos constitucionales, a ordenar las facultades del órgano autónomo, del IFT; y también en otra ley, la de la Cofece, a delinear sus facultades sin tocar su autonomía y dictar grandes mandatos de cómo ha de impulsarse en México la competencia y la mayor penetración de servicios en sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Y entonces escogió un modelo el Congreso de la Unión; interpretó el mandato constitucional y escogió un modelo normativo y un modelo organizacional para el Instituto e invitó a la fiesta a la administración

pública federal también, que claramente tiene un rol; la Secretaría de Comunicaciones tiene un rol; y otras como la Secretaría de Salud, por ejemplo, que tiene un rol en cuestiones de contenidos y de tutelar a los menores y a los adultos en aspectos de salud y de cómo se publicitan en los medios; la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene un rol en la representación del Estado en el exterior.

¿Pero hasta dónde este rol de las dependencias del gobierno federal es compatible con la autonomía constitucional del IFT? Y ésa fue la pregunta, el debate, la discusión. Y si pienso un poco en los precedentes judiciales, la SCJN tiene ya ciertas controversias constitucionales resueltas y dice que, por ejemplo, no están aislados y está bien que se relacionen con la administración pública bajo una relación de coordinación; pero estar coordinado con una dependencia no implica estar subordinado a ella. Y luego la SCJN elabora una serie de categorías, pues hay de subordinaciones a subordinaciones. Hay un nivel 1, de intromisión ligera; por ejemplo, el Instituto tiene que presentar anualmente un programa de trabajo: qué voy a hacer el año que entra y cuáles van a ser mis prioridades; y entonces nosotros emitimos ese programa. En la ley secundaria se estableció que la SCT nos mandara sus opiniones, comentarios y recomendaciones sobre ese programa. Bueno, bienvenidos. También me gustaría recibir los comentarios y recomendaciones de los ciudadanos y del sector privado, de la industria; igual y se nos escapa algo en la agenda regulatoria, ¿verdad? Pero pienso que de acuerdo con lo que dice la SCJN sería una intromisión. ¿Por qué la SCT debe opinar sobre el programa de trabajo del Instituto? Bueno, es una opinión bienvenida, no es vinculante, nadie tiene una verdad absoluta. Entonces bienvenidos sus comentarios, ése es un caso como el que describe la Corte.

Hay otros niveles que ya son más profundos. Por ejemplo, se me dice, como nos dice el artículo 28 constitucional, que el IFT en toda esta regulación de los servicios, el espectro y la competencia tiene que ser un tutor, es decir un garante de los derechos de los ciudadanos, de la libertad de expresión y del acceso a la información, que son derechos fundamentales. Y nos dice: “tú, Instituto, junto con otras autoridades, eres responsable de garantizar esa libertad de

expresión y ese derecho al libre acceso a la información y también tienes que garantizar, por ejemplo, los derechos de los pueblos indígenas que están en el 2º constitucional para que éstos puedan tener sus propios medios de comunicación y acceso a otros medios no propios de radiodifusión. Entonces, no sólo eres el encargado de la tutela de fierros, de redes, de infraestructura, del espectro y de competencia económica entre concesionarios; sino de derechos fundamentales de la ciudadanía”.

Y se nos encarga, por ejemplo, supervisar y monitorear que el interés superior de la niñez esté debidamente resguardado en programas y publicidad que se radiodifunden o que se transmiten por televisión de paga. Luego habrá que tutelar estos derechos que están reconocidos por México en la Convención sobre los Derechos de los Niños desde 1990. Entonces tú supervisas todos los anuncios, todos los programas, 24 por siete; y cuando descubres algo que está vulnerando estos derechos con base en una serie de lineamientos y criterios se los pasas a la Secretaría de Gobernación y ya ella decidirá si sanciona o no sanciona. Por cierto, en materia infantil, no de salud sino de otro tipo de derechos de la infancia, yo busco y busco las sanciones que va a aplicar Gobernación y no las encuentro en la ley.

¿Hasta qué punto el cercenar un proceso en tantas partes, o en palabras más coloquiales, el invitar a tantos cocineros a preparar una sola sopa, es eficaz? Porque si yo nada más monitoreo, superviso y le paso los resultados a una dependencia del gobierno federal, pues así ya estábamos con la sct. Proponíamos sanciones y, con todo respeto, cuando se constituye el Instituto el año pasado, 2013, ¡ahí vienen dos mil sanciones que nunca se impusieron, de la Secretaría, que nos las regresan a nosotros!: “oye, ¿te acuerdas de las propuestas que hicimos hace 10 años, 15 años -bueno, no nosotros, la Cofetel-?”. ¡Sanciones, sanciones que deberían ser oportunas para disuadir malas prácticas! Si las vas a aplicar (bueno, primero que no prescriban, ¿verdad?) cinco años después, no es un buen modelo porque no disuades malas prácticas. Luego no funcionaba esto de que “yo te propongo sanciones y tú decides cuándo, cómo y si las impones”. Entonces eso ya no. Ahora podemos sancionar todo lo que se relaciona con telecomunicaciones, pero no podemos san-

cionar nada que tenga que ver con contenidos; se consideró que la tutela de los contenidos, los programas en televisión y en radio todavía es competencia del gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación.

O tenemos el caso de las contraprestaciones por el otorgamiento de concesiones, por la licitación del espectro, que sí las impone el Instituto. Ah, pero por el uso anual del espectro, que al final del día es dinero que un concesionario va a pagar –llámese contraprestación, derecho o aprovechamiento–, que para él es un costo de espectro, eso lo impone el Congreso de la Unión a través de la Ley Federal de Derechos. Entonces, si yo analicé con todo cuidado cuánto cobrar por una concesión para que no sea tan onerosa, quizá porque nadie participe en la licitación o porque repercuta en el cliente el costo al consumidor y eleve los precios, y hago todo un diseño de licitaciones también para fomentar que haya más competencia y participantes; pero después, al año siguiente, hay unos derechos anuales por el uso de espectro que van a ser onerosísimos, pues derrumba mi diseño basado en el análisis económico y social de espectro. Y entonces ese tipo de práctica puede vulnerar la autonomía de los órganos.

Y luego la ley tiene una serie de verbos –yo que pensé que tenía un dominio completo de mi idioma– que no sé cómo interpretar cuando se está ahí en la trinchera. Les voy a decir qué relaciones de coordinación hay entre dependencias del gobierno federal y el Instituto, y éste es un ejercicio que necesitamos hacer los órganos autónomos. Las leyes se cumplen y nosotros tenemos que aplicarlas, pero eso no nos impide el hacer un análisis crítico, como tampoco dejar de resaltar las ventajas y beneficios que esta ley nos trajo. Pero siempre hay una oportunidad para hacer mejor regulación, hacer mejor legislación y mejores métodos de aplicación.

Se habla de *participar*, se habla de *opinar*, se habla de *coordinarse*, se habla de *incluir*, es decir que la facultad de la Secretaría es *incluir* el Programa Nacional de Espectro dentro de sus programas sectoriales y dentro del Programa Nacional de Planeación Democrática. *Incluir* con la coordinación del Instituto. Entonces, ¿cuál será la *coordinación* del Instituto? ¿Cómo el Instituto se *coordina* para *incluir*

la planeación y administración del espectro, que son el corazón de sus facultades? Pero tienen que entrar en un molde –eso sí está en la Constitución, no está en la ley secundaria–, en un molde y en un lenguaje de la planeación programática del gobierno federal que tal vez sea muy distinto a lo que podría ser una buena estrategia a largo plazo, integral, de planeación del espectro radioeléctrico. Algo como la que está en Reino Unido, a 10 años, que primero se consulta al público, se tiene un inventario concreto de frecuencias disponibles, se planea cómo cerrar la brecha digital, cómo fomentar la pluralidad para que el espectro no sea exclusivo privilegio de fines comerciales sino también para radiodifusión social, comunitaria, indígena y radiodifusión y telecomunicaciones de uso público.

En fin, estaríamos hablando de que es difícil establecer líneas entre qué es coordinación y subordinación. En el Instituto estamos siempre en la mejor disposición y el diálogo es constante con la SCT, la Secretaría de Economía –que ahora también tiene una parte importante en la elaboración de normas–, con la Procuraduría Federal del Consumidor, tenemos convenios de colaboración celebrados con el INE gracias a lo cual podremos hacer parte de las labores de monitoreo de programación, tenemos un convenio con el INEGI y otro con la Cofece. Y tenemos que ir haciendo más convenios y sí, colaborar y coordinarnos, pero que nunca estas excesivas relaciones y vínculos hagan los procesos eternos, ineficaces y costosos para el ciudadano.

Finalmente, es nuestra misión proteger el interés público y asegurar –ésta es para mí la tarea primordial del Instituto– que los consumidores y audiencias tengan opciones. Si me pidieran que escogiera una misión, ésa es la número uno: que el usuario, el ciudadano, tenga opciones. Eso implica muchas tareas, tanto regulatorias como de competencia económica y de política pública para la inclusión social.

¿Qué otras características –no nos quedemos sólo en las relaciones de coordinación– tienen que ser esenciales en un órgano autónomo? La transparencia y la rendición de cuentas.

Se estableció un modelo de transparencia; quizás no el que más quisiéramos, pero todas nuestras decisiones se hacen públicas: las

actas, las sesiones del Pleno, se están ya subiendo en el portal del Instituto los audios con todas las discusiones y debates durante las sesiones del Pleno. Se deben subir –lo estamos implementando– las convocatorias, las órdenes del día de lo que se va a discutir, el plan, y entiendo que viene en la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

En cuanto a las sesiones, ¿por qué no se permite entrar, por qué no hay *streaming*? Bien, es todo un tema por el que yo he luchado, pero tenemos una característica que ningún otro órgano autónomo tiene: *hacemos de chile, de dulce y de manteca*. ¡De verdad, es impresionante! Somos autoridad de competencia, resolvemos procedimientos en forma de juicio, emitimos reglas, sancionamos, otorgamos concesiones, revisamos contenidos, aplicamos la Ley Federal de Competencia que incluye concentraciones, prácticas monopólicas relativas o absolutas... En fin, muchos de esos procedimientos son confidenciales y por ley no podemos ventilarlos antes de que se notifiquen a las partes, como en todos los procedimientos de competencia. Sin embargo, no es imposible; sólo habrá que instruir qué partes de las sesiones podrán transmitirse y cuáles no. Aun en procedimientos, no de competencia pero sancionatorios, por ejemplo, no puedo revelar datos personales. Entonces es cuestión de entrenarnos un poco para hablar del *imputado*, del *petionario* o del *presunto responsable*, y no dar datos personales. Pero todas las copias estenográficas, actas, listas de asistencia, resoluciones aprobadas y órdenes del día de Pleno ya concluidas están publicadas en nuestro portal <<http://www.ift.org.mx>>. Tiene que ir mejorando cada día más la transparencia; estamos terminando el rediseño de un portal mucho más transparente.

Esta variedad de funciones es todo un reto en el Instituto; se requieren procedimientos, lógicas y habilidades muy distintas, de ingeniería en unos casos, de economía en otros y desde luego de derecho. No hay asunto –como abogada qué puedo decir–, sea de tipo ingenieril o económico, que no tenga una implicación jurídica; luego, los abogados somos muy necesarios, pero ahora también necesitamos pedagogos, psicólogos y comunicólogos, porque si vamos a hacer

un análisis cualitativo de contenidos y de publicidad necesitamos perfiles muy variados.

También el dinamismo de este sector es todo un reto. El regulador va mucho más lento que la innovación tecnológica. Aquí seguimos en temas que eran, la verdad, muy noventeros, cuando ya muchas de las llamadas las haces por IP. Respecto de la larga distancia, por si hay duda, los cargos por este concepto se eliminarán a partir del 1 de enero de 2015; no se dejen engañar, nadie va a prolongar los cargos de larga distancia en servicios fijos ni en servicios móviles, ¿de acuerdo? Sólo que hay que ajustar una serie de cuestiones, lo que está digamos *tras bambalinas* de lo que uno como consumidor ve. Y hay otros servicios que los operadores se prestan entre ellos que, si bien no podrán repercutirse al consumidor, se tienen que seguir dando; por ejemplo, una cosa llamada *tránsito*, que es “yo, concesionario 1, interconecto al concesionario 2 y al concesionario 3”. Ese servicio es muy importante; no tiene que ser de larga distancia, puede ser *tránsito* local. Ahí también a veces hay un tema de mala información, temas complejos que luego nos vulneran.

Eso me lleva a otro punto. Es importante que los órganos autónomos estén cerca de su ciudadanía. En ciertos temas es difícil estar cerca; en temas de ingeniería, temas muy técnicos, pero nosotros tenemos la labor de hacerlos fáciles, con un lenguaje fácil, porque del otro lado hay muchas presiones mediáticas, hay manipulación.

Sin embargo, lo más importante para mí es que quede clara la misión del Instituto. Y quisiera aprovechar este foro para decir que un órgano autónomo como el IFT no tiene la misión de balancear intereses privados. No es un juez que analiza una demanda civil de un arrendatario a un arrendador; no es un juez que va a equilibrar las prestaciones entre dos particulares. Es un tutor del interés público, es el encargado de que los intereses privados legítimos estén alineados con éste. ¿Cuándo no lo están? Cuando son ilegítimos, cuando se pretende extraer rentas al consumidor no existe un interés legítimo, cuando quiero meterle el pie a mi competidor para que no acceda al mercado no hay un interés legítimo. Así que no se trata, y la ley tiene que cuidar mucho eso, de decir “bueno, a

ti te doy esto y a ti te doy esto otro como consolación para que no se enojen”. No. Nuestra misión –y sé que mis colegas de otros órganos autónomos la comparten– es velar por el interés público. Lo podemos definir de distintas formas; podemos hablar de esto, y no de balancear intereses privados, aun cuando eso es lo que algunos quisieran que hiciéramos, ¿no? Por ejemplo, cuando dictamos unas reglas para *portar* un número de teléfono, lo siento mucho si éstas no se adaptan a los planes de algún operador en especial, pero la misión principal del Instituto, además de que la *portabilidad* sea fácil y gratuita, es que sea tan pronta como sea posible sin que se corte el servicio, porque si no damos tiempo a los concesionarios para cambiar sus sistemas informáticos y los obligo a realizar esa transición en un día, cuando requieren 15 pues habrá discontinuidad en el servicio. Y si eso no va con los planes de alguna empresa pues lo siento mucho, pero yo tengo que vigilar y proteger el interés de los usuarios no sólo en que haya portabilidad rápidamente sino también en que haya portabilidad sin corte del servicio.

Por último, sí tenemos muchos retos. Hemos tenido logros importantes en 14 meses, tomando decisiones que no se hicieron en muchos años; no juzgo por qué por una serie de razones. Hemos dado pasos importantes y se empieza a ver el interés de nuevos inversionistas, los movimientos de los actuales concesionarios, mejoras para el usuario, desbloqueo de equipos, eliminación de cobros como el *roaming* nacional –que era verdaderamente una cosa indebida, no existente en otros países donde las redes son nacionales, y cuando un operador te da el servicio en todo el país no tiene por qué cobrarte *roaming* si viajas de Veracruz a Sonora o a donde quieras–. Estamos eliminando barreras para la competencia. Estamos tomando medidas para que los preponderantes, que han dominado estos sectores, eliminen estas barreras. Ésas son las medidas de preponderancia. Estamos facilitando también la entrada de nuevos jugadores licitando –como era el mandato– el espectro para radio-difusión; y tendremos que licitar también el espectro en telecomunicaciones, hay un déficit importante de espectro para servicios móviles que tenemos que subsanar.

Hay retos en metodologías. En un tema importante, que es la mejora regulatoria, hemos ya abierto consultas públicas, algo que nos pidieron a gritos por décadas: “no emitas regulaciones sin consultar al público”. Hemos hecho en un año más consultas de las que hizo Cofetel en 16 años y ahora nos están criticando que somos unos timoratos, que no sabemos qué hacer y por eso consultamos con el público. Hay un artículo 51 que nos obliga a hacer consultas públicas; no para todo, sólo cuando vamos a emitir reglas de carácter general. Sin embargo, ahora nos dicen que por qué sometemos a la consulta pública. Lo que yo quisiera ver en nuestros portales es más comentarios de estudiantes, de universitarios, de consumidores, de la sociedad, de los que ven y escuchan televisión y radio. Invito a que se acerquen al portal <<http://www.ift.org.mx>>, a que participen en consultas como la relacionada con la eliminación de la larga distancia, con las reglas de portabilidad, con los lineamientos, que fue un tema muy controvertido cuando se discutió la ley respecto de las obligaciones de los concesionarios en telecomunicaciones para colaborar con la justicia, es decir, la geolocalización de números y la conservación de datos de las líneas por los concesionarios. Se abrió una consulta en un breve plazo, porque el Congreso nos puso plazos muy breves para tenernos ocupados siempre en lo inmediato; tenemos que dictar estos lineamientos y me hubiera gustado ver más participación de la ciudadanía en este tema que causó tanta molestia.

En fin, yo invito a todos los órganos autónomos que forman esta red, primero a que nos inviten a formar parte de ella, que se traigan a Cofece y a Banxico que tienen interés en altísimas cuestiones y ya han avanzado mucho en su fortalecimiento institucional; que invitemos a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que ha aumentado sus programas de fortalecimiento institucional de órganos autónomos para que nos dé cursos de mejores prácticas, de mejoras regulatorias, de transparencia, de lo que hace eficiente, transparente y eficaz a un órgano autónomo, como lo es su proceso de toma de decisiones. Hay mucho avanzado en Europa, en Estados Unidos, en América Latina; así que si se va a formar una red con un congreso anual –que me parece maravilloso–

también veamos qué temas transversales pudiésemos empujar juntos para tener mejores metodologías de evaluación de desempeño, de transparencia, de mejora regulatoria y de cercanía con la ciudadanía a la que debemos por completo nuestra existencia.

Muchísimas gracias.



Congreso Nacional de
Organismos Públicos
Autónomos
Jalisco 2014

MESA DE TRABAJO:
REFORMA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES:
DEBATE Y PERSPECTIVAS

Relatoría

Gabriel Avilés Morua*

Siendo las 17:30 horas del 4 de diciembre, ante un poco más de 30 asistentes, comenzaron los trabajos de la tercera mesa de trabajo, Reforma en materia de telecomunicaciones: debate y perspectivas, con la moderación de Diana Carolina Luna Ornelas, secretaria de la Coordinación de Transparencia y Archivo General de la Universidad de Guadalajara (UDG). Participaron, en orden, los siguientes ponentes: Oscar Mauricio Guerra Ford, consejero del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; Miguel Ángel Sigala Gómez, profesor de la UDG; Raúl Canseco Rojano, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Natalia Mendoza Servín y Manuel Rojas Munguía, ambos de la UDG.

Los ponentes coincidieron que la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014, ha provocado una serie de inquietudes y temas de debate en relación con que tal reforma incluye medidas que pudieran ser inconstitucionales, incongruentes o contrarias al interés público, o que vulneran o son violatorias de derechos humanos.

En materia de telecomunicaciones será muy importante transparentar lo relativo a las concesiones que se otorguen, incluidos los procesos de licitación. Asimismo, el organismo autónomo que se encarga de aplicar dicha ley deberá conducirse con el mayor sentido de transparencia para generar certidumbre en sus decisiones

* Subdirector de Prevención, Control y Seguimiento de la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

y asegurar que los servicios ofrecidos por los proveedores sean de calidad.

En lo referente a la necesidad de que los sujetos obligados brinden colaboración con la justicia, coincidieron en que las medidas vulneran el derecho a la privacidad y la protección de datos personales, al no definir a las autoridades, las facultades ni los requisitos normativos para obtener acceso en la geolocalización de los equipos de telecomunicación ni el registro y control de comunicaciones. Se hizo mención, además, de que las instituciones idóneas para promover la posible acción de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones más controvertidas de la nueva LFTR decidieron no interponer acción jurídica alguna.

Con relación a los derechos de los prestatarios de los servicios, se mencionó que persiste la necesidad de satisfacer el acceso a una mayor cantidad de opciones como televidentes para contar con información necesaria y diversidad de opiniones y perspectivas que permitan comprender el entorno en que se vive; y que esto sólo se lograría con la diversificación en los medios, presencia de voces distintas e independientes, y opiniones políticas diversas.

Tras el análisis se mencionó que la posición optimista da cuenta de que una mayor competencia se traducirá en mejores condiciones para los consumidores, en mejoras económicas y en la democratización. La posición crítica a la nueva ley, considerando las condiciones del país, plantea interrogantes sobre si la reforma realmente logrará lo anterior.

También se reconoció, por un lado, la necesidad de que el Estado garantice la seguridad de los ciudadanos en condiciones propicias y sin lugar a suspicacias; y por otro, la urgencia de crear un sistema nacional de rendición de cuentas y anticorrupción que valide, verifique y en su caso sancione el proceso de fiscalización, rendición de cuentas, acceso a la información y protección de datos personales.

Reformas en materia de telecomunicaciones: debate y perspectivas

Oscar Mauricio Guerra Ford*

Presentación

Las recientes reformas estructurales conllevan una serie de obligaciones de transparencia desde sus propios contenidos, independientemente de que las instituciones involucradas y sus políticas públicas deberán sujetarse a la aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP) que el Congreso está próximo a expedir.

En el caso específico de las telecomunicaciones, será muy importante transparentar, sobre todo, lo relativo a las concesiones que se otorguen para la explotación del espectro radioeléctrico de nuestro país, incluidos los procesos de licitación; algo que ya está normado en la propia Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR).

Por su parte, el organismo autónomo que se encargará de aplicar dicha ley y de vigilar su cumplimiento deberá conducirse con el mayor sentido de transparencia, abriendo la información a la sociedad para generar certidumbre en sus decisiones y asegurar que los servicios ofrecidos por las empresas sean de la calidad que merecen los mexicanos.

* Consejero del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Reformas estructurales

- Reforma energética.
- Reforma en materia de competencia económica.
- *Reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.*
- *Reforma en materia de transparencia.*
- Reforma hacendaria.
- Reforma financiera.
- Reforma laboral.
- Reforma educativa.
- Nueva Ley de Amparo.
- Código Nacional de Procedimientos Penales.

Objetivos

- Elevar la productividad de nuestro país.
- *Fortalecer y ampliar los derechos* para que formen parte de la realidad cotidiana de los mexicanos.
- *Afianzar nuestro régimen democrático y de libertades.*

El IFT como sujeto obligado

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)⁹¹ es un sujeto obligado de transparencia, según lo establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en el artículo 3º, fracción XIV, inciso *d*, donde establece como sujetos obligados a los órganos constitucionales autónomos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 28, párrafo décimo quinto, establece que “el Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones”.

⁹¹ N. del E.: La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se refiere a éste con el acrónimo Ifetel.

La transparencia en el IFT [Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)]

Gráfico 1. Total de solicitudes de información recibidas por la administración pública federal (APF) del 12 de junio de 2003 al 25 de noviembre de 2014

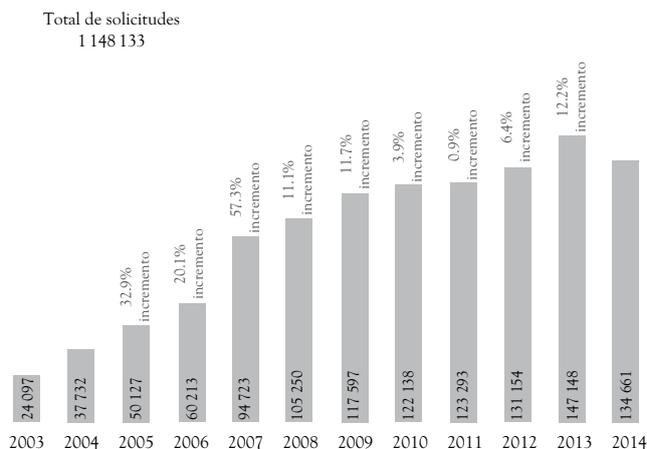


Gráfico 2. Total de solicitudes de información recibidas por el IFT/Cofetel del 12 de junio de 2003 al 25 de noviembre de 2014

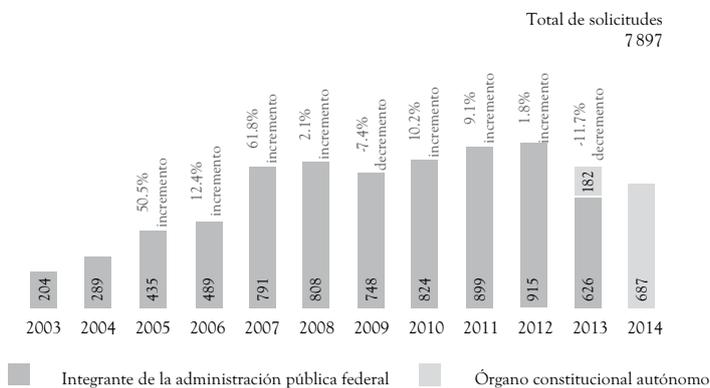


Gráfico 3. Total de recursos de revisión interpuestos en contra de la APF del 12 de junio de 2003 al 25 de noviembre de 2014

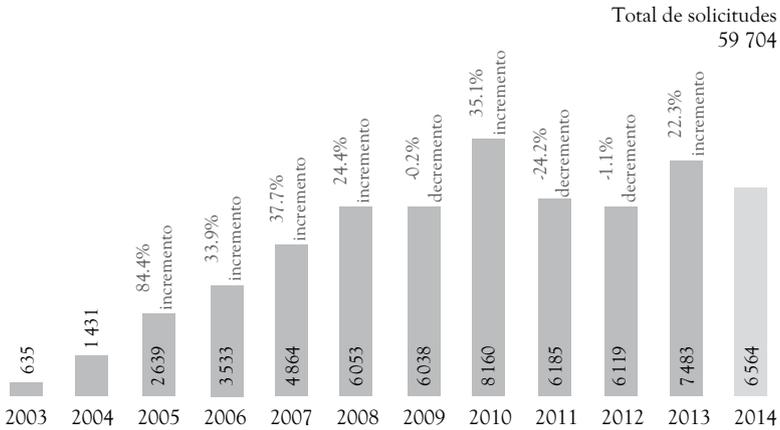
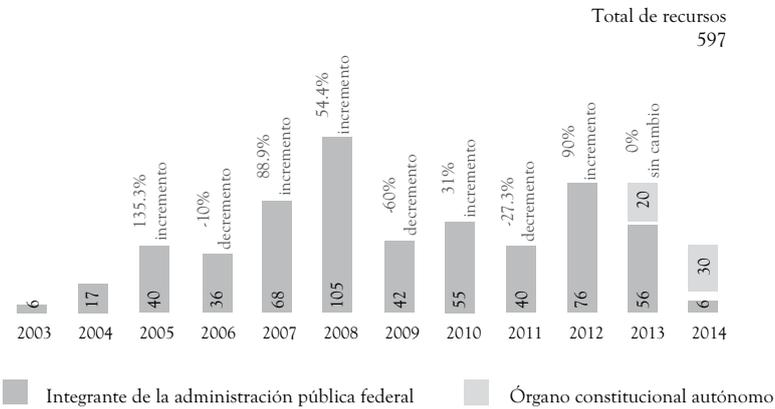
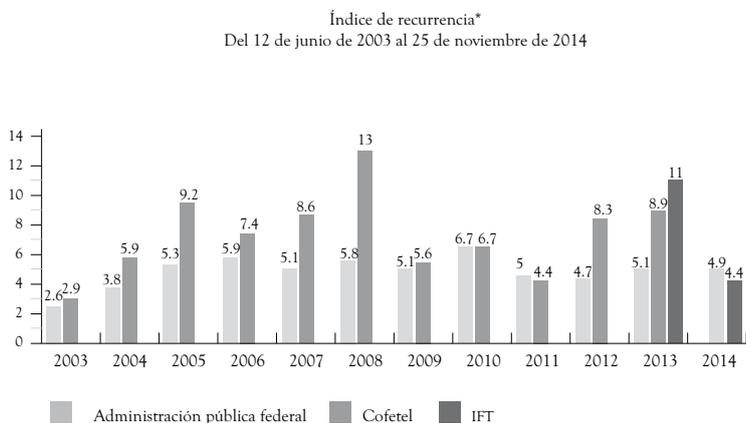


Gráfico 4. Total de recursos de revisión interpuestos en contra del IFT/Cofetel del 12 de junio de 2003 al 25 de noviembre de 2014



■ Integrante de la administración pública federal ■ Órgano constitucional autónomo

Gráfico 5. Porcentaje de solicitudes con recursos de revisión 2003-2014, APF e IFT/Cofetel



* Número de recursos por cada 100 solicitudes.

Gráfico 6. Sentido de las resoluciones de los recursos de revisión al 20 de noviembre de 2014

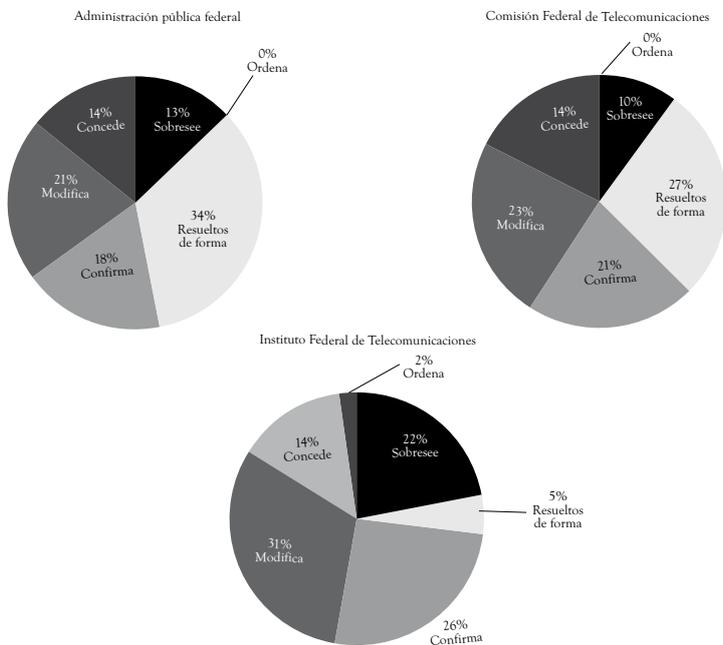
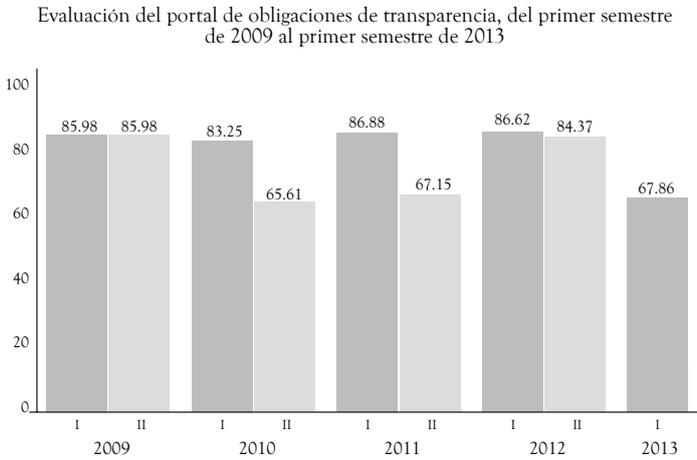


Gráfico 7. Cumplimiento de obligaciones de transparencia (artículo 7º, fracciones I a la XVII, de la LFTAIPG)**Cuadro 1.** Cumplimiento de obligaciones de transparencia (artículo 7º, fracciones I a la XVII, de la LFTAIPG)

Año	2009		2010		2011		2012		2013
	I	II	I	II	I	II	I	II	I
Nivel de cumplimiento	85.98	85.98	83.25	65.61	86.88	67.15	86.62	84.37	67.86
Financiero ¹	80.52	80.52	97.45	68.65	92.62	50.96	82.6	69.93	69.98
Regulatorio y de toma de decisiones ²	95.45	95.45	70.91	53.24	81.69	76.21	96.36	99.82	22.58
Relación con la sociedad ³	77.76	77.76	67.74	68.25	77.76	77.78	89.89	97.53	97.49
Organización interna ⁴	100	100	94.9	96.7	100	100	94.41	100	100
Otra información relevante ⁵	100	100	65.38	46.67	80	77.24	64.08	73.33	80

¹ *Apartado financiero.* Representa 44% del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del artículo 7º de la LFTAIPG: la relativa a la remuneración mensual por puesto (iv), la relativa a la información sobre el presupuesto asignado (ix), a los resultados de las auditorías (x), a la información de los programas de subsidio (xi) y a las contrataciones que se hayan celebrado (xiii).

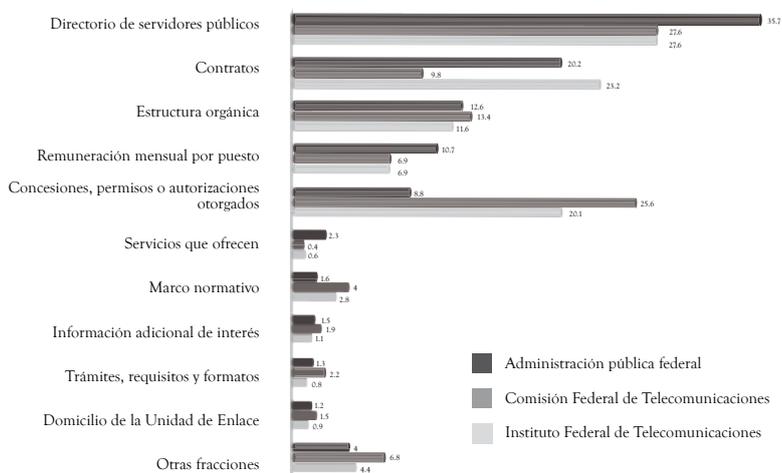
² *Apartado regulatorio y de toma de decisiones.* Representa 22% del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del artículo 7º de la LFTAIPG: la relativa a las metas y objetivos de las unidades administrativas (vi), concesiones, permisos o autorizaciones (xii), el marco normativo aplicable (xiv) y la relativa a los informes que genere el sujeto obligado (xv).

³ *Apartado de relación con la sociedad.* Representa 20% del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del artículo 7º de la LFTAIPG: el directorio de servidores públicos (iii), la información relativa a la unidad de enlace (v), los servicios que ofrece la dependencia o entidad (vii), los trámites, requisitos y formatos (viii) y en su caso, los mecanismos de participación ciudadana (xvi).

⁴ *Apartado sobre la organización interna de la dependencia o entidad.* Representa 7% del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del artículo 7º de la LFTAIPG: la relativa a la estructura orgánica (i) y la relativa a las facultades de las unidades administrativas (ii).

⁵ *Apartado sobre información relevante.* Representa 7% del indicador y se integra por la evaluación de la fracción XVII del artículo 7º de la LFTAIPG.

Gráfico 8. Consultas al portal de obligaciones de transparencia del IFT/Cofetel del 15 de febrero de 2007 al 27 de noviembre de 2014



Obligaciones de transparencia en la LFTR

De acuerdo con la LFTR, en el título segundo, capítulo I, sección I, “De las atribuciones del Instituto y de su composición” se señala lo siguiente:

ARTÍCULO 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

[...]

- II. Formular y publicar sus programas de trabajo;
- III. Elaborar, publicar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias;
- VI. Publicar los programas de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico;

[...]

- LI. Establecer los mecanismos y criterios para hacer público el acceso a la información contenida en las bases de datos que se encuentren en sus registros, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

En el título segundo, capítulo I, sección VII, “De las obligaciones de los comisionados y de la autoridad investigadora”, se menciona:

ARTÍCULO 30. Fuera de las audiencias previstas [...] los comisionados podrán tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes regulados por el Instituto, únicamente mediante entrevista.

[...]

De cada entrevista se llevará un registro que al menos deberá contener el lugar, la fecha, la hora de inicio y la hora de conclusión de la entrevista; los nombres completos de todas las personas que estuvieron presentes en la misma y los temas tratados.

Esta información deberá publicarse en el portal de internet del Instituto.

Las entrevistas serán grabadas y almacenadas en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, manteniéndose como información reservada, salvo para las otras partes en los procedimientos seguidos en forma de juicio, los demás comisionados, el contralor interno y el Senado de la República [...]

En el título segundo, capítulo v, “De las sesiones del Pleno del Instituto, de sus resoluciones, de la transparencia y de la confidencialidad de las votaciones”, aparece lo siguiente:

ARTÍCULO 47. Los acuerdos y resoluciones del Pleno del Instituto serán de carácter público y sólo se reservarán las partes que contengan información confidencial o reservada.

Las sesiones también serán de carácter público excepto aquellas en las que se traten temas con información confidencial o reservada.

[...] sólo será considerada información confidencial o reservada la declarada como tal bajo los supuestos establecidos en la LFTAIPG.

ARTÍCULO 48. Las grabaciones de las sesiones del Pleno del Instituto se pondrán a disposición en versiones públicas en términos de la LFTAIPG, se contará adicionalmente con una versión estenográfica, las cuales estarán a disposición del público a través de una herramienta de fácil uso y acceso en el portal de internet del Instituto.

ARTÍCULO 49. [...]

El sentido de los votos de cada comisionado en el Pleno será público, incluso en el caso de las sesiones privadas que se llegaren a efectuar [...]

ARTÍCULO 50. Las actas de las sesiones públicas se publicarán en la página de internet del Instituto [...]

ARTÍCULO 51. Para la emisión y modificación de reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general [...] el Instituto deberá realizar consultas públicas [...] [además] Previo a la emisión [...] deberá realizar y publicar un análisis de impacto regulatorio [...]

El Instituto contará con un espacio dentro de su portal de internet destinado específicamente a publicar y mantener actualizados los procesos de consultas públicas y un calendario con las consultas a realizar [...]

ARTÍCULO 52. El estatuto orgánico determinará los mecanismos a los que deberán sujetarse las unidades del Instituto para preservar los principios de transparencia y máxima publicidad en la atención de los asuntos y el desahogo de los trámites de su competencia.

En el título tercero, capítulo único, sección II, “De la administración del espectro radioeléctrico”, se menciona lo siguiente:

ARTÍCULO 62. El Instituto estará obligado a implementar, operar y mantener actualizado un sistema informático de administración del espectro, así como a establecer los mecanismos y criterios para hacer público el acceso a la información contenida en las bases de datos correspondientes, en términos de la LFTAIPG [...]

En el título quinto, capítulo VI, “De la neutralidad de las redes”, se señala:

ARTÍCULO 145. Los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a internet deberán sujetarse a los lineamientos de carácter general que al efecto expida el Instituto conforme a lo siguiente:

[...]

Transparencia e información. Deberán publicar en su página de internet la información relativa a las características del servicio ofrecido, incluyendo las políticas de gestión de tráfico y administración de red autorizada por el Ifetel, velocidad, calidad, la naturaleza y garantía del servicio;

El título séptimo, capítulo I, “Del Registro Público de Concesiones”, dice lo siguiente:

ARTÍCULO 177. El Instituto será el encargado de crear, llevar y mantener actualizado el Registro Público de Concesiones en el cual se inscribirán:

En las fracciones 1 a la XXII del artículo 177 se enlista la información que deberá contener el Registro, entre otras cosas: los títulos de concesión y las autorizaciones otorgadas, el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, las bandas de frecuencias otorgadas, los convenios de interconexión, las ofertas públicas que realicen los concesionarios, las tarifas al público de los servicios, y los programas anuales de trabajo del IFT, sus informes trimestrales, estadísticas e indicadores, sanciones, etcétera.

ARTÍCULO 178. [...]

La información contenida en el Registro Público de Concesiones es de consulta pública, salvo aquella que por sus características se considere de carácter confidencial o reservada, en términos de la LFTAIPG y demás disposiciones aplicables [...]

El Registro es un instrumento con el que el Instituto promoverá la transparencia y el acceso a la información [...]

Obligaciones de seguridad pública y protección de datos en la LFTR

El artículo 190 de la LFTR establece una serie de obligaciones a las empresas para cooperar con las instancias de seguridad pública. Entre éstas se encuentran el conservar los datos de las comunicaciones, por ejemplo, el nombre y domicilio del suscriptor; el tipo de servicio usado, hora, fecha y duración de la comunicación; geolocalización del aparato, etcétera. Los datos deberán ser conservados por las empresas durante dos años.

Diversas organizaciones de la sociedad civil se inconformaron y exhortaron al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai) para que presentara una acción de inconstitucionalidad. La iniciativa no prosperó porque cuatro de los siete comisionados votaron en contra.

Los problemas que suscitaron las inconformidades son:

- No hay claridad en quiénes pueden requerir los datos, pues la ley se refiere simplemente a autoridades en materia de seguridad pública.
- No es necesaria una orden judicial o no hay precisión al respecto.
- Se geolocalizarán personas, pues los teléfonos están asociados a un titular.

Debe considerarse que, con independencia de lo que indique la LFTR, los datos tratados por las empresas deberán observar los principios de licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad previstos en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares. Esto implica, entre otras cosas, lo siguiente:

- Los datos deben transferirse sólo cuando medie solicitud fundada y motivada, emitida por la autoridad competente.
- Debe incluirse en el aviso de privacidad que, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 189 y 190 de la LFTR, los datos personales del contratante de la línea podrán ser cedidos a las autoridades en materia de seguridad pública.
- Sólo pueden usar los datos conservados para fines de seguridad pública; no se podrán utilizar para propósitos distintos como fines mercadológicos o para llamar a los contactos para cobrar adeudos del cliente.
- El IFT deberá establecer en sus Lineamientos en materia de Colaboración con Seguridad y Justicia que el registro de datos de comunicaciones se refiere exclusivamente a la retención y resguardo de los datos conforme a la fracción II del artículo 190 de la LFTR, sin que contemple bajo ninguna causa o justificación el registro, intervención, grabación o conservación del contenido de las comunicaciones privadas, las cuales únicamente podrán ser resueltas por la autoridad judicial federal.
- Asimismo, el IFT debe establecer en los mencionados lineamientos la forma en que verificará el adecuado uso de la información que los concesionarios y/o autorizados entreguen

a las autoridades y a los servicios de emergencia; por ejemplo, deberá asegurarse de su borrado al término del procedimiento.

El Ifai es el órgano garante en materia de protección de datos personales y el encargado de vigilar que se cumpla la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

¿Qué es lo que falta?

El artículo 190, fracción II, de la LFTR establece que la solicitud y entrega en tiempo real de los datos se realizará mediante los mecanismos que determinen las autoridades de seguridad pública, los cuales deberán informarse al IFT para los efectos de la emisión de los lineamientos. Sobre este asunto es necesario preguntar:

1. ¿Cuántos mecanismos han sido informados al IFT por parte de las instancias de seguridad pública?
2. ¿Deben ser públicos los mecanismos para la solicitud y entrega?

El artículo 190, fracción I, de la LFTR señala que el IFT establecerá los lineamientos que los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán adoptar para que la colaboración entre instancias de seguridad, procuración y administración de justicia en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil sea efectiva y oportuna. Entonces:

1. ¿En qué estado se encuentran los lineamientos para la colaboración entre concesionarios y autoridades?
2. ¿Cuáles fueron las observaciones más significativas que serán tomadas en consideración?

Aspectos positivos en el anteproyecto de lineamientos

- No habrá grabación de llamadas ni conservación de comunicaciones.

- Establece la obligación de los concesionarios y autorizados de entregar al Instituto, en los meses de enero y julio de cada año, un informe semestral relativo al cumplimiento de los lineamientos. Dicho informe deberá contener el número total, por autoridad designada, de requerimientos de información de geolocalización y de registro de datos de comunicaciones, desglosando los recibidos, procesados y entregados.
- También indica que el IFT solicitará a las autoridades designadas, en los meses de enero y julio de cada año, un informe semestral relativo al número de requerimientos de geolocalización y de registro de datos realizados, validados como no procedentes y aquellos cuya información fue recibida en tiempo y forma.
- La información contenida en los informes anuales será publicada en la página de internet del IFT con fundamento en el artículo 7º, fracción XVII, de la LFTAIPG.
- Se creará una base de datos de dispositivos robados o extraviados; éstos no podrán reactivarse.

Propuesta para el anteproyecto de lineamientos: ¿qué es lo que falta?

- Es necesario referir lo que se entiende por instancias de seguridad (lineamiento segundo).
- Precisar que también las autoridades que reciban los datos en ejercicio de la atribución prevista en los artículos 189 y 190 de la LFTR deberán observar lo previsto en las leyes especiales en materia de protección de datos personales para el sector público (11 entidades cuentan con leyes especiales).
- ¿Qué sucede si, a juicio del concesionario, el requerimiento no está debidamente fundado y motivado? Si la autoridad considera que sí cumple pero el concesionario piensa que no, ¿quién resolverá este diferendo? (lineamiento quinto).
- En el lineamiento séptimo también se debería reconocer la facultad del Ifai en materia de protección de datos personales; y precisar que, con independencia de los requerimientos que

realice el Ifai en ejercicio de sus atribuciones, el IFT podrá solicitar información.

- Precisar la finalidad del intercambio de las bases de datos entre los concesionarios y autorizados, y del IMEI (siglas en inglés de Identidad de Equipo del Sistema Móvil Internacional) reportado como robado, extraviado o duplicado (lineamiento vigésimo segundo).
- En el lineamiento vigésimo octavo se recomienda referir de manera expresa conforme a qué normatividad se hará la interrupción de servicio de un equipo, lo anterior para dar certeza jurídica.
- En el capítulo VIII se debería adicionar un numeral, que podría ser el cuadragésimo octavo, para establecer con precisión que el tratamiento de los datos personales recabados con motivo de la implementación del 911 se realizará de conformidad con lo dispuesto en la normatividad específica de protección de datos personales en posesión del sector público.
- Se propone modificar la redacción del lineamiento quincuagésimo octavo para referir que las autoridades señaladas en los artículos 189 y 190 de la LFTR, y no sólo la administración federal, deberán observar lo dispuesto en la normatividad específica en materia de protección de datos personales para proteger los datos personales que recibirán.

Propuestas de obligaciones de transparencia en la LGTAIP

OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA PARA LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA

Uno de los principios a los que debe sujetarse el tratamiento de los datos es el de transparencia. Si bien informar a cada persona si sus datos son tratados o no por un Ministerio Público puede poner en riesgo la función ministerial, además de lo que ya se establece en los lineamientos, es posible publicitar lo siguiente:

- Tipo de requerimiento (clasificación genérica, por ejemplo, geolocalización de equipo, relación de llamadas, titulares de líneas, etcétera).
- Número de averiguaciones previas a las que fueron integrados los requerimientos realizados (número total).

OBLIGACIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS, INCLUYENDO AL IFT

- Información sobre el ejercicio del presupuesto, cuenta pública y programa operativo anual.
- Gastos de campañas de comunicación social.
- Estructura orgánica, facultades y funciones.
- Indicadores estratégicos y de gestión.
- Marco normativo aplicable.
- Directorio y currículum en versión pública de los servidores públicos.
- Perfiles de puestos.
- Remuneración mensual de su estructura, incluyendo prestaciones.
- Contratos y la información sobre los procedimientos de adquisiciones.
- Viáticos y gastos de representación.
- Programas y servicios que ofrecen.
- Versión pública de la declaración patrimonial.
- Convenios interinstitucionales.
- Condiciones generales de trabajo (contratos y convenios).
- Recursos otorgados a personas físicas y morales.
- Donaciones efectuadas y recibidas.
- Calendario de sesiones.

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS PARA EL IFT

ARTÍCULO XX. [...] el Instituto Federal de Telecomunicaciones, deberá poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- I. Los programas sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas que sean materia de licitación pública;
- II. El Registro de Telecomunicaciones, sin omitir el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencia;
- III. Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y las obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información incorporando criterios sociales y estándares internacionales, a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;
- IV. Los convenios de interconexión de los concesionarios;
- V. Los modelos de costos que aplique para resolver desacuerdos en materia de tarifas correspondientes a la prestación de los servicios de interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, y
- VI. El registro de las entrevistas a que se refiere el artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que contendrá, al menos, lugar, fecha, horas de inicio y conclusión, nombres completos de las personas presentes y temas abordados.

Conclusiones

Los organismos públicos autónomos tienen un mayor compromiso con la sociedad en el tema de transparencia por la naturaleza de sus atribuciones; por lo tanto, la responsabilidad de rendir cuentas es más evidente, de modo que sus acciones y decisiones, así como el uso de recursos públicos, deberán hacerse del conocimiento general, tal como lo dicta la CPEUM.

La reserva de la información debe apegarse estrictamente a lo señalado en la ley correspondiente, considerando que la publicidad de la información es la norma y la reserva la excepción.

En el caso del IFT, tanto la LFTR como en su momento la LGTAIP determinan con precisión lo que debe hacerse del conocimiento público; sin embargo, todavía hay cosas que definir, por ejemplo, en el ámbito de la protección de datos personales. Al respecto, es necesario armonizar las normas para cumplir, por un lado, con el principio de máxima publicidad y, por el otro, con el de máxima protección.

Reformas a las telecomunicaciones, competencia y bienestar del consumidor en la industria telefónica

Miguel Ángel Sigala Gómez*

El cambio estructural de la economía mexicana tuvo como uno de los pilares la liberalización de la economía. Por un lado, el Estado comenzó a disminuir su actividad económica a través de las privatizaciones de empresas paraestatales; y por otro lado, el país se abocó al libre comercio a través de dos grandes estrategias: 1) la reestructuración de la producción nacional en favor del sector exportador, y 2) la reducción efectiva de las tarifas al comercio internacional gracias al ingreso del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y a la firma de una serie de acuerdos comerciales entre los que destaca de manera prominente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Ante el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, las medidas del cambio de paradigma económico se presentaban como lo más plausible. Y ciertamente un mayor énfasis en el mercado ha solucionado algunos problemas para México. Por ejemplo, las privatizaciones significaron que el Estado ya no llevara la carga de empresas ineficientes, que en gran medida lo eran por pertenecer a éste y seguir una lógica política (de legitimidad y estabilidad) y no económica (generación y acumulación de ganancias). Relacionado con lo anterior, una mejor definición de los roles económicos ha contribuido a generar estabilidad macroeconómica, de manera que nuestro país ya no sufre de crisis económicas recurrentes. La liberalización comercial, por su parte, ha permitido que los

* Profesor del Centro de Estudios sobre América del Norte y de la licenciatura en relaciones internacionales de la Universidad de Guadalajara.

consumidores en México tengan acceso a una mayor variedad de productos para consumir y a precios más bajos que la que tendrían en una economía cerrada: mayor intercambio con el mundo produce más bienestar porque del exterior pueden llegar más productos y más baratos.

Así, pues, en términos generales es válido afirmar que los cambios producidos por la reestructuración económica iniciada en los años ochenta han traído dividendos favorables para la sociedad, sobre todo en sectores de las industrias manufacturera y agroalimentaria. Sin embargo, sobre otros sectores como las telecomunicaciones resulta complicado decir lo mismo; en particular, y es el tema que ocupa a esta breve ponencia, los servicios de telefonía han tenido una evolución particular desde el ya mencionado cambio de paradigma.

En 1989 tuvo lugar la reforma de telecomunicaciones que privatizó al gigante estatal telefónico Teléfonos de México (Telmex). Un debate giraba en torno a la venta de la empresa: ¿seguiría siendo un monopolio o debería dar lugar a una mayor competencia en el sector? Varios actores expresaron sus intereses ante esta reforma: los inversionistas foráneos y el Banco Mundial estaban a favor del establecimiento de firmas regionales y de la segmentación del mercado; en cambio, los inversionistas nacionales y dependencias de la administración federal como las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y Transportes abogaban por una firma integrada, es decir, una que conservara en gran medida la actividad monopólica de la otrora paraestatal (cuaderno del CIDE, p. 9). Así, en el sector de la telefonía la privatización no implicó un mercado con competencia y, por lo tanto, no significó una reducción de los precios para los consumidores.

Aún más, el TLCAN tampoco produjo grandes cambios en la industria de la telefonía porque el dominio de Telmex simplemente no fue desafiado por otras empresas. En los años posteriores a la implementación del acuerdo, empresas estadounidenses como AT&T, Verizon y Worldcom se asociaron con empresas mexicanas como Alestra, Iusacell y Avantel; sin embargo no tuvieron éxito e incluso denunciaron que esto se debía a la inequidad en la competencia

en México.⁹² Asimismo, con el paso del tiempo, la liberalización económica no se ha traducido en precios más bajos para los consumidores mexicanos –aunque sí han contado con mayor diversidad en su consumo–. De acuerdo con diversos estudios, nuestro país no tiene las tarifas más bajas de telefonía: el *Global Information Technology Report 2014*, que elabora el World Economic Forum, concluye que México tiene una de las peores calificaciones en cuanto a tarifas se refiere, al ubicarse en el lugar 129 de 148 naciones evaluadas. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, a través del *Communications Outlook de 2013*, halla que las tarifas de interconexión telefónica en México son de las más altas del organismo.⁹³

Considerando lo anterior y ante la reforma de telecomunicaciones de 2014, cabe preguntarse si la nueva ley será efectiva para generar un clima que brinde mayor bienestar para los consumidores; es decir, uno con mayor competencia y tarifas más bajas. Hasta el momento los analistas consideran que los resultados en este sentido no se pueden predecir. Sin embargo, más allá de la ley, la existencia de unos pocos jugadores en la industria hace pensar que este sector seguirá estando caracterizado por las prácticas monopólicas y oligopólicas.

⁹² Véase <<http://www.cnnexpansion.com/especiales/2013/12/11/telecomunicaciones-el-sector-rebelde>>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

⁹³ Véase <http://www.milenio.com/firmas/hugo_gonzalez/tarifas_18_289351072.html>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

El derecho de la audiencia a la democracia televisiva

Raúl Armando Canseco Rojano*

La reforma en telecomunicaciones no contempla todos los derechos de la audiencia. El derecho a una mayor oferta televisiva como mecanismo para su democratización es un factor que estimula y desarrolla una diversidad de voces, opiniones y perspectivas que benefician el contexto democrático de una sociedad. Se analizará este fenómeno y se argumentará por qué es necesaria una mayor cantidad de cadenas nacionales en nuestro país.

Introducción. En dónde inicia la democratización de la televisión

La recientemente aprobada reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión generó, desde la presentación de la iniciativa hasta su aprobación el 14 de julio de 2014, una serie de inquietudes y temas de debate que, lejos de ser resueltos con su entrada en vigencia, han adquirido una mayor relevancia.

Los derechos de las audiencias han sido uno de estos temas y una novedad en esta reforma fue la inclusión, en su capítulo IV, de una serie de derechos para las audiencias que marcan una diferencia significativa entre el concepto de consumidor y el de ciudadano. Si bien es cierto que esto representa un avance en la legislación y que por lo menos en el papel se establece esta diferencia, también lo es que persiste la necesidad de satisfacer otro derecho fundamental para las audiencias y que no queda establecido en esta ley, y que es

* Director Ejecutivo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

el derecho de la audiencia al acceso a una mayor cantidad de opciones posibles como televidente.

Análisis. Las consecuencias de la oferta televisiva concentrada

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México somos un poco más de 112 millones de habitantes; de ellos una gran mayoría forma la audiencia para los medios masivos de comunicación. Resulta difícil entender que este número de pobladores pueda encontrar en dos cadenas nacionales la información necesaria y la diversidad de opiniones y de perspectivas que le permitan comprender su entorno. Si comparamos países con mucho menos población que la nuestra, encontraremos una diferencia notable; por ejemplo, en España existen 33 cadenas televisivas, en Reino Unido 71, Italia cuenta con 67 y Alemania con 33.⁹⁴

Desde una perspectiva democrática, el pluralismo se asocia con la diversidad en los medios, que implica la presencia de voces distintas e independientes y opiniones políticas diversas. Para los ciudadanos, el contexto ideal es donde hay diversidad y pluralidad en las fuentes de contenido de los medios,⁹⁵ pues la mayor amenaza para la democracia es que desde los medios se difunda una sola forma de ver los acontecimientos, que la audiencia no disponga de otras opciones que le permitan obtener otras visiones de su mundo y que la única existente se convierta por ello en la visión dominante.

Según las teorías sobre comunicación y cultura, un principio fundamental para proteger y legitimar la diferencia de opiniones, consolidar las posiciones y espacios ideológicos, y permitir que se generen procesos de construcción social y cultural con dimensión autónoma es la posibilidad de circulación de información diversa y plural como un factor para la convivencia democrática. Esta posi-

⁹⁴ Datos del Observatorio Audiovisual Europeo disponibles en <http://cultura.elpais.com/cultura/2013/03/11/television/1363013452_826351.html>, página consultada el 14 de noviembre de 2014.

⁹⁵ Véase Gillian Doyle, *Media Ownership. The economics and politics of convergence and concentration in the UK and European media*, Londres, Sage, 2002, pp. 11 y 12.

bilidad informativa permite el contraste entre diversas perspectivas y análisis para la construcción colectiva, a partir de la realidad de contextos culturales. Dicho esquema puede garantizarse mediante la pluralidad y diversidad de medios y la expresión pública de diferentes definiciones políticas que pueden obtenerse mediante la multiplicidad de contenidos en los medios. De la misma forma, la diversidad de propietarios y contenidos se refleja en los niveles político, cultural y lingüístico.

Por el contrario, la concentración y centralización de las perspectivas en monopolios televisivos impiden la diversidad de expresiones que deben caracterizar a una sociedad democrática. Si la diversidad es garantía de pluralismo, los procesos de concentración implican en general la reducción de propietarios, la contracción de voces y una menor diversidad;⁹⁶ son un obstáculo para que los medios formen parte del proceso de democratización. La combinación de desarrollo tecnológico con intereses financieros incentiva a los grupos mediáticos para que realicen alianzas y fusiones que dan como resultado muchos medios en pocas manos. La consecuencia es que la línea editorial sea la misma en los diversos canales de transmisión, disminuyendo la perspectiva que puede tener el ciudadano individual sobre los acontecimientos de su entorno. Esto impide el ejercicio del derecho de acceso a la información para el auditorio, lo que repercute directamente en la posibilidad de la conformación de una cultura política plural para los ciudadanos de un régimen democrático.

De acuerdo con datos del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el mercado televisivo nacional presenta un alto nivel de concentración: Grupo Televisa y Televisión Azteca en conjunto concentran, de forma directa o indirecta, 95% de las concesiones, 96% de la audiencia y 99% de los ingresos por publicidad asociados con la televisión abierta comercial. Como respuesta a esta concentración, en el decreto de reforma constitucional a la Ley Federal de Telecomu-

⁹⁶ Véase Martín Becerra y Guillermo Mastrini, "La concentración mediática argentina: de eso no se habla", en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/Siglo XXI, 2007, p. 460.

nicaciones y Radiodifusión, y en el Programa de Licitación y Adjudicación de Televisión Radiodifundida Digital 2014 se estableció la posible creación de dos cadenas nacionales.⁹⁷

Conclusión. La reforma insuficiente

El surgimiento de dos nuevas cadenas nacionales puede ser un intento en la dirección correcta; sin embargo, es una medida insuficiente que sigue negando el derecho de la audiencia a una mayor diversidad de medios televisivos que permitan establecer una verdadera competencia entre las empresas del ramo, pero sobre todo que proporcionen al ciudadano acceso a diversidad de perspectivas, opiniones y voces independientes que le proporcionen una forma más completa de entender el contexto que le rodea mediante la apertura inmediata a un mayor número de cadenas televisivas. Esto sin duda contribuiría a una auténtica democratización de la televisión mexicana.

⁹⁷ Acuerdo por el que el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba el Programa de Licitación y Adjudicación de Frecuencias de Televisión Radiodifundida Digital, que se realizará durante el año 2014, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013.

La inconventionalidad de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión a la luz del Pacto de San José. ¿Colaboración con la justicia en detrimento de los derechos humanos?

Natalia Mendoza Servín*

En ningún momento de la historia del mundo, la mentira organizada se ha practicado con menos vergüenza, o por lo menos, gracias a la tecnología moderna, más eficientemente o en una escala tan amplia, que por los dictados políticos y económicos de este siglo.

ALDOUS HUXLEY

La acomodada Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

La controvertida Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014, nos ofrece una gama casi infinita de aristas y puntos que se deben discutir, que son inconstitucionales, incongruentes o contrarios al interés público, como lo señala Clara Luz Álvarez.⁹⁸ Sin embargo, en el presente escrito pretendo sólo enfocarme en aquellas cuestiones referentes al título octavo denominado “De la colaboración con la justicia”, y su capítulo único, “De las obliga-

* Asesora jurídica en materia de protección de datos personales en la Coordinación de Transparencia y Archivo General de la Universidad de Guadalajara.

⁹⁸ Clara Luz Álvarez González de Castilla, “Algunos puntos inconstitucionales, incongruentes o que contravienen el interés público de las iniciativas de leyes secundarias de telecomunicaciones presentadas por el presidente Enrique Peña Nieto el 24 de marzo de 2014. Hechos y derechos”, en *Revista electrónica de opinión académica*, núm. 20, México, IJ-UNAM, marzo-abril de 2014, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/20/art25.htm>>, página consultada el 28 de noviembre de 2014.

ciones en materia de seguridad y justicia”, específicamente en los siguientes apartados:⁹⁹

- I. Colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.
- II. Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los datos de los usuarios por 24 meses.
- III. Entregar los datos conservados a las autoridades que así lo requieran.

Al respecto, podemos percatarnos que la LFTR no se conforma con dar cumplimiento al artículo 6º, apartado B, de la Carta Magna, sino que también pretende coadyuvar con la justicia poniendo al alcance de *las autoridades competentes*¹⁰⁰ todos aquellos datos personales que faciliten el cumplimiento de sus atribuciones.

Aunque tal disposición pueda llegar a parecer en sumo maravillosa, pues de forma casi inmediata las autoridades podrán localizar certeramente a quien evade la justicia, también es cierto que la LFTR no establece límites claros para evitar las violaciones a los derechos humanos, entre los cuales podemos encontrar vulnerado el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, e incluso ver mermado el derecho constitucional de cancelación de datos personales¹⁰¹ y la presunción de inocencia.¹⁰²

Sabemos de antemano que frente a una coalición en la que se deba decidir entre salvaguardar la seguridad nacional o proteger la privacidad y los datos personales prevalecerá aquel que vele por el interés público, es decir el primero de los señalados. Sin embargo,

⁹⁹ Todos los puntos descritos en el cuerpo del presente documento derivan del artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

¹⁰⁰ Aunque todavía no sepamos exactamente quiénes son estas autoridades competentes.

¹⁰¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, artículos 6º, apartado A, fracción II; y 16, párrafo segundo.

¹⁰² *Ibidem*, artículo 20, apartado B, fracción I.

ello no significa que no deban buscarse las medidas adecuadas que pongan límites a la violación a los derechos humanos, máxime que en el caso particular la LFTR no establece quiénes son las autoridades facultadas para solicitar tal información ni mucho menos los requisitos para que de manera fundada y motivada se puedan adquirir tales datos.

Ante tal situación, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones eran las instancias idóneas para promover una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con el fin de que los ministros del alto tribunal determinaran la inconstitucionalidad de la LFTR o, en su caso, los artículos que lo fueran. Sin embargo, tales órganos decidieron no ejercer tal acción jurídica, poniéndose en duda su supuesta autonomía e independencia del resto de los órganos de gobierno.

Si solamente tales instancias podían defendernos y no lo hicieron, ¿qué otra cosa podrían hacer las autoridades mexicanas por nosotros ante tal actitud de los órganos *autónomos*?

El Poder Judicial de la Federación también debe ser acomedido

Como ya se señaló, quienes podían haber hecho algo por nosotros no quisieron hacerlo; sin embargo, parece ser que el Poder Judicial de la Federación (PJF) pudiera salvaguardar nuestros derechos humanos.

Antes de señalar lo anterior, es importante decir que el Estado mexicano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En tal sentido, México debe hacer cumplir las siguientes disposiciones:

ARTÍCULO 2°. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las

medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

[...]

ARTÍCULO 8°. Garantías judiciales [...] 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad [...]

[...]

ARTÍCULO 11. Protección de la honra y de la dignidad [...] 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación [...]

De lo anterior se desprende que México deberá proteger el derecho humano a la privacidad, los datos personales y el principio de presunción de inocencia; pero sobre todo establece que si el legislador no tomó las medidas necesarias para salvaguardar los derechos humanos, las instancias de *otro carácter*, tales como el PJF, deberán garantizar su protección. En ese orden de ideas, los juzgadores mexicanos, de conformidad con el Pacto de San José, el caso Rosendo Radilla contra el Estado mexicano¹⁰³ y la resolución del expediente Varios 912/2010 resuelto por la SCJN, deberán declarar inconvencionales aquellas disposiciones de la LFTR que violen los derechos humanos citados y no aplicarlas.

Bibliografía

Álvarez González de Castilla, Clara Luz, “Algunos puntos inconstitucionales, incongruentes o que contravienen el interés público de las iniciativas de leyes secundarias de telecomunicaciones presentadas por el presidente Enrique Peña Nieto el 24 de marzo de 2014. Hechos y derechos”, en *Revista electrónica de opinión académica*, núm. 20, México, IJ-UNAM, marzo-abril de 2014, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/Hechosy>

¹⁰³ Por citar el caso más conocido y que fue parteaguas en materia de derechos humanos para México.

Derechos/cont/20/art25.htm>, página consultada el 28 de noviembre de 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, disponible en <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm>, página consultada el 3 de marzo de 2015.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209.

Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México, México, OCDE, 2012, disponible en <<http://www.oecd.org/centrodemexico/49528111.pdf>>, página consultada el 3 de marzo de 2015.

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_140714.pdf>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

Pleno, “Expediente Varios 912/2010. Caso Rosendo Radilla Pacheco”, disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>>, página consultada el 3 de marzo de 2015.

**La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión:
perspectivas y controversias con respecto al derecho de acceso
a la información y la protección de datos personales**

*Manuel Rojas Munguía**

Desconfío de la incomunicabilidad; es la fuente de toda violencia.

JEAN-PAUL SARTRE

La reforma constitucional

Un intenso debate se ha desatado acerca de las intenciones iniciales de la reforma en telecomunicaciones. Por ejemplo, se ha dicho que el gobierno podría bloquear las señales de telecomunicación en eventos y lugares críticos, que si la propuesta permitiría que proveedores de internet censuren a placer los contenidos; y aún más, se ha señalado la posibilidad de que el gobierno federal ordene a una empresa bloquear un contenido en la red “cuando medie orden de autoridad”, y mucho se comentó sobre el hecho de que cualquier persona va ser localizable o incluso perseguida por sus publicaciones en internet, entre una y mil ideas más. Algunas cosas se han vuelto realidad –a veces en la ilegalidad–, algunas otras ya fueron descartadas; pero lo que más queda entre la sociedad son muchas interrogantes.

A la luz del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014, donde se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, habrá que preguntarse en qué casos están siendo vulnerados nuestros derechos.

* Jefe de la unidad de cultura de la transparencia de la Coordinación de Transparencia y Archivo General de la Universidad de Guadalajara.

En esta exposición acotaré brevemente la discusión al derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales. Analizaré un par de casos en los que existe el debate sobre la inconstitucionalidad de la ley, los cuales fueron discutidos en diversos foros y en distintas entidades públicas y fueron motivo de disputa.

El derecho de acceso a la información

Caso 1: artículo 30, párrafos del primero al quinto:

Fuera de las audiencias previstas en los procedimientos establecidos en esta ley, los comisionados podrán tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes regulados por el Instituto, únicamente mediante entrevista.

Para tal efecto, deberá convocarse a todos los comisionados, pero la entrevista podrá celebrarse con la presencia de uno solo de ellos.

De cada entrevista se llevará un registro que al menos deberá contener el lugar, la fecha, la hora de inicio y la hora de conclusión de la entrevista; los nombres completos de todas las personas que estuvieron presentes en la misma y los temas tratados.

Esta información deberá publicarse en el portal de internet del Instituto.

Las entrevistas serán grabadas y almacenadas en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, manteniéndose como información reservada, salvo para las otras partes en los procedimientos seguidos en forma de juicio, los demás comisionados, el contralor interno y el Senado de la República en caso de que esté sustanciando un procedimiento de remoción de un comisionado.¹⁰⁴

Considero que lo anterior constituye una restricción al derecho de acceso a la información contenido en el artículo 6º, apartado A,

¹⁰⁴ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014, artículo 30, párrafos primero al quinto, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_140714.pdf>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

fracción 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),¹⁰⁵ pues se está considerando que toda la información que se derive de las entrevistas es reservada *a priori*; es decir, no permite que se revise y, en su caso, se justifique que dicha información entra en los supuestos de reserva enmarcados en la ley y que atienden a razones de interés público y seguridad nacional. La propuesta va en contra del principio de máxima publicidad y además no se aclara qué contenidos de la información cumplen –o cumplirían– con la prueba de daño.

Con esto queda de manifiesto que el beneficio público pasa a segundo término y no se expresa el fin ni el objetivo que se busca con su restricción.

Derecho a la privacidad y la protección de datos personales

Caso 2:

ARTÍCULO 189. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan las leyes.

Los titulares de las instancias de seguridad y procuración de justicia designarán a los servidores públicos encargados de gestionar los requerimientos que se realicen a los concesionarios y recibir la información

¹⁰⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, artículo 6º, apartado A, fracción 1: “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información”.

correspondiente, mediante acuerdos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

ARTÍCULO 190. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:

1. Colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.

Cualquier omisión o desacato a estas disposiciones será sancionada por la autoridad, en los términos de lo previsto por la legislación penal aplicable.¹⁰⁶

Los artículos 189 y 190, fracción I, violan derechos fundamentales de los ciudadanos, particularmente el derecho a la protección de los datos personales.

De acuerdo con lo que establecen los artículos 6º, fracción II;¹⁰⁷ y 16, segundo párrafo,¹⁰⁸ de la CPEUM, la protección y el tratamiento de los datos personales deberán llevarse a cabo en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Acceder abiertamente a los datos y comunicaciones que se hagan desde cualquier dispositivo móvil es una invasión a la privacidad y a los datos personales de la ciudadanía. El argumento del Estado mexicano para justificar esta ley es el de la *seguridad nacional* y el combate a la delincuencia organizada; sin embargo, no se define qué es seguridad nacional ni en qué casos se puede aplicar esa clase de *localización geográfica* (¿espionaje?). Con esta incertidumbre se co-

¹⁰⁶ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, artículos 189 y 190, fracción I.

¹⁰⁷ Disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/6.pdf>>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

¹⁰⁸ Disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/16.pdf>>, página consultada el 16 de febrero de 2015.

re el riesgo de que los datos sean utilizados y tratados para otros fines, o algunos malpensados podrán decir que servirán en todo caso para proteger ciertos sectores de la política más que la mencionada seguridad nacional.

Pero seamos positivos. Si se definieran en la ley aquellos delitos particularmente graves en los cuales se pudiera requerir el acceso a esos datos, y si además estuvieran descritas las instancias autorizadas para la investigación y el manejo de ellos, entonces no habría este tipo de discusiones y no estaríamos considerando estos hechos como inconstitucionales. Por otra parte, es obligación del Estado garantizar la seguridad de los ciudadanos, pero debe hacerlo con las condiciones propicias y sin lugar a suspicacias.

Ahora bien, mientras no estemos informados sobre nuestros derechos no habrá forma de contrarrestar esta ley ni ninguna otra; mucho menos estaremos en condiciones de impulsar organismos que los garanticen.

Conclusiones

Si bien el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones renunciaron al hecho de manifestar inconstitucionalidad ante éstos y otros artículos de la ley, existió una instancia, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF), que el 13 de agosto de 2014 interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra de estos artículos 189 y 190 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual dos días después desechó su iniciativa por considerarla improcedente, al argumentar que el Info-DF sólo puede impugnar las leyes de su entidad, pero no las federales.

Considerando que dos de las instituciones antes mencionadas, el Ifai y el Info-DF, junto a las demás comisiones e institutos existentes en el resto de las entidades federativas son los *órganos garantes* del derecho de acceso a la información y que sus argumentos son insuficientes para ellos mismos (caso Ifai) o inválidos para autoridades

superiores (caso Info-DF), vale la pena hacerse algunas preguntas y eventualmente asustarse.

- ¿Quién puede garantizar cabalmente nuestro derecho de acceso a la información?
- ¿Estamos entendiendo realmente en qué consisten nuestros derechos?
- ¿Son quienes legislan los que no tienen claro el tema?
- ¿Existen entidades que pueden ejercer con impunidad más allá de sus atribuciones?
- ¿Son nuestros derechos moneda de cambio en asuntos políticos?

Es urgente la creación de un sistema nacional de rendición de cuentas y anticorrupción, pero no como un compilado de instituciones que al final terminarían en desacuerdos políticos y, por qué no, partidistas; sino como un verdadero sistema que valide, verifique, en su caso, sancione todo el proceso de fiscalización, rendición de cuentas, acceso a la información y protección de datos personales, desde su inicio en la generación de información por parte de los sujetos obligados hasta sus partes finales como los archivos. Se requiere un sistema independiente que goce de autonomía incluso para las sanciones, que éstas no sólo queden en multas o amonestaciones públicas ni que, en el peor de los casos, se deriven a los tribunales donde al final sabemos que no pasará nada.

La información, cuando es creíble, se utiliza para la toma de decisiones; pero si carece de evaluación y no hay conexión entre sociedad y gobierno existe un serio problema de fragmentación. Para que la participación ciudadana y la rendición de cuentas sean efectivas se requiere que el Estado acompañe brindando a la ciudadanía seguridad jurídica.

Muchas gracias.



LOS ORGANISMOS PÚBLICOS
AUTÓNOMOS Y SU APORTACIÓN
PARA LA GOBERNANZA
Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
EN MÉXICO

Conferencia magistral

Los retos y desafíos de los organismos públicos autónomos en la nueva gobernanza

*Luis F. Aguilar Villanueva**

Mucho aprecio y agradezco la invitación que los organizadores del Noveno Congreso Nacional de los Organismos Públicos Autónomos, particularmente el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad, me han hecho para que participe en su importante reunión nacional con una reflexión sobre los retos y desafíos de los organismos públicos autónomos (OPA). Participar en su sesión de clausura es una distinción que valoro y también una responsabilidad. Espero que mi reflexión les sea de alguna utilidad.

Mis consideraciones no versarán sobre las 11 importantes reformas constitucionales que han sido aprobadas en estos dos últimos años, que han comenzado a implementarse y que han creado nuevos OPA, pues no añadiría nada significativo a los comentarios que ustedes ya hicieron en días pasados con información y argumentación más fina y sólida. Pondré más bien a su consideración y a su crítica algunas reflexiones generales sobre la transformación que ha experimentado el proceso o el modo de gobernar en las últimas décadas y del cual los OPA son expresión, producto y protagonistas. En correspondencia, señalaré los retos que ustedes como dirigentes y miembros de estos OPA enfrentan con el fin de acreditar ante la sociedad su importancia y productividad en la conducción de específicos asuntos públicos que son esenciales y aún cruciales para

* Director del Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara.

una vida asociada segura, justa y próspera. Muy probablemente mis consideraciones no les aportarán conocimientos nuevos sobre los OPA, pero acaso les sugerirán algunos elementos útiles para su visión sobre su origen, función directiva y operación en la actual condición nacional e internacional de las sociedades.

Mi participación tendrá tres momentos. En un primer momento plantearé la cuestión de *la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos*, que es el problema político central en la actualidad, y lo haré desde dos premisas. En un segundo momento esbozaré los enfoques o líneas de respuesta que se han dado en los últimos 30 o 40 años para resolver el problema del gobernar, y ubicaré el nacimiento y la función de los OPA a partir de esos enfoques. En un momento tercero y último enlistaré algunos de los retos de los OPA en la nueva gobernanza de la sociedad.

El problema de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos

Para plantear el problema quisiera comenzar con dos afirmaciones que serán la premisa y la referencia de mi discurso. La primera premisa es: mientras en los siglos XIX y XX la cuestión política central fue *la legitimidad de los gobiernos* –cómo liberarse de gobiernos que no merecían obediencia y no tenían derecho a gobernar por su arbitrariedad, violencia, exclusión, criminalidad, su imposición en el cargo, incompetencia y corrupción; y en positivo, cómo crear gobiernos democráticos, socialmente producidos, elegidos, reconocidos, representativos y socialmente responsivos y responsables–, hoy en el siglo XXI la cuestión central y decisiva para el futuro de nuestros países y de la propia democracia es otra y se centra en *la capacidad y la eficacia directiva de los gobiernos legítimos*, en la pregunta de si los gobiernos pueden conducir a sus sociedades y en la averiguación de las condiciones que hacen posible que los gobiernos democráticos gobiernen a sus sociedades de modo eficaz, tanto en el campo de la seguridad pública y el aseguramiento de las garantías individuales y derechos como en el del bienestar, la protección y la seguridad social.

La cuestión central contemporánea se ha desplazado de la legitimidad política de los gobernantes a la capacidad directiva de los

gobernantes ahora legítimos, puesto que sus fallas fiscales, administrativas, de políticas y aun institucionales suscitan dudas y escepticismos en la ciudadanía, las cuales en numerosos países han llegado a alcanzar tonos dramáticos y expresiones catastróficas, particularmente después de la crisis financiera global de 2008 en la que muchos Estados y gobiernos, y no sólo las empresas, los bancos y los fondos de inversión, estuvieron involucrados en diversos grados y modos. En el caso mexicano actual el escepticismo se centra principalmente en la incapacidad del gobierno democrático de constituirse en el gobierno de la ley, en el gobierno pleno de un Estado de derecho, con la capacidad de controlar la violencia, la inseguridad, la impunidad, la corrupción y la complicidad entre la autoridad y la criminalidad.

La segunda premisa: desde los años setenta del siglo pasado la mayor parte de las sociedades ha cambiado su estructura y procesos fundamentales a partir de dos hechos: *la crisis del Estado social y la globalización o mundialización de la sociedad*, cuyos efectos son estructurales, han impactado todas las dimensiones de la sociedad, no han concluido aún, y perfilan un cambio de época y un mundo social y estatal postmoderno. Los dos hechos manifiestan la crisis de la sociedad del pasado y el comienzo de la sociedad del futuro, y plantean preguntas serias sobre el gobierno y los modos y alcances de su gobernar y de su administración pública en las nuevas condiciones sociales, nacionales e internacionales.

La *crisis del Estado social* en todas sus formas (*welfare*, socialdemócrata y demócrata-cristiano, de bienestar y seguridad social, socialista, comunista, desarrollista, etc.) que tuvo lugar entre los años setenta y noventa –siendo 1989 la fecha emblemática con la caída del muro de Berlín– ha sido en mucho el final de la sociedad del siglo XX, cuya criatura eminente y centro de solución de problemas fue el Estado, el Estado social, y cuyo imaginario aspiracional ha sido la revolución social. Por su parte, la *globalización o mundialización* representa el inicio de una nueva estructura y funcionamiento de la sociedad que ha comenzado a reordenar las relaciones económicas, sociales y políticas en un sentido postterritorial, posnacionalista y de referencia individual por cuanto se valora como principio el

conocimiento, la capacidad, la creatividad y la responsabilidad de los individuos, independientemente de sus vínculos e identidades sociales y de la significación que aún tengan para ellos.

Lo que acomuna a estos dos hechos que cierran el pasado y abren el futuro de la sociedad es que han planteado una cuestión inédita en la tradición y cultura política, la cuestión acerca de la *capacidad y eficacia directiva de los gobiernos* en varios asuntos de interés general fundamental, la cuestión de si los gobiernos gobiernan y bajo cuáles condiciones están en aptitud de gobernar. El planteamiento mismo de la cuestión es señal de que la percepción y apreciación social sobre las capacidades y alcances del gobierno ha cambiado.

La crisis del Estado social, que fue doble –fiscal-financiera y política–, evidenció las graves fallas del gobierno en la conducción de la sociedad, cuyas decisiones económicas equivocadas ocasionaron costos y daños a capitales, patrimonios, fuerza de trabajo calificada y proyectos de vida. Por otro lado, la escala mundial y transterritorial de la transformación económica y social en curso ha evidenciado que los gobiernos territoriales ya no tienen control o tienen un control disminuido sobre los procesos financieros, productivos, comerciales, logísticos y laborales; y que son más bien las corporaciones transnacionales o las cadenas corporativas globales las que deciden la orientación, extensión, especificaciones, precios, intereses y empleo.

Dicho conceptualmente, la crisis del Estado social evidenció la *ineficiencia* del gobierno en la conducción o rectoría de la sociedad, mientras que la globalización (aunque no sólo ella) evidencia la *insuficiencia* del gobierno y sus limitaciones directivas. Justamente en los últimos 30-40 años los gobiernos y sus sociedades han emprendido reformas legales, fiscales, administrativas y políticas con el fin de superar la ineficiencia y la insuficiencia directiva de los gobiernos. Las 11 últimas *reformas estructurales* mexicanas tienen esa intencionalidad. Pensemos, por ejemplo, en las de energía, telecomunicaciones, hacendaria, financiera, de competencia económica, laboral, etcétera.

Estas dos afirmaciones de apertura, sin entrar en detalles, quieren mostrar que el gobierno, *el proceso de gobernar o la gobernanza de*

la sociedad constituye el problema central alrededor del cual giran otros muchos problemas.

En gran medida hemos heredado y agrandado la tesis del libro *The Crisis of Democracy* (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), que por primera vez centró la probabilidad, la inminencia o el hecho de la crisis del Estado social democrático en el gobierno, en el proceso de gobernar. Por ello, introdujo los conceptos de *gobernabilidad* e *ingobernabilidad*, que se refieren a la probabilidad de que los gobiernos gobiernen o dejen de hacerlo, probabilidad que según el libro depende de *la capacidad o la incapacidad gubernamental* de responder a las demandas sociales de seguridad pública y efectividad jurídica, y especialmente a las demandas de bienestar y seguridad social universal.

En su enfoque pionero, el problema no se ubica en el Estado social, en su estructura o arquitectura institucional, en el régimen político, en su configuración (parlamentaria o presidencial, unitaria o federal) ni en la economía de mercado, cuya productividad e innovación es socialmente necesaria y provechosa. El problema de la crisis probable o real de la democracia se ubica en el proceso de gobernar del gobierno, en sus decisiones y acciones, en los instrumentos directivos que emplea (planeación, regulación, imposición fiscal, gasto, alineamiento político...), en el patrón de relación que sostiene con la sociedad económica y civil.

Desde hace 30-40 años, por primera vez el gobierno ha dejado de ser concebido como el agente con capacidad de respuesta a todos los problemas sociales y se ha convertido en problema o en el problema de la sociedad. El gobierno puede gobernar, pero puede llegar a ser desgobierno. A partir de este giro la interrogante social principal consiste en preguntarse y saber cuáles son las condiciones que posibilitan que los gobiernos tengan la capacidad de ser dirigentes, rectores, conductores y líderes de sus sociedades, y no sólo autoridades legítimas con específicos atributos y facultades.

Los OPA son parte de la respuesta que se ha intentado dar en los últimos 30 años a la cuestión del gobernar efectivo y que va desde la formación de bancas centrales autónomas hasta la formación de institutos y comisiones o consejos sobre asuntos relacionados con

derechos humanos, procesos electorales, crecimiento económico, sustentabilidad ambiental, etcétera.

Las respuestas a la cuestión

Sin entrar en detalles, ya que ustedes conocen muy bien lo ocurrido en los últimos 30-40 años, la crisis de los Estados sociales (tanto de los Estados de las sociedades industriales como de los Estados de las sociedades en desarrollo) fue fundamentalmente una *crisis fiscal*. La obligación de los gobiernos sociales de dar respuesta satisfactoria a la demanda ciudadana creciente de bienes tangibles y utilidades materiales que los derechos sociales implican –respuesta que es condición necesaria de los gobiernos sociales para mantener su legitimidad política– exigía un incesante y creciente gasto social sin que los gobiernos dispusieran de los recursos suficientes para financiar la producción, adquisición y provisión de esos bienes y servicios materiales, lo cual los condujo primero a desequilibrios entre el ingreso y el gasto, después a déficits fiscales sostenidos, y finalmente a la quiebra hacendaria, que en arrastre provocó el colapso de las economías nacionales.

La crisis fiscal evolucionó naturalmente en *crisis política*, que obligó a reformas de fondo en las democracias sociales establecidas, y que en los numerosos Estados sociales de estructura totalitaria o autoritaria como los latinoamericanos y los de Europa del Este detonó movilizaciones incontenibles de transición hacia la democracia.

Para responder a las dos crisis enlazadas, particularmente en los regímenes autoritarios, dos fueron las respuestas: *la democratización del régimen político* y *la política de ajuste de la hacienda pública*. Ajuste entendido en dos sentidos: en el sentido financiero de construir un equilibrio entre ingreso y gasto público (el llamado *saneamiento de las finanzas públicas*), y en el sentido mayor de ajuste de la economía política al realizar un ajuste o equilibrio socialmente más productivo entre la regulación del Estado y la libertad del mercado, entre Estado y mercado.

La transición democrática de los regímenes autoritarios y las reformas democráticas de las democracias sociales establecidas pusie-

ron en el centro *la institucionalidad, la representación y la responsabilidad* de los gobiernos y de la clase política (con temas de legalidad, sistema electoral imparcial, composición y actuación legislativa idóneas, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas). La política de ajuste, por su parte, puso en el centro *la eficiencia económica o costo-eficiencia* de las organizaciones, programas y desempeño del personal de la administración pública mediante la cual operan los gobiernos democráticos.¹⁰⁹

A pesar de que en numerosos países se hicieron reformas políticas y electorales sin reformas hacendarias y administrativas o viceversa, se consideró que las dos respuestas, la política y la hacendaria, formaban una unidad y debían ser complementarias con el fin de poder rehacer la efectividad directiva de los gobiernos (y la confianza social en los gobiernos), la cual implica por un lado legitimidad política y corrección institucional, y por el otro efectividad causal empírica y cambios sociales verificables.

Entre la respuesta de la democratización y la respuesta del ajuste surgen y se ubican justamente los OPA, que en parte son respuesta a los problemas de legitimidad directiva de los gobiernos, y en parte respuesta a la ineficiencia-ineficacia-inefectividad directiva de los gobiernos. La ideación y creación de las agencias ejecutivas o regulatorias independientes y autónomas obedecen a la exigencia de reconstruir la legitimidad de los gobiernos y de incrementar su efectividad, dos condiciones que en su vínculo y suma son condiciones básicas para construir o reconstruir la capacidad directiva de los gobiernos.

Los OPA son, por un lado, órganos de gobierno, autoridades públicas que se establecen con la finalidad de rehacer la confianza de la ciudadanía en la capacidad del gobierno democrático para atender asuntos públicos (institucionales, económicos y sociales) que son vitales para el bienestar presente y futuro de la sociedad.

¹⁰⁹ Sin eficiencia de gestión, desde la gestión financiera hasta la operativa de servicios públicos, las democracias están destinadas a la ingobernabilidad, como lo han exhibido numerosas crisis que han culminado en elecciones anticipadas, crisis de régimen y hasta golpes de Estado.

Dicho de otro modo, los OPA son *la respuesta institucional de gobierno más allá del gobierno*, una *respuesta postgubernamental* a la peligrosa circunstancia social de que los ciudadanos duden y desconfíen de la veracidad y seriedad del compromiso de los gobernantes para atender de manera sostenida y efectiva asuntos públicos de relevancia y de su interés.

Frente al riesgo de inestabilidad política y descomposición social que comporta el escepticismo ciudadano sobre la capacidad y rectitud del gobierno, se considera que es fundamental instituir una autoridad pública que posea un perfil diverso al dominante de los gobernantes y funcionarios de una democracia partidizada, sujeta a los movimientos y juegos de poder de los partidos, cuyo comportamiento no acredita de manera convincente en numerosos asuntos que estén realmente comprometidos con el interés público y comprometidos particularmente con aquellas decisiones de políticas públicas de larga duración que son necesarias para dar respuesta a problemas sociales crónicos, pero que son decisiones impopulares con altos costos electorales que los partidos lógicamente tratan de evitar. Sobran evidencias de la parálisis o dilación a la que nos conducen los o algunos partidos en numerosos asuntos públicos.

Por otro lado, los OPA son órganos de gobierno que, ante la complejidad de determinados asuntos públicos considerados críticos, requieren de dirigentes y funcionarios que posean un probado conocimiento experto del asunto público en cuestión y se distingan además por trayectorias cívicas incuestionadas y por una buena reputación social. La autoridad pública de los OPA descansa en la autoridad moral e intelectual de sus dirigentes, además de su impecabilidad legal que tiene el efecto de reavivar la confianza social. Dicho con tono polémico, los OPA son órganos de gobierno cuyos directivos y funcionarios son diferentes a los de un gobierno-administración pública, que está socialmente bajo sospecha por su inclinación partidista, clientelar o facciosa; o como han sido definidos por algunos autores (Majone, 2000), son *instituciones democráticas no mayoritarias* que se instituyen para hacer que la democracia mayoritaria funcione y goce de una suficiente confianza social en asuntos públicos espinosos y de fuerte inconformidad social.

En resumen, la exigencia de una democracia políticamente legítima, socialmente confiable y de una democracia directivamente eficaz y costo-eficiente se combinaron para idear, proponer y justificar el establecimiento de los OPA en razón de que en los asuntos públicos de la más alta importancia social (elecciones, derechos humanos, macroeconomía, mercados competitivos, información, etc.) sus dirigentes y miembros aseguran decisiones directivas de calidad institucional y calidad técnica, es decir, de rigurosa legalidad y de eficacia causal, sin las cuales no hay gobierno democrático con capacidad directiva.¹¹⁰

La existencia de autoridades públicas alternativas se reclamó y justificó porque su tratamiento de los asuntos públicos era creíble y confiable debido a que no se sujetaban a las contingencias e intereses de la política que, para algunas corrientes (neoinstitucionalismo, elección pública, temporalidad limitada de cargo que socava el *policy credible commitment*, el compromiso creíble del gobierno con sus decisiones de política, etc.) eran por definición una actividad públicamente ineficaz e ineficiente y manipuladora-distorsionadora del interés público.

Sin embargo, recientemente la cuestión centrada en *la ineficiencia* de los gobiernos, que fue el marco de referencia del final del siglo xx y comienzos del XXI bajo los supuestos del ajuste y del consenso neoliberal, se ha transformado o desplazado hacia la cuestión de *su insuficiencia*. En la insuficiencia del gobierno frente a la dinámica del mundo actual se basa el planteamiento actual de la cuestión acerca del gobierno. Se considera con buenas razones que los gobiernos territoriales carecen ahora de los recursos financieros, cognoscitivos, tecnológicos, productivos, organizativos y aun legales para estar en aptitud de resolver los problemas complejos y transterritoriales que enfrentan sus sociedades en las circunstancias actuales y conducirlos a la realización de metas sociales de mayor calidad de vida y más inclusivas.

¹¹⁰ Dicho sea de paso, gobernar es una acción performativa, una *acción de producción de efectos de utilidad social* y no sólo una acción discursiva, aun si es retóricamente potente.

El énfasis de años pasados en la liberalización de los mercados hasta llegar al pronunciamiento excesivo de la *governance by markets* y, en consecuencia, a exigir la disminución del ámbito de la intervención estatal, la disminución del sector público y que se reordene gerencialmente la administración pública, se justificó desde el planteamiento de *la ineficiencia* gubernamental endémica frente a la eficiencia de los mercados que, a diferencia de los gobiernos, tienen como su lógica y norma de acción la eficiencia, la costo-eficiencia (en el logro de utilidades). Desde este supuesto fue natural impulsar o recomendar que los gobiernos se constituyeran como organizaciones de mercado comprometidas con la costo-eficiencia de sus acciones y productos; y utilizar las empresas de mercado como los productores y proveedores de bienes y servicios públicos. La nueva gestión pública (NGP), la corriente dominante durante los pasados 30 años, fue la abanderada y es el ejemplar de este planteamiento y respuesta.

Sin embargo, la NGP y muchos principios del consenso neoliberal han perdido impulso justamente porque en las condiciones sociales contemporáneas el enfoque gerencial del gobierno y de la administración pública –aun en el caso de que el gobierno llegara a ser un dirigente que practica una gerencia emprendedora y comprometida con el logro eficiente de resultados, liberado del peso de múltiples reglamentos y programas superfluos, centrado en los asuntos públicos esenciales, y estrictamente racional en el manejo de las finanzas públicas– ha dejado de ser la respuesta a la cuestión crucial de cómo asegurar la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos en la actualidad debido a que los gobiernos, no obstante su buena fe, aplicación y esfuerzo, no pueden ya definir ni realizar por sí mismos los objetivos y proyectos de importancia social ni resolver los numerosos problemas públicos de escala y de naturaleza compleja que caracterizan a la sociedad actual (en los que se entrelazan componentes y factores causales diversos, no lineales, interdependientes, entrelazados, y además no todos controlables por los instrumentos del Estado o del gobierno). Y no pueden resolverlos debido a que no poseen los recursos cognitivos, tecnológicos, financieros ni políticos que son necesarios

para su solución, recursos que se encuentran además en posesión de muchos actores sociales que son gubernamentalmente independientes y que con frecuencia forman parte de redes más allá de los alcances territoriales de los gobiernos y Estados, no obstante que se interesen en diversos modos y grados en la solución de los problemas públicos que tienen consecuencias nocivas para sus proyectos particulares y/o consecuencias positivas para sus condiciones de vida.

La respuesta a la insuficiencia gubernamental desde los años noventa ha provenido del enfoque de la gobernanza y particularmente de la *nueva gobernanza*, que en varios países ha tenido desarrollos cognoscitivos relevantes y ha alcanzado formas institucionales de asociación entre gobierno y sociedad (en México, la Ley de las Asociaciones Público-Privadas en 2011 y las formas de asociación permitidas por ley en la reforma energética de 2014). El supuesto de la gobernanza consiste en el señalamiento de que los actuales problemas públicos, frente a la complejidad de su composición y su etiología a partir de los cambios que han ocurrido en la composición de las sociedades, en el funcionamiento de la economía, en las identidades de los actores sociales, y en las relaciones intergubernamentales e internacionales, demandan para su solución más recursos de los que posee el gobierno y más actores que el gobierno. Por ende, el gobierno *depende* cada vez más de otros gobiernos y de otras organizaciones tanto del sector privado como de la sociedad civil (nacionales o multinacionales) para poder cumplir sus funciones públicas y realizar los objetivos sociales de interés común; de la misma manera que las empresas del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil dependen del desempeño del Estado para alcanzar sus objetivos de negocios o para promover las causas cívicas de su convicción. Es lógico y obligado que en las condiciones contemporáneas de interdependencia entre las agencias que constituyen y animan el sistema social la sociedad modifique su forma de definir y realizar los objetivos de su preferencia vital, es decir, su forma de gobernarse, procediendo a movilizar y conjuntar todos los recursos socialmente disponibles –el poder, la ley, la producción, el conocimiento, los vínculos morales y la comunicación, entre otros.

La nueva gobernanza, sin entrar en detalles,¹¹¹ consiste en que al abordar exitosamente numerosos asuntos públicos se establece, practica y aun se institucionaliza una forma de gobierno relacional, asociada entre el gobierno y la sociedad, que se caracteriza por el hecho de que el actor gubernamental junto con actores de la sociedad económica y de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de la sociedad del conocimiento como las universidades y centros de investigación) son los coproductores, coautores y corresponsables de las decisiones públicas que definen los objetivos que habrán de alcanzar y las acciones y modos de organización idóneos para producir los objetivos, particularmente cuando se trata de objetivos de largo plazo y futuro de la sociedad que rebasan los periodos temporales del gobierno. Dicho metafóricamente, hoy el gobierno *de* la sociedad es *con* la sociedad; es una forma de gobierno en la que los ciudadanos participan cada vez más de manera decisiva desde la consulta y la deliberación, que prepara la decisión pública hasta su financiamiento, implementación, seguimiento, evaluación, etcétera.

Nos encontramos entonces hoy en un *modo postgubernamental de gobernar*, en una nueva gobernanza cuyos polos de referencia son los OPA y las asociaciones público-privadas, gubernamental-sociales, que son formas ambas de expresión de participación ciudadana en los asuntos públicos. En el caso de los OPA los ciudadanos llegan a ser autoridades públicas en sentido estricto a través de medios

¹¹¹ Por *gobernanza* hay que entender no el gobierno sino el proceso de gobernar, el cual está estructurado por instituciones que garantizan su legitimidad política y por el conocimiento científico-técnico que asegura su eficacia directiva. La gobernanza ha cambiado a lo largo de la historia de los países y los cambios son efecto del tipo de relación que sociedad y gobierno, organizaciones sociales y dirigentes políticos, han establecido para definir y asegurar la conducción y marcha de la sociedad. La característica principal de la gobernanza se debe al mayor peso o influencia que tienen el gobierno o las organizaciones sociales en la definición de los objetivos sociales preferidos y en la definición de los recursos, formas de organización y acciones para realizar los objetivos decididos. Hasta hace unas décadas la gobernanza era protagonizada o hegemonizada por el agente gobierno que tenía la capacidad de convencer, subordinar o alinear a la sociedad económica y civil, más bien necesitadas o limitadas; actualmente el grado de desarrollo alcanzado por la sociedad (informativo, cognoscitivo, financiero, organizativo o con redes internacionales) hace que el gobierno requiera dialogar, convenir y asociarse con las empresas de mercado y las organizaciones civiles y sociales, entre otras.

no electorales, aunque son seleccionados por autoridades públicas legítimamente elegidas. Se puede afirmar que los OPA son ahora la culminación de la participación ciudadana puesto que sus dirigentes son ciudadanos interesados y comprometidos con específicos asuntos de interés público, pero ajenos a la política partidaria, y son ciudadanos que toman además decisiones públicas vinculantes.

En muchos países su establecimiento ha ocasionado polémicas y muchos sectores sociales tradicionales ponen en duda su carácter de autoridad pública o recelan de su capacidad directiva. Sin embargo, los OPA han ido acreditando eficacia (no siempre eficiencia económica) y ganado la confianza social. Muchos esperamos que se funden otros OPA en asuntos públicos decisivos para el bienestar y la sobrevivencia como en los temas ambiental o migratorio; y consideramos que deben instituirse juntas de gobierno o consejos de administración al interior de los ministerios o secretarías de Estado, con composición mixta entre funcionarios públicos y ciudadanos representantes de la sociedad, con el fin de sustanciar y controlar la calidad institucional y técnica de las decisiones de política pública y administración pública de sus titulares, quienes carecen de controles. Pero este tema es harina de otro costal, aunque pertenece al mismo movimiento de nueva gobernanza que los OPA representan y protagonizan.

Algunos retos y desafíos

Seguramente tienen ustedes muy claros sus retos y desafíos inmediatos y de mediano plazo. El problema actual de los OPA no se ubica en la justificación ante la sociedad de su existencia como autoridad pública y de la validez o legitimidad de sus decisiones públicas. Las reformas constitucionales, leyes, estatutos orgánicos, procesos de selección y nombramiento de los dirigentes de los OPA y las decisiones y acciones de estos organismos independientes han ido convenciendo a la sociedad de que son gobierno y de que su proceso de gobernar sobre específicos asuntos públicos los muestra como un gobierno comparativamente más eficaz y socialmente más confiable, aun si sus dirigentes tienen otra forma de legitimidad de

cargo y su proceso directivo es de tipo colegiado. *El problema actual de los OPA no es conceptual ni institucional sino práctico*; consiste en acreditar ante los poderes públicos, los órdenes de gobierno del Estado federal y la ciudadanía que cumplen efectivamente las funciones, objetivos y atributos de su fundación para beneficio de la sociedad política, económica y civil.

Asumiendo que la capacidad y efectividad del gobierno democrático se fundamenta conjuntamente en su *legitimidad institucional* y en su *capacidad técnica*, los retos de los OPA se ubican en la dimensión institucional y en la dimensión tecno-gerencial de sus decisiones y acciones. Por el lado institucional, deben ser contados los que aún dudan de la integridad pública de los dirigentes y miembros de la OPA, de su incorrupción personal y su disposición a obedecer los imperativos legales. La exigencia ciudadana actual se enfoca más bien hacia dos puntos sensibles que, formulados negativamente, son: *el riesgo de captura por los partidos políticos y/o grupos poderosos de interés*, lo cual reproduciría contradictoriamente la triste historia de fallas y vicios del gobierno que llevó a crear los OPA; y *la opacidad* de sus deliberaciones, decisiones, acciones y resultados.

En la *dimensión institucional de los OPA* resalto algunos puntos que ustedes conocen bien. En lo referente al riesgo de la partidización de los organismos autónomos, las sospechas y las críticas se han concentrado más bien en la designación de los dirigentes, suponiendo la posibilidad de que los partidos fueren los procedimientos para colocar a sus miembros en el colegio directivo de los OPA. Por consiguiente, existe el temor de que las decisiones de los cuerpos directivos de éstos tengan sesgos y favorezcan los intereses de los partidos más que el interés público. La única manera de derrotar esta sospecha, que en el caso de que llegara a probarse sería catastrófica para la legitimidad y aceptación social de los OPA, es asegurar la transparencia y rendición de cuentas de su proceso de deliberación, decisión y actuación. El principio de *gobierno abierto*, que exigimos cumpla el gobierno en su conducción de la sociedad, debe incluir a los OPA con mayor razón, de modo que acrediten socialmente y dejen en claro a los ciudadanos que los órganos autónomos deciden de

manera autónoma y no bajo la presión de partidos ni de los grupos de poder fáctico (que no son sólo empresariales).

A través de diversos medios los OPA deben garantizar el carácter público y abierto de sus procesos de decisión y del proceso de implementación de sus decisiones autónomas. Éste es un reto, pero sobre todo un requisito crucial para la validez y la confianza en los OPA. Sabemos que algunas materias decisorias de los OPA despiertan el interés del público más que otras, por lo que los ciudadanos siguen con mayor atención la deliberación de sus dirigentes y exigen transparencia; pero todos los organismos constitucionales autónomos deben hacer accesible al público ciudadano su proceso de deliberación, decisión y actuación y hacerlo de manera fácil, sencilla y amigable (como hoy se dice). Es fundamental que los ciudadanos sepamos cuáles son las bases legales y de información en que se sustentan las decisiones públicas de los OPA, cuáles son las reglas de decisión que siguen según sus varias materias de decisión (¿unanimidad, mayoría simple calificada, voto de calidad?), y cuáles son las reglas y estándares de diálogo y discusión que siguen a lo largo del proceso de deliberación y que conducen a la adopción de decisiones específicas (¿se trata de información, evidencia, cálculos, argumentos racionales o sólo emociones de lo políticamente correcto y transacciones políticas entre las partes?), etcétera.

Sobre todo, en estos momentos de hastío de la sociedad frente a la corrupción de gobernantes y funcionarios públicos (aunque no necesariamente frente a su corrupción) debe informarse con claridad acerca de la cantidad de los recursos asignados a los OPA, el destino del gasto, los resultados e impactos del gasto y los resultados de la fiscalización del gasto. La molestia social por la magnitud multimillonaria de las cantidades asignadas a determinados OPA –que se consideran innecesarias– o por los altos sueldos de sus dirigentes –que se consideran desproporcionados–, junto con la molestia por ejercicios ineficientes de gasto en sus funciones, exige la más alta visibilidad y control social que en mucho tiene que ver con la costo-eficiencia, pero también con la integridad moral.

En continuidad, importa al público ciudadano la rendición de cuentas, conocer cuáles fueron las razones por las que se conside-

ró que ciertas situaciones eran problemas prioritarios que se debían atender y que dejaron de lado otros igualmente importantes; las razones por las cuales se adoptaron determinadas decisiones y se descartaron otras opciones de acción; las razones por las cuales las acciones decididas produjeron ciertos resultados y tuvieron ciertos impactos sociales, con brechas mayores o menores respecto de los estándares de producto y resultado que eran exigibles. La democracia es un gobierno que ofrece razones, que describe, explica, justifica sus decisiones y las defiende con argumentos ante sus críticos.

En el tema de *gobierno abierto* conviene ponderar la relación que han de establecer los OPA con la ciudadanía. El eventual celo de los OPA por su autonomía puede correr el riesgo de entenderse y practicarse como autonomización respecto de la ciudadanía en el sentido de aislamiento e incomunicación (para no ser contaminados por el mundanal ruido). Tal comportamiento es incongruente con la filosofía pública de los OPA, a menos que se creen puentes de diálogo, se facilite el acceso de los ciudadanos a la información sobre el proceso de la decisión pública o al mismo proceso decisorio a través de diferentes medios, facilitando sobre todo el acceso de aquellos ciudadanos que carecen de voz por causa de sus condiciones sociales. Aun los asuntos públicos que revisten mayor complejidad en su composición y causalidad no justifican la incomunicación de los OPA con la ciudadanía, bajo el supuesto común de la ignorancia de los ciudadanos que tienen más bien quejas, impresiones y demandas, pero que no tienen nada sólido que decir en el tema. En resumen, es imperdonable la opacidad, incomunicación e irresponsividad de los OPA en sus decisiones, que en caso de que ocurrieran terminarían por ser la versión moderna de arreglos *en lo oscuro*, como decimos, y se traicionaría el proyecto de una gobernanza democrática nueva.

Garantizada la naturaleza pública de las decisiones, *la dimensión tecno-organizativo-gerencial del gobierno de los OPA* tiene puntos problemáticos. Todos los asuntos públicos que los OPA abordan son complejos, *multidimensionales en su composición y multifactoriales en su causalidad*. No hay asuntos públicos simples, undimensionales ni unicausales de fácil control. Sin embargo, es diferente el grado

de complejidad de los asuntos que tratan los diversos OPA, y por ende es distinta la dificultad directiva de los OPA. Unos tienen tareas públicas más difíciles que otros. Para un abordaje razonablemente exitoso de los asuntos públicos complejos, enredados, espinosos y elusivos, cuatro suelen ser las condiciones básicas: *conocimiento, recursos, organización y gerencia*, siguiendo teorías de la organización y la gestión.

De entrada se requiere conocer cuáles son los componentes del problema y los factores causales que lo ocasionan y lo expanden. Una vez que se hayan identificado los componentes y las causas del problema –tarea difícil y a veces frustrante, pues no siempre es posible alcanzar un conocimiento cierto y probado–, el segundo paso consiste en estimar la cantidad y calidad de los recursos que se requieren para la solución del problema, estructurar la forma de organización apropiada para resolverlo y poner en juego procesos gerenciales de seguimiento, control y evaluación de las actividades. En estos cuatro puntos los OPA tienen y tendrán siempre problemas complicados de carácter técnico cuya solución exige saber científico, tecnológico y gerencial.

Adicionalmente, hay que recordar que la dirección de los OPA es una *dirección colegiada* –junta de gobierno, consejo directivo o consejo de administración, con algunos OPA que tienen adicionalmente consejos consultivos externos– y que la colegialidad directiva implica que los dirigentes tengan en diversos asuntos distintas posiciones sustantivas o instrumentales. El gobierno colegiado funciona sólo mediante el diálogo, la razón discursiva con diversas formas de interlocución entre los directivos participantes, motivo por el cual deben establecerse normas, estándares, procedimientos y prácticas que aseguren la racionalidad del diálogo (del *dia-logos*, es decir, la razón que construye su verdad a través de la interlocución de preguntas, críticas y respuestas). El diálogo debe sustentarse en argumentos, cálculos y evidencias más allá de la retórica discursiva o las astucias elusivas de los expertos en la conversación y la negociación. La gestión del conocimiento, saber conducir los conocimientos diferenciados y enfrentados hacia resultantes de entendimiento y acuerdo, es fundamental para que el diálogo sea

productivo y es crucial para una buena gobernanza corporativa de los OPA.

Sin embargo, los OPA tienen la gran ventaja de poder decidir autónomamente su *forma de gobierno* o *gobernanza corporativa*, definir el conjunto de sus materias específicas de decisión, sus tipos de decisión, sus reglas de decisión, y las normas y procedimientos para validar la corrección institucional y técnica de las decisiones. La colegialidad directiva de los OPA ayuda en principio a alcanzar una mayor corrección de las decisiones directivas en comparación con la dirección corporativa que tiene lugar en las organizaciones (ministerios, secretarías e institutos) de la administración pública, que se deposita únicamente en su alto funcionario directivo quien toma decisiones que carecen del control de grupos de validación decisional y que pueden provenir de personalidades de organizaciones económicas, civiles y académicas.

Los OPA tienen también la ventaja de poder definir su forma de organización. Para funcionar bien, toda organización de una acción colectiva de diferentes actores con diferentes competencias, actividades y productos tiene que resolver dos problemas fundamentales: *la distribución de la autoridad* y *la división del trabajo*. Me temo que la mayor parte de los OPA sigue mentalmente atada al modelo tradicional de una organización jerárquico-burocrática, al esquema de la burocracia como la única forma de organización pública; y me temo que lo reproducen acríticamente sin intentar otros formatos o estructuras más descentralizadas y a la vez más integradas, y no se preguntan siquiera si la organización burocrática de las viejas empresas y de los viejos gobiernos es aún la apropiada para la tarea pública en la actual situación social.

El tema de la estructura de organización acrecienta su importancia cuando hay OPA (institutos y comisiones *nacionales*) que son cabeza de una red-sistema-conjunto de organizaciones semejantes en las entidades federativas, lo cual complejiza más la conducción y rectoría porque su pluralidad y autonomía dificulta la concurrencia, comunicación y cooperación. Me cuesta ver organizaciones eficaces, eficientes y de calidad en sus productos si se pretenden organizar los sistemas nacionales a manera de burocracia, con una pirámide

de mando a la que se subordinan todos los demás organismos sin tomar en consideración ni en serio las diferencias de los entornos sociales, económicos y de recursos y equipo.

Me imagino que los OPA tienen retos importantes en el plano de su organización y dirección. Estoy cierto de que sus dirigentes y miembros tienen el talento y la competencia para diseñar o rediseñar su organización a la luz de los requerimientos de institucionalidad y efectividad directiva y administrativa en condiciones de superior pluralidad, información, capacidad e independencia de la sociedad; pero temo que inercias mentales, conceptuales y normativas reproduzcan el esquema burocrático, tanto reglamentador como fragmentador, de la operación de las áreas que componen la organización de los OPA.

Agradezco su invitación y atención. Son ustedes organizaciones determinantes para que el régimen democrático acredite su superioridad y valía no sólo en el terreno de la preservación y vigencia de los valores políticos y humanos sino también en el terreno directivo del desempeño y el rendimiento social, en el de la creación del valor público para la sociedad postmoderna en la que ya estamos y en la que desarrollamos nuestros proyectos de vida personal y asociada.

Panel de discusión

El papel de la CDHDF y otros organismos públicos autónomos en la construcción de ciudadanía y la materialización de los derechos humanos

*Perla Gómez Gallardo**

Muy buenas tardes a todas y a todos. Muchas gracias a quienes nos reciben este día en el estado de Jalisco en el marco del Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de 2014. Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) ha sido un honor ser parte de este esfuerzo interinstitucional desde sus comienzos.

La relevancia de este evento radica en dos cuestiones fundamentales. Por un lado, su continuidad; a través de un esfuerzo sostenido a lo largo de los años ha sido posible analizar con mayor fidelidad la complejidad de nuestras realidades, por ello una reflexión constante y comprometida sobre el papel de los organismos públicos autónomos (OPA) en nuestro país es fundamental.

En segundo lugar, la relevancia de este evento recae en la oportunidad para hacer frente, desde la competencia de cada OPA, a la preocupante realidad que hoy en día vivimos en nuestro país, ya que a través de las diferentes temáticas compartidas en este escenario podrá dirigirse el actuar de nuestros organismos hacia la ciudadanía mediante de la adopción de acciones que se traduzcan en la defensa de sus derechos y en el fortalecimiento de las instituciones, pues nuestra razón de ser es y deberá ser siempre la protección de las condiciones de vida y los derechos de todas las personas.

* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Este esfuerzo resulta muy valioso al concentrar una multiplicidad de servidores públicos integrantes de OPA que, a su vez, proceden de diferentes entidades federativas de nuestro país, lo que sin duda fomenta la pluralidad de perspectivas y enriquece la reflexión, ya que permite conocer problemáticas concretas de distintos contextos, pero también generar soluciones integrales a cuestiones comunes en todos nuestros organismos.

Sobre estas bases quisiera compartirles la necesidad de no olvidar las cuestiones y problemáticas sociales que dieron origen a los OPA, entre las cuales ha sido, en primer lugar, la necesidad de una respuesta frente a las demandas sociales, por lo que dichos órganos son de gran importancia para la evolución misma de todo Estado constitucional y democrático de derecho.

En particular, vale la pena considerar que el surgimiento de los OPA significa una modificación importante en la configuración de la división tradicional del poder del Estado en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, pues estos organismos no forman parte de la estructura de los tres órdenes de gobierno y tampoco están subordinados a ellos. De esta forma, son organismos que en muchas ocasiones tienen un origen constitucional y por ende están protegidos ante los demás poderes estatales para realizar sus funciones con sólida independencia y autonomía en favor de todas y todos.

Nosotros como OPA estamos llamados a dirigirnos en todo momento con la independencia antes mencionada, lo que debe reflejarse en nuestras decisiones y en el ejercicio de nuestras funciones, aprovechando la estructura orgánica que poseemos para cumplir con el objeto legal que a cada uno nos mandata. Todo ello debe dirigirse a desmonopolizar, independizar, agilizar y transparentar ante la sociedad la conducta de todas las autoridades estatales.

Precisamente por ello, en el ejercicio de nuestras funciones no podemos olvidar que nos *debemos* a la sociedad y que en todo momento tenemos que responder ante ella, pues nuestra existencia es una respuesta ante las exigencias sociales de respeto a las leyes, a la Constitución y a los derechos humanos que pudieron haber sido vulnerados por las autoridades del Estado. En ese sentido, los OPA son órganos llamados a asegurar el *equilibrio constitucional* a través

de controles sobre el ejercicio del poder público, ya que la evolución constitucional del Estado hace necesario robustecer la estructura institucional con el fin de permitir que el beneficio más amplio para todas las personas sea una realidad y no sólo palabras.

Lo anterior debe considerarse como un fortalecimiento institucional y no como el establecimiento de más elementos de problemática entre autoridades, es decir, que los OPA ejerciten una función de vigilancia del ejercicio del poder no debe significar una lucha o ruptura con las demás autoridades estatales. Al contrario, para un mejor ejercicio del servicio público debe existir siempre una coordinación con las estructuras tradicionales a través del fortalecimiento de los mecanismos institucionales, sin que ello signifique en ningún momento la subordinación de los OPA a las autoridades que están llamadas a fiscalizar.

En este punto me gustaría precisar que como OPA tenemos conocimiento de diversas problemáticas a las cuales debemos dar una solución efectiva e integral. Muchas veces nuestras decisiones pueden ser polémicas y generar cierto rechazo de parte de las autoridades que debemos evaluar. No obstante, nuestra decisión siempre deberá estar de lado de las personas, puesto que nuestra finalidad es protegerlas y asegurarles que con nuestra conducta resguardamos sus derechos y condiciones de vida frente al actuar del Estado.

Ahora bien, como lo señala el título de la presente mesa, debería existir un papel de los OPA frente a la gobernanza y a la democracia participativa. Me centraré con mayor énfasis en el segundo elemento. De la gobernanza sólo indicaré que, una vez que se comprende que los OPA son una evolución de la organización institucional que debe existir en todo Estado constitucional y democrático de derecho, entonces podemos advertir que su papel es relevante en los procesos de gobernanza dentro de un Estado.

En cuanto a la democracia participativa, los OPA en México debemos enfocar nuestras acciones a la construcción de ciudadanía en nuestro país, y no sólo a la construcción sino también al fortalecimiento de ésta. Dicha construcción sólo podrá lograrse de forma integral a través de la participación constante de todas las personas,

autoridades o no, en los asuntos de interés público y en los procesos de fiscalización del ejercicio del poder.

Por ello, la construcción de ciudadanía y la democracia participativa están sumamente vinculadas, ya que la forma de gobierno democrática puede alimentarse de manera constante de la relación entre sociedad y gobierno. En ello, la participación ciudadana debe concebirse como un motor muy valioso de la conducta estatal, pues toda y todo servidor público debe conocer y responder ante las exigencias sociales de la forma más directa e integral posible.

En dicho ejercicio de construcción democrática el papel de los OPA es relevante si estos últimos funcionan como *puentes* efectivos entre las exigencias sociales y el cumplimiento de las obligaciones estatales. Tales puentes no deben ser cerrados al final del camino sino que tienen que dejar que efectivamente exista una comunicación sólida y fluida entre la participación ciudadana y las autoridades estatales. En otras palabras, nosotros como OPA fallaremos si nos convertimos en obstáculos para las personas que acuden ante nosotros.

En cumplimiento de nuestras funciones debemos de incentivar la participación de todas las personas y tomar acciones que permitan la vigencia de una democracia participativa que se refuerce y vitalice día con día. Eso hará que recordemos que como servidoras y servidores públicos estamos obligados frente a la sociedad, por lo que la existencia de mecanismos de participación ciudadana respaldará a todas y todos para exigir sus derechos y el cumplimiento de las leyes, de la Constitución y de los tratados internacionales de los que México es parte.

El papel de la CDHDF como un organismo público autónomo

En este contexto, la CDHDF es un OPA que comparte con los demás organismos del país muchas de sus funciones y características, pero sobre todo un objetivo que debe guiar la conducta de todos nosotros: la defensa de los derechos humanos y el control, en el ámbito de sus competencias, de la conducta de las autoridades depositarias del poder público.

Para esta Comisión, a diferencia de otros organismos autónomos que pueden tener a su cargo diversas funciones particulares –electorales, contenciosas, de transparencia y rendición de cuentas, o administrativas–, el respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos es su razón de ser y una obligación que debe cumplirse a través de todas sus acciones. Por ello, este organismo ha buscado, mediante su proceder, impulsar la materialización efectiva de los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan en la ciudad de México, a través de la exigencia del cumplimiento de las leyes, de la Constitución y de los tratados internacionales ratificados por México.

De esta forma la CDHDF, gracias a su especialización en materia de derechos humanos, realiza una fiscalización permanente del ejercicio del poder público por parte de las autoridades del Distrito Federal, quienes están obligadas a respetar los derechos humanos. Dicha fiscalización se materializa en acciones de defensa –por medio de la recepción de quejas y emisión de recomendaciones por violaciones a derechos humanos– y de respeto y promoción de los derechos humanos.

Con el fin de dar cumplimiento a este objetivo, es esencial que la Comisión pueda hacer ejercicio de todas sus facultades en un marco de una autonomía efectiva, por ello debe respetarse su autonomía normativa, orgánica, funcional y financiera. Es decir, que se respete su carácter de OPA, ya que de lo contrario se vería imposibilitada para atender funciones coyunturales o permanentes del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En este punto vale retomar la trascendencia de la democracia participativa en la construcción de ciudadanía, y en concreto su importancia para la materialización efectiva de los derechos humanos. Para la CDHDF la participación ciudadana constituye uno de los pilares fundamentales de construcción de una cultura de respeto a los derechos humanos de todas y todos, pues a través de una interacción directa de las y los servidores públicos de la Comisión con la ciudadanía es posible dar cabal cumplimiento a su objeto legal.

De esa forma, el contacto cotidiano con las personas que acuden ante la CDHDF constituye el motor que alienta el actuar de esta ins-

titución. La cercanía expresada permite a la Comisión acceder de primera mano a las exigencias sociales, y por lo tanto obtiene un mayor sustento para la exigencia del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal.

Por lo anterior, puede advertirse cómo el ejercicio democrático participativo puede y debe constituir un canal sólido e integral de interacción con las instituciones a través de los OPA, y cómo el diálogo y vinculación fluida entre éstos y la sociedad es una necesidad y una obligación que no puede desatenderse.

Es necesario que para cumplir de manera auténtica con nuestro papel contemos día a día con especialización en nuestras áreas de acción y no nos guiemos por intereses partidistas o situaciones coyunturales sino con estricto apego a la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad. En la medida en que tengamos y resguardemos nuestra independencia respecto de los poderes tradicionales y evitemos cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, aseguraremos y garantizaremos nuestra autonomía.

Para concluir, me gustaría señalar que el proceso de construcción de ciudadanía y de un Estado constitucional y democrático de derecho deberá realizarse atendiendo las necesidades sociales, y nosotros como OPA debemos asegurar que desde nuestro ámbito de competencia ese proceso se desarrolle en beneficio de las y los ciudadanos, siempre recordando nuestro origen y sin olvidar que nos debemos a la sociedad y a ella debemos responder.

Seamos puentes, no obstáculos. Muchas gracias a todas y a todos.



Congreso Nacional de
Organismos Públicos
Autónomos
Jalisco 2014

MESA DE TRABAJO:
LOS ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS,
FORTALECIENDO LA DEMOCRACIA
Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Aspectos generales

A la Mesa IV. Los organismos públicos autónomos, fortaleciendo la democracia y participación ciudadana asistieron 48 participantes y siete ponentes: Mireya González Corona, consejera del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (IAIPGH); Mario Alberto Ramos González, consejero del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco; Miriam Ozumbilla Castillo, consejera del IAIPGH; Brenda Rodríguez Alatorre, de El Colegio de Jalisco; José Alberto Venegas Serna, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Arcelia Guerrero Castro, consejera del Instituto Electoral Veracruzano; y Carlos González Martínez, consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Contexto general

En la mesa se abordaron los ocho ejes de análisis que a continuación se mencionan:

- a) Valores para gobiernos abiertos.
- b) Participación ciudadana en el sistema democrático.

* Director de Desarrollo Institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

- c) Organismos constitucionales autónomos y democracia.
- d) Transparencia y protección de datos personales para la participación ciudadana en procesos archivísticos.
- e) Participación ciudadana de la mujer y reforma electoral 2014.
- f) Presupuesto participativo y sistemas democráticos.
- g) Democracia y transparencia.
- h) Organismos públicos locales: democracia y participación ciudadana.

La dimensión de la participación ciudadana fue analizada desde diferentes ángulos, tanto teóricos como conceptuales, y mediante la presentación de experiencias adecuadas para observar su desarrollo y debilidades, así como para precisar los retos que es necesario enfrentar con el fin de hacer efectivos los cambios constitucionales que son la base transversal del Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos Jalisco 2014.

Desarrollo de la Mesa

VALORES PARA GOBIERNOS ABIERTOS

Nuestra sociedad está pasando por momentos difíciles, pero puede encontrar soluciones que perduren por medio de la formación en valores, ya que por este medio es posible la construcción de ciudadanías para la transformación y mejora significativa de los entornos social, político y económico.

De lo anterior se esperaría un alto nivel de impacto en los funcionarios para que rindan cuentas de forma efectiva y comprometida con la población a la que le prestan servicio, a través del modelo de gobierno abierto. Un gobierno abierto necesita de una sociedad abierta con valores y que viva con integridad, responsabilidad, respeto, honestidad y compromiso, es decir, buscando el bien común.

Se requiere, por tanto, de un proceso de formación en educación cívica a partir de dos estrategias básicas: sensibilización y capacita-

ción en temas de acceso a la información, asignación presupuestal y gasto por objetivos –por mencionar algunos aspectos que no se transparentan en la mayoría de los municipios a menos que se solicite– dirigidas a funcionarios y servidores públicos.

De la misma forma, deben considerarse tanto la evaluación de los sujetos obligados a través de sus portales de transparencia como la creación de espacios amplios para apoyar el impulso de experiencias de formación que favorezcan cambios en todos los niveles de gobierno, empezando por municipios y delegaciones.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Tanto la evidencia empírica como los estudios académicos indican la existencia de un acentuado pesimismo por parte de la ciudadanía en lo relativo al tema de seguridad pública. Dicho agobio está representado por sentimientos de indignación, impotencia y vulnerabilidad frente a los reiterados ciclos de violencia vividos en el país; aunque cabe destacar que la inseguridad pública no es la única preocupación social profunda, puesto que también lo son la pobreza y la desigualdad que padecen millones de personas en México.

De ahí que se esperaría la implementación de acciones concretas en el marco de la Estrategia Nacional para la Educación Cívica, coordinada por todos los organismos públicos autónomos (OPA), a la cual se sumaría el uso intensivo de la tecnología, comenzando por las redes sociales, las plataformas de gobierno y las demás herramientas novedosas que permitan incentivar a la ciudadanía a participar en la creación y fomento de una cultura en favor de la transparencia y la rendición de cuentas, especialmente dirigida a la población joven.

En consonancia de lo anterior, se tendría que apoyar y fortalecer a las organizaciones civiles como actores sustantivos de la participación ciudadana actual, además de crear espacios para una agenda de trabajo con iniciativas regionales o nacionales, como la Red de Participación Ciudadana de Guadalajara.

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y DEMOCRACIA

Los órganos constitucionales autónomos ayudan al avance de la reforma del Estado y son el resultado de “los esfuerzos por garantizar la plena operación del Estado de derecho, la rendición de cuentas y la democratización del Estado”.¹¹²

Es importante mencionar que en la mayoría de estos órganos se carece de leyes que los organicen y marquen las pautas para su correcto funcionamiento. Aunado a ello, se debe observar que la creación de tales instancias es una oportunidad para que el centralismo no se cuele en nuestro sistema de gobierno; además, de que no se debe perder de vista el aporte fundamental de estos institutos para el avance en la rendición de cuentas y la transparencia.

Es importante señalar que en la designación de las cabezas de estos organismos se debería tener especial cuidado, sobre todo porque no son cargos de elección popular; por ende la designación colegiada debe ser garantizada, ya que de lo contrario la dependencia hacia alguno de los poderes del Estado amenazaría la naturaleza misma de los OPA.

TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES PARA
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROCESOS ARCHIVÍSTICOS

En este tema se debe tener claro que, independientemente de las funciones sustantivas realizadas, dejar evidencia de tales acciones en archivos genera el sustento histórico para la conformación gradual de la memoria institucional y permite, por tanto, el análisis del contexto histórico que viven las instituciones públicas.

Los OPA deben tener una adecuada aplicación de la archivonomía a partir de procesos de capacitación y actualización del personal, particularmente de los responsables de las oficinas de transparencia, para dar correcto tratamiento y protección a los datos personales

¹¹² John M. Ackerman, *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI/IIJ-UNAM, 2007, p. 17.

y así cambiar los paradigmas de nuestros procesos de transparencia para la preservación del patrimonio documental en México.

Así, la materia archivística es el primer paso e indicador para llegar a una adecuada gestión documental que respete y cumpla cabalmente los procesos de transparencia y protección de datos personales.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA MUJER Y REFORMA ELECTORAL DE 2014

La reforma constitucional y legal formuló una respuesta a las demandas de las mujeres en cuanto a ser tomadas en cuenta en los cargos de elección popular y cerrar la brecha de participación política con los hombres.

El liderazgo de las mujeres deberá estar garantizado con las prerrogativas que el legislador consideró elevar en un punto porcentual, lo que podría traer como consecuencia que se inviertan los papeles al sentirse el género hombres vulnerado por no contar con un trato de paridad debido a que la ley no contempla un porcentaje específico para este género.

Por lo anterior se necesita que 3% de las prerrogativas para lograr el liderazgo femenino se encamine en aquellos distritos donde los resultados en la última elección hayan sido favorables a las mujeres, y cumplir con la premisa de autonomía al postular a las mujeres mediante encuestas para que tengan mejores condiciones de competencia.

Todo lo anterior debe realizarse bajo una estrategia donde las propias mujeres sean las que preparen a los cuadros de mujeres, tomando como referencia las experiencias probadas en la región y en México.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y SISTEMAS DEMOCRÁTICOS

Desde su aprobación en 1998, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se ha convertido en referente nacional debido a la gran cantidad de mecanismos de democracia participativa existentes.

Actualmente esta ley cuenta con 12 mecanismos no permanentes y cuatro permanentes de involucramiento ciudadano. La experiencia de implementación del presupuesto participativo del Distrito Federal ha venido a refrescar la perspectiva de la democracia participativa en nuestro país, y ha servido para recordarle a la población que existen formas directas de involucrarse y contribuir con los procesos democráticos que actualmente se llevan a cabo en México.

DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

La transparencia y la rendición de cuentas son importantes en el ejercicio democrático debido a que los electores son cada vez más capaces de allegarse información sobre conductas y logros de los entes públicos, adquiriendo con ello un firme conocimiento de causa que es determinante para el ejercicio de su derecho a ser y estar informados.

De este modo, la transparencia y la rendición de cuentas dan como resultado una participación ciudadana directa, clara y efectiva; asimismo, procuran elementos para establecer un gobierno abierto y favorecedor de la creación de canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la participación ciudadana mediante un escrutinio crítico y bien informado a través de mecanismos veraces.

ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES: DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La evolución del sistema electoral mexicano no deja lugar a dudas: en breve tiempo ha experimentado cambios sustanciales y, en ese escenario, las autoridades locales han sido quienes en múltiples ocasiones han logrado modernizar, optimizar y facilitar procedimientos, instrumentos y reglas que inclusive resulta complicado implementar en el ámbito federal. En cuanto a procedimientos de participación ciudadana, cabe señalar que los organismos locales se han colocado a la vanguardia.

Por lo anterior es necesario reconocer que los organismos locales no concentran su actividad en la organización de procesos electo-

rales y por ende su funcionamiento no se limita a determinados periodos, como erróneamente se argumenta. Por el contrario, de manera cotidiana y permanente desarrollan funciones y ejecutan acciones en materia de educación cívica y difusión de la cultura democrática, por citar uno de los aspectos que mayor impacto tiene en la población.

Acuerdo de la Mesa

Quienes participaron en la mesa de trabajo dedicada al análisis de los aportes de los OPA en el fortalecimiento de la democracia y participación ciudadana coincidieron en que el sistema democrático actual en México es resultado y logro –en gran medida y más allá de las diferencias que se expresan en la discusión teórica respecto del método o los contenidos del propio sistema democrático– de los movimientos sociales y políticos locales, regionales y nacionales que, inspirados en los valores de libertad, justicia y respeto a los derechos humanos, han conseguido –tanto formal como materialmente– modificaciones en el marco constitucional y en las políticas públicas para conseguir condiciones que permitan la plena igualdad para intervenir en asuntos públicos. Esto permite, asimismo, evaluar las responsabilidades de los operadores de las instituciones del Estado, porque es en dicho aspecto donde la ciudadanía participa de manera más intensa y cotidiana al calificar los actos de la autoridad a través de los mecanismos de *accountability* vertical y horizontal.

Desde este punto de vista, la democracia no sólo tiene que ver con la legitimidad que obtienen los gobiernos a partir de los comicios sino también y principalmente con la evaluación diaria que se hace de su desempeño por parte de las y los ciudadanos de forma individual u organizada. Por lo anterior, se propone:

- Reconocer que si bien hay avances en el reconocimiento de la participación ciudadana, éstos son insuficientes y por ello se hace indispensable que se amplíen las condiciones para la transparencia y el acceso a la información pública a través

de la voluntad política expresada en el modelo de gobierno abierto, con el fin de proteger la autonomía de esos órganos y aumentar la credibilidad en las nuevas instituciones democráticas.

- Implementar de forma efectiva el marco institucional que confiere facultades a las y los ciudadanos para sujetar los actos de los gobernantes al marco legal, además de impulsar una cultura cívica con valores que inciten a la autoridad y los gobernados a actuar con honestidad en los asuntos públicos, ya que este orden político debe generar credibilidad y confianza.
- Incentivar la crítica ciudadana para involucrar a todos y todas en la búsqueda y encuentro de soluciones y alternativas en los problemas derivados de los asuntos públicos, con el fin de mejorar la eficiencia en las formas de gobierno y aumentar la calidad de la propia participación ciudadana, el respeto irrestricto a los derechos humanos y la efectiva rendición de cuentas.

En resumen, se sostiene que con esta forma de proceder es posible fortalecer y aumentar la legitimidad democrática de las instituciones públicas y de sus operadores.

Valores para impulsar gobiernos abiertos

Mireya González Corona *

Resumen ejecutivo

Nuestra sociedad está pasando por momento difíciles que pueden encontrar una solución que perdure por medio de formarnos en valores, ya que así nos convertiremos en ciudadanos responsables que elegimos participar y hacer mejoras significativas en nuestro entorno, y tendremos funcionarios que rindan cuentas de forma efectiva y comprometida con la población a la que le prestan servicio.

Para tener un gobierno abierto (GA) necesitamos una sociedad abierta con valores que viva con integridad, responsabilidad, respeto, honestidad, compromiso y buscando el bien común.

Antecedentes

Vivimos en un momento coyuntural en el que en diferentes países del mundo ya no sólo se habla de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales, sino que tales conceptos se viven en un mayor o menor grado. Se toman acciones que antes serían impensables: se castigan la impunidad y la corrupción, y se devuelve dinero no lícito al erario. Aún así, apenas son muestras de lo que se espera y falta mucho para lograr que este concepto se sociabilice y se adopte en todos los poderes y órdenes de gobierno de México.

* Consejera del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo.

En el mundo entero se busca una mayor gobernabilidad, más clara y transparente. Muestra de ello es que en 2011 se creó la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP, por las siglas en inglés de Open Government Partnership) con nueve países, y a la fecha son 65 países que se han adherido voluntariamente y han contraído compromisos para fortalecer la gobernabilidad democrática. En septiembre de 2014, México asumió la presidencia del órgano directivo de la AGA, con la responsabilidad y compromiso que ello implica. En México existe el compromiso con el GA y la transparencia como cultura, no como moda; diversas acciones se están llevando a cabo para conseguirlo.

Definición de gobierno abierto

El concepto de gobierno abierto no está bien definido, pero básicamente se refiere a la forma de interacción entre el gobierno y la sociedad para consensar y tomar decisiones conjuntas, buscando priorizar demandas sociales, con el fin de lograr el bien común y el desarrollo económico. Es una herramienta para gobernar democráticamente y se potencia con el uso de tecnologías como gobierno electrónico, datos abiertos, aplicaciones en teléfonos celulares, etc. Sus pilares son la transparencia, la colaboración institucional, la participación ciudadana y la integridad.

Actualmente, gracias a la tecnología y a los usos de los medios de comunicación, existen diferentes expectativas ciudadanas. Tenemos ciudadanos más y mejor comunicados que esperan más de sus gobiernos y quieren mayor participación. Ante la escasez de recursos públicos, éstos se tienen que utilizar de manera más eficiente, clara, oportuna y transparente, ya que existe falta de confianza y desencanto en las instituciones y en los funcionarios públicos.

El motivo del presente ensayo no es discutir sobre el estado actual de los gobiernos ni sobre los retos o perspectivas que se ofrecen para llegar a ser verdaderos gobiernos abiertos. Trata, en cambio, acerca de la importancia de la formación en valores para poder vivir en gobiernos abiertos.

Se trata de invertir en capacitación para promover prácticas de transparencia, ética e integridad; así como de invertir en formación en valores en todos los niveles educativos para lograr una cultura de integridad, honestidad, responsabilidad social, compromiso, respeto, solidaridad y bien común.

Generalmente, cuando se habla de corrupción, de enriquecimiento ilícito, el enfoque está en los funcionarios públicos cuando en realidad la corrupción es un hilo de dos cabos y al extremo del otro está el ciudadano. El *dar mordidas* se ha vuelto una *necesidad* para conseguir contratos o para evitar multas cuando en realidad esta práctica frena el desarrollo económico al reducir los ingresos de quien incurre en ella.

En el Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo tenemos la oportunidad de liderar proyectos concretos, tanto en educación y formación en valores en todos los niveles educativos como en participación ciudadana y de capacitación a los diferentes sujetos obligados, para comprometerlos con esta cultura.

Existe una ley de transparencia, sus reformas constitucionales y la nueva ley general en proceso, pero no ha habido consecuencias en la transparencia que conduzcan a un mejor gobierno y a que disminuya la corrupción. El esfuerzo se queda corto, pues no hay castigos ni se viven los valores plenamente.

Pero con castigar a funcionarios corruptos no se resuelve el problema de la corrupción y la impunidad. Se sigue reproduciendo el problema con otros funcionarios. No existe una rendición de cuentas que documente la toma de decisiones, acuerdos, contratos, licitaciones, ingresos, gastos, etc., en tiempo real; se criban, se limpia la casa facilitando la corrupción. El acceso a la información, la asignación presupuestal y el gasto por objetivos no se transparentan en la mayoría de los municipios a menos que se solicite.

En México se cuenta con un índice para evaluar a los sujetos obligados a través de sus portales de transparencia. Desgraciadamente, la gran mayoría de los municipios tienen calificación reprobatoria. Durante varios años no se impartió la materia de civismo en las

escuelas. No se da importancia a los valores ni se pide reconocida honorabilidad para ocupar puestos públicos.

La estrategia para que las reformas que están en proceso en México realmente beneficien a la población y produzcan un desarrollo económico es la sensibilización y capacitación en valores para producir un cambio en todos los niveles de gobierno, empezando por municipios y delegaciones –donde se tiene contacto directo entre funcionarios públicos y sociedad civil–, para lograr garantías de transparencia, vigilancia pública y acciones propositivas, y rendición de cuentas plenas:

- Capacitación a funcionarios públicos en materia de transparencia, rendición de cuentas plenas, *valores*, multas y castigos.
- Sensibilización a ciudadanos para asociarse y vigilar a los sujetos obligados, y ser propositivos en mejoras para la sociedad.
- Capacitación a la sociedad civil, empezando por las escuelas, sobre valores como la integridad, la honestidad y la responsabilidad como únicas formas de erradicar la corrupción, la impunidad y la deshonestidad.

La mentira y el hacer trampa se han vuelto una práctica común para mucha gente desde la más tierna infancia. Hasta se puede vivir honestamente, pero diciendo muchas mentiras. Parece ser que la deshonestidad se ha vuelto una forma fácil de salir adelante y adquirir poder y dinero. “El que no transa, no avanza” dice el dicho; y quienes lo practican hasta presumen sus *hazañas*, pareciendo ellos muy listos y las víctimas, los tontos. “Mi palabra es mi contrato” se ha vuelto una frase del siglo pasado. “Si todos lo hacen, no debe ser tan malo”; la pena por decir mentiras se ha evaporado. Si no tenemos conciencia de la pena por haber hecho algo malo quiere decir que no hemos hecho mal. No se distingue el bien del mal, se silencia la mentira. Mentir, transar y robar cambian el estilo de vida de una comunidad y de una nación.

En este siglo, pareciera que la honestidad y la confianza ya no son parte de nuestra cultura. *Dictum meum pactum*, “mi palabra es

mi contrato”, pareciera anticuado. Si todos fuéramos honestos, responsables y comprometidos no tendría que haber órganos garantes que resguarden los intereses de los ciudadanos. La deshonestidad requiere más leyes, más formas, más trabajo que *alguien* tiene que pagar. Las consecuencias de la mentira y la deshonestidad afectan a la economía de una nación.

Impulsar concursos de dibujo, fotografía, *spots* de radio y cortometrajes que promuevan la transparencia, rendición de cuentas plenas, honestidad, responsabilidad, compromiso e integridad. La propuesta de capacitar en valores, tanto a funcionarios públicos como a estudiantes y sociedad civil, incentiva gobiernos abiertos. Si estamos conscientes de la importancia de vivir una vida con integridad; denunciando la deshonestidad, corrupción e impunidad; y viviendo con honradez, responsabilidad y compromiso, no necesitamos invertir en policía ni en organismos que garanticen la seguridad y el crecimiento económico. Los recursos económicos se invertirían en educación, salud, ciencia y tecnología, creando comunidades más desarrolladas y con ciudadanos críticos, proactivos, creativos y responsables, ya sea que les toque servir como funcionarios públicos o sean parte de la iniciativa privada, pero todos buscando una mejora continua, eficiencia, aprovechamiento de recursos, superación y desarrollo.

La realidad se puede cambiar. No basta con hacer esfuerzos para dar a conocer lo que es el GA, sus herramientas, definiciones y pilares: transparencia, colaboración, participación e integridad. No basta con empezar a utilizar las herramientas para lograr mayor transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales. No basta con mejorar en el índice mundial de corrupción, impunidad e enriquecimiento ilícito. Necesitamos formar una sociedad abierta a la transparencia, honestidad, respeto, responsabilidad, compromiso e integridad para vivir realmente en una democracia donde todos nos beneficiemos. Solución proactiva, no reactiva. Solución en la que todos estamos involucrados. Solución en la que todos necesitamos tener valor para educar y vivir con valores.

La participación ciudadana como solución

Mario Alberto Ramos González*

México, nuestras instituciones y nuestra democracia necesitan respuestas y soluciones que reclama nuestro contexto actual. Un contexto en el que 67% de los ciudadanos en México tiene la percepción de que vive en una ciudad insegura, en tanto que 27.4% afirma que la situación continuará igual. Lo anterior evidencia el pesimismo que los ciudadanos tienen en materia de seguridad pública; pesimismo que es reflejo de la indignación, impotencia y vulnerabilidad en la que nos encontramos.

La inseguridad pública no es la única preocupación de los mexicanos. La pobreza y la desigualdad también son problemas que padecen millones de habitantes del país, según refiere el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, institución que señala que 45.5% de los mexicanos vive en pobreza, lo que significa que alrededor de 55.3 millones de personas se hallan en esta condición.

El desempleo es otro problema que lastima a millones de mexicanos. No obstante que en el último año se ha reducido ligeramente esa problemática, aún 4.8% de la población económicamente activa, es decir 2.5 millones de mexicanos, continúa sin tener un empleo. Pero no es la única problemática relacionada con el empleo, ya que 59% de los empleados tiene un empleo informal, lo que provoca problemas adicionales a la sociedad y al gobierno.

La inseguridad, el desempleo y la pobreza son algunas de las causas que provocan la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones, así como la pérdida paulatina de legitimidad de las autoridades

* Consejero electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

gubernamentales. Para corroborar lo anterior, basta con revisar la última evaluación de confianza en las instituciones que elabora la empresa Consulta Mitofsky, en la cual se señala que la institución mejor evaluada es la Marina, con 8.3 puntos; y luego el Ejército, con ocho puntos. En contraparte, las instituciones peor evaluadas son la policía, con 5.8 puntos; y las instituciones político-representativas como los partidos políticos, los diputados y los senadores.

Los anteriores datos expresan la manera en que los mexicanos pensamos la política y las instituciones. Para reforzar el argumento anterior, comparto otras cifras que ayudan a explicar nuestro contexto actual. Veamos: 80% de los mexicanos percibe a la política como algo complicado, según la encuesta de cultura política realizada por la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Por otra parte, entre 90 y 97% de los jóvenes jamás ha pertenecido a alguna organización, ya sea deportiva, política o religiosa; y, por último, 86% de esos jóvenes declara que el voto es poco o nada efectivo. Estos datos son tomados de la encuesta de cultura política de los jóvenes hecha por el Colegio de México. Hay apatía respecto de la política, hay desconfianza en los políticos.

Las manifestaciones constantes en la capital del país y en otras ciudades por diversos motivos, la desaparición de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa y la reacción social provocada por este suceso, además de todos los datos que he compartido con anterioridad, nos hacen reflexionar sobre las alternativas de solución que se deben emprender para mejorar el contexto nacional. Pareciera que resolver éstos y muchos otros problemas cotidianos que he señalado es tarea y responsabilidad exclusiva de los gobiernos. Y déjenme decirles que esto no es así. El gobierno no puede solo con el paquete, el gobierno requiere (aunque algunos gobernantes no lo crean y otros no lo quieran) de la participación de la sociedad civil y de otros sectores de la sociedad como los empresarios, las universidades, los artistas, etcétera.

Los ciudadanos juegan un papel fundamental en la solución de los problemas nacionales. Los ciudadanos deben participar e involucrarse y dicha participación debe ser activa, informada y consciente. Permítanme compartirles dos reflexiones sobre el tema:

La participación ciudadana no implica burocracias; la participación ciudadana no implica grandes pactos, cabildeos y negociaciones entre partidos políticos, y tampoco implica grandes reformas a la Constitución y a las leyes.

Afirmo que la participación ciudadana no implica un proceso burocrático porque, en su estricto sentido natural ésta debe surgir de la consciencia y el compromiso de los ciudadanos y no esperar la iniciativa de las instituciones.

Los ciudadanos son los protagonistas de esta obra llamada democracia y son ellos, sin que esperen el llamado de las instituciones de gobierno o de los partidos políticos, los que determinan el tiempo y la forma de su participación.

No obstante, hay que decir también que los ciudadanos no tienen el *monopolio* de la participación ciudadana; también las instituciones tienen la responsabilidad de fomentar la acción de los ciudadanos en cualquier actividad de índole pública y política. Cuando hablo de instituciones no sólo me refiero a partidos e instituciones de gobierno sino, de manera especial, me refiero a los organismos públicos autónomos (OPA).

Es responsabilidad compartida: nosotros, como organismos autónomos, cargamos en nuestra espalda la gran responsabilidad de actuar como defensores y promotores de los derechos de los ciudadanos, a la vez que incrementamos la cultura cívica y la educación para la democracia.

Si bien los institutos electorales en los comicios materializamos la posibilidad de que el ciudadano pueda elegir a sus representantes, también debemos tener claro que no es la única tarea que tenemos. La legislación en Jalisco nos faculta para promover y organizar los mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular; y al cumplir con esta responsabilidad también debemos trabajar en coordinación con otros OPA para incentivar la participación ciudadana.

El Instituto de Transparencia y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, entre otros organismos, debemos transformar nuestra política institucional en una que involucre y considere más al ciudadano como pieza fundamental del proceso y camino democrático.

Nosotros, los OPA, que tenemos diferentes características, diferentes atribuciones y diferentes responsabilidades; debemos entender que la participación ciudadana es una responsabilidad compartida y estar convencidos de que es una salida viable, pacífica y efectiva al contexto nacional actual.

A manera de conclusión y para dejar unas breves propuestas que deseo que sean el inicio de una discusión y planificación más amplia, les comparto lo siguiente:

1. Dentro de la Estrategia Nacional para la Educación Cívica, todos los organismos públicos debemos trabajar en la educación de los ciudadanos para que participen de manera activa, es decir, crear ciudadanos profesionales.
2. Involucrar el uso de la tecnología comenzando por las redes sociales, las plataformas de gobierno y las herramientas novedosas que salen a luz día con día para incentivar a los ciudadanos a participar y fomentar una cultura en favor de la transparencia y la rendición de cuentas.
3. Apoyar y fortalecer a las organizaciones no gubernamentales; capacitarlas y crear espacios de interacción como la Red de Participación Ciudadana y otros similares que las fortalezcan.

Es cuestión de utilizar la creatividad, los recursos al alcance de nuestras instituciones y de la sociedad en general para crear más propuestas. Éstas que propongo son algunas por las que podemos comenzar; seamos parte de la solución, que es nuestra obligación moral serlo.

Democracia y transparencia

Miriam Ozumbilla Castillo*

Introducción

La evolución de la sociedad no sólo se ve reflejada en los avances tecnológicos o científicos; también es palpable desde el punto de vista social, lo cual se aprecia en la calidad de vida que los derechos fundamentales proporcionan al individuo, generándose derechos inherentes a éste por el simple hecho de serlo. Muestra de ello es el derecho de acceso a la información, que es uno de los derechos de tercera generación debido a su connotación individual y colectiva.

En un régimen democrático, el empoderamiento ciudadano se ha potenciado por la generación del derecho de acceso a la información, el cual obliga a la administración pública a conducirse de manera transparente y rindiendo cuentas de forma constante a la sociedad, lo que trae como consecuencia una sociedad civil más informada que se refleja en el ejercicio democrático.

Desarrollo

En la actualidad, para que un sistema democrático funcione de manera armónica es necesario que se garantice de manera efectiva el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información, de tal modo que el ejercicio del poder se legitime por medio de una correcta y constante rendición de cuentas.

* Consejera del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo.

Richard W. Oliver define a la transparencia como *apertura activa*, en el entendido de que los gobernantes no sólo están obligados a garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información, permitiendo que los ciudadanos observen a viva luz su actuar, sino que también deben divulgar de forma constante la información que poseen.

La transparencia y la rendición de cuentas son importantes en el ejercicio democrático, pues los electores cada vez más se allegan de información sobre conductas y logros, proporcionándoles un conocimiento de causa, lo cual resulta determinante en dicho ejercicio; la transparencia, entonces, juega un doble papel, ya que además de funcionar como aliciente para la rendición de cuentas por parte del gobernante lo obliga a erradicar las conductas y acciones que atenten contra el interés público.

Una administración pública transparente no es aquella que rinde cuentas a un sujeto o a un sector de la población en específico, sino aquella que expone a la sociedad en general su actuar para que todo aquel que esté interesado pueda hacerse de este conocimiento, tal y como lo señala Luis Carlos Ugalde.

El resultado de la transparencia dentro de la administración pública es la legitimación a los ojos del gobernado. Para que el engranaje de una institución pública funcione adecuadamente es necesario que cuente con información verídica, la cual debe resultar confiable para la sociedad. El éxito de la rendición de cuentas radica en la disponibilidad de la información, es decir, que ésta sea de fácil acceso y comprensión. Una política pública es transparente cuando la rendición de cuentas es sencilla, clara y disponible, además de que debe ser difundida en los medios que se encuentren al alcance de la mayoría de la población.

Conclusiones

El ejercicio de derechos y su tutela no pueden disociarse sin atentar contra el Estado de derecho y el propio sistema democrático; es un binomio donde el gobernador, a través de la implementación de una política pública transparente, garantiza el ejercicio pleno del

derecho de acceso a la información, tutelándolo con el apoyo de los organismos autónomos del país.

La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; es decir, aquel régimen de gobierno que emana de la voluntad popular, aquel por cuyo conducto el pueblo toma decisiones, y también el gobierno que tiene por objeto propiciar el beneficio de la población, según lo mencionó Abraham Lincoln.

La transparencia y la rendición de cuentas dan como resultado que la participación ciudadana sea clara y efectiva, además de darle elementos al gobierno para convertirse en un gobierno abierto que favorece la creación de canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la ciudadanía para así poder realizar ésta un escrutinio crítico, bien informado y con medios de comunicación impresos con veracidad.

Los organismos constitucionales autónomos. Un análisis al amparo de las nuevas reformas

Brenda Rodríguez Alatorre*

Los órganos constitucionales autónomos se pueden entender “como órganos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. Son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional”.¹¹³

Lo anterior puede llevar a confundir entre aquellos órganos con un objetivo político, es decir, con un peso mayor en las decisiones políticas del Estado; y los organismos que son descentralizados de la administración funcionalmente. Este tema se vuelve de gran interés a raíz del impacto jurídico, político y social que las diversas reformas estructurales produjeron en México; es decir, se ha observado que dichas reformas han servido para generar organismos que adquieren su autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, asegurados dentro del marco normativo de la Carta Magna.

Los cambios anteriormente mencionados no sólo tienden al reacomodo de las cuotas de poder entre los distintos *poderes* que integran nuestro sistema de gobierno –dícese de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, sino que también invitan al análisis de la hasta ahora reforzada idea del federalismo mexicano, originalmente plasmada en la Constitución de 1824 y retomada por la de 1917.

* Investigadora de El Colegio de Jalisco.

¹¹³ Hiram Escudero Álvarez, “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”, en *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, año 2013, núm. 78, marzo-abril de 2006, p. 53.

Con este panorama de fondo, los tres poderes clásicos intentan cumplir con la tarea de mantener los pesos y contrapesos estatales para poder garantizar un sistema democrático.

Los órganos constitucionales autónomos ayudan al avance de la reforma del Estado y son el resultado de “los esfuerzos por garantizar la plena operación del Estado de derecho, la rendición de cuentas y la democratización del Estado”.¹¹⁴ Por otra parte, podría pensarse que éstos rompen con la teoría clásica de la división de poderes; incluso, las experiencias internacionales nos muestran cómo hay algunas legislaciones que las entienden de esta manera. El caso de Ecuador es un ejemplo donde se expresa en la Carta Magna la creación de un cuarto poder debido a su importancia y jerarquía sobre los demás órganos; es decir, son organismos creados con la encomienda de revolucionar la relación gobernante-gobernado. Se trata de organismos dirigidos a la participación ciudadana, como es el caso de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría del Estado y la Superintendencia.

En el caso de México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la CC 32/2005 plasma algunas características que deben de cumplir y son esenciales para diferenciar estos órganos de las demás figuras contenidas dentro de la Constitución:

Aun cuando no existe precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos como se ha señalado, las características esenciales que se desprende tienen dichos órganos son: deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

¹¹⁴ John M. Ackerman, *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI/IJ-UNAM, 2007, p. 17.

Teóricamente, se enumeran más características;¹¹⁵ sin embargo, se omitirán por razones de tiempo. Es decir, se trata de organismos que se dedicarán a responder a las necesidades que el ciudadano tenga en temas que, por su importancia, deben cumplir con el principio de cooperación. La autonomía e independencia también son características importantes; no obstante, lo que los hace fuertes es la configuración directa en la Constitución.

Hasta antes de 2013 existían cuatro de estos órganos. A partir de las reformas impulsadas por el presidente Enrique Peña Nieto, el número se ha elevado considerablemente y hoy por hoy son 10: Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y Fiscalía General de la República.

Para concluir, es importante mencionar que muchos de estos órganos carecen de leyes que los organicen y marquen las pautas para su correcto funcionamiento. Aunado a esto, podemos percibir que la lectura que se desprende de la creación de éstos es la de una oportunidad para que el centralismo se cuele en nuestro sistema de gobierno. Además, no debemos perder de vista el objetivo de estos institutos: la rendición de cuentas y la transparencia como prioridad.

Si no se observa con detenimiento lo anterior, podemos caer en la autarquía¹¹⁶ como hemos visto últimamente en la configuración de la ley de Coneval y las minutas entre el Senado y la Cámara de Diputados. La independencia y la autonomía no deberían estar

¹¹⁵ Para ahondar en este tema véanse Miguel Carbonell, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2009; y Filiberto Ugalde Calderón, “Órganos constitucionales autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, México, Instituto de la Judicatura Federal, 2010.

¹¹⁶ Véase Susana Thalía Pedroza de la Llave, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002.

amenazadas en la normativa. Como última observación, es importante mencionar también que la designación de las cabezas de estos institutos debería tener especial cuidado, sobre todo porque no son cargos de elección popular; por ende, la designación colegiada debe ser garantizada, ya que de lo contrario la dependencia hacia alguno de los poderes del Estado amenazaría la propia naturaleza de los órganos constitucionales autónomos.

La importancia de los procesos archivísticos en transparencia y protección de datos personales para la participación ciudadana

José Alberto Venegas Serna*

Antecedentes

Desde los inicios de la humanidad, la capacidad de procesar información adquirida por la experiencia, mediante el razonamiento, y posteriormente transmitirla a otras generaciones para la preservación de la especie ha sido uno de los factores fundamentales de lo que somos hoy en día.

La historia nos ha enseñado que el individuo que era poseedor de más conocimientos siempre tuvo ventaja por encima de sus semejantes, y de hecho se podría decir que la información es la primera propiedad privada del hombre; pese a ello, la información acumulada, al compartirse por más individuos, incrementó el desarrollo de la humanidad como la conocemos hoy en día.

Mediante la transmisión del conocimiento y la interacción con otros grupos, de manera pacífica o violenta, la información fue plasmada en documentos y posteriormente éstos fueron conservados en archivos considerados como verdaderos tesoros, tal como hoy las excavaciones arqueológicas demuestran “fuera de toda duda la existencia de archivos religiosos, reales, municipales, económicos y privados anteriores en miles de años a nuestra era”.¹¹⁷

* Jefe del Departamento de Archivo y Enlace de Protección de Datos Personales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

¹¹⁷ Carol Couture y Jean-Ives Rousseau, *Los archivos del siglo XX*, México, AGN, 1988, p. 3.

Durante el avance de la civilización, diversas culturas que le dieron el justo valor a la información florecieron sobre otras. “La antigüedad clásica nos demuestra que egipcios, griegos y romanos poseían archivos bien constituidos”;¹¹⁸ sin embargo, dichos archivos en esas épocas siempre estuvieron restringidos y su información era privilegio de pocos.

Al correr de los siglos, con la decadencia o nacimiento de diversas culturas, imperios o naciones y los diversos conflictos sociales y económicos, la humanidad ha evolucionado de tal forma que ha implementado, poco a poco, prácticas de transparencia para que los documentos e información que contienen los archivos gubernamentales se pongan a disposición de personas que no pertenecen a los círculos de poder, por el simple y sencillo derecho a la información, lo cual quedó reflejado en 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al señalar como obligación del Estado el transparentar sus actividades y rendir cuentas de su proceder ante la ciudadanía.

Análisis

Actualmente, en toda institución se genera y recibe diariamente una gran cantidad de documentos, información y datos durante el ejercicio de sus atribuciones y trámites llevados a cabo por las y los ciudadanos. Derivado de ello y durante el proceso de intercambio y tratamiento de información de toda índole, resulta necesario contar con registros físicos y electrónicos organizados para gestionar, controlar y en su momento determinar el destino final del flujo documental e informativo que ya se ha generado y continuará generándose día tras día.

Sin embargo, como organismos públicos autónomos generalmente nos hemos enfocado tanto en el tema de la transparencia y la importancia que ésta tiene para fortalecer la democracia en nuestro país, al hacer accesible la información de las dependencias

¹¹⁸ *Idem.*

gubernamentales, entes públicos y demás sujetos obligados al cumplimiento de las leyes en la materia, que en repetidas ocasiones pasamos por alto que debemos continuar analizando con el mismo detalle el tema de los archivos como la fuente primaria de donde se nutre la rendición de cuentas y donde además están contenidos los datos personales; y que en la última etapa del su ciclo vital, correspondiente al archivo histórico, mediante un adecuado proceso de valoración documental se resguardará dentro de sus acervos información invaluable que formará parte de la memoria documental del país, la cual al difundirse y ponerse al alcance de todo público no sólo promoverá la cultura y el conocimiento sino que también abrirá una importante área de oportunidad para captar el interés y alentar la participación ciudadana, toda vez que hoy en día la sociedad requiere estar más y mejor informada.

En este sentido se debe tener claro que, independientemente de las funciones sustantivas que desempeñemos, dejaremos evidencia de nuestras acciones en los archivos históricos que debemos conformar para consulta y análisis de las futuras generaciones, quienes en su momento serán los mejores jueces de nuestra actuación durante el contexto histórico que nos tocó vivir.

En la experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en lo concerniente al cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia, protección de datos personales y archivo, siempre se han observado e implementado criterios y metodologías archivísticas aplicables a los temas en comento, trabajadas en su respectiva etapa y de manera coordinada con las y los titulares de los diversos órganos y áreas de apoyo, las y los responsables de los sistemas de datos personales, los responsables de seguridad, el Comité Técnico Interno de Administración de Documentos, la Oficina de Información Pública y el personal a cargo de archivos, lo cual ha dado como resultado agilizar los tiempos de recuperación de información y mejorar las medidas de seguridad para el resguardo de información confidencial y la obtención de diversos reconocimientos en los temas antes citados.

Conclusiones

Debemos ser conscientes de que en materia archivística apenas iniciamos una gran jornada y el primer paso para llegar a una adecuada gestión documental que apoye los procesos de transparencia y protección de datos personales. Como ya se ha mencionado, esto implica darle la debida importancia al proceso de archivo, tomando aquellos criterios que apoyen en lo que a transparencia y protección de datos personales se refiere; puesto que actualmente en la llamada era de la información todo organismo público autónomo debe reconocer que sin una adecuada aplicación de la archivonomía al ámbito de capacitación y actualización del personal, el trabajo en equipo con las oficinas de información pública y los responsables de dar tratamiento y protección a los datos personales, y la disposición de los mandos directivos a cambiar de paradigmas, nuestros procesos para un adecuado ejercicio de la transparencia, la rendición cuentas, la protección de los datos personales y la preservación del patrimonio documental de México no cumplirán su objetivo.

Bibliografía

Couture, Carol, y Jean-Ives Rousseau, *Los archivos del siglo XX*, México, AGN, 1988.

La participación ciudadana de la mujer a partir de la reforma electoral de 2014: desafíos

Arcelia Guerrero Castro*

Contexto

Hoy se cuenta con una norma electoral –a partir de la pasada reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero y las correspondientes secundarias del 23 de mayo– con una participación política de la mujer en comunidades y pueblos indígenas; en las fórmulas y listas de candidatos propietarios y suplentes, con personas del mismo género, con un modelo que debe garantizar tanto el sistema de mayoría relativa como el de representación proporcional; donde se pretenda sustituir candidatos en tiempo deberá ser con un enfoque de paridad, con una alternancia en fórmulas de distinto género para dar cumplimiento a la paridad hasta agotar cada lista, estableciéndose que los partidos políticos deben garantizar a las mujeres su participación política en distritos con amplias posibilidades de triunfo, y dando el legislador la facultad a la autoridad administrativa de rechazar el registro cuando un género exceda la paridad.

Análisis

Si bien es cierto que dicha reforma constitucional y legal ha dado respuesta a las demandas de las mujeres en cuanto a ser tomadas en cuenta en los cargos de elección popular de forma equilibrada con

* Consejera electoral del Instituto Electoral Veracruzano.

los hombres, lo cierto es que el diseño planteado presenta algunos inconvenientes al momento de llevarlo a la práctica.

Lo anterior debido a que la reforma refiere que al momento de realizar el partido su postulación no podrá asignarle a alguno de los géneros exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior. En este supuesto, el partido deberá realizar un análisis muy detallado para identificar sus distritos y los votos logrados en su proceso electoral inmediato. Pero también el órgano electoral administrativo deberá contar con la información confiable de aquellos distritos donde los partidos se hayan visto beneficiados y sus candidatos estén ante escenarios favorables.

Pero también contamos con otro supuesto que podría presentar inconvenientes para la autoridad electoral cuando se tengan que rechazar aquellos registros porque el número de candidaturas de un género exceda la paridad, fijándole al partido un plazo improrrogable para su sustitución, plazo en el que, de no ser sustituida dicha fórmula, el Instituto Nacional Electoral o el organismo público electoral local no aceptará dichos registros. Éste no es tema menor, pues la autoridad electoral tendrá una gran responsabilidad para garantizar a los géneros igualdad de oportunidades.

¿Qué podría pasar en la práctica? Que muchos distritos se podrían quedar sin la representación política correspondiente al no lograr en término la sustitución correspondiente, situación que en todo caso vulnera a ambos géneros. Pero además el liderazgo de las mujeres deberá estar garantizado con las prerrogativas que hoy en día el legislador consideró elevar en un punto porcentual, lo que podría traer como consecuencia que se inviertan los papeles y pudiera sentirse el género hombres vulnerado al no contar con un trato de paridad debido a que la ley no contempla un porcentaje específico para este género. Esperemos que dicha situación no acontezca, pues las mujeres llevan años buscando lo que hoy se ha logrado tras largas décadas de lucha.

Un antecedente importante de lo que hoy vemos plasmado en la ley fue el SUP/JDC-461/2009, esperando que hechos como éstos no se vuelvan a repetir y tenga que ser la autoridad jurisdiccional la

que obligue al partido político a dar cumplimiento a la postulación con paridad de los géneros. En el caso que se menciona, un partido político hizo uso de diferentes interpretaciones para dejar fuera de la lista a una mujer con el argumento de que su interpretación del sistema de lista era el correcto.

Pero, ¿cómo consideramos que podrían resolverse tales escenarios y evitar que se deje a las mujeres fuera de las contiendas electorales o que se le disfracen escenarios donde sus posibilidades de acceder a un cargo de elección popular sean nulas? Al respecto, proponemos las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones

1. Que los partidos políticos enfoquen sus estrategias para posicionar a las mujeres en verdaderas condiciones de paridad y con amplias oportunidades de triunfo.
2. Que 3% de las prerrogativas para lograr el liderazgo femenino se encamine en aquellos distritos donde los resultados en la última elección le hayan sido favorables.
3. Que se realice una encuesta previa para postular a las mujeres mejor posicionadas, lo que dará una amplia posibilidad de que los números le sean de nueva cuenta favorables al partido postulante y que las mujeres tengan verdadera posibilidad de acceder al ejercicio del cargo.
4. Que sean las propias mujeres las que preparen los cuadros de mujeres, tomando como referencia el modelo que nuestras antiguas civilizaciones realizaban al ser las mujeres preparadas por mujeres: “las mujeres antes de desempeñar sus funciones debían pasar por un proceso de entrenamiento a cargo de especialistas femeninas” (Museo del Oro, San José de Costa Rica).
5. Que la autoridad realice un esquema comparativo de los votos obtenidos por cada partido postulante para garantizar que los registros cumplan con los esquemas que el legislador previó, y en caso de que tenga que poner término éste sea inmediato para evitar que se queden las mujeres sin ser postuladas.

Bibliografía

- <http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=faq&id_rubrique=195igualdad3000.blogspot.mx/2007/12/igualdad-de-gnero-un-poco-de-historia.html>, página consultada el 5 de marzo de 2015.
- Alanís Figueroa, María del Carmen, *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2009.
- Álvarez de Lara, Rosa María, *Equidad de género*, México, UNAM, 2011.
- Aparicio Castillo, Francisco Javier, *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, México, TEPJF (Temas selectos de derecho electoral), 2011.
- Becerra Pozos, Laura, y Mario Alberto Mendoza, *Participación política de las mujeres en Centroamérica y México*, México, 2007.
- Castells, Carné (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, 1996.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- Fix Zamudio, Héctor, y Diego Valadez (coords.), *Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo*, México, UNAM, 2011.
- González Oropeza, Manuel, “Equidad de género en el derecho electoral”, en *Justicia Electoral*, tercera época, vol. 1, núm. 1, México, TEPJF, 2007.
- , “La influencia de los medios de comunicación en la participación de la mujer en la vida política del país”, disponible en <por.tales.te.gob.mx/egenero/files/influencia_medios.doc>, página consultada el 5 de marzo de 2015.
- “¿Igualdad y/o equidad?”, disponible en <http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/centro_gobierno/FACT-SHEET-1-DQEH2707.pdf>, página consultada el 5 de marzo de 2015.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

Ley General de Partidos Políticos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Acciones afirmativas y de personal”, disponible en <http://www.shcp.gob.mx/LAS_HCP/equidad/Paginas/acciones_afirmativas.aspx>, página consultada el 5 de marzo de 2015.

El presupuesto participativo como herramienta de fortalecimiento democrático mexicano

Carlos González Martínez*

Introducción

Cuando, a finales de los ochenta, surgió el esquema del presupuesto participativo como una novedad desarrollada por los partidos de izquierda sudamericanos, nunca nos imaginamos que fuera a durar, a ser exitoso, y mucho menos a ser replicado por países que no necesariamente compartían los mismos niveles de desarrollo económico, social ni político. Fue mayor aún nuestra sorpresa cuando el proceso de transparencia, rendición de cuentas y empoderamiento que implica llevar a cabo una política como la del presupuesto participativo comenzó a aplicarse en un contexto político como el mexicano. En tiempos recientes, hemos visto cómo diferentes administraciones, sin importar partido, han llevado a cabo ejercicios de presupuesto participativo, aparentemente con el afán de compartir los procesos de toma de decisiones con la ciudadanía. El caso de Tlalpan en el Distrito Federal (entre 2000 y 2003) marcó un parteaguas, seguido por ayuntamientos como el de Hermosillo, Sonora; o el de Ecatepec, Estado de México. Pero también gobiernos estatales como el de Durango implementaron procesos de presupuesto participativo; es decir que súbitamente una especie de *priorización ciudadana* se convirtió en un elemento importante para algunos gobernantes.

* Consejero electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Dos referentes principales que han servido de ejemplo para la implementación de una política de presupuesto participativo en el mundo son las iniciativas de Porto Alegre, Brasil; y Montevideo, Uruguay. Es evidente que el caso más emulado es el de Porto Alegre, en donde el Partido de los Trabajadores desde 1988 llevó adelante una agenda participativa que en un inicio utilizaba sólo 2% del presupuesto para destinarlo a la priorización de obras, pero que en años recientes ha llegado a ser hasta de 20% del presupuesto local.¹¹⁹ No cabe duda que el presupuesto participativo se ha convertido en la política pública más *adaptada* de los últimos lustros. Solamente en América Latina ha sido implementada en 15 países; sin embargo, su alcance se ha extendido a los cinco continentes.

Análisis

Desde su aprobación en 1998, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se convirtió en referente nacional debido principalmente a la gran cantidad de mecanismos de democracia participativa introducidos. El referéndum, el plebiscito, la consulta popular y en el plano territorial los llamados comités ciudadanos se convirtieron en algunas de las formas disponibles para que la ciudadanía participara en procesos de toma de decisiones.

En total, actualmente esta ley cuenta con 12 mecanismos no permanentes y cuatro permanentes de involucramiento ciudadano. Uno de los puntos más importantes que se deben destacar tiene que ver con el papel que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) ha jugado dentro de la implementación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, principalmente debido a que dicha institución se ha convertido en garante de votos y opiniones cuando se realizan elecciones vecinales o consultas dentro de las diversas estructuras participativas incluidas en la ley. Además, realiza actividades de capacitación, educación cívica, promoción y difusión que son determinantes para llevar a cabo cualquier instrumento

¹¹⁹ Véase Boaventura de Souza Santos, *Democracia y participación, el ejemplo del presupuesto participativo*, España, El Viejo Topo, 2004.

de participación ciudadana contenido en la legislación. Empero, podemos afirmar que uno de los retos más importantes en el cual se ha involucrado al IEDF tiene que ver con la implementación, seguimiento y evaluación del presupuesto participativo actualmente llevado a cabo en la ciudad de México.

A raíz de una serie de reformas realizadas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, a partir de 2010 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asigna 3% del presupuesto de las 16 delegaciones para fines del presupuesto participativo de la capital. Para darnos una idea de lo que representa el monto de 762.9 millones de pesos destinado al presupuesto participativo de 2015, éste es equivalente a 80% del fondo metropolitano de Monterrey o a lo solicitado por el municipio de Tampico, Tamaulipas, para su presupuesto de 2015.

El universo de implementación de dicha práctica abarca las 1 793 colonias o pueblos en los que la ciudad ha sido dividida, y la estructura de participación en la cual interactúa la ciudadanía del Distrito Federal (aproximadamente 8.7 millones de habitantes) es el comité ciudadano. Los ciudadanos que conforman cada comité son electos por periodos de tres años; es a partir de esta figura que se proponen y discuten los proyectos que posteriormente son entregados a cada uno de los 16 consejos delegacionales, teniendo como fecha límite en el mes de agosto. En cada consejo delegacional opera un comité técnico compuesto por expertos y autoridades, quienes seleccionan aquellos proyectos que posean los elementos necesarios de viabilidad técnica y financiera para ser llevados a cabo. Los rubros en los cuales se puede invertir dicho presupuesto son: 1) obras y servicios; 2) equipamiento; 3) infraestructura urbana; 4) prevención del delito, y 5) los que promuevan actividades recreativas, deportivas y culturales. Una vez que los proyectos son validados, durante el mes de octubre, con apoyo del IEDF, se informa a la población de los 40 distritos electorales del Distrito Federal de aquellos proyectos que hayan sido aceptados para que la ciudadanía los conozca.

En el presente ejercicio del presupuesto participativo de la ciudad se establecieron dos vertientes para que la gente participara: vía medios electrónicos (dispositivos móviles y computadoras) y a través

de medios tradicionales (en 1 792 mesas receptoras de opinión). Entre el 3 y el 6 de noviembre de 2014, un total de 37 045 ciudadanos opinaron a través de medios electrónicos, lo cual significó un aumento de 137% con respecto al ejercicio similar inmediato anterior. Por su parte, el 9 de noviembre de 2014, en las mesas receptoras de opinión, un total de 151 719 opiniones fueron emitidas, constituyendo un aumento de 14% con referencia al ejercicio similar inmediato anterior.

Conclusiones

En una etapa crítica de la vida nacional, la implementación del presupuesto participativo del Distrito Federal se ha convertido en una especie de bálsamo que ha venido a refrescar la perspectiva de la democracia participativa en nuestro país. Ha servido para recordarle a la población que existen maneras de involucrarse y contribuir con los procesos democráticos que actualmente se llevan a cabo en México. Para nuestro instituto este ejercicio ha representado la oportunidad de impartir valores cívicos y consolidar procesos de aprendizaje relacionados con temas torales como la transparencia y la rendición de cuentas. A su vez, el hecho de haber obtenido tal cantidad de votos por la vía electrónica abre nuevas perspectivas para la implementación de procesos que faciliten la instrumentación de nuevas tecnologías en un futuro no muy lejano. El hecho de haber tenido más de dos mil participaciones por hora vía internet en su momento de mayor participación, contra los 75 votos que en promedio se dan en una hora a través de una casilla normal, nos pone a reflexionar profundamente.

Es importante mencionar que, como institución, somos conscientes de que el presupuesto participativo del Distrito Federal es perfectible, sobre todo en lo relacionado con la construcción satisfactoria de los proyectos que son elegidos o el seguimiento que se le da a éstos. Como primeros pasos para subsanar dichas fallas, hemos comenzado –con la ayuda de un consejo académico asesor– a realizar una autoevaluación de los programas de capacitación, así como a revisar minuciosamente los indicadores hasta ahora utiliza-

dos. Acto seguido, se promoverán reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, además de que se tiene prevista la firma de acuerdos con instancias que promueven la transparencia, como el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, por citar algunos. Finalmente, en el tema de las nuevas tecnologías se tiene previsto desarrollar una aplicación para dispositivo móvil con el objetivo de atraer a los jóvenes a tomar un papel principal en el presupuesto participativo del Distrito Federal.

Bibliografía

Agencia de Noticias Independiente, *Noticias de Ecatepec, Noticias del Estado de México*, 22 de abril de 2008.

De Souza Santos, Boaventura, *Democracia y participación, el ejemplo del presupuesto participativo*, España, El Viejo Topo, 2004.

Flores, R., *Tesorería: transparencia en el proceso de integración del presupuesto de egresos del municipio de Hermosillo*, Gobierno Municipal de Hermosillo, 2005.

Gobierno de Durango, disponible en <<http://www.promociondurango.gob.mx/bole33.html>>, página consultada el 6 de marzo de 2015.

Instituto Electoral del Distrito Federal, disponible en <<http://www.iedf.org.mx>>, página consultada el 6 de marzo de 2015.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2010; última reforma publicada el 2 de mayo de 2014.



Congreso Nacional de
Organismos Públicos
Autónomos
Jalisco 2014

MESA DE TRABAJO:
DERECHOS HUMANOS: PROFESIONALIZACIÓN,
DEFENSA Y EMPODERAMIENTO CIUDADANO

*Carlos Guillermo Garafulic Salas**

La quinta mesa de trabajo titulada Derechos humanos: profesionalización, defensa y empoderamiento ciudadano y moderada por Nashieli Ramírez Hernández, consejera de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, inició su trabajo con la exposición de cinco ponencias que sirvieron de sustento para generar el debate.

Aida Carabantes Morales, de Perspectiva Jurídica, A. C., enfatizó que el Estado mexicano ha abusado de la positivización de los derechos humanos y que es necesaria una vuelta a la discusión elemental del origen de los derechos fundamentales, ni como derechos otorgados por el propio Estado sino como inherentes a la naturaleza del ser humano. De lo anterior resulta la importancia de empoderar a la ciudadanía mediante la apropiación y toma de conciencia de sus derechos primordiales como parte esencial de todos los individuos y de que el fortalecimiento de la exigencia para la defensa de los derechos humanos venga acompañada de la internalización de éstos por parte de la sociedad.

Rafael Andrés Nieto Göller, de la Universidad Simón Bolívar, apuntó sobre los avances en México en cuanto al Estado de derecho y la necesidad de continuar fortaleciendo y legitimando la participación de la ciudadanía para reivindicar la democracia y la defensa de los derechos humanos. Enfatizó que el seguir impulsando la Agencia de la Ciudadanía Política Mexicana vigoriza al propio Estado y al sistema democrático.

* Jefe del Departamento de Institucionalización de los Programas Prodehuma y Redes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

David Gutiérrez Gallegos, de Perspectiva Jurídica, A. C., precisó sobre los retos que enfrentan los organismos públicos autónomos de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil para socializar temas primordiales como los derechos fundamentales y la generación del interés ciudadano por involucrarse en estos temas. Refirió que el trabajo con la sociedad debe ser más profundo y constante y que no sólo debe enfocarse en los temas en sí mismos sino también en los métodos de enseñanza y aprendizaje con los cuales se difunde dicha información.

Miguel Nava Alvarado, de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, expuso que la violación a los derechos humanos por parte del Estado mexicano ha sido una práctica sistemática. El aparente avance en la materia con la reforma de 2011 ha tenido inadmisibles retrocesos que se han desarrollado desde el Congreso de la Unión y la propia Suprema Corte de Justicia Nacional. Enfatizó la necesidad de defender la reforma y evitar mayores regresiones que atentan contra el principio pro persona que la había caracterizado.

Por último, Nashieli Ramírez Hernández, moderadora de la mesa, leyó un resumen de la ponencia de Ana Guadalupe Olvera Arellano, de Perspectiva Jurídica, A. C., titulada “La autodeterminación informativa: el derecho a no saber”, que versa sobre el novedoso y aún no regulado tema del derecho a no saber de los ciudadanos cuando se trata de información personal y que se refiere a cuestiones de salud y su posible tratamiento.

Agotadas las ponencias, tanto ponentes como asistentes de la mesa destacaron los siguientes elementos:

Es necesario generar una mayor sinergia entre el sistema jurisdiccional de los derechos humanos y los organismos no jurisdiccionales como los organismos públicos autónomos de derechos humanos, para crear mecanismos de fortalecimiento de las recomendaciones de estos últimos.

El empoderamiento de la ciudadanía requiere que los organismos públicos y privados que difunden información sobre derechos humanos generen estrategias para acercar estos derechos a distintas poblaciones según sus propias particularidades.

El empoderamiento ciudadano en temas de derechos humanos pasa por diversos factores, cualquier avance en la materia tiene aparejados nuevos retos. Estos derechos no cruzan ni deben tratarse desde la esfera meramente jurídica, por lo que es la diversidad de la sociedad civil, desde sus distintas esferas, la que debe seguir impulsando y construyendo por y para los derechos.

Toma de conciencia del iusnaturalismo como nueva corriente filosófica y fundamento de los derechos humanos

*Aida Carabantes Morales**

Introducción

Hoy pareciera un descubrimiento fascinante el hablar de derechos humanos; se escucha en todos lados y podría ser que encontramos la solución a todos nuestros problemas económicos, sociales, culturales, de violencia, etc. Pero qué tan cierto es esto, que encontramos la solución; puede ser que sí. Sin embargo, existen preguntas muy interesantes en este sentido: de dónde surgen, por qué ahora y por qué abogamos tanto por ellos. Hacer un ejercicio para saber qué son realmente resulta un verdadero reto, y preguntar cuáles son tus derechos o qué son parece un juego de niños.

Análisis

El fundamento de los derechos humanos más que nada es una vertiente filosófica, porque realmente no termina con la concreción en legislaciones. Estos derechos no son precisamente cuerpos legislativos o el derecho como tal; son más una descripción de la naturaleza humana y su ajuste en las relaciones de coexistencia (al decir ajuste me refiero a una toma de conciencia en la que se comprenden y respetan las conductas de otros individuos).

Por lo tanto nos encontramos con la dificultad que se ha tenido desde hace mucho tiempo: la definición y la más correcta defini-

* Miembro de Perspectiva Jurídica, A. C.

ción de lo que son los derechos humanos. El respetarlos y ejecutarlos es todo un logro, partiendo de la premisa de que el movimiento de la voluntad no puede ser anterior al del conocimiento: “nada se ama si no se conoce antes”.

Los hoy derechos humanos corresponden a lo que es el derecho natural; sin embargo, con una actualización importante: el derecho subjetivo, que está orientado a una visión individualista y que anteriormente no se contemplaba. Todo era objetivo o referente a la institución de derecho, mas no al sujeto con prerrogativas inalienables.

Es importante referir que la identificación de los derechos parte de un descubrimiento que pareciera metafísico, porque la idea principal es tomarlos como atributos del individuo, no como cosas que puede tener; y digo cosas refiriendo un poco al objetivismo. Este *descubrimiento* también llega a mostrarse como absurdo, porque nos parece lógico hablar de dignidad humana, de derecho a la vida, a la libertad y los demás que se citan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos consistente en 33 premisas; pero por qué al respetarlos o siquiera asimilarlos se siguen cometiendo violaciones.

Cómo entenderlos cuando no sabemos específicamente de dónde provienen; y esto sólo podría tener un sustento en la propia naturaleza de la humanidad, no en el iusnaturalismo propiamente.

La defensa podría partir de la positivización, es decir, de plasmarlos en un cuerpo normativo el cual se acompañaría de reglamentos y demás leyes que producirían su perfecta aplicación o la mejor posible. Sin embargo, existen diversos criterios para poder defender los derechos. A mi parecer, faltan mecanismos para poder defenderlos del todo, como lo es un entendimiento claro sobre lo que son antes de considerarlos ley; en teoría, deberíamos reflexionarlos primero.

Suena simple, pero todo este origen metafísico tiene un fin que es el conocimiento y, más que un conocimiento, una aplicación de especialidad. Esto sirve de la siguiente manera: resulta una cadena; todo parte del saber que hemos abordado desde el principio. Cuando se tiene la conciencia de qué son los derechos humanos o de dónde provienen es muy común que el ser humano defienda lo que es

suyo o lo que cree justo; a esto podría llamarse empoderamiento, esta fuerza o valentía que tiene una persona. Es curioso saber que en estos últimos años el empoderamiento se enfrasca en las mujeres, lo cual ayuda a una igualdad real entre géneros. En este sentido, como defensa de los derechos humanos, no sólo existen violaciones al género femenino; son a la ciudadanía en general, ya que quienes cometen realmente violaciones y no respetan dichas premisas humanas son las instituciones con cierta idea de que tienen una calidad superior. Por ello es importante el empoderamiento de la sociedad y la profesionalización por parte de especialistas.

Conclusiones

El fundamento de los derechos humanos basado en la propia naturaleza de la humanidad es la llave y sustento de un cambio estructural completo. Una vez que tomemos conciencia sobre el valor como personas, se podrá empoderar realmente a la ciudadanía y ésta tomará una actitud con la que no permitirá un trato que menoscabe su calidad de vida.

La Agencia de la Ciudadanía Política Mexicana: la irrenunciabilidad del Estado de derecho

Rafael Andrés Nieto Göller*

Introducción

Apegados a la democracia y a los derechos humanos que se vienen ejerciendo en nuestro país,¹²⁰ las reformas emprendidas por el Estado mexicano –en variadas instancias y aspectos torales que implican a la nación entera, incluyendo a los organismos públicos autónomos–, han contribuido a despertar de un profundo y extenso letargo a la ciudadanía política mexicana, al profesionalizarla, defenderla y empoderarla. Una ciudadanía política que, en palabras del politólogo argentino Guillermo O’Donnell, se entiende como el grupo de

individuos que cuentan con la asignación legal de los derechos y obligaciones correspondientes implicados por la apuesta democrática; es decir, participar en elecciones limpias, votar y ser elegido y tomar parte en actividades afines, junto con algunas libertades concomitantes (tales como las de expresión, asociación, acceso a la libre información y libre movimiento) necesarias para el ejercicio efectivo de esos derechos.¹²¹

Dicho despertar ha significado la transfiguración de la *agenda* del Estado mexicano, de letra muerta en un verdadero Estado de derecho

* Docente e investigador de la Universidad Simón Bolívar.

¹²⁰ Rafael Nieto, “Democracia y derecho a la información”, en *Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos: la participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA*, México, CDHDF, 2013, pp. 121-124.

¹²¹ Guillermo O’Donnell, *Democracia, agencia y Estado*, Buenos Aires, Prometeo, 2010, p. 42.

y de bien común,¹²² toda vez que, “si los ciudadanos/as son agentes, las opciones que habilitan el ejercicio de su agencia son directamente relevantes para la teoría de la democracia”.¹²³ Por ello, sobre una base legal, es decir como atribución legalmente respaldada y universalista de la agencia por la democracia política, “ciudadano/ agente es la unidad individual básica, el microfundamento de la democracia”.¹²⁴ En otras palabras, “la cultura de la democracia es el espacio o ambiente, y a la vez el prisma, a través del cual los ciudadanos conciben y entienden sus derechos y obligaciones y las autoridades interpretan y aplican el universo institucional y normativo”.¹²⁵

Análisis

Con base en este tenor, toda vez que la “democracia es un método político [...] un cierto arreglo institucional para llegar a decisiones políticas –legislativas y administrativas–”,¹²⁶ el Estado mexicano se fortalece al legalizar y legitimar la Agencia de la Ciudadanía Política Mexicana, reivindicando la democracia y los derechos humanos de los mexicanos, al profesionalizarlos, defenderlos y empoderarlos como ciudadanos que son, puesto que:

en el Estado de derecho (en su mínimo significado, y en el original históricamente), sea cual sea la ley, ésta es justamente aplicada por las instituciones oportunas del Estado, incluyendo, aunque no exclusivamente, la judicial [...] hecha sin tener en cuenta la clase, el status o las diferencias de poder de los participantes en tales procesos, y que aplica procedimientos que están preestablecidos y son conocibles.¹²⁷

¹²² Rafael Nieto, Transfiguración agendaria: de letra muerta a Estado de derecho y bien común”, en *Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos: la nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales*, México, CDHDF, 2012, pp. 125-130.

¹²³ Guillermo O’Donnell, *op. cit.*, p. 18.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 16.

¹²⁵ Francisco Carrillo, *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, D. C., BID, 2001, p. 30.

¹²⁶ Guillermo O’Donnell, *op. cit.*, pp. 24 y 25.

¹²⁷ Guillermo O’Donnell, “La irrenunciabilidad del Estado de derecho”, p. 8, disponible en <<http://tria.fcampalans.cat/images/La%20irrenunciabilidad%20del%20Estado%20>

Siendo ello así, reitera Miguel Catalán que “en un Estado democrático quien es elegido para ejercer labores de gobierno no tiene derecho moral ni político a mentir a su elector, pues está defraudando, prevaliéndose de su posición de poder, la tarea que éste le ha encomendado”.¹²⁸ Por su lado, y sobre la irrenunciabilidad del Estado de derecho, esgrime O’Donnell:

Más allá de la justificación de la irrenunciabilidad del Estado de derecho basada en su contribución a la estabilidad de las relaciones sociales, su justificación debe basarse en la igualdad que conlleva la acción de los sujetos jurídicos y su agencia autónoma y responsable. El Estado de derecho debería concebirse no sólo como una característica genérica del sistema legal y de la actuación de los tribunales, sino que [debe] considerarse la norma basada en la legalidad de un Estado democrático. Esto supone que existe un sistema legal que es, en esencia, democrático en tres sentidos. Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y *accountability* que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos. Siempre que se cumplan estas tres condiciones, el Estado de derecho no será tan sólo un Estado gobernado por la ley, sino un auténtico Estado democrático de derecho.¹²⁹

Conclusiones

De aquí entonces la importancia y valía de la Agencia Ciudadana Política Mexicana ante la irrenunciabilidad del Estado de derecho, toda vez que “en democracia, el Estado de derecho es irrenunciable, pero no es inviolable ni sus avances son irreversibles”.¹³⁰ Como di-

de%20Derecho%20-%20G.%20Odonnell.pdf>, página consultada el 22 de noviembre de 2014.

¹²⁸ Nicolás Condorcet, “¿Es conveniente engañar al pueblo?”, en *Diario Público*, Madrid, 2010, p. 85.

¹²⁹ Guillermo O’Donnell, “La irrenunciabilidad del Estado de derecho”, *op. cit.*, p. 1.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 2.

jera Machado, sigamos haciendo camino al andar, puesto que “está claro que la democracia social no es una estructura rígida y consolidada para todas las épocas, sino que debe conformarse y relaborarse democráticamente de manera permanente”.¹³¹

Bibliografía

- Carrillo, Francisco, *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, D. C., BID, 2001.
- Condorcet, Nicolás, “¿Es conveniente engañar al pueblo?”, en *Diario Público*, Madrid, 2010.
- Gombert, Tobias, et al., *Manual de la democracia social I: fundamentos de la democracia social*, Buenos Aires, Nueva Sociedad, 2010.
- Nieto, Rafael, “Democracia y derecho a la información”, en *Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos: la participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA*, México, CDHDF, 2013, pp. 121-124.
- , “Transfiguración agendaria: de letra muerta a Estado de derecho y bien común”, en *Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos: la nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales*, México, CDHDF, 2012, pp. 125-130.
- O'Donnell, Guillermo, *Democracia, agencia y Estado*, Buenos Aires, Prometeo, 2010.
- , “La irrenunciabilidad del Estado de derecho”, disponible en <http://tria.fcampalans.cat/images/La%20irrenunciabilidad%20del%20Estado%20de%20Derecho%20-%20G.%20Odonnell.pdf>, página consultada el 22 de noviembre de 2014.

¹³¹ Tobias Gombert et al., *Manual de la democracia social I: fundamentos de la democracia social*, Buenos Aires, Nueva Sociedad, 2010, p. 4.

El reto de la educación sobre derechos humanos en la sociedad civil

*David Gutiérrez Gallegos**

La educación de la población es un factor importante en el correcto desarrollo de cualquier país. Es por este medio que se logra tener gente crítica, constructiva y que no depende de otros para conseguir sus metas y objetivos. Y cuando esa educación viene por parte de instituciones públicas no se puede esperar otra cosa que no sea una adecuada enseñanza.

Como asociación civil, Perspectiva Jurídica, A. C., ha tenido una constante preocupación por hacer llegar la cultura de la legalidad a la población en general, y no solamente ampliarla en los cuerpos legales que existen en México. Es por ello que casi desde sus inicios ha buscado las formas de obtener estos conocimientos para después reproducirlos en donde sean necesarios; y gracias al trabajo realizado y a la apertura de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo (CDHEH) es que se ha logrado avanzar poco a poco en esta meta.

Poder tener acceso a una educación especial en materia de derechos humanos se dice un proceso sencillo, pero no lo es del todo, principalmente porque nos podemos encontrar con obstáculos tales como la gestión, los horarios y las fechas, entre otras cosas. Sin embargo, después de hacer el trámite necesario en enero de 2013, fue posible obtener el primer curso con la CDHEH para promotoras y promotores de derechos humanos, siendo éste el primer paso logrado para la meta propuesta, y teniendo con ello el orgullo de haber

* Secretario de Logística y miembro fundador de Perspectiva Jurídica, A. C.

sido la primera organización de la sociedad civil en solicitar dicha capacitación en Pachuca.

Después de ello fue el turno de la asociación civil de difundir los conocimientos adquiridos, lo cual representaba un nuevo reto ya que tristemente no toda la población está dispuesta o abierta a recibir un curso o capacitación sobre la materia, y eso se vuelve realmente un tema preocupante. Implica que, si bien existe sociedad civil organizada e interesada en el tema, el grueso de la población no lo está y por ello los resultados obtenidos en la capacitación pueden volverse ineficaces.

Recientemente, la CDHEH lanzó una convocatoria dirigida a la sociedad civil organizada para tomar el diplomado en derechos humanos, el cual fue cursado, entre otras personas, por cuatro miembros de Perspectiva Jurídica, A. C. Teniendo un grupo de aproximadamente 20 estudiantes, la participación fue prácticamente nula si consideramos que la población en Pachuca es de aproximadamente 256 584 personas. Esto implica que, si bien se consiguió con éxito la capacitación por parte de un organismo público autónomo como la CDHEH, aún quedan grandes retos por superar, siendo el principal el desánimo de la población en general para con los temas. A través de este análisis se hacen las siguientes propuestas para realizar una mejor y mayor difusión de los derechos fundamentales:

- Trabajar de forma más constante con la sociedad civil organizada sobre la capacitación, pero no sólo de los derechos humanos sino también de los métodos de enseñanza-aprendizaje de éstos.
- Dar seguimiento de trabajo periódico a las organizaciones a las que se les brindó capacitación para así poder saber qué áreas de enfoque hay que trabajar con mayor fuerza.
- Por parte de la sociedad civil es necesario que se busquen mayores espacios para la difusión, principalmente en las escuelas de educación básica y media superior donde la posibilidad de absorber la información es mejor.

- Mantener, por parte de la sociedad civil, una constante capacitación y actualización de los temas sobre los que se pretende, de forma concreta, distribuir el conocimiento.

Es importante recalcar que el trabajo de la sociedad civil organizada se limitará única y exclusivamente a buscar el interés de la sociedad en general e impartir el conocimiento como coadyuvante de los organismos públicos de derechos humanos. En ningún momento lo sustituirá en sus funciones ni tendrá alguna otra que derive de ella, como podría ser la investigación sobre posibles violaciones a derechos humanos, pues en caso necesario deberá remitir a las personas que así lo requieran a las instancias correspondientes.

Conclusiones

El papel de la sociedad civil organizada aún tiene mucho por explotarse, aún le falta mucho por evolucionar; pero no hay que olvidar que su existencia se debe no sólo a los intereses de quienes la conforman sino también a los intereses de la población en general, por lo cual su mayor punto de trabajo debería ser apoyar en crear conciencia sobre los temas necesarios para forjar un mejor futuro y un mejor país.

La autodeterminación informativa: el derecho a no saber

Ana Guadalupe Olvera Arellano*

Los derechos a manejar y preservar información y a preservar una esfera de intimidad tienen su fundamento en la propia naturaleza del ser humano, por ello constituyen derechos fundamentales que deben ser garantizados y regulados.

LUIS MANUEL CAMP MEJÁN¹³²

Introducción

Imagine usted, amable lector, que un día como cualquier otro, y luego de una serie de exhaustivos e invasivos análisis clínicos, el médico que le atiende le dice que tiene un padecimiento incurable, de los que deterioran sin remedio su cuerpo y que suponen no otra cosa más que resignación y aceptación –a largo plazo, por supuesto– del mal que le aqueja. Suponga también que el profesional de la salud que le entera le comunicó la noticia como si le hubiera dicho que tiene un resfriado común. A estas alturas, seguramente se preguntará por la pertinencia del ejercicio que le propone quien escribe.

No es mi intención importunarle, más bien lo es el invitarle a la reflexión: ¿qué pasaría si, ya enterado de su condición, decide que simplemente no quiere saber más detalles? ¿Es posible? Y el negarse a recibir información, ¿quiere decir que también renuncia

* Presidenta de Perspectiva Jurídica, A. C.; y miembro de la Asociación Internacional de Bioética.

¹³² Luis Manuel C. Meján, *El derecho a la intimidad y la informática*, México, Porrúa, 1996.

a un tratamiento –clínico y humano– de calidad, o inclusive a que le atiendan del todo?

Para intentar contestar a estas interrogantes parece adecuado reflexionar acerca de dos puntos: primero, que deberíamos tener claro que *toda persona tiene derecho de acceder a la información*, sobre todo cuando es de índole tan delicada; y segundo, que debemos saber de manera precisa qué es la *autodeterminación informativa*. Al quedarnos claras estas cuestiones podremos abordar de forma posterior si tenemos derecho a no ser informados y las consecuencias que esta decisión conlleva. Igualmente parece muy útil que se explore si es sano para el sujeto de la hipótesis permanecer en este estado que de momento llamaremos de ignorancia.

Análisis

Resulta conveniente establecer, por principio de cuentas, que todos quienes habitamos este país tenemos derecho de acceso a la información. Así lo establece nuestra Constitución Política en su artículo 6°. Aún más, este derecho es uno de los considerados como fundamentales. ¿Y a qué podemos acceder? A toda aquella información que sea pública de principio y, por supuesto, a aquella inherente a nuestra persona (es decir, nuestros datos personales), teniendo derecho además a la protección a esta última como se estipula en el artículo 16 del citado ordenamiento. Ejemplo de esta última (catalogada además como sensible) es la presentada en el ejemplo: el estado de salud y el tratamiento que se debe seguir.

Ahora bien, la autodeterminación informativa es la facultad de toda persona para ejercer control sobre la información personal que le concierne, contenida en registros públicos o privados (especialmente los almacenados en medios electrónicos). El derecho a la autodeterminación informativa hace referencia a la prerrogativa que todo individuo tiene frente a cualquier ente público o privado, por la cual nadie debe introducirse, sin autorización expresa (de él mismo o por mandato de ley o judicial), en aquellos aspectos que no son públicos –sino de su vida personal, familiar, documentos, correspondencia y domicilio– para conocerlos, conservarlos, proce-

sarlos y/o transmitirlos, independientemente de que dicha acción le cause o no algún daño o molestia.

Luego del breve análisis de los puntos anteriores le invito a recordar el ejemplo propuesto. Puede que al leerlo por primera vez imaginase que era moral y físicamente fuerte para sobrellevar tanto la noticia como la evolución de la enfermedad. No obstante, podría darse el caso de que no sea así y sería conveniente comentar entonces que tal vez no quisiera conocer nada en relación con su padecimiento. Nos estamos refiriendo al *derecho a no saber*, que consiste en no ser informado, por voluntad de quien enfrenta un padecimiento, de lo referente al mal que le aqueja. Se encuentra contemplado en el Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano con respecto a las Aplicaciones de la Biología y la Medicina, cuyo artículo 10 se reproduce a continuación:

ARTÍCULO 10. Vida privada y derecho a la información.

1. Toda persona tendrá derecho a que se respete su vida privada cuando se trate de informaciones relativas a su salud.
2. Toda persona tendrá derecho a conocer toda información obtenida respecto a su salud. No obstante, deberá respetarse la voluntad de una persona de no ser informada.
3. De modo excepcional, la ley podrá establecer restricciones, en interés del paciente, con respecto al ejercicio de los derechos mencionados en el apartado 2.

Es importante mencionar que es un tema novedoso y aún sin regulación en nuestro país. Pero volviendo al ejemplo, también es importante hacer hincapié en que no por negarse a ser informado inclusive del diagnóstico –pues intuye que su mal es grave–, también es reacio a recibir el tratamiento para su mejora. Sucede que, como se dijo al principio, no todas las personas somos capaces de confrontar una noticia de tal naturaleza, y es perfectamente válido no hacerlo.

Tampoco se debe olvidar el hecho de que si un paciente no quiere ser informado al respecto, probablemente tampoco desea que su familia lo sea. Habremos de tomar entonces las medidas pertinentes de discreción con el fin de que, a su vez, se privilegie una atención adecuada para brindar atención médica o cuidados paliativos de calidad, sin violentar la decisión que ha tomado quien padece del mal.

No obstante, se sugiere que el médico auxilie de varias formas, por su medio o a través de diversos especialistas, para pasar por tan delicado trance. Una opción sería, por ejemplo, ofrecer ayuda tanatológica. Un paciente que no quiera saber acerca de su condición seguramente estará estancado en la primera fase del duelo: la negación. Tal como lo estableció Elizabeth Kübler-Ross, esta etapa se distingue por que quien se encuentra inmerso en esta situación sentirá miedo y sorpresa, y por lo tanto será incapaz de aceptar la realidad que vive. Si no se supera esta fase, difícilmente se podrá arribar a la de aceptación –la última de cinco–, impidiendo la sana convivencia del paciente con un dolor que ya no destruye; al reconocer lo inevitable tanto el paciente como su círculo cercano serán capaces de comprender la vida desde otro contexto y evolucionar hacia una nueva etapa, de una forma sana e integrada, comprendiendo que la muerte no es otra cosa más que el destino natural de quien tiene la vida al que todos, en diversas circunstancias, habremos de arribar. Es más, al confrontar la pérdida de un paciente o persona cercana, se confronta la propia, lo que permite conceptualizar a la muerte de una forma consciente como aquella predestinación a la que, llegado el momento, haremos frente.

Conclusiones

Si bien es cierto que el derecho a ser informados (o el deber de informar de los médicos) prevalece ante el derecho de no saber, ya que el paciente está decidiendo libremente sobre lo que atañe a su vida, también lo es que este último debería ser garantizado en aras de que el afectado tenga un abanico de oportunidades para cultivar un ambiente de confianza donde no se vea obligado a renunciar a su dignidad porque no le dan la opción de elegir lo que crea mejor para su

persona. De esta forma, resulta de capital importancia comenzar a ocuparse de la regulación y, posteriormente, del adecuado ejercicio de los derechos antes descritos, cuya inclusión en la legislación en la materia (ya sea protección de datos personales o salud) provocaría que el Estado los garantizase, incitando el ejercicio integral del derecho de acceso a la salud, que también se encuentra consagrado en nuestra Constitución federal.

Se trata de propiciar un ambiente lleno de respeto y libre de juicios de valor para el paciente (que no debe padecer alguna enfermedad grave para sentir miedo). Así, el ocuparse de su situación es ocuparse también de una parte de la sociedad cuyos deseos normalmente son ignorados por el miedo de enfrentarse con situaciones de pérdida. Sus derechos deben ser garantizados por estar consagrados en la ley y, sobre todo, por humanidad.

Conferencia de clausura

*Cynthia Patricia Cantero Pacheco**

Hoy llegamos al fin de este Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos con la satisfacción de haber cumplido nuestra meta inicial, que era sacar adelante los trabajos de este espacio que se dividió en cuatro bloques con mesas de trabajo donde se discutió y reflexionó en torno a las reformas constitucionales en materias de transparencia, electoral y telecomunicaciones; así como acerca del reto que tienen los organismos públicos autónomos (OPA) en el México actual.

Más allá del diálogo y la discusión, lo importante es que las propuestas que surgieron de estas mesas las impulsemos para que, a la brevedad posible, podamos convertirlas en hechos, en acciones que nos permitan cumplir mejor nuestra función de OPA; pero sobre todo que se conviertan en acciones que permitan garantizarle a los ciudadanos el pleno ejercicio de los derechos fundamentales que nos toca tutelar.

Les comparto que en Jalisco haremos una revisión de los resultados de estos trabajos con el fin de valorar cuáles propuestas o acciones podemos implementar a través de los conductos legales que nos permite nuestra normatividad, para poderlos presentar a los tres poderes del gobierno del estado, en su conjunto o en lo particular, a través de recomendaciones en colaboración con el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (Cesjal) y con el fin de buscar que se lleve a cabo su implementación.

* Presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

Fue en 2006, por iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, junto con otros organismos estatales que tutelan estos derechos, cuando se realizó por primera vez el Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos; y en los años posteriores nos fuimos incorporando otras instituciones que tienen que ver con otros temas específicos, pero que poseen un objetivo principal y común: salvaguardar los derechos fundamentales cuyo énfasis y centro está en las personas.

Por ello, con gusto hoy traspasamos la estafeta para la organización del Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en 2015, deseando todo el éxito posible. Y no quiero dejar pasar esta ocasión para reconocer de forma especial y particular a todos los organismos y estados que a través de los años han sido convocantes: en 2006, Guanajuato; en 2007, Culiacán; en 2008, San Luis Potosí; en 2009, la ciudad de México; en 2010, Aguascalientes; en 2011, Mérida; en 2012, Puebla; y en 2013, Pachuca; pues la suma de voluntades y el esfuerzo conjunto han hecho que cada año la coordinación y la responsabilidad que implica la realización de este tipo de eventos sean un éxito.

Finalmente, agradezco a nombre de los organismos convocantes en este 2014, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Cesjal, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, la Benemérita Universidad de Guadalajara y el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, su asistencia y entusiasta participación. Espero que su estancia en Jalisco haya sido agradable y esperamos verlos nuevamente el próximo año en la ciudad de México.

Muchas gracias.

Mensaje de clausura*

*Francisco Javier Acuña Llamas***

Muchísimas gracias. Debo decir que yo no me esperaba esta gentileza y la agradezco profundamente. El nuevo Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos se congratula, en mi representación; también los otros seis comisionados y nuestra presidenta Ximena Puente de la Mora, quien estuvo aquí también participando.

Quiero agradecer y pedir de manera muy especial que en pocas palabras sinteticemos que estos organismos públicos autónomos (OPA) no son como al principio de su emergencia, en el México de una transición democrática incesante; que todavía estamos en ese esfuerzo y en ese empuje, a pesar de acontecimientos como los que nos han estremecido hace apenas dos meses y que nos han recordado cuán urgente es que sigamos trabajando, y que la democracia y las instituciones clásicas, las convencionales, las que hacen gobierno de manera directa y ordinaria, no pueden estar solas en un país de dificultades y de complejidad social como éste.

La demografía mexicana requiere, para poder llegar a un mejor estado de vida y de convivencia, que estos OPA actúen. Y que actúen para complementar el riel de la legalidad por el que se conduce el Estado. Estos organismos en su gran mayoría vienen a realizar labores de consulta, control, verificación y colaboración con los poderes públicos convencionales para armonizar la cosa pública mexicana. De esta manera, no me queda más que agradecer; ya se han dicho los nombres de todas las instituciones, y aquí están representados

* Versión estenográfica de las palabras pronunciadas el 5 de diciembre de 2014 durante el acto de clausura.

** Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

de manera muy clara el cariz y el talante de quienes hicieron posible este extraordinario encuentro, el noveno, aquí en Guadalajara, la Perla de Occidente, ciudad que subyuga, que siempre a todos nos hace sentir sensacionalmente instalados en esta maravilla, en el contexto de la Feria Internacional del Libro, que es un logro de un gran México civilizado, de un México de proyección internacional. Qué mejor que haya sido en estos días, con estos compañeros, con esta gente.

Quiero agradecer a los anfitriones porque, la verdad, la hospitalidad de Guadalajara siempre será muy difícil de superar. Pero también a todos los organismos de transparencia que vinieron, a todos los organismos del ombudsman nacional, y especialmente, desde luego, a Perla Gómez Gallardo y, en este caso, a la representante de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por ese papel tan esmerado de Secretaría Técnica. A todas las universidades nacionales, especialmente a la de Guadalajara; a todos los organismos electorales; al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y en fin, a todos lo que hacen posible este ejercicio de construcción de Estado de una dimensión urgente y categórica.

Nos felicitamos todos y clausuramos sin más formalidades los trabajos estupendos de este Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos Jalisco 2014.

Muchas gracias de verdad a todos.



ANEXOS

Acuerdos del Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos

Las y los participantes en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos, celebrado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, los días 4 y 5 de diciembre de 2014, provenientes de las 32 entidades federativas del país y cuyos objetivos tienen que ver con derechos humanos, transparencia y acceso a la información, protección de datos personales, telecomunicaciones, temas electorales, fiscalización y control, función legislativa, administración pública estatal y municipal, justicia y de lo contencioso administrativo, organizaciones de la sociedad civil y academia, llegaron a las conclusiones y acuerdos siguientes:

1. Reconocen que la articulación de derechos y responsabilidades entre las personas y sus autoridades resulta fundamental para permitir la consolidación del Estado democrático de derecho en el que los derechos humanos juegan un rol fundamental para vivir una vida libre de violencia y en paz.
2. Observan que las recientes reformas constitucionales en materias de derechos humanos, transparencia, telecomunicaciones y electoral enfrentan retos inmediatos en su implementación y en la consolidación de instrumentos verdaderamente autónomos y abiertos que incidan en la construcción de políticas públicas eficaces, acrecienten la credibilidad y la confianza, ayuden a visibilizar las demandas de la sociedad, y propicien escenarios favorables para la atención de sus necesidades cotidianas.

3. Reconocen la relevancia de que los organismos públicos autónomos de México fortalezcan su carácter de *puentes* efectivos entre las exigencias sociales y el cumplimiento de las obligaciones estatales para facilitar la comunicación entre la participación colectiva y las demás autoridades desde una perspectiva crítica que se base en el carácter progresivo de los derechos humanos, procure la promoción y el respeto irrestricto de éstos, contribuya al empoderamiento ciudadano, amplíe condiciones para la transparencia y una efectiva rendición de cuentas, impulse la adopción de modelos de gobierno abierto, legitime a las instituciones y sienta las bases para la reconstrucción del pacto social.
4. Señalan que, en la vía de la construcción de un Sistema Nacional de Transparencia, los legisladores tendrán que contemplar las maneras de homologar el marco normativo tanto en lo respectivo a las diferentes entidades del país con la ley general en la materia como a las exigencias dispares de revelación de información financiera de los entes obligados, sin perder de vista la necesaria protección de los datos personales en un entorno informático que contraría el derecho al olvido.
5. Afirman que la tarea de impulsar la cultura política y cívica es uno de los retos esenciales para consolidar el sistema electoral en nuestro país; y se comprometen a sumarse de manera activa a las acciones encaminadas a fortalecer la participación ciudadana, consolidar la profesionalización e impulsar medidas que hagan efectiva la igualdad de género en el proceso electoral, en el marco de la incorporación de las candidaturas independientes.
6. Coinciden en que el sistema democrático actual en México es resultado y logro –en gran medida y más allá de las diferencias que se expresan en la discusión teórica respecto del método o los contenidos del propio sistema democrático– de los movimientos sociales y políticos locales, regionales y nacionales que, inspirados en los valores de libertad, justicia y respeto a los derechos humanos, han conseguido modifica-

- ciones sustantivas al marco constitucional y en las políticas públicas, para su implementación.
7. Admiten la conveniencia de que en el ámbito electoral se garanticen los principios de transparencia y publicidad, y que ello se traduzca en la implementación de un esquema de datos abiertos para que la fiscalización en los procesos electorales pueda ser realizada por la autoridad administrativa, los partidos políticos y, sobre todo, por las personas interesadas en intervenir en los asuntos públicos.
 8. Sostienen que la reforma en materia de telecomunicaciones representa un avance, pero que tiene que seguirse trabajando en conjunto con la sociedad para generar condiciones idóneas; al mismo tiempo que las autoridades respectivas deben conducirse con el mayor sentido de transparencia y abrir la información al público para evitar suspicacias e incertidumbre, garantizar los derechos de las y los ciudadanos, y asegurar que los servicios sean diversos y de calidad.
 9. Advierten que el funcionamiento eficaz del servicio profesional de carrera resulta fundamental para la ciudadanización, la profesionalización, la evaluación del desempeño, la consolidación institucional y el fortalecimiento de la autonomía de los organismos públicos autónomos.
 10. En seguimiento al acuerdo suscrito en el Octavo Congreso Nacional de constituir la Alianza de los Organismos Públicos Autónomos Abiertos de México, se comprometen a difundir, analizar y enriquecer el anteproyecto de Acta Constitutiva y Estatutos elaborado por el grupo de trabajo conformado e impulsar su formalización durante la realización del siguiente congreso nacional.
 11. Acuerdan realizar en 2015 el Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en la ciudad de México, con el fin de ampliar sus alcances tanto en el ámbito interno como en el externo y continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía y el papel de estos organismos en la consolidación de la vida democrática de México.

Programa interno

Jueves 4 de diciembre de 2014	
08:30	Registro.
09:00	Bienvenida y presentación del presidium.
09:05	Mensaje general del evento y estado anfitrión por Cynthia Patricia Cantero Pacheco, presidenta del Consejo del ITEI.
09:10	Mensaje referente a la importancia de la reforma constitucional en materia de transparencia por Ximena Puente de la Mora, comisionada presidenta del Ifai.
09:15	Mensaje referente a la importancia de la reforma constitucional en materia político-electoral por Mónica Aralí Soto Fregoso, magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF.
09:20	Mensaje sobre la importancia de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones por Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, rector general de la Universidad de Guadalajara.
09:25	Mensaje e inauguración oficial por Roberto López Lara, secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco.
09:45	Receso.
Bloque I. Reforma constitucional en transparencia: por el ejercicio homogéneo de los derechos, acceso a la información y protección de datos personales	
10:00	Conferencia magistral Braulio Ramírez Reynoso, coordinador de asesores de la Oficina del Abogado General de la UNAM.
10:40	Panel Ximena Puente de la Mora, comisionada presidenta del Ifai. Eduardo Bohórquez, director ejecutivo de Transparencia Mexicana. Darío Ramírez, director de Artículo 19. Moderador: Pedro Vicente Viveros Reyes, consejero ciudadano del ITEI.
12:10	Receso.
Bloque II. Reforma político-electoral: la autonomía de los organismos públicos estatales	
12:25	Conferencia magistral Salvador Olimpo Nava Gomar, presidente de la Comisión de Transparencia del TEPJF.
13:05	Panel Guillermo Amado Alcaraz Cross, consejero presidente del IEPC Jalisco. Arelí Cano Guadiana, comisionada del Ifai. Clicerio Coello Garcés, magistrado presidente de la Sala Regional Especializada del TEPJF. Moderador: Agustín Millán Gómez, TEPJF.

13:55	<p>Conferencia magistral Ciro Murayama Rendón, consejero electoral del INE.</p>
15:00	Comida.
16:00	<p>Mesas de trabajo, primera sesión:</p> <p>Mesa I. ¿Cómo diseñar un Sistema Nacional de Transparencia que garantice íntegramente el derecho de acceso a la información?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carlos de la Rosa Ariza, CDHDF. • Rosa María Cruz Lesbros, FCA-UNAM. • Alberto Zepeda Lara, Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla. • María Nancy Martínez Cuevas, Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública. • Federico Guzmán Tamayo, Info-EM. • Moderador: Francisco Javier González Vallejo, ITEL. <p>Mesa II. Reforma en materia político-electoral: candidaturas independientes, blindaje y justicia electoral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rafael Caballero Álvarez, TEJF. • Ángel Miguel Sebastián Barajas, TEJF. • Jorge Mena Vázquez, TEJF. • Martha Alejandra Tello Mendoza, TEJF. • Humberto Antonio Ramírez Sáinz, IEV. • Moderador: Tlaacél Jiménez Briseño, IEPC Jalisco. <p>Mesa III. Reforma en materia de telecomunicaciones: debate y perspectivas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Miguel Ángel Sigala Gómez, UDG. • Natalia Mendoza Servín, UDG. • Manuel Rojas Munguía, UDG. • Raúl Armando Canseco Rojano, CDHDF. • Oscar Mauricio Guerra Ford, Ifai. • Moderadora: Diana Carolina Luna Ornelas, UDG.
17:00	<p>Mesas de trabajo, segunda sesión:</p> <p>Mesa IV. Los organismos públicos autónomos, fortaleciendo la democracia y participación ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mireya González Corona, IAIPGEH. • Mario Alberto Ramos González, IEPC Jalisco. • Miriam Ozumbilla Castillo, IAIPGEH. • Brenda Rodríguez Alatorre, El Colegio de Jalisco. • José Alberto Venegas Serna, CDHDF. • Arcelia Guerrero Castro, IEV. • Carlos González Martínez, IEDEF. • Moderador: Gilberto Tinajero Díaz, Cesjal <p>Mesa V. Derechos humanos: profesionalización, defensa y empoderamiento ciudadano</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aida Carabantes Morales, Perspectiva Jurídica, A. C. • Rafael Andrés Nieto Göller, Universidad Simón Bolívar. • David Gutiérrez Gallegos, Perspectiva Jurídica, A. C. • Miguel Nava Alvarado, Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro. • Ana Guadalupe Olvera Arellano, Perspectiva Jurídica, A. C. • Moderadora: Nashieli Ramírez Hernández, CDHDF.

17:00	<p>Mesa vi. Transparencia en el proceso electoral 2014-2015</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dania Paola Ravel Cuevas, IEDF. • Diego Alberto Hernández Vázquez, IEPC Jalisco. • Francisco Javier Acuña Llamas, Ifai. • Jesús Espinosa Magallón, TEPJF. • Moderador: Luis Gabriel Mota, IEPC Jalisco.
VIERNES 5 DE DICIEMBRE DE 2014	
Bloque III. Reforma en materia de telecomunicaciones: un debate abierto	
09:00	<p>Conferencia magistral Adriana Labardini Inzunza, comisionada del IFT.</p>
09:40	<p>Panel Javier Corral Jurado, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado. Irene Levy, Observatel, A. C. Carmen E. Rodríguez Armenta, UDG. Moderador: César Omar Avilés González, UDG.</p>
11:10	Receso.
Bloque IV. Los organismos públicos autónomos y su aportación para la gobernanza y democracia participativa en México	
11:25	<p>Panel Perla Gómez Gallardo, CDHDF. José de Jesús Gutiérrez Rodríguez, Red Ciudadanía, A. C. Augusto Chacón Benavides, Jalisco Cómo Vamos, Observatorio Ciudadano. Moderadora: Ixanar Uriza Soto, Cesjal.</p>
12:55	<p>Conferencia magistral Luis F. Aguilar Villanueva, director del Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno de la UDG.</p>
13:35	Receso.
13:50	Bienvenida y presentación del presidium.
13:55	Relatoría por parte de Marycarmen Color Vargas, secretaria ejecutiva de la CDHDF.
14:20	Lectura de Acuerdos Jalisco por cada uno de los miembros de presidium.
14:35	Firma de los Acuerdos Jalisco.
14:40	Presentación de video.
14:45	Palabras respecto a la sede del Congreso OPAM 2015 por parte de Marycarmen Color Vargas, secretaria ejecutiva de la CDHDF.
14:50	Mensaje por parte de Guillermo Muñoz Franco, coordinador general de Transparencia del Gobierno del Estado de Jalisco, en representación de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, gobernador constitucional del estado de Jalisco.
14:55	Mensaje por parte de Arturo Guillén Arámbula, vicepresidente del sector social del Cesjal.
15:00	Mensaje por parte de Guillermo Amado Alcaraz Cross, consejero presidente del IEPC Jalisco.
15:05	Mensaje por parte de Cynthia Patricia Cantero Pacheco, presidenta del Consejo del ITEL.
15:10	Mensaje de clausura por parte de Francisco Javier Acuña Llamas, comisionado del Ifai.

Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.

Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos
se terminó de imprimir en mayo de 2015 en los talleres de

Grupo Reflexio, Pilares 25-9, col. Del Valle,
del. Benito Juárez, 03100 México, D. F.

Para su composición se utilizaron los tipos Goudy de 11:13, 9:11 y 8:10 puntos.

El tiro fue de 1 000 ejemplares impresos en papel cultural de 75 g.

Organismos Públicos Autónomos • Memorias • Congreso Nacional de Organismos Públicos
Memorias • Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos • Memorias • Congr
Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos • Memorias • Congreso Nacional
Autónomos • Memorias • Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos • Memor
onal de Organismos Públicos Autónomos • Memorias • Congreso Nacional de Organism
blicos Autónomos • Memorias • Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomo
Autónomos • Memorias • Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos • Memor
Memorias • Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos • Memorias • Congr
Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos • Memorias • Congreso Nacio

