



Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos

Derechos Humanos, Seguridad y Justicia



FEDERACIÓN MEXICANA
DE ORGANISMOS PÚBLICOS
DE DERECHOS HUMANOS

Consejo Consultivo Ciudadano



INAI

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales



INE
Instituto Nacional Electoral



Red Nacional de Consejos Ciudadanos



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA



INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO



VII LEGISLATURA



AUDITORÍA
SUPERIOR
DE LA CIUDAD
DE MÉXICO



TEPJF
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



TRIBUNAL
SUPERIOR
DE JUSTICIA
DEL DF



Tribunal
de lo
Contencioso
Administrativo
Distrito Federal



ITEI
INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO



IFT
INSTITUTO FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES



DEPENDENCIA DE LOS
DERECHOS
HUMANOS
CUERNAVACA



infoDF

DIRECTORIO CDHDF

PRESIDENTA

Perla Gómez Gallardo

CONSEJO

María Isabel Belausteguigoitia Rius

José Alfonso Bouzas Ortiz

José Antonio Caballero Juárez

José Luis Caballero Ochoa

Tania Espinosa Sánchez

Lawrence Salomé Flores Ayvar

Juan Luis Gómez Jardón

Mónica González Contró

Ileana Hidalgo Riojas

Nancy Pérez García

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Christian Ibeth Huerta Dávila

Segunda Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

Tercera Yolanda Ramírez Hernández

Cuarta Antonio Rueda Cabrera

Quinta Horacio Toledo Martínez

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍA EJECUTIVA

Erika Alejandra Solís Pérez

DIRECCIONES GENERALES

Jurídica

Gabriel Santiago López

Quejas y Orientación

José Antonio Garibay de la Cruz

Administración

Hilda Marina Concha Viloria

Comunicación por los Derechos Humanos

Guillermo Gómez Gómez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Asuntos Legislativos y Evaluación

Mayra Alinares Hernández

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

Francisco Javier Conde González

Educación por los Derechos Humanos

Ana Karina Ascencio Aguirre

Seguimiento

María José López Lugo*

Vinculación Estratégica

Ivette Adriana Rosales Morales

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Zaira Wendoly Ortiz Cordero

COORDINACIONES

Tecnologías de Información y Comunicación

Rogelio Alvarado Vilehis

Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas

Clara Isabel González Barba

Servicio Profesional en Derechos Humanos

Raúl Einar Urbano Zetina

*Encargada de despacho



Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos

Derechos humanos, seguridad y justicia



FEDERACIÓN MEXICANA
DE ORGANISMOS PÚBLICOS
DE DERECHOS HUMANOS

CONSEJO CONSULTIVO CIUDADANO



INAI
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales



INE
Instituto Nacional Electoral



Red Nacional de Consejos Ciudadanos



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA



VII LEGISLATURA



AUDITORÍA
SUPERIOR
DE LA CIUDAD
DE MÉXICO



IEDF
Instituto Electoral
del Distrito Federal



ITEI
INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO



IFT
INSTITUTO FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES



DEFENSORÍA DE LOS
DERECHOS
HUMANOS
DEL DF



infoDF



Tribunal
de lo
Contencioso
Administrativo
Distrito Federal

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Hugo Alejandro Martínez Aguirre.

EDITORIA RESPONSABLE: Karen Trejo Flores.

CUIDADO DE LA EDICIÓN: Karina Rosalía Flores Hernández.

DISEÑO Y FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez.

CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa y Karina Rosalía Flores Hernández.

Primera edición, 2016

D. R. © 2016, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.

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

Índice

Presentación	11
<i>Perla Gómez Gallardo</i>	
Relatoría general	13
<i>Hugo Manlio Huerta Díaz de León</i>	
Antecedentes	19
Relatoría del acto inaugural	23
<i>Christian Ibeth Huerta Dávila</i>	
Palabras de bienvenida	27
<i>Perla Gómez Gallardo</i>	
Mensaje de bienvenida	31
<i>Salvador Vega y León</i>	
Mensaje de bienvenida	33
<i>Marco Antonio Baños Martínez</i>	
Mensaje de bienvenida	37
<i>Ximena Puente de la Mora</i>	

SEGURIDAD CIUDADANA, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Relatoría de la primera conferencia magistral y panel de especialistas	43
<i>Christian Ibeth Huerta Dávila</i>	

Conferencia magistral

¿Tienen las víctimas del delito derechos durante la ejecución penal? 47
Miguel Sarre Iguíniz

MESA DE REFLEXIÓN: SEGURIDAD Y JUSTICIA

Relatoría de la mesa de reflexión 59
Itzel Velázquez Flores

Sistema Nacional de Defensoría Pública. Procuración de la justicia cotidiana 63
Esteban Ángeles Cerón

Derechos humanos en el periodismo 69
Zaira Wendoly Ortiz Cordero

Política de drogas y derechos de infancia en México 79
Francisco Javier Conde González, Domitille Marie Delaplace y Lilia Mónica Rebollo López

Autonomía de las defensorías públicas 89
Ana Laura Velázquez Moreno

Importancia de la implementación de un programa público sobre sensibilización de los riesgos a que están expuestos los niños en las redes sociales 97
José Alberto Venegas Serna

Derechos humanos, seguridad y justicia: trascendiendo al México *chafa* 101
Rafael Andrés Nieto Göller

MESA DE REFLEXIÓN: TRANSVERSALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Relatoría de la mesa de reflexión 109
Nancy Carmona Arellano

Transversalización de los derechos humanos	113
<i>Patricia Kurczyn Villalobos</i>	
La protección de la salud como derecho humano	125
<i>Alejandro Pacheco Gómez</i>	
Los derechos humanos en la arquitectura contemporánea del Estado constitucional democrático	131
<i>Andrés Medina Guzmán</i>	
La incidencia de los derechos humanos en el ámbito empresarial, reflejada como responsabilidad y compromiso social	137
<i>Aida Carabantes Morales</i>	
El trabajo de la CDHDF como organismo público autónomo en la protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres	141
<i>Adriana Montserrat Barrón Salinas</i> <i>y Domitille Marie Delaplace</i>	
La fuerza expansiva de los derechos humanos	147
<i>Victor Hugo Rodas Balderrama</i>	
Los derechos humanos como bases sociales	153
<i>David Gutiérrez Gallegos</i>	
Inclusión de enfoques transversales con enfoque de derechos humanos durante las etapas de investigación de presuntas violaciones a derechos humanos. Caso Recomendación 3/2015	155
<i>Cecilia Santiago Loredó</i>	
Derecho humano al desarrollo. Recomendación 4/2015	161
<i>Lizbeth Francisca Gómez Reyes</i>	

DEMOCRACIA Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

**Relatoría de la segunda conferencia magistral y panel
de especialistas** 169
Hugo Alejandro Martínez Aguirre

Conferencia magistral 175
Salvador Olimpo Nava Gomar

MESA DE REFLEXIÓN: DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

Relatoría de la mesa de reflexión 189
Diana Gutiérrez Tapia

El fortalecimiento de la autonomía de los organismos
públicos locales electorales 197
Silvia del Carmen Martínez Méndez

Los costos de la transparencia y el acceso
a la información en el estado de Sonora 203
*Antonia Camargo Pacheco, Modesto Barrón Wilson
y Rubén González Ibarra*

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información
Pública: una ley que contiene y exige valores 209
Luis Roberto Ávila Prado

Derecho a la información, pluralismo y acceso
a medios *vs.* concentración mediática 215
Miryam Georgina Alcalá Casillas

Derecho a la información y accesibilidad en el paradigma
interamericano de derechos humanos: principio de no
discriminación en la LGTAIP 223
Carlos de la Rosa Ariza

Participación ciudadana y gobierno abierto. Herramientas para el cambio democrático	231
<i>Analinn Rivera Delgado</i>	

MESA DE REFLEXIÓN: PARTICIPACIÓN SOCIAL, EDUCACIÓN Y CULTURA

Relatoría de la mesa de reflexión	239
<i>Itzel Velázquez Flores</i>	

Transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto participativo de la ciudad de México	243
<i>Dania Paola Ravel Cuevas</i>	

El ombudsman y la participación de la sociedad civil. Espacios de encuentros y desencuentros	249
<i>Gloria Ramírez Hernández</i>	

Cambios y modificaciones a la estructura legal y político- administrativa de la ciudad de México. La adición de un título al Estatuto de Gobierno que reordene y agrupe a todos los órganos autónomos de la ciudad de México	255
<i>Armando Hernández Cruz</i>	

Educar y comunicar una alternativa para construir ciudadanía. . .	265
<i>Álvaro García Zamora</i>	

Los consejos ciudadanos del ombudsman en México como espacios de participación ciudadana	269
<i>José Francisco Bazán Angulo</i>	

Los derechos culturales, un aporte de transversalidad para la actuación de los organismos públicos de protección de derechos humanos	275
<i>Roberto Antonio Reyes Mondragón</i>	

La transparencia en las universidades públicas como organismos autónomos	281
<i>Miguel Ángel Menéndez Ocampo</i>	

EL NUEVO MODELO LEGAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Relatoría del tercer panel de especialistas. 289
Hugo Alejandro Martínez Aguirre

Relatoría de la tercera conferencia magistral 295
Domitille Marie Delaplace

Conferencia magistral

La tortura y la desaparición forzada a la luz
de la reforma constitucional. 299
Perla Gómez Gallardo

MESA DE REFLEXIÓN: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DATOS PERSONALES

Relatoría de la mesa de reflexión 323
Hugo Alejandro Martínez Aguirre

Transparencia, acceso a la información y datos personales 327
Luis Fernando Sánchez Nava

Acceso a la información relacionada con violaciones
graves a derechos humanos 333
José Leonel Flores Téllez

El acceso a la información como instrumento
de garantía del derecho de acceso a la salud. 341
Ana Guadalupe Olvera Arellano

Los archivos como garantes del derecho de acceso
a la información pública. 347
Catalina Azucena Lemus Aguirre

Veracidad en la generación de información pública 353
Uriel Pineda Quinteros

RETOS DE LA AUTONOMÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**Relatoría de la cuarta conferencia magistral
y panel de especialistas** 361
Hugo Alejandro Martínez Aguirre

Conferencia magistral 365
Lorenzo Córdova Vianello

MESA DE REFLEXIÓN: LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Relatoría de la mesa de reflexión 379
Hugo Alejandro Martínez Aguirre

La rendición de cuentas y el Sistema Nacional
Anticorrupción. 383
Elsa Bibiana Peralta Hernández

La fiscalización como una manera de enfrentar
a la corrupción 387
Juan Pablo Noguez Cornejo

La función preventiva en el Sistema Nacional Anticorrupción . . . 393
Álvaro Rodríguez Doniz

Factibilidad de las auditorías en tiempo real como
herramienta del Sistema Nacional Anticorrupción 399
Gabriel Avilés Morua

Responsabilidades y sanciones de los funcionarios
públicos en México en materia de transparencia 409
*Leticia María González Velásquez, Miriam Guadalupe Esquer
Gocobachi y María Guadalupe Alvarado Ibarra*

La rendición de cuentas 415
María Eugenia Miranda Morales

Derecho a una buena administración pública:
rendición de cuentas y combate a la corrupción.
Un enfoque desde la fiscalización superior 423
Sergio Jesús González Muñoz

Autonomía de las entidades de fiscalización superior
en el combate de la corrupción 431
Arturo Vázquez Espinosa

ANEXOS

Acuerdos del Décimo Congreso Nacional
de Organismos Públicos Autónomos de México 447

Programa interno 451

Presentación

*Perla Gómez Gallardo**

Hace diez años la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato abrieron un inédito espacio de diálogo y participación al organizar el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en la ciudad de Guanajuato, evento en el que concurrieron instituciones de distintos estados del país, entre ellas, comisiones de derechos humanos, órganos electorales, instancias de gobierno y educativas.

Desde entonces, cada año los organismos públicos autónomos de México (OPAM) se reúnen para compartir nuevas experiencias y vislumbrar los retos que se presentan para el desempeño de su papel fundamental de contrapeso en torno al actuar de los poderes públicos en el contexto nacional y local.

A lo largo de esta década, en cada emisión del Congreso se han abordado diferentes temas relacionados con la autonomía –característica principal de los OPAM–, y con los distintos aspectos que acompañan y refuerzan la ardua labor que diariamente efectúan estos organismos desde sus ámbitos específicos de actuación. Es así que se han abordado temas como la rendición de cuentas, la democracia, la transparencia, los derechos fundamentales, la información pública, los medios de comunicación, la participación ciudadana, las reformas estructurales, entre otros importantes rubros. Asimismo, junto a los considerados organismos públicos autónomos, las ediciones del Congreso Nacional han contado con los valiosos aportes de investigadores, promotores de los derechos humanos independientes y asociaciones ciudadanas.

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

En 2015, la cita del Décimo Congreso Nacional de los OPAM fue en la capital del país, la Ciudad de México, y tuvo como eje temático los derechos humanos, la seguridad y justicia. En esta ocasión, el encuentro buscó promover el fortalecimiento de estas instituciones garantes con el propósito de profundizar en el conocimiento e incidencia que tienen, desde sus diferentes **ámbitos de competencia, en la implementación de políticas públicas** incluyentes y de protección, así como analizar el desafío permanente que genera la tensión entre el respeto a los derechos humanos y las exigencias de orden, seguridad y justicia, cuando inusualmente, en el concierto de voces, una parte de la sociedad pareciera estar dispuesta al intercambio de libertades por seguridad.

Igualmente, en el foro confluyeron exposiciones con la intención de reflexionar sobre un necesario replanteamiento de lo que son y significan para nuestro país los órganos constitucionales autónomos, a la luz de los años y de las recientes reformas a la Carta Magna, permitiéndonos observar y valorar al mismo tiempo lo que hemos avanzado desde que se celebró el primer congreso al día de hoy.

La presente memoria reúne las discusiones y reflexiones que se dieron en el marco del Congreso, las cuales sin duda constituyen aportaciones particularmente relevantes, que permitieron no sólo dar a conocer las múltiples problemáticas que se viven en el territorio mexicano en materia de justicia, seguridad ciudadana, derechos humanos, transparencia, anticorrupción, acceso a la información, autonomía, democracia y rendición de cuentas, sino que a su vez posibilitaron la exposición de propuestas y posibles soluciones en torno a éstas.

Por todo ello, para la CDHDF es un privilegio reunir en esta obra el resultado de lo expresado en cada conferencia magistral, en cada panel y en cada mesa de reflexión, así como en otros trabajos que se incluyen y que por falta de tiempo no fue posible presentar en los ejercicios de discusión, pero que sin duda conforman y aportan al debate.

Tenemos la convicción de que el contenido de esta memoria será de gran utilidad para quienes trabajamos con el objetivo de lograr un México más justo y respetuoso de los derechos humanos, de la rendición de cuentas y la democracia, en donde se pueda vivir de forma segura, en paz y con dignidad.

Relatoría general

*Hugo Manlio Huerta Díaz de León**

El Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México se celebró los días 3 y 4 de septiembre de 2015 en la ciudad de México, con el tema Derechos humanos, seguridad y justicia, con un registro de 715 personas, provenientes en su mayoría de instituciones públicas federales y estatales, instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil de 32 entidades federativas.

Las jornadas iniciaron con el acto formal de inauguración, en el cual la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Perla Gómez Gallardo, dio el mensaje de bienvenida a todas y todos los participantes. Por su parte, el rector general de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Salvador Vega y León; el consejero del Instituto Nacional Electoral (INE), Marco Antonio Baños Martínez; y la comisionada presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), Ximena Puente de la Mora, pronunciaron un mensaje en nombre de los organismos convocantes y anfitriones; y correspondió al jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera Espinosa, hacer la declaratoria inaugural. En el presidium les acompañaron el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Edgar Elías Azar; el auditor Superior de la Ciudad de México, David Manuel Vega Vera; y el primer visitador general de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ismael Eslava Pérez, en representación del presidente de ésta, Luis Raúl González Pérez.

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

La conferencia inaugural titulada “¿Tienen las víctimas del delito derechos durante la ejecución penal?” estuvo a cargo de Miguel Sarre Iguíniz, especialista en derechos humanos y profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México, quien destacó que los derechos de las víctimas del delito en la ejecución penal son los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, por lo que resulta inaceptable la inactividad del Ministerio Público ante los casos en que los beneficios preliberacionales no corresponden con los requisitos legales, o cuando las personas internas están obteniendo privilegios dentro de los centros de reclusión.

Por su parte, el panel de especialistas de este primer bloque, titulado Seguridad ciudadana, justicia y derechos humanos, estuvo integrado por Julieta Morales Sánchez, titular del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH; Mercedes Peláez Ferrusca, directora general de Estrategias para la Atención de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; Leticia Bonifaz Alfonzo, directora general de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Javier Carrasco Solís, director ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal; Miguel Nava Alvarado, presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro; y Lawrence Salomé Flores Ayvar, consejero de la CDHDF.

Ahí se expusieron valiosos puntos de vista y se coincidió en que en verdad no existe tensión ni dilema entre seguridad y derechos humanos, pues finalmente hay un andamiaje que da claridad sobre lo que las autoridades están obligadas a hacer y respetar; así como las consecuencias por su incumplimiento.

El segundo bloque titulado Democracia y fortalecimiento institucional se abrió con la conferencia magistral de Salvador Olimpo Nava Gomar, magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien hizo un recorrido histórico y jurídico respecto de tres ejes fundamentales: los derechos electorales, los derechos humanos y el derecho de acceso a la información –cuyo desarrollo pudiera parecer tardío y accidentado– para terminar dándonos luz sobre el hecho de que hoy los avances son notables, pues la realidad plasmada en los organismos públicos autónomos (OPA) –con todo y los retos existentes– hubiera sido impensable en un pasado nada lejano; y quizás por eso tales cambios aún no inciden en la percepción generalizada de la gente a la que nos debemos, que sigue siendo de recelo y desconfianza hacia todo lo relacionado con el servicio público.

Para continuar con los trabajos del bloque se logró conjuntar un panel de especialistas que contó con la participación de los abogados generales de dos de las más importantes instituciones autónomas de estudios superiores: César Iván Astudillo Reyes, abogado general de la Universidad Nacional Autónoma de México; y Carlos Reynoso Castillo, abogado general de la UAM. No menos importantes fueron las intervenciones de María del Carmen Carreón Castro, magistrada del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF); Marta Lamas Encabo, antropóloga especialista en género; Pablo César Lezama Barreda, consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF); y José Alfonso Bouzas Ortíz, consejero de la CDHDF. Aquí se destacó la importancia que tiene, en materia de democracia, el fortalecimiento no sólo de los órganos garantes de los derechos electorales sino también el de las universidades como actoras directas al brindar servicios técnicos especializados y el de los órganos autónomos en general, al no cejar en la difusión de los derechos de las personas, partiendo de la idea central de que la democracia en su acepción más amplia debe trascender el fortalecimiento de las instituciones y los procesos electorales para alcanzar a todas las personas en situación de desigualdad. Todo lo anterior sin dejar de lado que el conocimiento es aliado de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones, por ejemplo en materia de género, pues a través del conocimiento nos acercamos a lo que subyace en las diferencias para concluir que la paridad buscada no es asunto de reclamos mal entendidos sino que hay estudios que demuestran lo conveniente y productivo de esta paridad.

Por la tarde se llevaron a cabo seis mesas de reflexión y debate en relación con los ejes temáticos abordados, en los que se profundizó sobre los siguientes temas:

- Mesa Democracia y transparencia, en la cual se contó con la participación de Silvia del Carmen Martínez Méndez, consejera electoral del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, entre sus ponentes.
- Mesa Seguridad y justicia, entre cuyos ponentes estuvo Esteban Ángeles Cerón, presidente del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.
- Mesa Acceso a la información y datos personales, en la que intervino Luis Fernando Sánchez Nava, comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección

de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF), entre los ponentes.

- Mesa Participación social, educación y cultura, en la que se leyeron ponencias de Dania Paola Ravel Cuevas, consejera del IEDF; Armando Hernández Cruz, presidente del TEDF; y Gloria Ramírez Hernández, coordinadora general de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM.
- Mesa La rendición de cuentas y el Sistema Nacional Anticorrupción, que contó con la participación de Elsa Bibiana Peralta Hernández, comisionada ciudadana del Info-DF, entre sus ponentes.
- Mesa Transversalización de los derechos humanos, en la que participó de manera destacada como ponente Patricia Kurczyn Villalobos, comisionada del Inai.

El tercer bloque titulado El nuevo modelo legal en material de transparencia y acceso a la información comenzó con el panel de especialistas conformado por Joel Salas Suárez, comisionado del Inai; Jesús Homero Flores Mier, presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública; Alejandro Torres Rogelio, comisionado ciudadano del Info-DF; Renata Terrazas Tapia, investigadora de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, en representación de Haydeé Pérez Garrido, directora ejecutiva de dicha organización; y Guillermo Noriega Esparza, del Colectivo por la Transparencia en México.

En la conferencia magistral de este bloque, a cargo de Perla Gómez Gallardo, presidenta de la CDHDF, se tocó el sensible tema de la tortura y la desaparición forzada a la luz de la reforma constitucional; ahí se comentó la incidencia de la CDHDF en los procesos legislativos relacionados con dichas cuestiones y se compartió la propuesta de una estrategia interinstitucional para prevenir, sancionar y erradicar la tortura.

Finalmente, el cuarto bloque se tituló Retos de la autonomía y rendición de cuentas. En el panel de especialistas intervinieron Eduardo Rovelo Pico, contralor general del Distrito Federal; David Manuel Vega Vera, auditor Superior de la Ciudad de México; y Héctor Pérez Pintor, secretario auxiliar de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en representación de Medardo Serna González, rector de esa casa de estudios.

Aquí se coincidió en la importancia de la corresponsabilidad entre actores públicos, privados y sociales en materia de transparencia y rendición de cuentas; la necesidad de que las instituciones públicas ob-

tengan mayor credibilidad de la ciudadanía; y en reconocer tanto a la autonomía como elemento fundamental para fortalecer a los órganos fiscalizadores como a la educación como medio esencial para lograr un cambio cultural en la materia.

Dicho bloque concluyó con la conferencia magistral de Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del INE, quien señaló que si bien una de las transformaciones fundamentales del Estado mexicano tiene que ver con las instituciones electorales, no debe perderse de vista el rol de los OPA en el orden constitucional, pues aun cuando el proceso de cambio por la vía electoral erosionó las facultades metaconstitucionales concentradas en el Ejecutivo federal, la transición mexicana se amplió y consolidó a través de tales organismos establecidos como mecanismos autónomos de control desde el orden constitucional.

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
<p>Convocantes:</p> <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Comisión de Derechos Humanos de Guerrero.</p> <p>Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.</p> <p>Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.</p> <p>Instituto Electoral del Distrito Federal.</p> <p>Junta Local de Conciliación y Arbitraje.</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.</p> <p>Tribunal Electoral del Distrito Federal.</p> <p>Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.</p> <p>Universidad Autónoma de la Ciudad de México.</p>		

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

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. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo. Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública. Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Instituto Electoral del Distrito Federal. Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Instituto Federal Electoral. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Universidad Nacional Autónoma de México.</p>		

Noveno Congreso	Guadalajara	4 y 5 de diciembre de 2014
Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos	28 entidades federativas	702 asistentes
<p>Convocantes:</p> <p>Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Universidad de Guadalajara. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública. Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo. Instituto Nacional Electoral. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Gobierno del Estado de Jalisco. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.</p>		

Relatoría del acto inaugural

*Christian Ibeth Huerta Dávila**

A las 9:00 horas del 3 de septiembre de 2015 dio inicio el evento de inauguración del Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México.

Perla Gómez Gallardo, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, señaló que este Décimo Congreso constituye un espacio de reflexión y generación de propuestas de los organismos públicos autónomos (OPA); así como la oportunidad de compartir experiencias y desafíos.

Habiendo referido que en 2006 tuvo lugar el Primer Congreso, a partir del cual cada año se ha convocado a dichos organismos a participar y fortalecer los espacios de diálogo para coadyuvar a su fortalecimiento, destacó la importancia de los OPA como piedra angular del Estado democrático de derecho, pues su origen atendió a la necesidad de dar respuesta a las demandas sociales al servir de contrapeso de las autoridades y crear una configuración distinta a la tradicional forma de la división de poderes del Estado.

Se refirió también a la necesidad de contar con instituciones eficientes, eficaces, críticas y comprometidas que sean ejemplos de gobierno abierto. Llamó a consolidar la autonomía de decisión, gestión y presupuestal de los OPA en el marco de la ley y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones democráticas con el fin de mejorar el ejercicio del poder público.

En su intervención, Salvador Vega y León, rector general de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), se refirió a la importancia

* Primera visitadora general de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

que tienen los OPA al cumplir con las funciones sociales que les han sido encomendadas y que les dan vigencia, como son la transparencia, la protección de los derechos humanos, la impartición de educación y el ejercicio democrático.

Reconoció que estos organismos han atravesado por un proceso de transformación en atención a la dimensión social de su función sustantiva. Señaló que para la UAM la autonomía puede verse reflejada en el ejercicio de la libertad de cátedra; y finalmente hizo un llamado a fortalecer la articulación de los OPA con la sociedad y generar espacios de encuentro que sumen a la pluralidad.

Por su parte, Marco Antonio Baños Martínez, consejero del Instituto Nacional Electoral, señaló que el Congreso de los Organismos Públicos Autónomos es una oportunidad para repensar, discutir e identificar los puntos que deben fortalecerse en el quehacer institucional. Señaló la importancia de que el entorno democrático pueda verse reflejado en la vida cotidiana y se pronunció a favor del fortalecimiento del contexto democrático integral que dote de elementos a la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos.

Además, se refirió a la necesidad de que las personas recuperen la confianza en las instituciones respaldadas en su efectividad; y expresó que el ejercicio cotidiano de los derechos es fundamental, y que para ello se requieren vías institucionales efectivas.

Ximena Puente de la Mora, comisionada presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se refirió a la evolución del concepto de *distribución del poder público* que dio lugar a la creación de los OPA, el cual sirve como sistema de pesos y contrapesos para el ejercicio del poder.

Asimismo, destacó la necesidad de transparentar el funcionamiento y las acciones relevantes para la vida pública. Subrayó la relevancia de que los OPA ejerzan la autonomía y fortalezcan sus capacidades institucionales; y destacó la importancia de dichos organismos en la construcción de un Estado democrático y participativo, en tanto que sirven de balanza a los poderes estatales y coadyuvan al ejercicio de los derechos que les corresponde tutelar.

Durante su intervención, Miguel Ángel Mancera Espinosa, jefe de Gobierno del Distrito Federal, reconoció la labor realizada por los OPA y subrayó que su tarea es fundamental para el desarrollo social. Asimismo, indicó que para ellos son un tema cotidiano los derechos humanos, la transparencia, los procedimientos administrativos super-

visados y las buenas prácticas; manifestó que el ejercicio de gobierno debe estar acompañado por los OPA y señaló que estará pendiente de las conclusiones de este Décimo Congreso para que su gobierno continúe articulando tareas.

Palabras de bienvenida

*Perla Gómez Gallardo**

Gracias, buenos días a todas y todos. Saludo al honorable presidium, encabezado en este acto protocolario por Miguel Ángel Mancera, jefe de Gobierno del Distrito Federal; al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al rector general de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), al auditor superior de la Ciudad de México, al primer visitador general de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), al consejero del Instituto Nacional Electoral (INE), y a la comisionada presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

A nombre de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de los organismos anfitriones, convocantes y patrocinadores del Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, damos la bienvenida a las y los representantes de organismos autónomos provenientes de las 32 entidades federativas; a representantes de la sociedad civil, de instituciones académicas y al público en general con el común interés en los temas que nos mueven como ciudadanas, ciudadanos e instituciones, quienes han respondido a esta convocatoria para el encuentro de reflexiones y propuestas del alcance y calidad que avala la experiencia de los nueve congresos anteriores.

Hoy en la ciudad de México tenemos el gusto de ser sede por segunda vez del Congreso Nacional, en circunstancias distintas a las de 2009 pero con la misma convicción de compartir experiencias ante los retos que no dejan de surgir en materia de derechos humanos, transparencia, democracia, seguridad, justicia y rendición de cuentas. Es un camino que se sigue abriendo y asentando, donde los organismos

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

autónomos son piedra angular del Estado democrático de derecho y juegan papeles de incidencia cada vez mayor.

La ruta esbozada en Guanajuato en 2006, que continuó trabajándose en Culiacán en 2007; el gran logro de servir como escenario para el surgimiento de la idea integradora que dio forma a la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM) se ha ensanchado desde entonces. A lo largo de este tránsito por San Luis Potosí (2008), la ciudad de México (2009), Aguascalientes (2010), Mérida (2011), Puebla (2012), Pachuca (2013) y Guadalajara (2014), la convocatoria no ha dejado de extenderse a organismos estatales, federales y nacionales.

Durante este tiempo hemos sido testigos de importantes cambios y evoluciones en los organismos públicos autónomos (OPA): la creación de más de ellos y el fortalecimiento o la transformación de otros. Los encuentros anuales de la Red OPAM han sido cada vez más concurridos y nutridos tanto en la pluralidad de los puntos de vista como en el impulso que da continuidad a sus esfuerzos.

Los tiempos que vive México actualmente exigen contar con instituciones eficientes, eficaces, críticas, comprometidas y que sean ejemplo del gobierno abierto, para lo cual es indispensable promover su articulación mediante actividades –como la que hoy nos reúne– y a través de ellas consolidar su autonomía en el marco de la ley.

Es preciso recordar las cuestiones y problemáticas sociales que dieron origen a los OPA, las cuales han sido en primer lugar una respuesta frente a las demandas sociales, por lo que son fundamentales para la propia evolución de todo Estado constitucional y democrático de derecho. Particularmente, vale la pena considerar que el surgimiento de los OPAM significa una modificación importante en la división tradicional del poder del Estado en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, pues tales organismos no forman parte de la estructura de los tres órdenes de gobierno ni están subordinados a ellos. De esta forma, son organismos que en muchas ocasiones tienen un origen constitucional y están protegidos ante los demás poderes estatales para realizar sus funciones con sólida independencia y autonomía en favor de todas y todos.

El reto es grande. Los OPA tenemos la misión de consolidar la confianza de las personas en las instituciones democráticas. Nos une la tarea de garantizar el respeto pleno a los derechos humanos, la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio democrático. Seguramente el hecho de compartir experiencias y desafíos ayudará a construir un

mejor futuro en el que los OPA y la sociedad colaboren intensamente para impulsar un mejor ejercicio del poder público.

Valga reconocer a las universidades autónomas del país, el día de hoy representadas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la UAM y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, las cuales han jugado un papel fundamental para la construcción de las y los profesionales que necesitamos.

Aprovecho la ocasión para reconocer la gran labor del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que este año celebra su 75 aniversario. Felicito y celebro el compromiso de todas y todos los investigadores que lo conforman; al igual que el de la CNDH, que en su 25 aniversario enfrenta retos trascendentales para reforzar el Estado de derecho que exige la sociedad.

La conquista de la autonomía no es menor. La especialización, el abrir fronteras en temas que representan desafíos y el fungir como contrapeso que evite los abusos de la autoridad siempre deben mantenernos alertas para no perder los tres ejes de la autonomía que nos permiten operar: la gestión, la decisión y el presupuesto, por lo que debemos someter también nuestra labor al necesario escrutinio público.

Además de dar la más calurosa bienvenida a todas y todos, quiero agradecer a quienes se sumaron a esta iniciativa y colaboraron permanentemente para la mejor organización del Décimo Congreso Nacional. Este evento y los acuerdos que de él resulten serán un ejemplo de lo que podemos lograr trabajando acopladamente en nuestro papel de órganos garantes, en beneficio de la sociedad y para el fortalecimiento de nuestras instituciones.

Igualmente, quiero hacer un reconocimiento al Gobierno del Distrito Federal. Su presencia protocolaria en esta inauguración es muestra del respeto y la articulación que se logran con la voluntad política y los objetivos compartidos.

Gracias también a todas, a todos y a cada una de las personas que nos honran con su participación en la conferencias, los paneles y las mesas de reflexión; así como a quienes han trabajado y siguen haciéndolo para que el evento sea un éxito. Muchas gracias.

Mensaje de bienvenida*

Salvador Vega y León**

Agradezco a todas las personas e instituciones que asisten y participan en este Décimo Congreso que durante los siguientes dos días abordará desde perspectivas diversas una temática social fundamental: los derechos humanos, la seguridad y la justicia.

La autonomía, la cual preserva la filosofía humanista que yace de origen o que por su desarrollo natural se le otorgara a un organismo, permite que una institución con este carácter desde su competencia expresa –sea ésta propiciar la transparencia, organizar el voto ciudadano, gestionar la política monetaria o impartir educación– cumpla una función social. Esto es así porque las instituciones públicas fundamentales tienen la responsabilidad de honrar, mediante el cumplimiento de la función sustantiva, el principio de beneficio general que las concibe y que les da vigencia, y no pueden ser utilitarias a intereses ajenos al desarrollo social con inclusión y con equidad.

Si bien hace más de 30 años se reconoció la necesidad social de la autonomía, iniciándose un proceso continuo de transformación y creación de instituciones en este carácter, la realidad del siglo XXI ha obligado a los organismos autónomos a redimensionar aspectos que, como instituciones públicas diferenciadas por su función social pero hermanadas por su concepción, fortalezcan la articulación entre los organismos públicos autónomos (OPA) y la sociedad.

Por ello, la vinculación social de los organismos públicos se caracteriza por la generación de iniciativas de impacto social, siempre en congruencia con su función sustantiva y sobre todo implementadas con

* Palabras pronunciadas durante el acto inaugural.

** Rector general de la Universidad Autónoma Metropolitana.

libertad. Ello representa una gran oportunidad, pues debido al papel central de los OPA en la composición del Estado mexicano la revisión constante de su desempeño institucional y pertinencia social es una exigencia que se ha asumido con apertura y con creatividad.

Desde la fundación de la Universidad Autónoma Metropolitana, hace más de 40 años, nuestra comunidad ha sabido honrar su autonomía mediante el ejercicio pleno de la libertad de cátedra en la docencia y la libertad de investigación en sus objetos de estudio; pero también con la revisión continua de sus planes y programas de estudio, haciendo de cada una de nuestras cinco unidades académicas espacios de encuentro, convivencia, inclusión e intercambio que suman a la pluralidad, tolerancia y diversidad como principios que nos caracterizan y que definen a las sociedades contemporáneas.

En este escenario, la articulación institucional con los sectores sociales requiere fortalecer las formas de vinculación con el entorno, y por ello este Décimo Congreso Nacional que tratará la temática de los derechos humanos, la seguridad y la justicia con la participación de altos especialistas en los distintos ejes de análisis resulta tan significativo.

En 2006 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, al lado de organismos hermanos y de otros entes autónomos, tuvo la iniciativa que año tras año propicia la organización de tan relevantes reuniones cada vez con más participantes, abordando siempre temas neurálgicos, y que hoy nos reúne por décima vez con el gusto de recibir a todos ustedes en este recinto en esta gran ciudad. Así, a nombre de los organismos anfitriones y con plena seguridad del alto significado de los acuerdos que alcanzará este Décimo Congreso reitero la más cordial bienvenida a todos ustedes y les deseo todo el éxito. Muchas gracias.

Mensaje de bienvenida*

*Marco Antonio Baños Martínez***

Es para mí un alto honor participar en esta ceremonia inaugural con la cual inician los trabajos de este Décimo Congreso Nacional. Aquí se suman instituciones académicas y órganos de Estado nacionales, federales y locales que buscan repensarse, discutirse en sus aspectos fundamentales y encontrar puntos concretos que puedan fortalecer su razón de ser, que es la vigencia de un entorno democrático en el cual los derechos de las y los mexicanos se respeten, se ejerzan, no den pasos atrás en su reconocimiento constitucional y legal, ensanchen sus alcances y se reflejen cada vez más en las rutinas y en la vida cotidiana de nuestra sociedad.

Apostamos por una democracia con las instancias garantes que hoy nos damos cita en este espacio de reflexión. Apostamos por una democracia con mejores diseños y herramientas jurídicas, y sobre todo con una ciudadanía que haga valer libertades, que utilice los derechos a través de los instrumentos vigentes, exija su cumplimiento y promueva robustecerlos.

Sin elecciones libres, sin derechos humanos, sin justicia, sin contrapesos institucionales y sin información para tomar decisiones individuales y colectivas no hay democracia que pueda sobrevivir. No bastan diseños jurídicos sólidos ni instrumentos funcionales para ejercer el derecho al voto si no hay un contexto democrático integral. Sin ciudadanía activa, sin una sociedad exigente que haga efectivas sus libertades de manera cotidiana tampoco se sostiene el entorno democrático, y ese ejercicio se construye o se pierde todos los días.

* Palabras pronunciadas durante el acto inaugural.

** Consejero del Instituto Nacional Electoral.

Es fundamental fortalecer a las instituciones garantes de derechos, pero es más importante que los derechos que existen y que cuentan con herramientas para ser ejercidos se hagan valer. Por eso es muy relevante lo que se va a discutir en este congreso y reconocer que la fórmula para detonar esa apropiación de derechos pasa por la confianza en las vías institucionales. Llegar a las y los ciudadanos no es tarea únicamente de estrategias de difusión; es principalmente una consecuencia que proviene de hechos que acreditan efectividad en las tareas institucionales.

Cuando una ciudadana o un ciudadano acude a exigir justicia y hay justicia cuando solicita información pública que obtiene sin regateos indebidos, o cuando deposita en libertad un voto en las urnas y ese voto se hace valer, ahí tenemos la esperanza de cosechar un ejercicio cotidiano de derechos y darle sentido al papel de las instituciones representadas en este acto inaugural.

La convocatoria a este congreso nos llama a debatir, entre otros aspectos, las tensiones que algunos ubican como inevitables entre la seguridad, la justicia y los derechos humanos. Yo creo que es un error asumir que las líneas estén separadas e incluso sean antagónicas -la de seguridad y la justicia frente a la defensa de los derechos humanos-, porque simplemente es imposible que los derechos humanos fundamentales se apliquen si no hay justicia y si no hay seguridad. Un Estado democrático tiene legitimidad para implantar políticas públicas y medidas que transparenten y proporcionen garantía de seguridad y procuren justicia, pero ninguna acción que vulnere derechos humanos abona a la legitimidad y al entorno democrático al que todas y todos aspiramos. La creación de órganos garantes de derechos fundamentales ha tenido un arraigo en nuestro marco constitucional y legal desde principios de los años noventa, en donde nacieron como una garantía de confianza en la vía institucional. Primero el Instituto Federal Electoral, hoy INE, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; un poco más tarde, en la primera década del siglo XXI, también se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, que entonces no contaba con autonomía constitucional pero que se concretó hace un año con su transformación en el nuevo Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Inai.

Hemos visto cómo esas figuras se incorporan en otros ámbitos. Ahí está también el Instituto Federal de Telecomunicaciones, un órgano colegiado autónomo que fue creado en 2013 para regular las telecomu-

nicaciones y la radiodifusión, haciendo valer su base constitucional y legal, y reconociendo que es saludable separar esa función del ámbito gubernamental.

Los órganos autónomos cumplen funciones de Estado que no se contraponen por naturaleza con las que llevan a cabo los gobiernos u otros poderes públicos, pero que precisamente porque no dependen de esos poderes o de partidos políticos abonan a un contexto de equilibrios, de especialización, de pesos y contrapesos, que aleja cualquier tentación de uniformidad en sociedades que son diversas y que requieren vías institucionales efectivas que les permitan traducir los avances en la ley y en la realidad.

Serán los órganos autónomos que den resultados los que ganarán la confianza ciudadana; resultados que acrediten su tarea de velar por derechos y por libertades frente al quehacer de gobiernos u otros poderes públicos.

¿Cómo fortalecer a los órganos autónomos? Me parece que, de entrada, reconociendo que la evolución de nuestra sociedad llama a una permanente evaluación de su funcionamiento y a no inmovilizar ajustes con pasos hacia adelante en sus marcos normativos. Hoy México tiene nuevas realidades que no permiten meter a la congeladora instrumentos para elevar la calidad de la democracia.

Enhorabuena por el Congreso.

Mensaje de bienvenida*

Ximena Puente de la Mora**

Junto con la división de poderes, que es una de las características de cualquier Estado constitucional, es [fundamental] la presencia de un sistema de pesos y contrapesos que funcione como un mecanismo de control para vigilar la estricta observancia de las leyes y el actuar de los poderes constituidos. En principio porque, tal como lo señaló James Madison, “la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a quienes los administran de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás”; pero sobre todo porque es a través de este sistema de pesos y contrapesos que es posible asegurar que, apoyados en las normas vigentes y atendiendo siempre a la Constitución, el actuar de cada uno de los poderes sirva como límite al ejercicio de los otros, evitando así que el predominio de cada uno de ellos atente contra el espíritu de las leyes y la democracia en sí misma.

En este contexto, el surgimiento de organismos autónomos como parte del concepto de *distribución del poder público* resulta de la mayor importancia, debido a que precisamente por la autonomía con que contamos es posible que llevemos a cabo dos funciones básicas para el desarrollo del Estado: por un lado, la de aprovechar nuestro carácter especializado para atender y transparentar el funcionamiento o las acciones relevantes en la vida pública; y por el otro, el ejercer la autono-

* Palabras pronunciadas durante el acto inaugural.

** Comisionada presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

mía funcional, presupuestal y de gestión, pero sobre todo de decisión que nos ha sido conferida.

En el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), la reforma constitucional del artículo 6º nos ha permitido contribuir a estas funciones al transformarnos en el primer organismo constitucional autónomo en materia de transparencia a nivel mundial, hecho que nos ha ayudado a convertirnos en un mecanismo de contrapeso del Estado mexicano en lo correspondiente al ejercicio de protección de los derechos de acceso a la información y también de los datos personales en todo el país. A partir de ello y de las nuevas atribuciones que nos fueron otorgadas, hemos asumido nuestro nuevo rol como organismo autónomo, fortaleciendo nuestras capacidades institucionales e insertándonos en un esquema de pesos y contrapesos del Estado a través de la aplicación de principios como el de máxima publicidad de la información en todas y cada una de nuestras resoluciones. Asimismo, derivado de nuestra condición de organismo garante en materia de transparencia en el país y de lo estipulado en la nueva ley general de transparencia, hemos impulsado la armonización de las leyes locales y la ley federal con la general como un instrumento que nos permita contar con un mismo piso normativo en el ejercicio de los derechos a lo largo y ancho del país.

Como organismos públicos autónomos tenemos la gran tarea de ejercer nuestra autonomía para perseguir el logro de nuestra misión principal la cual, en palabras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, radica en atender las necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándonos como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. En este sentido resulta fundamental aprovechar la configuración de organizaciones como la Red de Organismos Públicos Autónomos de México para trabajar juntos, desde nuestros respectivos ámbitos y niveles de gobierno, en el fortalecimiento de los organismos autónomos como instrumentos que contribuyen al correcto funcionamiento de nuestro Estado de derecho; pero sobre todo en la eficacia de los derechos que estamos encargados de proteger a través de la aplicación de los preceptos constitucionales a las normas que regulan el ejercicio de nuestras funciones, una visión que fortalezca el Estado de derecho, permitiéndonos pasar de una democracia procedimental a una democracia sustancial.

Amigas y amigos, ante estas importantes tareas, en el Inai refrendamos nuestro compromiso de contribuir al equilibrio del Estado, fun-

cionando dentro del ámbito del ejercicio de los derechos que nos corresponde tutelar: la transparencia y la rendición de cuentas a la influencia de los poderes constituidos; un contrapeso que contribuye a vigilar el correcto ejercicio del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en todos los niveles y órdenes de gobierno; un organismo constitucional autónomo que coadyuve al fortalecimiento del Estado, observando que los sujetos obligados cumplan con los principios establecidos en la legislación; pero sobre todo un medio para asegurar que las y los mexicanos cuenten con un organismo especializado que les sirva para incidir en la construcción de un Estado democrático más abierto, participativo y principalmente un Estado más plural donde la relación entre gobernantes y gobernados se equilibre a través de la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a la ley.

Muchísimas gracias.



SEGURIDAD CIUDADANA, JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS

Relatoría de la primera conferencia magistral y panel de especialistas

*Christian Ibeth Huerta Dávila**

La pregunta central en el desarrollo de la ponencia de Miguel Sarre Iguíniz es la siguiente: ¿las víctimas del delito tienen derechos en la etapa de ejecución de sanciones penales? La respuesta que da el ponente a esta pregunta es afirmativa y aclara que los derechos de las víctimas del delito en la ejecución penal son los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. El derecho a la verdad implica la posibilidad de conocer que las penas se apliquen sin excesos, abusos ni privilegios. El derecho a la justicia se actualiza con la emisión de una sentencia justa y con su cumplimiento legal. Cabe señalar que la reparación también está vinculada con la ejecución de la sentencia.

El artículo 20 constitucional establece que la sanción debe ser efectiva y legal. El Estado no es dueño de la pena y por ello es inaceptable que el Ministerio Público permanezca inactivo ante los casos en que los beneficios preliberacionales no correspondan con los requisitos legales, o cuando las personas internas están obteniendo privilegios dentro de los centros de reclusión. Por su parte, el artículo 17 constitucional contempla la plena ejecución de las resoluciones judiciales, lo que confirma el derecho de las víctimas del delito en materia de ejecución de las sanciones.

En lo relativo a las condiciones que no pueden ser motivo de inconformidad de la víctima del delito en materia de ejecución de las sanciones es posible señalar las siguientes:

* Primera visitadora general de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

- La dieta que se le proporciona a una persona interna en atención a su salud.
- Horario y plan de actividades.
- La concesión de beneficios preliberacionales cuando éstos se ajusten a lo legalmente establecido.

Panel Seguridad ciudadana, justicia y derechos humanos

Para Javier Carrasco Solís, director ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal, el sistema de justicia penal acusatorio tiene como base los derechos humanos. La *seguridad* puede ser entendida como la función del Estado dirigida a resguardar la paz y el bienestar social. De esta manera, la *seguridad pública* debe ser vista de manera conjunta con la *seguridad ciudadana*; la primera se centra en el Estado y la segunda contempla al ciudadano como poseedor de derechos. Por ello es indispensable transitar hacia la seguridad ciudadana.

Asimismo, señaló que los derechos humanos son un contrapeso al ejercicio del poder y son el centro del Estado democrático, y que si falta la seguridad, la justicia o los derechos humanos, estamos frente a un Estado autoritario.

Por su parte, Miguel Nava Alvarado, presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, opinó que la reforma constitucional en materia de derechos humanos no ha logrado materializarse, pues existe resistencia de las autoridades en los ámbitos federal, estatal y municipal. Ejemplo de ello es la iniciativa de reforma a los párrafos primero y segundo del artículo 1º constitucional; la Contradicción de tesis 293/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) establece la prevalencia del texto constitucional.

Señaló que la Constitución prevé que las pruebas obtenidas mediante violaciones a los derechos humanos son nulas, y que los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad no se cumplen. Para finalizar, enfatizó que los derechos humanos son un logro del reclamo social y no una carta de presentación gubernamental.

En su intervención, Lawrence Salomé Flores Ayvar, consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, opinó que el respeto a los derechos humanos es indispensable para la convivencia sana. Dijo que es necesario plantearse si es más justo que haya orden o si el orden debe ser justo, pues en lo relativo al control de convencio-

nalidad, la SCJN decidió que imperan las restricciones que están en la Constitución.

Asimismo, planteó que se requiere que la sociedad se involucre en la construcción de políticas públicas en materia de seguridad humana, ya que es importante evitar que se sacrifique el ejercicio de las libertades. Al respecto, ejemplificó que algunos países como Perú, Argentina y Chile han impulsado temas de seguridad ciudadana desde las políticas públicas; y que en el Estado de México, Querétaro y Chiapas se han creado áreas de seguridad ciudadana. Señaló que en esta materia, uno de los temas centrales debe ser la prevención del delito, y que la mayor participación es un eje indispensable para los derechos humanos.

Por otro lado, Julieta Morales Sánchez, directora general del Centro Nacional de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, opinó que es diferente hablar de seguridad ciudadana y seguridad pública debido a que la primera surge de una dimensión preventiva mientras que la segunda tiene una visión reactiva.

Al mencionar que se ha establecido la obligatoriedad de la jurisprudencia del sistema interamericano, planteó que la visión de la seguridad humana hace hincapié en evitar la reproducción de la violencia y el fortalecimiento de las garantías de no repetición. En este sentido, dijo que también debe garantizarse el derecho a la memoria en los casos de violaciones graves a los derechos humanos.

En su exposición refirió que no hay un verdadero dilema entre seguridad y derechos humanos, y que uno de los aspectos que se debe tener en cuenta es la reconstrucción del tejido social. También abordó la importancia de atender los derechos económicos, sociales y culturales, pues los derechos humanos se violan no sólo por la acción sino también por la omisión de las autoridades.

En su ponencia, Mercedes Peláez Ferrusca, directora general de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos y secretaria técnica de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas de la Secretaría de Gobernación, se refirió a la transformación del concepto de *seguridad pública*, el cual ha sido sustituido por los de *seguridad ciudadana* y *seguridad humana*.

Colocó un énfasis en la prevención y reiteró que no hay tensión entre los derechos humanos y la seguridad, pero señaló que para armonizarlos se requieren programas y políticas públicas. Entre los avances en la materia se refirió a la creación de la Ley General de Víctimas en el 2013. Enfatizó que las y los ciudadanos están en el centro de las po-

líticas públicas, y en este sentido señaló que es necesario transformar la manera en que se les atiende, lo cual debe estar presente en todo quehacer gubernamental.

Se refirió tanto a la prevención y transformación de los procedimientos institucionales como a la revisión en la conducción de éstos, ya que el ámbito de aplicación de los derechos humanos se ha ampliado y las instituciones deben trabajar para su materialización.

En su turno, Leticia Bonifaz Alfonso, directora general de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la SCJN, planteó que el término *justicia* debe entenderse de manera amplia y no únicamente en el ámbito penal, pues ésta es requerida en la vida cotidiana.

Señaló que existen tensiones en el ejercicio de los derechos, y que el papel de los jueces cívicos debe ser fortalecido para evitar que algunos conflictos escalen. Los casos que llegan a la SCJN son pocos y la gran mayoría de ellos son atendidos ante los tribunales. Finalmente, dijo que la reglamentación del artículo 1º constitucional se encuentra en muchas leyes, y que la interpretación judicial ha dado vida al contenido de la reforma.

Conferencia magistral

¿Tienen las víctimas del delito derechos durante la ejecución penal?*

Miguel Sarre Iguíniz**

Quiero retomar unas palabras que pronunció Elena Azaola, que después fueron publicadas en la revista *Este País* que circula en este mes y se refieren a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Desde luego que esto es aplicable en buena medida no sólo a la CNDH sino también a los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos. Dice Elena:

Si uno visita la página de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), si uno lee los informes especiales y las recomendaciones, si uno ve la cantidad de actividades de promoción o la cantidad de gestiones y solicitudes de información que la Comisión dirige a las autoridades, uno no podría tener dudas de que la CNDH cumple cotidianamente con su misión.

Si uno visita, en cambio, las prisiones o los albergues para niños, ancianos o migrantes, e incluso las salas de espera de cualquier hospital público; o si uno escucha a los familiares de las personas que han desaparecido o los testimonios de quienes han sido torturados, uno no puede dejar de preguntarse por la eficacia y los resultados que arroja uno de los sistemas de defensa de derechos humanos más completo y costoso del mundo.

Acortar la distancia entre la realidad y el papel, el escritorio y la calle, debería ser, en mi opinión, uno de los objetivos principales de la gestión del actual presidente de la CNDH. También debería serlo, me parece, recuperar el prestigio, la credibilidad y la autoridad moral que requiere no sólo la institución para poder cumplir cabalmente con su misión sino, sobre

* Palabras pronunciadas el 3 de septiembre de 2015.

** Especialista en derechos humanos y profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

todo, el país, para poder abrazar la causa de los derechos humanos como la causa de todos.

Luego Elena menciona brevemente ocho temas específicos en los que considera que la Comisión debería poner un particular empeño. Leeré únicamente el tema de prisiones y ahí me voy a detener:

Año tras año, desde sus inicios y hasta la fecha, la CNDH ha venido documentando de manera puntual y detallada el lamentable estado en que se encuentran nuestras prisiones. Sin embargo, a pesar de las múltiples recomendaciones e informes especiales, esta realidad se mantiene inalterada. Si esta estrategia ha fracasado, quizá sea momento de hacer un alto en el camino para reflexionar cuál otra podría rendir mejores resultados. Es indispensable y urgente transformar la realidad de nuestras prisiones para poder comenzar a resolver la grave crisis de seguridad que enfrenta nuestro país.

La prisión es un mundo en el que no solamente influyen los organismos públicos de derechos humanos, sino que tienen una especial incidencia todos los organismos públicos autónomos (OPA) o la pueden tener o la deben tener. Y quiero, antes de introducir el tema específico de mi intervención, agradecer muy especialmente a la anfitriona de este Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Perla Gómez Gallardo, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); y saludar a antiguos compañeros y colaboradores de la CNDH. Vamos a entrar en materia.

¿Tienen las víctimas del delito derechos durante la ejecución penal? Pareciera que éste es un asunto muy técnico, quizá alejado de algunos de ustedes, un tanto frío, pero no lo es. Y no voy a desaprovechar la ocasión, esta honrosa invitación, para buscar ofrecer una respuesta. ¿Qué tendrían que hacer distinto? ¿Qué tendríamos que hacer distinto los OPA para tener prisiones diferentes? No me refiero ahora a la protección de los derechos humanos de las internas y los internos en las prisiones como víctimas de los abusos durante la ejecución penal, ejecución que por cierto empieza desde el primer día de internamiento, desde el inicio de la prisión preventiva como pena anticipada o pena cautelar, y no con el dictado de la sentencia condenatoria. Tampoco me voy a referir solamente a la necesidad de regular a detalle los procedimientos administrativos y jurisdiccionales para la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad; ni a la necesidad de que la justicia de

ejecución penal, que se está creando en estos momentos en el país, se imparta desde tribunales especializados y no como una carga adicional para quienes ya instruyen juicios penales. No me refiero tampoco, por último, sólo a la necesidad de secularizar la prisión y de abandonar los denominados estudios técnicos tendientes a hurgar en la personalidad de las personas encerradas mientras otros están cavando en el subsuelo. Sabemos que para controlar las prisiones hay que judicializarlas y para judicializar hay que secularizar. Hay que secularizar en el sentido de que la persona privada de la libertad pase de ser un objeto de tratamiento para convertirse en un sujeto de derechos y obligaciones bajo la premisa de que es diferente porque está preso, pero no está preso porque es diferente.

Sabemos que necesitamos un sistema en el que se distingan las funciones de un legislador que mira a futuro, diseñando una política criminal; un juez que mira al pasado, aplicando un debido proceso para recrear los hechos ocurridos; y un sistema de ejecución penal que sólo mira al presente, y que en el aquí y el ahora exista una prisión con ley. Pero no venimos a hablar de lo que ya sabemos, de lo que es objeto de nutridos y largos debates en el Senado con motivo del dictamen de la próxima Ley Nacional de Ejecución Penal, debates en los que la CDHDF participa impulsando temas fundamentales.

Venimos a hablar de un tema muy específico: de las víctimas directas del delito, es decir, de las víctimas tradicionales en relación con la ejecución penal. La pregunta es: ¿qué tienen que ver las víctimas en relación con la prisión? ¿Qué tienen que ver con lo que ocurre en prisión? ¿Tienen derechos en la ejecución penal? No hay una sola respuesta para esto.

Las víctimas del delito, como también las víctimas de violaciones a los derechos humanos en general, tienen, como ustedes lo saben, tres grandes derechos: derecho a la verdad, derecho a la justicia y derecho a la reparación. Me ocuparé aquí de ver los dos primeros: el derecho a la verdad y el derecho a la justicia de las víctimas de los delitos en relación con el sistema de ejecución penal.

Vamos a ver a las víctimas del delito en cuanto a su derecho a la verdad. El papel de las víctimas del delito había sido minimizado en nuestra tradición procesal que se nutrió del pensamiento italiano fascista de la primera mitad del siglo xx según el cual el ofendido por los delitos realmente era el Estado y entonces el Ministerio Público se asumía como el titular, en el sentido del dueño, de la acción penal. En los últimos años

ha existido un enorme desarrollo constitucional, legal y particularmente jurisprudencial para expandir el alcance de los derechos sustantivos y procesales de las víctimas del delito, y en lo que se refiere a la ejecución penal cuál es el papel, cuál es el alcance de estos derechos.

Bueno. Las víctimas del delito tienen derecho a la verdad en cuanto a la ejecución penal, ciertamente; tienen derecho a saber qué pasa en las prisiones y esto conecta con el principio de publicidad del nuevo sistema de justicia penal. Las víctimas y la sociedad en su conjunto no sólo deben ejercer un control comunitario en la obtención de los medios de prueba mediante su participación en las audiencias públicas del nuevo sistema de justicia penal sino que también deben estar en posibilidad, mediante procedimientos razonables, de comprobar que las penas se aplican sin privilegios y sin abusos. La experiencia demuestra que cuando se invoca la seguridad para mantener la opacidad de las prisiones lo que en realidad se oculta es la corrupción.

El punto central es el derecho a la justicia de las víctimas del delito en la fase de la ejecución. Este derecho se actualiza en dos momentos. El primero, cuando se emite la sentencia; emitir la sentencia ya es un acto de hacerle justicia a la víctima, pero no se agota ahí. El segundo, que se puede prolongar por años, es que se cumpla con la sentencia. En lenguaje llano, para que se haga justicia se requiere que se dicte una sentencia justa –valga la redundancia–, pero también que ésta se cumpla cabalmente. Ello significa que el derecho de la víctima no queda plenamente satisfecho con el dictado de la sentencia, por lo que es materia del proceso penal, sino con su legal cumplimiento, lo que ya corresponde al derecho de ejecución penal. De aquí vamos fincando ya la legitimidad de las víctimas del delito para asomarse, para intervenir, para que se les haga justicia no sólo, dijimos, con la sentencia sino también con el cumplimiento de la pena. Se trata en concreto del derecho de las víctimas a que se aplique efectivamente la pena impuesta al infractor. Éste es el plano en el que me concentro.

Los derechos de las víctimas ciertamente encuentran su regulación detallada en el plano procesal. Sin embargo, en lo que corresponde al plano de la ejecución penal, hay que buscar esos derechos en la Constitución. No se hace una mención expresa a la víctima del delito, a su derecho a que se cumpla con la pena en los términos en que fue impuesta. Tenemos que identificar varios preceptos que nos permiten construir el delito para concluir que las víctimas tienen plenos derechos en la ejecución penal, con algunas limitaciones que vamos a ver.

Dónde están esos derechos. En primer lugar, el artículo 20 constitucional establece que entre los fines del proceso penal está el de procurar que el culpable no quede impune. Esta disposición no puede leerse como una prerrogativa discrecional para el poder público, sino que se traduce también en derechos específicos para la víctima. Lo contrario de que el delito no quede impune es que el delito se puna, se sancione; es decir, que se traduzca en un derecho humano de la víctima a que el responsable del delito cometido en su agravio sea efectiva y legalmente sancionado. Esto no es venganza sino que precisamente esto es justicia tendiente a evitar la venganza privada.

En segundo lugar, la facultad de formular denuncias y la consiguiente garantía del juicio de amparo ante la inactividad del Ministerio Público –que establecen los artículos 16 y 20, fracción VII, de la Constitución–, conlleva también el derecho de obtener un resultado útil cuando dicha denuncia o querrela prospere. No tendría sentido garantizar el acceso de la víctima a la justicia penal si, de resultar exitosa la pretensión y de lograrse una condena después de un debido proceso, el Estado pudiese disponer de la pena discrecionalmente. Así como la acción penal no le pertenece al Estado, éste tampoco es dueño de la pena y no puede disponer de ella fuera de las reglas del debido proceso.

En tercer lugar, el artículo 17, al establecer en su párrafo primero la prohibición de toda persona de hacerse justicia por sí misma –es decir, la venganza privada–, implícitamente reconoce el derecho de la víctima a que el Estado le haga justicia, puesto que no tendría sentido atar las manos a las víctimas para que después no pase nada. El párrafo segundo de este artículo va en la misma dirección, al establecer que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales. Si bien ese derecho humano pareciera limitarse al primer aspecto señalado del derecho a la justicia, a que se dicte la sentencia, esto no tendría sentido si lo que se declara en la sentencia no se cumple o se cumple de manera simulada, como cuando se otorgan privilegios a personas internas. De ahí que la lectura de ambos párrafos conlleva el derecho de la víctima al cumplimiento pleno de la pena.

En el sentido apuntado, el derecho a la justicia de las víctimas del delito conlleva el deber de los órganos del Estado, particularmente del Ministerio Público, para accionar ante la justicia la ejecución, ante los nuevos jueces de ejecución, con el fin de evitar situaciones de privilegio en reclusión. Esto supone un Ministerio Público especializado en ejecución penal, que identifique estas situaciones mediante visitas de

oficio a los centros, a través de la recepción de quejas o por medio de los propios informes que presenten los organismos públicos de protección a los derechos humanos, el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura, los organismos internacionales de los que México forma parte, los medios de comunicación social o las organizaciones no gubernamentales.

Nuestra sociedad, amigos y amigas, se escandaliza mucho y se escandaliza con razón cuando este derecho de las víctimas y de la sociedad en su conjunto en el caso de los delitos sin víctimas particulares se incumple al grado de que la persona se evade materialmente de la prisión. Pero el Ministerio Público rara vez cumple con su obligación de velar por que la sentencia que se logró, gracias a la denuncia de ciudadanos responsables y de la actuación de funcionarios diligentes, se cumpla sin defecto; esto es, sin privilegios que constituyan una forma de evasión al permitir que mediante el pago de dinero o por favores políticos las personas estén en prisión como si no estuvieran.

En cuarto lugar, siguiendo la secuela de los preceptos constitucionales que fundamentan este derecho de la víctima del delito a intervenir en la ejecución penal, el artículo 17 establece el derecho a la plena ejecución de las resoluciones judiciales. Éste es un derecho muy poco estudiado que está en la Constitución desde 1987, no viene de 1917 pero es fundamental en materia de ejecución penal: el derecho a la plena ejecución de las resoluciones judiciales. Ese derecho desde luego le atañe a la persona privada de la libertad, pero también a la víctima pues, aunque no se señala expresamente, coloca a las víctimas del delito como sus titulares.

Por *plena ejecución* debe entenderse la que es cabal, con medida, sí, pero sin defecto o sin falta de cumplimiento. Recuerdo aquí a un abogado en una reunión reciente, abogado defensor de casos prominentes, que comentando ya en una comida decía “las cárceles mexicanas son un desastre, ¡qué barbaridad!, ponen las áreas de privilegio hasta el final de la prisión y uno tiene que atravesar toda la prisión para ver a los clientes”. Bueno, si cerramos el camino a los privilegios se abrirá entonces el camino de la ley para exigir que todos los internos tengan la protección y condiciones de vida digna, estos abogados notables estarían litigando por condiciones de vida digna y esas condiciones tendrían que ser para todos; de ahí la importancia de cerrar los privilegios, de ahí el énfasis del derecho de la víctima a que no existan privilegios en prisión.

En quinto lugar, debo hacer aquí una acotación, voy a referirme a un precepto constitucional que tiene que ver con los derechos de la víctima, sí, en la ejecución penal, pero que pone un límite a los derechos de la víctima, es a lo que la víctima no tiene derecho. El artículo 23 constitucional establece un límite al derecho de la víctima del delito en el ámbito de la ejecución penal. El principio *non bis in idem* recogido en este precepto constituye un valladar para impedir que la justicia degenere en venganza. No es válido en este punto invocar los derechos de las víctimas para penalizar nuevamente a la persona que ya ha sido sancionada; de ahí que la víctima, su asesor jurídico al lado ni el Ministerio Público pueden reclamar que en la ejecución penal, y particularmente en el otorgamiento del reductivo de la pena –los antiguos beneficios de ley–, se tomen en cuenta aspectos que ya fueron ponderados por el legislador o por el juzgador, como sería el caso de la gravedad del delito cometido. La víctima, su asesor jurídico y el Ministerio Público tampoco tienen nada que decir en controversias que versen sobre condiciones de vida en reclusión, a no ser que dichas condiciones impliquen privilegios en reclusión violatorios del derecho humano a ese pleno cumplimiento de las resoluciones judiciales.

Igualmente, la víctima y quienes la asesoran o representan tienen legitimación para oponerse al otorgamiento de reductivos de la pena, pero sólo cuando ello constituya una forma de incumplir con la pena impuesta al otorgarse fuera de los parámetros legales establecidos; como también deberán oponerse a la liberación por causas médicas inexistentes o insuficientes, dando lugar a la figura de las libertades sospechosas. Recuerdo aquí una de las primeras recomendaciones de la CNDH que justamente se refería a este tema. En el estado de Veracruz una persona sentenciada que ingresó a prisión fue *preliberada* el mismo día que ingresó a la prisión.

Bueno, en todo caso, la intervención de la víctima y sus colitigantes tiene el sentido de evitar la impunidad; esto es que la sentencia que se logró no sea invalidada o socavada en los hechos. Pero habrá muchas controversias tanto en materia de condiciones de vida como en lo relativo a la duración de la pena que no trascienden a la relación entre la persona privada de la libertad y la autoridad penitenciaria, y por lo tanto ahí no tiene nada que ver la víctima; se quedan en el ámbito penitenciario interno. En dicho sentido la víctima no podría intervenir en una controversia que verse, por ejemplo, sobre la dieta especial

que reclame un interno en virtud de su particular condición de salud. ¿Qué tiene que decir la víctima sobre si merece o no un interno una dieta especial? ¡Nada! Tampoco tendría nada que alegar el Ministerio Público en torno a la afectación de los reductivos de la pena en razón de si el interno cumple o no con el horario de su plan de actividades en reclusión; éstas, reitero, son controversias entre la administración y el interno.

La víctima y sus representantes tienen, desde luego, el derecho a contar con información oportuna y asistir a las audiencias respectivas con el propósito de que los reductivos se mantengan entre los márgenes de la ley y no se utilicen como instrumentos de impunidad, pero no más. La legitimación de la víctima para hacer valer su derecho a la justicia se hace patente por el hecho de que, en su caso, concurre con el del asesor jurídico y del Ministerio Público, al enderezar una acción en contra de las autoridades del centro que viole la legalidad al incumplir con las resoluciones judiciales que les encomiendan y otorgar privilegios al cumplimiento de la pena o reduciendo éstas al extremo de la impunidad.

Señoras, señores congresistas, sin los órganos y los procedimientos adecuados, sin el cambio del paradigma en la ejecución penal, sin juezas y jueces de ejecución con atribuciones plenas, sin un nuevo Ministerio Público o fiscalías vigilantes de la ejecución penal, sin que todos los OPA cumplan su función particular respecto de la prisión, no importará qué tan tarde se apaguen las luces en las sedes de las comisiones de derechos humanos, no importará cuántas gastritis y colitis reporte su personal; seguirán –como observa el autor Lawrence– dando vueltas y vueltas en la misma noria cuando ya nada se puede sacar del pozo, diciendo siempre lo mismo, haciendo siempre lo mismo y –agregaríamos– recomendando siempre lo mismo.

La situación de nuestras prisiones no es un desastre natural sino una calamidad política. Para cambiar la prisión no basta que los ombudsman cumplan con su obligación de atender las quejas, no basta que cada OPA cumpla su papel en este campo; es necesario que ejerzan su mandato para promover también los cambios legislativos para desincentivarlas. En esta tarea es urgente revertir la época del consenso parlamentario fincado en la deferencia a los operadores, que son frecuentemente los mismos resultados del caos que se combate. Y no es porque sean unos operadores malditos sino porque muchas veces les hemos encomendado tareas que no les corresponden. El reto es, como lo señala Luigi Ferrajoli, funcionalizar todos los poderes públicos al

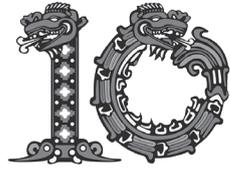
servicio de los derechos fundamentales, y el legislador debe garantizar que la ley así lo establezca.

Con esto creo que podemos cerrar una pinza, viendo el tema particular del Ministerio Público, del papel de la víctima en relación con la ejecución penal. Cerramos una pinza en el sentido de que por un lado tenemos la protección a los derechos de las personas privadas de la libertad, sí, eso es fundamental; pero si al mismo tiempo metemos a otro actor –quién lo dijera, un poquito el malo de la película–, al Ministerio Público, lo involucramos, pero lo involucramos del lado que debe estar involucrado para combatir los privilegios en las prisiones, estaremos entonces construyendo, cerrando los dos brazos para establecer lo que debe ser un objetivo fundamental en una sociedad democrática: una prisión con ley.

El Ministerio Público que se respete a sí mismo tiene que quedar satisfecho; solamente puede quedar satisfecho cuando la sentencia se dicta y la pena se cumple sin esos privilegios. Necesitamos desde luego el papel de los jueces; es obvio, sin esta nueva justicia de ejecución penal las cárceles no podrían cambiar. Necesitamos desde luego el papel de la defensa en el ámbito específico de la ejecución penal. Necesitamos todas las otras herramientas de transparencia, fiscalización, investigación universitaria, etc. Pero lo singular, lo que no deja de ser un poco paradójico, lo nuevo, es que también necesitamos al Ministerio Público. Lo necesitamos no para que haga lo que lamentablemente hace a veces en las audiencias de ejecución que ya se llevan a cabo: opinar sobre si el interno hizo o no deporte para ver si merece un beneficio, un reductivo de la pena, que no pierda el tiempo en eso; necesitamos al Ministerio Público para ver si en esa prisión hay privilegios, hay impunidades financiadas por el Estado o no. Eso es lo nuevo; un Ministerio Público que represente a la víctima, una víctima que se reivindique al hacerle justicia, al lograr la igualdad en la ejecución penal, al lograr una ejecución penal sin discriminaciones inaceptables.

Nuevamente, necesitamos algo tan simple como una prisión con ley. Y con esto termino, diciendo que aquí no hay buenos ni malos; todos somos, amigos y amigos, todos somos pecadores estándar. Lo que necesitamos es un nuevo arreglo institucional y tenemos la oportunidad ahora que se está dictaminando la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Muchas gracias.



**CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS PÚBLICOS
AUTÓNOMOS**
— CIUDAD DE MÉXICO —
2015

MESA DE REFLEXIÓN:
SEGURIDAD Y JUSTICIA

Relatoría de la mesa de reflexión

*Itzel Velázquez Flores**

Siguiendo con las actividades del Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos 2015, siendo las 16:15 horas se dio inicio a las ponencias de la mesa de reflexión Seguridad y justicia, moderada por Montserrat Matilde Rizo Rodríguez, segunda visitadora general de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

La primera participación fue de Zaira Wendoly Ortiz Cordero, integrante de la CDHDF, quien en su ponencia sobre los derechos del periodismo señaló la crisis que viven actualmente en nuestro país todas y todos los periodistas, ya que se han vuelto un grupo vulnerable ante agresiones físicas y verbales, amenazas, golpizas, levantones, desaparición forzada, secuestros y asesinatos por parte de la delincuencia organizada, policías, militares o actores políticos. Al respecto, señaló la importancia de la implementación de una reforma constitucional para reforzar los instrumentos que permitan poder prevenir y evitar cualquier violación a los derechos humanos de cualquier periodista; y en caso de que exista alguna violación, investigarla a fondo, reparar el daño y ejecutar las medidas que garanticen la no repetición de los hechos.

Posteriormente, se contó con la participación de Esteban Ángeles Cerón, presidente del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo, quien en su ponencia “Sistema Nacional de Defensoría Pública. Procuración de la justicia cotidiana” planteó que es obligación del Estado brindar los medios, leyes, normas, procedimientos e instituciones que permitan dirimir cualquier tipo de conflicto; e hizo hincapié

* Analista de responsabilidades de la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

en la importancia de la creación de un sistema nacional de defensoría pública para la justicia cotidiana, el cual debería estar encabezado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ser público y autónomo, tener a su cargo la regulación y el control de la abogacía en México y tener un verdadero servicio de justicia y participación social, evitando que los ciudadanos queden indefensos, siempre con una vigencia de los derechos humanos.

Por su parte, Francisco Javier Conde González, director ejecutivo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF, presentó la ponencia “Política de drogas y derechos de infancia en México”, la cual fue elaborada por él, Domitille Marie Delaplace y Lilia Mónica Rebollo López. En ella abordó la problemática que existe en la actualidad en el uso de sustancias por parte de niños, niñas y adolescentes; el aumento que se ha dado, y los efectos que esto conlleva, ya que en la mayoría de los casos a estos niños, niñas y adolescentes se les violenta su derecho a la salud al serles negada la atención médica en reiteradas ocasiones, a pesar de ser sujetos plenos de derechos.

Al respecto, Conde González señaló que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger garantizar y promover los derechos de este grupo de población, siendo de vital importancia que exista una regulación basada en derechos humanos, en específico en el derecho a la salud, a efecto de que se pueda adoptar una estrategia reguladora de las sustancias que crean dependencia, la cual esté orientada a proteger a las y los usuarios y reducir al máximo los riesgos y daños de dicho uso, y brinde una protección especial hacia niñas, niños y adolescentes en situaciones de calle, de trabajo infantil, que sean víctimas de trata y de violaciones a derechos humanos, entre otros.

En la ponencia presentada por Ana Laura Velázquez Moreno, “Autonomía de las defensorías públicas”, se señaló que en la actualidad hay una debilidad en estas instituciones, ya que se carece de personal y de recursos materiales, lo que resulta contrario a lo expresado en nuestra Carta Magna, en donde se establece que la defensoría pública tiene que ser de calidad, debe contar con un servicio profesional de carrera, la o el abogado defensor debe tener título y su remuneración debe ser equivalente a la de los agentes del Ministerio Público. Velázquez Moreno mencionó que la defensoría pública carente de autonomía trae como consecuencia una crisis de inseguridad, de derechos humanos y de violencia; así como conflictos de intereses al convertirse en un organismo burocrático cuyo titular no debería ser elegido por el Estado.

En otro sentido, en su ponencia denominada “Importancia de la implementación de un programa público sobre sensibilización de los riesgos a que están expuestos los niños en las redes sociales” José Alberto Venegas Serna, jefe del Departamento de Archivo de la CDHDF, hizo hincapié en el problema que hoy en día enfrentamos como sociedad relacionado con la utilización de las redes sociales, en el sentido de que a través de ellas la mayoría de las personas comparten información personal de una forma irresponsable, sin ser conscientes de los grandes peligros que eso conlleva.

Recalcó que resulta de gran preocupación que dicha conducta sea adoptada por las y los niños, para quienes tener más acceso a equipos de cómputo o tabletas electrónicas, en la mayoría de los casos con redes abiertas y sin supervisión, implica que se pongan en situaciones de riesgo que van desde el *cyberbullying* hasta asesinatos. Señaló que por ello es de suma importancia que se implemente un programa público de sensibilización de los riesgos a que están expuestas las y los niños en las redes sociales, con el fin de concientizar a la sociedad sobre los peligros a los que se expone la población infantil y promover una cultura del uso responsable de dichas redes.

Por último, fue presentada la ponencia de Rafael Andrés Nieto Göller, titulada “Derechos humanos, seguridad y justicia: trascendiendo al México *chafa*”, en donde el autor planteó que la democracia social no es una estructura rígida y consolidada para todas las épocas sino que debe conformarse y reelaborarse democráticamente de manera permanente. Asimismo, manifestó que existe una tensión de mediación entre el respeto a los derechos humanos y las exigencias de orden, seguridad y justicia de y en las diversas instituciones del Estado mexicano, señalando la importancia de los organismos públicos autónomos para la regulación de la relación entre el Estado y la ciudadanía, siendo necesario acabar con la indefensión de los mexicanos al traspasar la opacidad.

Todos los ponentes coincidieron en que las y los ciudadanos de nuestro país tienen un gran desconocimiento de sus derechos humanos, por lo cual resulta necesario implementar mecanismos con el fin de que dicha información pueda llegar a cualquier persona; para ello pueden ser de ayuda los medios de comunicación, pero velando siempre por la salvaguarda de los grupos vulnerables como las y los niños, quienes al encontrarse en una etapa de conformación de su personalidad son más vulnerables, tal como fue señalado por Francisco Javier Conde González.

Sistema Nacional de Defensoría Pública. Procuración de la justicia cotidiana*

Esteban Ángeles Cerón**

Introducción

La ciudadanía se encuentra en una dimensión *insular de la justicia*, en un creciente aislacionismo de lo legal. Desconoce sus derechos y la obligación del Estado de protegerlos, lo que deteriora la propia vigencia del orden jurídico, la moral, la confianza y la credibilidad social.

El anacronismo y deterioro de la funcionalidad institucional, carentes de operatividad y concreción del quehacer público, obstruyen el dinamismo de las oportunidades sociales, alimentando la crisis sistémica que experimentamos cuyo costo se refleja en la inseguridad multidimensional de los ciudadanos, favoreciendo la pérdida de la dinámica de integración y comunión social.

La ciudadanía tiene derecho a una defensa tutelada cuya vigencia integre una perspectiva preventiva y reactiva que garantice el derecho al *mínimo vital* en la salvaguarda de la dignidad y de los derechos humanos.

Una gran cantidad de conflictos, de un universo de más de 2.1 millones de asuntos judiciales, está desatendida y presenta importantes rezagos e irregularidades, escenario que propicia soluciones ilegales ba-

* Ponencia conformada por la columna del autor titulada “Perspectiva”, publicada en *El Sol de Hidalgo*, en sus emisiones “Sistema Nacional de Defensoría Pública”, 27 de julio de 2015, disponible en <<https://perspectivahgo.wordpress.com/2015/07/27/sistema-nacional-de-defensoria-publica/>>; y “Ley Nacional de Defensoría Pública, una nueva visión de la justicia cotidiana”, 3 de agosto de 2015, disponible en <<https://perspectivahgo.wordpress.com/2015/08/03/ley-nacional-de-defensoria-publica-una-nueva-vision-de-la-procuracion-de-justicia-cotidiana/>>, ambas páginas consultadas el 14 de abril de 2016.

** Presidente del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

sadas en la corrupción, en la búsqueda de la justicia por propia mano o en la intervención de la delincuencia organizada, en detrimento del tejido social y del Estado de derecho.

De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía,¹ el número de los conflictos de carácter penal “es relativamente pequeño, 279 811 (13%) del total de asuntos iniciados, cifra que contrasta con 1 863 061 (87%) en materia civil, familiar, mercantil y otras”. Estos asuntos de la justicia cotidiana se ubican significativamente en el ámbito de las entidades federativas, donde los juzgados de primera instancia son menospreciados, hay importantes rezagos y abundante carga de trabajo.² No obstante lo anterior, el ámbito penal es el único en el cual la defensa es un derecho garantizado. Ha llegado el momento de superar las barreras del proceso penal e ir hacia la justicia cotidiana.

Esta inequidad, aunada a la dispersión, fragmentación e inconexión que priva en las distintas instituciones que pretenden procurar la justicia cotidiana, disminuyen la efectividad de solucionar los conflictos tempranos, los que apenas se van gestando o aquellos en los cuales es imprescindible la intervención del Estado, a través de los tribunales, para dirimirlos.

¿Cómo crear una positiva concepción de la procuración e impartición de la justicia basada en la ley si la disfuncionalidad institucional impide que el ciudadano conozca el Estado de derecho? ¿Cómo aspirar a un sistema nacional de justicia si el derecho a la defensa no es efectivo en el plano material? ¿Cómo aspirar a una cultura de la denuncia y de resolución de conflictos por los cauces legales si en la inmediatez se enfrentan procesos largos, lentos y costosos? ¿No es éste el terreno de la gobernanza extraviada?

¹ Disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=33693>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

² Véase *Informe de resultados de los foros de Justicia Cotidiana*, México, CIDE, 2015, disponible en <<http://ccceh.org.mx/CIDE/Formato/RCN.pdf>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

Desarrollo

La Consulta sobre Justicia Cotidiana, realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, muestra las precarias condiciones en que se encuentran la procuración y la impartición de la justicia.³

Los escasos resultados en la atención de los conflictos de justicia cotidiana advierten la necesidad de fortalecer el derecho a una asesoría y defensa adecuadas como elementos que salvaguarden los bienes jurídicamente tutelados en un conflicto, en los que se legitime y otorgue certidumbre a la función preventiva y sancionadora del Estado.

Hasta ahora no se cuenta con un modelo integral que sistematice la defensa pública con los esfuerzos de las acciones gubernamentales. Si el Estado establece que nadie puede hacerse justicia por sí mismo tiene que brindar los medios (leyes, normas, procedimientos e instituciones) que permitan arreglar las diferencias entre particulares o con el propio Estado mismo; es decir, debe otorgar un *sistema nacional de defensoría pública* que armonice las estructuras y los vínculos jurídicos con la ciudadanía.

En este sentido, el acceso a la justicia demanda la atención de un sistema de defensa integral que supere la lógica reactiva del sistema actual, es decir que opera cuando ya está planteado un asunto ante un juez. Una defensa adecuada es también aquella que ayuda a evitar un conflicto.

La Consulta Nacional sobre Justicia Cotidiana destaca la urgencia de lograr el desarrollo e implementación de una política pública de acceso a la justicia. Propone crear *unidades de atención temprana* que puedan constituir una *vigorosa defensoría pública*; y regular el ejercicio profesional de los abogados, que por más de un siglo han usado una libertad cuasiabsoluta que se ha traducido en ocasiones en injusticias y beneficios para quienes tienen más –que no siempre–, a quienes les asiste el derecho y la razón. ¿Esta realidad aleccionadora acaso demanda consolidar las procuradurías en un sólo sistema nacional de defensoría pública?

³ Disponible en <http://justiciacotidiana.mx/work/models/JusticiaCotidiana/Resource/101/1/images/Documento_JusticiaCotidiana_VoBo_270415.pdf>, página consultada el 14 de abril de 2016.

Es necesario fortalecer la parte preventiva y conciliatoria del sistema de defensoría pública, a través de la figura del asesor, para orientar preventivamente a la ciudadanía respecto de los procedimientos idóneos, jurisdiccionales y alternativos para evitar o tratar de resolver los problemas cotidianos.

Hoy nos congratula la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) al advertir que la justicia tardía es injusticia y al abrir nuevos tópicos de custodia donde la transversalidad toca fibras sensibles, lo mismo en equidad de género que en la no discriminación para formar una familia homoparental. Todo ello es loable; pero sus recomendaciones, al no trascender, se convierten en una prédica en el desierto y, lo que es peor, en una batalla ciudadana perdida.

En esta carencia de operatividad y disfuncionalidad institucional es necesario repensar los alcances sociales de las funciones encomendadas a la CNDH para fortalecerlas y transitar hacia la creación de un *sistema nacional de defensoría pública*.

Conclusión

Requerimos instituciones eficientes y altamente calificadas que superen los anacronismos de nuestra historia, que solucionen y concreten las aspiraciones y necesidades en materia de justicia. Ya contamos con las defensorías públicas del Poder Judicial federal y de las entidades federativas, con varias procuradurías en diferentes materias, con los servicios de orientación y quejas de la CNDH y de las comisiones locales, y está trazada la conformación de una asesoría jurídica de víctimas.

El esfuerzo estriba en *integrarlas en un sólo sistema nacional de defensoría pública* que tenga como eje primordial la vigencia de los derechos humanos y salve la fragmentación, dispersión e inconexión de recursos, programas, funciones y atribuciones para consolidar una eficiente justicia cotidiana.

Este *sistema* también se correlacionaría con los de *anticorrupción* y *transparencia* para castigar y prevenir las anomias del ejercicio indebido de la función gubernamental; y coadyuvaría a la autocomposición de los conflictos, a través de los mecanismos de justicia restaurativa. En los hechos, un *sistema nacional de defensoría pública encabezado por* la CNDH haría que se supere el desconcierto ciudadano del efecto inocuo de

sus recomendaciones, que lamentablemente de poco sirven debido al carácter reactivo de sus actuaciones.

Esa instancia la pienso como un espacio que brinde orientación y abogue inmediatamente para el afectado, sin discriminarle en sentido positivo o negativo, o por su condición económica; que sea homogénea y equitativa para el disfrute pleno de la universalidad de los derechos humanos; y sirva de contención de la problemática social, al procurar la justicia a través de mecanismos alternativos y restaurativos; y que de no encontrarla, procedería al plano jurisdiccional como última opción.

Este organismo, necesariamente público y autónomo, debe tener la funcionalidad que proponen juristas como Óscar Cruz Barney; que sea adecuada para lograr la regulación y el control de la abogacía en México mediante mecanismos como la colegiación obligatoria y la certificación de colegios e individuos para custodiar la independencia y dignidad del ejercicio de los abogados y cuidar, como lo refiere Sergio López Ayllón, no sólo “la administración de formalismos y procedimientos”,⁴ sino también un verdadero servicio de justicia y pacificación social.

Es impostergable la discusión nacional sobre la creación de un sistema nacional capaz de armonizar una justicia sin apellidos ni distingos, y con el único interés social de amparar la seguridad y el desarrollo humano bajo la forma de una ley nacional de defensoría pública. Esta ley nacional garantizaría la vigencia del derecho de defensa como factor fundamental de acceso a la justicia; impulsaría la magistratura de opinión ciudadana, moralizadora y guía de una nueva conducta social, haciendo primar el respeto pleno a los derechos humanos como imperativo categórico del Estado de derecho; y evitaría que los ciudadanos queden en indefensión frente a la inseguridad multidimensional y ante la precaria eficacia de las estructuras encargadas de la procuración e impartición de la justicia.

⁴ Disponible en <<http://justiciacotidiana.mx/work/models/JusticiaCotidiana/Resource/101/1/images/Discurso%20SLA%20Justicia%20Cotidiana.docx>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

En las actuales condiciones la ciudadanía requiere resultados. No podemos continuar en la prehistoria institucional. El Estado de derecho no es sólo un régimen jurídico-político sino el espíritu más racional que la ciudadanía ha encumbrado; sólo espera que lo hagamos funcionar.

Derechos humanos en el periodismo

Zaira Wendoly Ortiz Cordero*

2015 ha sido un importante reflejo de la situación vulnerable que vive el medio periodístico en México. En estos meses, nueve periodistas han sido asesinados: Moisés Sánchez, Armando Saldaña, Juan Mendoza y Juan Heriberto Santos en Veracruz; Abel Bautista y Filadelfo Sánchez en Oaxaca; Gerardo Nieto en Guanajuato; Ismael Díaz López en Tabasco; y Rubén Espinosa Becerril en la ciudad de México. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH) y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han exhortado a las autoridades mexicanas a investigar de manera exhaustiva la hipótesis según la cual estos crímenes estarían asociados con el ejercicio del periodismo y a poner en práctica todos los instrumentos con los que cuenta para identificar, procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales. También han considerado fundamental que se adopten medidas de reparación justas para los familiares de los periodistas asesinados.⁵

* Secretaría particular de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

⁵ Organización de los Estados Americanos, Comunicado de prensa R76/15, La Relatoría Especial condena el asesinato de dos periodistas en México, 6 de julio de 2015, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=995&IID=2>>; y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comunicado de prensa, ONU-DH condena el asesinato del fotoperiodista Rubén Espinosa, de la defensora de derechos humanos Nadia Vera y de tres mujeres en el Distrito Federal, 3 de agosto de 2015, disponible en <<http://www.hchr.org.mx/index.php/2014-06-30-19-00-59/2014-06-30-19-00-60/nacionales/741-onu-dh-condena-el-asesinato-del-fotoperiodista-ruben-espinosa,-de-la-defensora-de-derechos-humanos-nadia-vera-y-de-tres-mujeres-en-el-distrito-federal>>, ambas páginas consultadas el 7 de agosto de 2015.

Las y los periodistas se han vuelto un grupo vulnerable ante agresiones físicas y verbales, y otras que implican un mayor grado de violencia –amenazas, golpizas, levantones, desaparición forzada, secuestros y asesinatos–, en las cuales se ha hecho referencia a la autoría de diferentes cárteles de drogas, bandas de la delincuencia organizada, policías, militares y actores políticos.

Frente a este tema tan preocupante, algunos medios o periodistas han optado por la autocensura, el desplazamiento y el exilio forzado. No obstante, su silencio puede devenir en una sociedad desinformada y pasiva donde el desconocimiento de los contextos social, político y cultural ignore los principios fundamentales de una sociedad abierta, plural y democrática.

Este cuadro de agresiones se ha presentado desde hace varios años y por ello la Presidencia de la República⁶ anunció en junio de 2014, como uno de los temas prioritarios del sexenio, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018,⁷ el cual tiene entre sus objetivos lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de junio de 2011. En esencia, en este Programa se plantea el reforzamiento de los instrumentos para prevenir y evitar cualquier violación a derechos humanos; y en caso de existir, realizar investigaciones a fondo para sancionar a las personas responsables, reparar el daño a la víctima y ejecutar medidas que garanticen la no repetición de los hechos. A poco más de un año de la presentación de este programa, el problema se ha agudizado.

¿Qué significa ser periodista en México?

La CIDH ha señalado que la libertad de expresión y el acceso a la información a través de la libertad de prensa forman

[u]na piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. En este sentido el periodismo es la manifestación primaria y principal de

⁶ La referencia es al sexenio del actual presidente de la república, Enrique Peña Nieto, 2012-2018.

⁷ Para leer la versión completa véase Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014>, página consultada el 10 de agosto de 2015.

la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional, como podría suceder con otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión que es inherente a todo ser humano. El periodismo es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non*^[8] para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.⁹

Ahora bien, en México

los medios de comunicación y sus trabajadores enfrentan presiones de diversos actores que pretenden manipular el contenido noticioso o impedir su publicación, entre ellos los dueños de agencias que defienden agendas políticas o de negocios, importantes publicistas que buscan recibir cobertura positiva o neutral y funcionarios gubernamentales.¹⁰

Tras una visita conjunta a México realizada en 2010, las relatorías del sistema interamericano y del sistema universal constataron que en muchos casos la publicidad oficial¹¹ “ha sido utilizada como mecanismo

⁸ La definición de la Real Academia Española literalmente es “sin la cual no”, pero se emplea con el sentido de *condición* que resulta indispensable para algo. Véase <<http://lema.rae.es/dpd/srv/search?id=aFU1imhsyD6lj2mw03>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

⁹ Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf>, página consultada el 11 de junio de 2015.

¹⁰ Freedom House México, *Libertad de prensa 2015*, México, Freedom House, 2015, disponible en <<https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH%20Libertad%20de%20prensa%202015%20Mexico.pdf>>, página consultada el 10 de agosto de 2015.

¹¹ El concepto de *publicidad oficial* se refiere a los espacios en los medios de comunicación que compra el gobierno para informar a la ciudadanía. Debe ser entendida como un canal de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, y ha de ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público. No debe promover -explícita o

para presionar y castigar o premiar y privilegiar a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas”.¹²

Por ello, las y los periodistas que no estén dispuestos a ocultar información de carácter relevante a nivel local o nacional respecto de las empresas o personas dedicadas a la política deberán buscar un lugar donde se les permita escribir y/o hablar con mayor libertad, o trabajar de manera independiente, y son justamente esta clase de periodistas críticos que con la convicción de realizar un trabajo ético y profesional fortalecen el derecho de la sociedad a saber lo que sucede en su entorno y coadyuvan a construir la base democrática; pero desafortunadamente son también los más vulnerables ante cualquier tipo de amenaza o ataque, ya que un alto porcentaje de las agresiones registradas proviene de las autoridades.

Así lo demostró el informe *Estado de censura*, presentado el 24 de marzo de 2015 por la organización Article 19, en el cual se indica que 48% de las agresiones contra periodistas de 2014 fueron cometidas por funcionarios públicos. Destaca también que durante ese año, una persona en el ejercicio periodístico fue agredida cada 26.7 horas, un aumento significativo respecto de las agresiones a periodistas en el sexenio anterior, cuando se reconocía un ataque cada 48.1 horas. En total, en 2014 se registraron 326 ataques contra comunicadores y cinco reporteros fueron asesinados.¹³

implícitamente- los intereses de ningún partido ni del gobierno. Véase Asociación por los Derechos Civiles, *Principios básicos para la regulación de publicidad oficial*, Buenos Aires, ADC, 2006, p. 14, citado en Article 19, Oficina para México y Centroamérica, y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., *Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2013*, México, Article 19, Oficina para México y Centroamérica, y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2014, disponible en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Informe_PublicidadOficial2013.pdf>, página consultada el 11 de agosto de 2015.

¹² Relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de opinión y expresión y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Visita oficial conjunta a México. Observaciones preliminares”, 24 de agosto de 2010, disponible en <[http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/informes/paises/2010%20Observaciones%20Preliminares%20sobre%20visita%20oficial%20a%20M%C3%A9xico%20\(2010\).pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/informes/paises/2010%20Observaciones%20Preliminares%20sobre%20visita%20oficial%20a%20M%C3%A9xico%20(2010).pdf)>, página consultada el 13 de agosto de 2015.

¹³ Article 19, Oficina para México y Centroamérica, *Estado de censura*, México, Article 19, Oficina para México y Centroamérica, 2015, disponible en <<http://es.scribd.com/doc/259296791/Estado-de-censura-informe-2014-sobre-violencia-contra-la-prensa>>, página consultada el 12 de agosto de 2015.

En un panorama internacional, México se percibe como uno de los países menos seguros para ejercer el periodismo. De hecho, en la Clasificación mundial de la libertad de prensa 2015, presentada por la organización Reporteros sin Fronteras, nuestro país se ubicó en el lugar 148 de una lista de 180. El lugar otorgado en esta clasificación se dio con base en el grado de libertad que tienen los periodistas, los medios de comunicación y los *netciudadanos*¹⁴ de cada nación, así como los medios empleados por los Estados para respetar y hacer que se respete esta libertad.¹⁵ En cuanto a países latinoamericanos que integran la lista, México se encuentra sólo en mejores condiciones que Cuba, ubicado en el lugar 169.

Ser periodista en México significa más que ser considerado héroe, ingenuo, crítico incansable o una persona que rebasa una línea. Significa poner en riesgo la vida –y en muchas ocasiones la de familiares–, la integridad personal, las propiedades, la libertad de expresión, exceder el horario laboral de 40 horas a la semana y muy probablemente no contar con prestaciones de ley por parte del medio donde se labora, pues la forma en que se contratan es bajo el régimen de honorarios; sin dejar a un lado que el periodismo es una de las profesiones con los salarios más bajos: aproximadamente 6 100 pesos mensuales, según datos del Observatorio Laboral.¹⁶

Vulneración de los derechos humanos de las y los periodistas

Recordemos que una violación a los derechos humanos es aquella acción u omisión indebida realizada por un servidor público o con su anuencia por la que se vulnera o restringe cualquiera de los derechos

¹⁴ Se entenderá por *netciudadanos* a aquellas personas que tienen acceso a internet y que entre los usos que le dan se encuentra el expresarse en *blogs* o redes sociales sin que su opinión sea restringida.

¹⁵ Reporteros sin Fronteras, “Clasificación mundial de libertad de prensa 2015”, 12 de febrero de 2015, disponible en <<http://www.rsf-es.org/grandes-citas/clasificacion-por-paises/>>, página consultada el 9 de agosto de 2015.

¹⁶ Observatorio Laboral, versión actualizada a junio de 2015, disponible en <<http://www.observatoriolaboral.gob.mx/ola/content/common/reporteIntegral/busquedaInicialOcupacion.jsf;jsessionid=36049cd69f4eaf5efb6f8503a9a4?idOcupacionParametro=2152&idTipoRegistroParametro=4&idEntidadParametro=33&searchSemanticParametro=truer#AnclaGrafica>>, página consultada el 14 de agosto de 2015.

fundamentales definidos y protegidos por el ordenamiento jurídico y los tratados internacionales de derechos humanos.¹⁷ Las vulneraciones a derechos humanos que frecuentemente viven las y los periodistas son:

- Contra la libertad de expresión.
- Privación de la vida.
- Privación ilegal de la libertad.
- Contra el derecho a la información.
- Allanamiento a instalaciones periodísticas.
- De los derechos laborales.

De este modo, las y los periodistas deben saber que en caso de encontrarse en esta situación disponen de las siguientes garantías:¹⁸

- Recibir asesoría jurídica.
- Ser informado de los derechos que les confiere la Constitución.
- Recibir información sobre el desarrollo del procedimiento penal.
- Coadyuvar con el Ministerio Público.
- Recibir atención médica y psicológica de urgencia.
- Recibir reparación del daño.
- Guardar de manera confidencial su identidad y datos personales.
- Solicitar medidas cautelares y providencias para la protección y restitución de sus derechos.
- Impugnar las omisiones del Ministerio Público ante autoridad judicial.

Cabe mencionar que en 2010, como consecuencia de las agresiones, hostigamientos, intimidaciones, amenazas y homicidios a periodistas y personas defensoras de derechos humanos, un grupo de organizaciones presentó una propuesta para crear un mecanismo de protección ante la CIDH. La propuesta definía los elementos esenciales de un me-

¹⁷ Sergio Segreste Ríos, *Manual básico de derechos humanos para autoridades municipales*, México, CNDH, 2003, p. 43.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 21 de enero de 2016, artículo 20, apartado C. De los derechos de la víctima o del ofendido, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

canismo de prevención, protección e investigación eficaz. Así, durante la visita de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Navi Pillay, en julio de 2011, el entonces presidente Felipe Calderón firmó un decreto presidencial autorizando a la Secretaría de Gobernación el desarrollo y la implementación de un Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas¹⁹ y una ley que tuviera la finalidad de proveer una base legal necesaria para garantizar que los órganos de gobierno implementaran medidas de protección y de alguna forma aseguraran que el Mecanismo mantuviera su capacidad operativa a pesar de los cambios políticos de cada legislatura. Esta ley se expidió en 2012 y de manera paralela a su publicación se creó el Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas.²⁰

Respecto del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, si bien lleva más de dos años funcionando, es una realidad que no tiene un gran alcance fuera de la ciudad de México. Se requiere una sistematización mucho más eficiente de los casos, de los protocolos de evaluación de riesgos y la capacitación, así como la actualización del personal que lleva a cabo dichas evaluaciones. Es necesario que comience a cumplir eficazmente su obligación de otorgar medidas adecuadas de seguridad y auxilio, de manera congruente, oportuna y proporcional a los riesgos que enfrentan las y los periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Conclusiones

Quedan tres años para lograr los objetivos planteados en el Programa Nacional de Derechos Humanos; sin embargo, 2014 y el primer semes-

¹⁹ Washington Office on Latin America, “El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México: desafíos y oportunidades”, disponible en <http://www.wola.org/sites/default/files/MX/Enero%202015_El%20Mecanismo%20de%20Protecci%C3%B3n%20para%20Personas%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humanos%20y%20Periodistas.pdf>, página consultada el 29 de junio de 2015.

²⁰ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 2012, disponible en http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resour ce/182/1/images/ley.pdf, página consultada el 20 de agosto de 2015.

tre de 2015 han reflejado la crisis de derechos humanos a la que nos estamos enfrentando. Sin lugar a dudas se requiere un trabajo conjunto entre la sociedad y el Estado para afrontar y salir de esta situación, pero para ello necesitamos recuperar la confianza en las instituciones y eso sólo se dará en la medida en que la sociedad encuentre solución a sus demandas.

La situación de vulnerabilidad que involucra al medio periodístico incluye la falta de conocimiento sobre sus derechos, la poca o nula capacitación sobre cómo reaccionar ante situaciones de riesgo, la ausencia de contratos laborales con prestaciones de ley, y el desconocimiento de las leyes creadas para su protección. Se necesitan medios capacitados, organizados y solidarios ante el contexto nacional.

Para cerrar, quiero expresar mi más profunda admiración a las personas que ejercen el periodismo en nuestro país, principalmente a quienes han cubierto temas de narcotráfico y la fuente política, y en específico asuntos de corrupción. Resulta necesario reconocer que la ética y el compromiso profesional de las y los periodistas que se han dedicado a mostrar la realidad tal cual es ha impactado positivamente en la manera de informarnos.

Bibliografía

- Article 19, Oficina para México y Centroamérica, *Estado de censura*, México, Article 19, Oficina para México y Centroamérica, 2015, disponible en <<http://es.scribd.com/doc/259296791/Estado-de-censura-informe-2014-sobre-violencia-contra-la-prensa>>, página consultada el 12 de agosto de 2015.
- , y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., *Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2013*, México, Article 19, Oficina para México y Centroamérica, y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2014, disponible en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Informe_PublicidadOficial2013.pdf>, página consultada el 11 de agosto de 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 21 de enero de 2016, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

- Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf>, página consultada el 11 de junio de 2015.
- Freedom House México, *Libertad de prensa 2015*, México, Freedom House, 2015, disponible en <<https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH%20Libertad%20de%20prensa%202015%20Mexico.pdf>>, página consultada el 10 de agosto de 2015.
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 2012, disponible en http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/182/1/images/ley.pdf>, página consultada el 20 de agosto de 2015.
- Observatorio Laboral, versión actualizada a junio de 2015, disponible en <<http://www.observatoriolaboral.gob.mx/ola/content/common/reporteIntegral/busquedaInicialOcupacion.jsf;jsessionid=36049cd69f4eaf5efb6f8503a9a4?idOcupacionParametro=2152&idTipoRegistroParametro=4&idEntidadParametro=33&searchSemanticaParametro=true#AnclaGrafica>>, página consultada el 14 de agosto de 2015.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comunicado de prensa, ONU-DH condena el asesinato del fotoperiodista Rubén Espinosa, de la defensora de derechos humanos Nadia Vera y de tres mujeres en el Distrito Federal, 3 de agosto de 2015, disponible en <<http://www.hchr.org.mx/index.php/2014-06-30-19-00-59/2014-06-30-19-00-60/nacionales/741-onu-dh-condena-el-asesinato-del-fotoperiodista-ruben-espinosa,-de-la-defensora-de-derechos-humanos-nadia-vera-y-de-tres-mujeres-en-el-distrito-federal>>, página consultada el 7 de agosto de 2015.
- Organización de los Estados Americanos, Comunicado de prensa R76/15, La Relatoría Especial condena el asesinato de dos periodistas en México, 6 de julio de 2015, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=995&IID=2>>, página consultada el 7 de agosto de 2015.
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014, disponible en

<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014>, página consultada el 10 de agosto de 2015.

Relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de opinión y expresión y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Visita oficial conjunta a México. Observaciones preliminares”, 24 de agosto de 2010, disponible en <[http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20Observaciones%20Preliminares%20sobre%20visita%20oficial%20a%20M%C3%A9xico%20\(2010\).pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20Observaciones%20Preliminares%20sobre%20visita%20oficial%20a%20M%C3%A9xico%20(2010).pdf)>, página consultada el 13 de agosto de 2015.

Reporteros sin Fronteras, “Clasificación mundial de libertad de prensa 2015”, 12 de febrero de 2015, disponible en <<http://www.rsfe.org/grandes-citas/clasificacion-por-paises/>>, página consultada el 9 de agosto de 2015.

Segreste Ríos, Sergio, *Manual básico de derechos humanos para autoridades municipales*, México, CNDH, 2003.

Washington Office on Latin America, “El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México: desafíos y oportunidades”, disponible en <http://www.wola.org/sites/default/files/MX/Enero%202015_El%20Mecanismo%20de%20Protecci%C3%B3n%20para%20Personas%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humanos%20y%20Periodistas.pdf>, página consultada el 29 de junio de 2015.

Política de drogas y derechos de infancia en México

Francisco Javier Conde González,*
Domitille Marie Delaplace**
y Lilia Mónica Rebollo López***

Introducción: tema estratégico a nivel internacional y México

Con el propósito de aportar elementos a la problemática del uso de sustancias en niñas, niños y adolescentes, y en particular desde el marco internacional de protección a los derechos humanos, es preciso recordar que en 2016 en la ciudad de Nueva York tendrá lugar la sesión especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), relativa al problema mundial de las drogas.

En el marco de los preparativos de este importante evento internacional, México ha manifestado a las y los miembros de la Comisión de Estupefacientes de la ONU que resulta indispensable asegurar un debate amplio, abierto, sin preconcepciones e incluyente en dicha sesión; es decir, un enfoque que tome en cuenta todas las experiencias y voces, y que permita construir consensos globales que aseguren acciones más efectivas y humanas. Asimismo, el gobierno mexicano instó a buscar opciones que no criminalicen a las víctimas, que sirvan para ayudar a quienes quieren salir del universo del consumo problemático de drogas, y que limiten el mercado ilícito de sustancias.

En la esfera regional, el 25 de marzo de 2014 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llevó a cabo por primera ocasión una audiencia temática sobre la relación entre las políticas de drogas y los

* Director Ejecutivo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

** Directora de Información e Investigación del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

*** Asistente ejecutiva de dirección del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

derechos humanos, a solicitud de un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) de toda esta región, incluyendo desde luego a México. Esta audiencia se centró en la necesidad de revisar el enfoque de las políticas de drogas vigentes, haciendo hincapié en que éstas deben tener a los derechos humanos y la reducción de la violencia como objetivos centrales.²¹

En concordancia con lo ocurrido a nivel internacional, en la ciudad de México se ha avanzado en la protección de los derechos humanos de las personas usuarias de drogas, como lo demuestra la adopción de la Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas en el Distrito Federal, aunque queden esfuerzos que hacer para alinear las políticas públicas, los programas y las medidas a nivel local hacia un enfoque de protección a los derechos humanos y de reducción del daño.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) desde 2012 ha emprendido un trabajo de reflexión, vinculación y promoción en la materia. Nos hemos acercado a personas usuarias así como a representantes del gobierno, de la academia, de colectivos y OSC para la realización de actividades de promoción, difusión e investigación de los derechos humanos relacionadas con el tema de las drogas.

En 2013 se organizó un foro internacional sobre el tema del que derivó el informe especial sobre drogas y derechos humanos, publicado a principio de 2014 en coordinación con el Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas (Cupihd) y cuya principal aportación se relaciona con la situación de las y los usuarios de drogas y el impacto de las políticas públicas en la materia.

El informe especial sobre drogas y derechos humanos

El informe especial es una propuesta para abordar la problemática del uso de drogas desde la perspectiva de los derechos humanos. Una de las principales aportaciones que nos proporciona, tal y como lo ha referido el propio relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho

²¹ Organización de los Estados Americanos, Comunicado de prensa O35A, Informe sobre el 150 Período de sesiones de la CIDH, 13 de mayo de 2014, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/O35A.asp>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

a la salud, es la necesidad de llevar a cabo un cambio de paradigma hacia la adopción de un enfoque de regulación basado en los derechos humanos que permita la formulación de una estrategia reguladora de las sustancias que crean dependencia que esté orientada a proteger a las y los usuarios, al tiempo que se reduzcan al máximo los riesgos y daños asociados al uso problemático de sustancias psicoactivas.²²

Asimismo, propone una reflexión sobre las políticas de drogas desde la perspectiva de los derechos humanos, reafirmando que las personas usuarias son sujetos plenos de derechos y que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover sus derechos sin distinción alguna. Estas personas se encuentran en una situación adversa por el estigma y los prejuicios que enfrentan, los cuales se hallan vinculados a la percepción dominante en la sociedad que relaciona las drogas con la enfermedad, la adicción y/o la delincuencia.²³

Por ello, se busca generar conocimiento especializado, actualizado y confiable sobre la situación de los derechos humanos de las personas usuarias de drogas; y se apela a la formulación de medidas legislativas y políticas públicas que garanticen una mayor protección, para lo cual se exhorta a pasar de una política esencialmente punitiva a una que garantice el ejercicio de los derechos humanos de las personas usuarias de drogas.²⁴

Se logró identificar que dicho estigma se ha reproducido y reforzado en el contexto de las convenciones internacionales de fiscalización de drogas, las cuales han promovido un enfoque punitivo hacia el uso de estas sustancias cuando no es para fines médicos o científicos.²⁵

Drogas y derechos de infancia

El informe especial identifica que el Estado tiene obligaciones de tipo reforzadas hacia niñas, niños y adolescentes, ya que por sus característi-

²² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial. Drogas y derechos humanos en la ciudad de México 2012-2013*, México, CDHDF, 2014, p. 15, disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/informe_drogas.pdf>, página consultada el 14 de abril de 2016.

²³ *Ibidem*, p. 9.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Idem*.

cas singulares en razón de factores psicosociales, físicos y de identidad este grupo de edad requiere una protección especial por encontrarse en una etapa de conformación de su personalidad.²⁶ Adicionalmente, ha de procurarse una protección especial a los derechos de las infancias víctimas de discriminación múltiple,²⁷ como son niñas, niños y adolescentes con conexiones de calle y en situaciones de trabajo infantil, víctimas de trata, víctimas de la violencia y otros.

En relación con las drogas en particular, el Comité de los Derechos del Niño insta a los Estados a tomar todas las medidas apropiadas para proteger a las personas menores de edad contra el uso de drogas, así como para impedir que participen en su producción y tráfico ilícito.²⁸

Con base en información del Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones en la Ciudad de México (IAPA), se puede afirmar que el uso prematuro de drogas en niñas, niños y adolescentes comienza con sustancias como el tabaco, el alcohol, los inhalantes o la marihuana, ya que éstas son de acceso más fácil. Referente a este hecho, cabe señalar que el inicio precoz del uso de estas sustancias constituye un factor de riesgo muy importante hacia el consumo de otras drogas de mayor peligrosidad durante la adolescencia.²⁹

Las razones que hacen que una o un niño o adolescente inicie un consumo prematuro están relacionadas con múltiples factores donde se entrelazan su historia de vida, el contexto en que se desarrolla, la edad, la etapa de desarrollo en la que se encuentra, las dinámicas familiares y comunitarias, y las políticas públicas en la materia respetuosas o no de los derechos humanos.

En el informe de labores 2014 del IAPA, se detalló que en el Distrito Federal el uso de la marihuana aumentó de 4 a 6.6%; de metanfetaminas de 0.7 a 1.3%; y de cocaína de 0.8 a 1.1%. Se comentó que dicho aumento en el uso de drogas por parte de las y los adolescentes se da principalmente como consecuencia de la mayor disponibilidad de sus-

²⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 40.

²⁷ *Ibidem*, p. 16.

²⁸ *Ibidem*, p. 40.

²⁹ Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones en la Ciudad de México, *Estándares internacionales de la prevención del uso de drogas (marzo, 2013)*, México, IAPA (serie Materiales para la reflexión sobre políticas públicas en materia de adicciones, núm. 8), 2013, disponible en <http://www.iapa.df.gob.mx/work/sites/iapad/resources/PDFContent/1619/No%208_Estandares_Internacionales_Prevencion_ONUDD_2013-1.pdf>, página consultada el 14 de abril de 2016.

tancias, la reducción de los precios y el clima de violencia social que se vive en el país.³⁰

La condición de vulnerabilidad a la que están expuestos las y los niños y adolescentes aumenta por la estigmatización de quienes tienen un uso problemático de sustancias, lo que a su vez pone en riesgo el acceso a la salud, en particular porque los esquemas punitivos de tratamiento o de aplicación de la ley propician prácticas de consumo en la clandestinidad y disuaden a las personas usuarias de acudir a servicios de salud debido a la amenaza de que su consumo de drogas sea “denunciado por el personal de salud, y consecuentemente sean objeto de sanciones penales relacionadas con el uso de drogas o porque temen que el personal las discrimine y les niegue el acceso a la atención de la salud”.³¹

Por ejemplo, para el caso peruano, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado la constante discriminación de la que son víctimas las niñas, los niños y las y los adolescentes usuarios de drogas a la hora de acceder a la atención médica. Al respecto, la Organización de los Estados Americanos ha advertido que

en la medida que el consumo de drogas está penalizado o estigmatizado, las poblaciones más vulnerables al consumo problemático, como las niñas, niños y adolescentes, se ven inhibidas de recurrir a la información oportuna, a los servicios de salud pública y, en general, a los programas de prevención y tratamiento.³²

Este tipo de diagnóstico es válido también para Colombia, en donde el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha observado las limitaciones de una política que se ha focalizado en atacar la demanda de estupefacientes mediante la penalización del consumo, en detrimento de políticas de prevención y atención más eficaces.³³

De la misma forma, la Recomendación 20/2012 de la CDHDF documenta violaciones a los derechos humanos en agravio de adolescentes y jóvenes durante operativos ejecutados por autoridades del Distrito

³⁰ Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones en la Ciudad de México, *Informe a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, IAPA, 2014, p. 3.

³¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 60.

³² *Idem.*

³³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 59.

Federal con motivo de una fiesta clandestina. En este instrumento se evidenció el incumplimiento de la autoridad a la obligación de protección integral de las y los niños y adolescentes, la cual señalaba que en este caso la autoridad brindara atención especializada en materia de psicología y canalizara a las y los adolescentes y jóvenes debidamente para que recibieran orientación y atención en relación con el consumo de sustancias psicoactivas. No obstante lo anterior, fueron criminalizados mediáticamente, colocándolos en una situación de mayor vulnerabilidad al estigmatizarlos como personas adictas al alcohol y drogas e incluso como miembros de la delincuencia organizada.

Al respecto, la CDHDF reiteró su postura y rechazo a la decisión de las autoridades de utilizar el aparato institucional y la fuerza punitiva del Estado para atender el uso de drogas en niñas, niños y adolescentes.³⁴

En el marco de la comparecencia del Estado mexicano ante el Comité de los Derechos del Niño en 2006, este órgano expresó su preocupación por el uso indebido de drogas y alcohol por parte de niñas, niños y adolescentes, y recomendó la adopción de las siguientes medidas:³⁵

- Proporcionar a niñas, niños y adolescentes información precisa y objetiva sobre las consecuencias perjudiciales del uso problemático de drogas y alcohol.
- Atender como víctimas a niñas, niños y adolescentes afectados por el uso problemático de drogas, y ofrecerles servicios de fácil acceso para su tratamiento e inclusión social.
- Formular un plan de acción basado en los derechos humanos para proteger a niñas, niños y adolescentes contra el uso problemático de drogas, y alentar la participación de éstos en su formulación y aplicación.

Dicha problemática se abordó nuevamente en el marco del sesenta y nueve periodo de sesiones del Comité de los Derechos del Niño, en

³⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 20/2012, disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1220.pdf>, página consultada el 14 de abril de 2016.

³⁵ Comité de los Derechos del Niño, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales*. México, CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio de 2006, pp. 16 y 17, disponible en <http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_informe_crc_mexico.pdf>, página consultada el 14 de abril de 2016.

Ginebra, Suiza, acontecido del 18 de mayo al 5 de junio de 2015. El Estado mexicano enfatizó que el Programa de Prevención y Atención de las Adicciones y el Programa de Prevención de Adicciones y Violencia, dirigidos a población adolescente de 12 a 19 años de edad, se concentraba en acciones preventivas y de tratamiento de adicciones y buscaba favorecer el desarrollo de adolescentes activos, responsables, seguros y asertivos al promover estilos de vida saludables. Asimismo, la Comisión Nacional contra las Adicciones estableció que las principales acciones de prevención del país se habían dirigido a la población adolescente con el objetivo de protegerla del consumo de drogas.³⁶

Por su parte, a principios de junio de 2015 el Comité de los Derechos del Niño expresó en sus observaciones finales sobre los exámenes periódicos cuarto y quinto consolidados de México una seria preocupación por el contexto de violencia armada, tráfico de drogas y la lucha contra la delincuencia organizada que ha provocado numerosos asesinatos de niñas, niños y adolescentes; e instó al Estado mexicano a:³⁷

- Tomar medidas urgentes para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y la desaparición de niñas y niños, así como de sus madres y padres.
- Realizar un análisis de las causas de raíz de estos actos violentos como son la violencia armada, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, la desigualdad de género, la pobreza y la desigualdad económica.
- En relación con las y los adolescentes, externó su preocupación por el aumento del uso de sustancias psicoactivas por parte de las y los adolescentes desde los 12 años de edad, principalmente como consecuencia del clima de violencia.
- Redoblar esfuerzos, en particular para evaluar los patrones de consumo de drogas entre las y los adolescentes y fortalecer los programas existentes para prevenir y ayudar a aquellos que consu-

³⁶ Comisión Nacional contra las Adicciones, *Programa de Acción Específico. Prevención y Tratamiento de las Adicciones. Actualización 2011-2012*, México, Conadic, 2011, disponible en <http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/actualizacion_2012.pdf>, página consultada el 14 de abril de 2016.

³⁷ Comité de los Derechos del Niño, *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Mexico*, CRC/C/MEX/CO/4-5, 8 de junio de 2015, disponible en <http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Mexico_CRC_2015_en.pdf>, página consultada el 14 de abril de 2016.

men drogas. Se enfatizó que esos programas debían proporcionar información precisa y objetiva, así como educación en habilidades para la vida sobre la prevención del abuso de sustancias, y desarrollar servicios de tratamiento y reducción de daños accesibles y amigables para las y los adolescentes.

- Asegurar que las personas menores a 18 años de edad que estudian en escuelas militares no participen en la lucha contra el tráfico de drogas.

A nivel local, la protección que ofrece la Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal resulta bastante amplia, en especial al prever el desarrollo de estrategias diferenciadas para atender aquellas necesidades específicas de ciertos grupos en situación de particular vulnerabilidad frente al uso de drogas, como lo son las niñas, los niños y las y los adolescentes.

En dicho sentido, prohíbe la venta de drogas a personas menores de 18 años de edad y establece que se debe trabajar con ellas desde los espacios públicos, desarrollando estrategias en favor de su permanencia en el sistema educativo e impulsando proyectos participativos que redunden en el mejoramiento de sus condiciones de vida y promuevan su creatividad y conocimientos.

Conclusiones

Durante los últimos meses y años hemos sido testigos de la forma en que se ha intensificado de manera muy importante el debate sobre las políticas que deben implementar los Estados sobre el tema de las drogas. Se han realizados estudios, foros de discusión y debates parlamentarios.

En este contexto resulta de suma importancia impulsar una debida planeación y la formulación de un plan de acción basado en los derechos de la infancia para la prevención y atención integral del consumo problemático de drogas entre niñas, niños y adolescentes mediante estrategias y proyectos participativos.

Esta política debe diseñarse e implementarse de manera coordinada entre los distintos niveles y órdenes de gobierno para que permita abordar el fenómeno de las drogas en este sector de la población de forma multifactorial, desde las políticas de salud, desarrollo, asistencia social y procuración e impartición de justicia, y desalentar su uso.

El diseño de estrategias de intervención integral hacia niñas, niños y adolescentes que sufren debido al consumo de sustancias psicoactivas y del acompañamiento de instituciones especializadas que trabajan con este grupo debe fundamentarse en modelos de intervención integrales para que puedan ser capaces de generar recursos que lleven a las y los usuarios a la búsqueda de alternativas de vida más saludables.

Autonomía de las defensorías públicas

Ana Laura Velázquez Moreno*

Introducción

Esta exposición se abocará a hacer observaciones únicamente relacionadas con la situación de autonomía de las defensorías públicas. Si bien dichas instituciones cuentan con otras problemáticas como la insuficiencia de personal, las excesivas cargas de trabajo o incluso las instalaciones precarias en las que en ocasiones trabajan, entre otras más, debido al tiempo con el que se cuenta para la exposición del tema y a la materia del Congreso mis comentarios serán enfocados de manera prioritaria hacia la temática de la autonomía.

En primer lugar daré un panorama general sobre las defensorías públicas en México, en seguida hablaré sobre las problemáticas que surgen a raíz de su falta de autonomía, después me referiré a las implicaciones que conllevan los organismos autónomos, y por último haré referencia a dos casos de comparación.

Defensorías públicas en México

En México cada defensoría pública cuenta con su legislación, tanto las locales en cada entidad federativa como la federal; sin embargo, sus funciones emanan de los artículos 17 y 20 de la Constitución Política. El penúltimo párrafo del artículo 17 constitucional señala que:

* Prestadora de servicios profesionales en la Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La federación, los estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Asimismo, el artículo 20 constitucional en su apartado B, fracción VIII, señala:

ARTÍCULO 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.

[...]

B. De los derechos de toda persona imputada:

[...]

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público.

También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera.

Cabe mencionar que estos artículos fueron modificados dentro de la denominada reforma penal de junio de 2008, toda vez que anteriormente el artículo 17 no contaba con el párrafo mencionado en el que se señala lo relativo a la defensoría pública. Respecto al artículo 20, en relación con la defensa pública se adicionó que ésta deberá ser por abogado –ya que antes éste no era un requisito–, aunado a que se señala que la persona inculpada podrá hacer la designación de forma libre desde su detención, lo que antes de la reforma no se indicaba; además de que cambia de denominación de *defensor de oficio* a *defensor público*.

Así pues, podemos observar que el contar con una defensa pública especializada es un derecho constitucional de cualquier persona inculpada; esto lo destaco ya que en ocasiones se piensa de forma errónea que únicamente quienes no puedan costear económicamente una defensa privada pueden acceder a este derecho.

En México existe un total de 3 610 defensoras y defensores públicos locales, por lo que se puede señalar que hay una defensora o un defen-

sor por cada 33 000 habitantes en todo el país. Por su parte, el Instituto Federal de la Defensoría Pública cuenta con un total de 797 defensoras y defensores públicos.³⁸

Problemas que implican la falta de autonomía en las defensorías públicas

[P]uede afirmarse que el indicador del grado de realización del Estado de derecho en nuestra región está dado por la autonomía y el poder de la defensoría pública en comparación con las otras agencias del sistema penal [...] el Estado de derecho sólo podrá considerarse mínimamente respetado cuando la defensa pública –que se ocupa de los menos poderosos o de los directamente desapoderados– tenga el mismo poder y la misma jerarquía que el ministerio de la acusación.³⁹

El que las defensorías públicas carezcan de autonomía tiene diversas implicaciones que van desde la designación de la persona titular hasta el grado de independencia con el que pueden actuar, o incluso la cantidad de presupuesto que se les asigne.

Cuando las defensorías públicas dependen directamente del Ejecutivo como en el caso del Distrito Federal, en que la defensoría pública está subordinada a la Consejería Jurídica y ésta, a su vez, se encuentra adscrita al Gobierno del Distrito Federal, tiene como consecuencia que la persona titular de esa institución sea una designación directa del jefe de Gobierno del Distrito Federal. Otro ejemplo similar ocurre en el estado de Puebla, donde la defensoría depende de la Secretaría General del Poder Ejecutivo del Estado.⁴⁰ A lo anterior se suma que en ambos ejemplos las defensorías son instituciones que forman un tercer eslabón en una cadena de mando, lo cual las convierte en dependencias de poca envergadura en medio de un gran sistema burocrático.

³⁸ Héctor Fix-Fierro y Alberto Abad Suárez Ávila, “Hacia una defensa pública de calidad. El nuevo diseño institucional de las defensorías públicas en las entidades federativas de la república mexicana”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 32, enero-junio de 2015, p. 168.

³⁹ Raúl Zaffaroni, “Introducción”, en *Pena y Estado*, núm. 5, Buenos Aires, INECIP, 2002, p. 20.

⁴⁰ Edgar Cortez et al., *Diagnóstico y propuesta de rediseño institucional de defensorías públicas (Campeche, Distrito Federal y Puebla)*, México, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, 2014, p. 12.

La falta de libertad en las actuaciones de las defensorías públicas no se limita a que éstas se encuentren subordinadas al Ejecutivo; lo mismo puede ocurrir cuando dependen del Poder Legislativo o del Judicial. En este último supuesto una misma institución estaría juzgando y defendiendo a la persona imputada, esto es que juez y defensor estarían bajo el mando de una misma dependencia gubernamental y por lo tanto de una misma persona titular de ésta. Adicionalmente, la subordinación a un poder –ya sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial– tiene como consecuencia que existan conflictos de interés, sobre todo cuando se trata de casos con implicaciones políticas; aunado a que el objetivo de hacer válido el derecho de las personas imputadas a contar con una defensa adecuada se ve mermado al estar cumpliendo en ocasiones una labor meramente política y no precisamente de defensa pública.

Pensemos, por ejemplo, un caso en el que se detiene a una persona que forma parte de un grupo incómodo para el gobierno en turno de una entidad federativa en donde la defensoría pública depende de manera directa del Ejecutivo. La defensa que reciba, ejerciendo su derecho previsto en los artículos constitucionales ya mencionados, puede no ser la más óptima, no únicamente al recibir la o el defensor público una instrucción directa de no proporcionar una defensa adecuada sino que incluso, aunque ello no ocurriera, quien esté llevando la defensa pública tiene una presión directa de *poder quedar mal* si su trabajo beneficia a quien es visto como enemigo del Ejecutivo y por lo tanto de la propia defensoría. En este supuesto, además, la persona imputada podría a su vez estar consciente de la situación y por lo tanto no proporcionar datos esenciales para su defensa adecuada al no fiarse de la defensoría pública ni de la persona que lo está defendiendo.

Todo lo anterior representa una serie de fallas en la garantía del derecho a la defensa adecuada, las cuales ponen en riesgo otros derechos más como la libertad, el acceso a la justicia, la protección de datos y a la imagen personal, y la integridad, por mencionar algunos.

Estado de las defensorías de la república mexicana respecto al grado de autonomía

De las 33 defensorías que existen en el país, sólo seis (incluyendo a la Defensoría Pública Federal) dependen de un Consejo de la Judicatura, ocho son organismos públicos descentralizados y 19 dependen

del Poder Ejecutivo. Dentro de esta gran mayoría de defensorías que dependen del Poder Ejecutivo, 12 tienen el grado de dirección, es decir que en el organigrama del gobierno dependen, al menos, de una secretaria de Estado y una subsecretaría; mientras que en cinco entidades federativas son órganos desconcentrados de la Consejería Jurídica o dependencias similares, y únicamente en Jalisco es una subprocuraduría de la Procuraduría Social del Estado.⁴¹

Implicaciones de organismos autónomos

Los organismos autónomos deben contar con independencia política, jurídica, administrativa y financiera, lo que implica la creación de normas sin que necesariamente tenga que existir de por medio una participación estatal, una libre organización interna y una decisión de necesidades materiales en primera instancia mediante un anteproyecto presupuestal, lo cual normalmente es sometido previamente a la autorización del Legislativo. Asimismo, pueden de manera independiente elaborar sus políticas y planes de trabajo; seleccionar a su personal bajo sus propios criterios, disponer de sus fondos con plena libertad e incluso se busca que tengan injerencia legislativa a través de propuestas a reformas u observaciones a leyes de su competencia.⁴²

Algo muy importante es que su actuar no debe verse influenciado por fuerzas políticas ni por ninguno de los poderes de la Unión, por lo que el desarrollo de sus funciones obedecerá únicamente al fin con el que fue creado dicho organismo: la defensa de los derechos humanos, garantizar el acceso a la información, reguardar los derechos político-electorales, etc. Por ello, se busca que las personas titulares de ellos no estén vinculadas a partidos políticos de forma directa, y que cuenten con una trayectoria destacada y conocimientos académicos en la materia en que se enfoca cada ente.

Ahora bien, es claro que el que una institución gubernamental pase a ser un organismo autónomo no es un proceso fácil y debe quedar en evidencia que efectivamente es necesario que el ente en cuestión se

⁴¹ Alejandro Jiménez y Sara Velázquez, "Sin defensa no hay justicia. Defensa pública en el sistema penal acusatorio", en *Reforma Penal Mx*, 17 de julio de 2015.

⁴² Susana Thalía Pedroza de la Llave, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.

desprenda de los poderes del Estado y actué de forma independiente. Esto, por una parte, debido a que el Estado no siempre está dispuesto a dejar de ejercer su mando en determinados temas; y por otra, ya que la autonomía en la mayoría de las ocasiones implica más presupuesto, infraestructura y personal, entre otras cosas.

Se puede señalar que entre los motivos que justifican la creación de un organismo autónomo destacan la necesidad de contar con una institución especializada y el requisito de que ésta, debido a la naturaleza de su actuar, no se encuentre subrogada a decisiones políticas; en ese sentido, se estima que de acuerdo con lo ya señalado la defensoría pública reúne estos requisitos.⁴³ Así, se lograría que las defensorías contaran con una independencia técnica total en sus actuaciones, alcanzando así una labor de defensa más eficiente; aunado a que, al no estar subordinadas a ningún poder, ello tendría como consecuencia que su trabajo de defensa se ejerciera sin ningún tipo de limitaciones en cuanto a hechos políticos o relacionados de alguna manera con secretarías de Estado. Además, las personas titulares de ellas serían seleccionadas no por su relación con el gobierno en turno sino por sus capacidades y su conocimiento en la materia, lo cual evidentemente permearía de forma positiva en toda la institución y por lo tanto se vería reflejado en un mejor trabajo de defensa pública.

Asimismo, otras implicaciones como el tener una mayor libertad para el ejercicio de sus recursos y presupuesto puede traer beneficios para la labor de defensoras y defensores, toda vez que la institución podría proponer su propio presupuesto y así visibilizar la necesidad de más recursos y en dado caso obtenerlos.

Casos comparados

A continuación expongo dos ejemplos, uno nacional y otro internacional, de casos en que considero que la autonomía ha beneficiado a la defensa y el derecho al acceso a la justicia.

⁴³ Edgar Cortez *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

Programa de litigio estratégico de la CDHDF

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) dentro de la Dirección Ejecutiva de Vinculación Estratégica cuenta con un área de litigio estratégico en la que se acompaña a las víctimas de violaciones a derechos humanos para llevar un procedimiento en instancias internacionales, en específico dentro del sistema interamericano. Para poder acceder a este servicio es necesario que el caso cumpla con ciertos requisitos como haber agotado las instancias previas tanto en la CDHDF –esto es, en el sistema no jurisdiccional– como a nivel jurisdiccional, por lo que si a pesar de ello no se ha logrado un resultado satisfactorio para la víctima y ella está de acuerdo, se presenta el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Actualmente varios casos llevados por este programa de litigio estratégico se encuentran siendo estudiados en Washington.

Si bien no se trata precisamente de una defensoría pública, éste es un ejemplo de una buena práctica en un organismo constitucionalmente autónomo que, haciendo ejercicio de dicha autonomía, realiza una defensa jurídica estratégica en favor de víctimas de violaciones a derechos humanos, lo que se considera un caso emblemático a nivel nacional.

Defensoría del Pueblo Colombia

En Colombia la Defensoría del Pueblo, que es el sistema nacional de ombudsperson y el cual tiene autonomía administrativa y presupuestal,⁴⁴ cuenta con una Dirección Nacional de Defensoría Pública que se presta en favor de las personas respecto de quienes se acredite que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas a la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial y con el fin de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública en materias penal, laboral, civil y contencioso-administrativa.⁴⁵

⁴⁴ Ley 24 de 1992, publicada en el *Diario Oficial* núm. 40.690 el 15 de diciembre de 1992, artículo 1º.

⁴⁵ *Ibidem*, artículo 21.

Así, entre las principales misiones de la Defensoría del Pueblo se encuentra “proveer el acceso a la administración de justicia, en los casos señalados en la ley”.⁴⁶ La autonomía de actuación de la Defensoría del Pueblo y por lo tanto de la Defensoría Pública ha conllevado a que tengan libertades de actuación como exhortar al Congreso a que proporcione más recursos, asumir la protección de las víctimas en los procesos de justicia y paz, representar a víctimas del conflicto armado, a personas menores de edad víctimas de la ley y a mujeres víctimas de violencia. Asimismo, cuenta con un buen margen de decisión para su administración financiera y técnica, y consecuentemente en los últimos años ha podido incrementar significativamente su plantilla de personal, así como la formación y capacitación de éste.⁴⁷

A manera de conclusión, se puede señalar que el derecho a la defensa adecuada es de vital importancia, por lo que para que éste sea garantizado es necesario contar con instituciones que tengan las mejores condiciones para ello, considerando que la autonomía puede proporcionar elementos de gran utilidad para lograr que todas las personas imputadas en México puedan tener una defensa de calidad.

⁴⁶ Véase Defensoría del Pueblo de Colombia, disponible en <<http://www.defensoria.gov.co/es/public/direcciones/1274/Sistema-Nacional-de-Defensor%C3%ADa-P%C3%BAblica.htm>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

⁴⁷ Décimo noveno informe del defensor del Pueblo al Congreso de la República de Colombia.

Importancia de la implementación de un programa público sobre sensibilización de los riesgos a que están expuestos los niños en las redes sociales

*José Alberto Venegas Serna**

Identificando el problema

Dentro de la actual era de la información, la tecnología en las comunicaciones ha alcanzado avances a pasos agigantados en lo que va del siglo XXI, logrando acercar a una gran parte de la sociedad medios de comunicación y equipos para conectarse de manera inmediata y a precios accesibles, los cuales hoy por hoy son de uso cotidiano para la mayoría de las familias mexicanas. Sin embargo, este crecimiento desmedido de la tecnología ha llevado a que actualmente las personas opten cada día más por interactuar en las redes sociales y compartir información personal dentro de ellas, a las cuales tienen acceso millones de personas, de una manera poco responsable; ello pone al dueño de esa información en un grave riesgo, sin que en ocasiones exista plena conciencia de esto e independientemente del nivel académico, posición social o edad.

En este contexto, cuando dentro del núcleo familiar se utilizan las redes sociales sin responsabilidad, esa tendencia es imitada por los más pequeños de la familia, quienes conciben a las redes sociales como mero entretenimiento y no miden el peligro, quedando así expuestos a pederastas, delincuentes, agresiones visuales y a poner en riesgo su integridad física o la de su familia.

Lo más alarmante de esta situación es que un gran número de padres de familia que regalan o ponen a disposición de las y los menores de edad teléfonos celulares inteligentes, equipos de cómputo o tabletas electrónicas, lo hacen como si fueran juguetes inofensivos y en el peor

* Jefe del Departamento de Archivo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

de los casos con redes abiertas y sin supervisión, lo cual ha dado como resultado casos de *cyberbullying*, acoso e incluso secuestro y asesinato de niños y jóvenes, quienes fueron contactados por sus agresores a través de las redes sociales.

Cabe resaltar que la problemática previamente descrita continúa creciendo en el día a día; y a pesar de que actualmente en nuestro país el tema de la protección de datos personales ha tenido avances significativos, también es cierto que faltan bastantes campos por cubrir.

Propuesta

Con base en lo anterior, teniendo plena conciencia de que los órganos autónomos debemos impulsar programas públicos para que, en coordinación con los entes públicos garantes, se difunda la importancia que tiene la protección de datos personales a través de espacios y mecanismos dirigidos específicamente a las y los menores de edad, se pone a consideración de los asistentes la propuesta del siguiente programa público:

- *Nombre.* Sensibilización de los riesgos a que están expuestos los niños en las redes sociales.
- *Objetivo del programa.* Concientizar a la sociedad sobre los riesgos a que está expuesta la población infantil en las redes sociales para que se promueva una cultura del uso responsable de dichas redes.
- *Necesidades.* En este sentido, se resalta que actualmente se carece de una campaña gubernamental donde se promueva la sensibilización de los riesgos a los que están expuestos las y los niños en las redes sociales, y el tema no está incluido formalmente dentro de los planes y programas de estudio de las instituciones educativas del país.
- *Insumos y/o actividades.* Se requiere que el gobierno presupueste una campaña informativa que se difunda ante la sociedad; que dentro de la próxima actualización de los planes y programas de estudio se incluya a partir del nivel primaria el tema de las redes sociales con sus ventajas y riesgos, cuyo contenido sea desarrollado en concordancia con los órganos o entes garantes de la protección de datos personales.

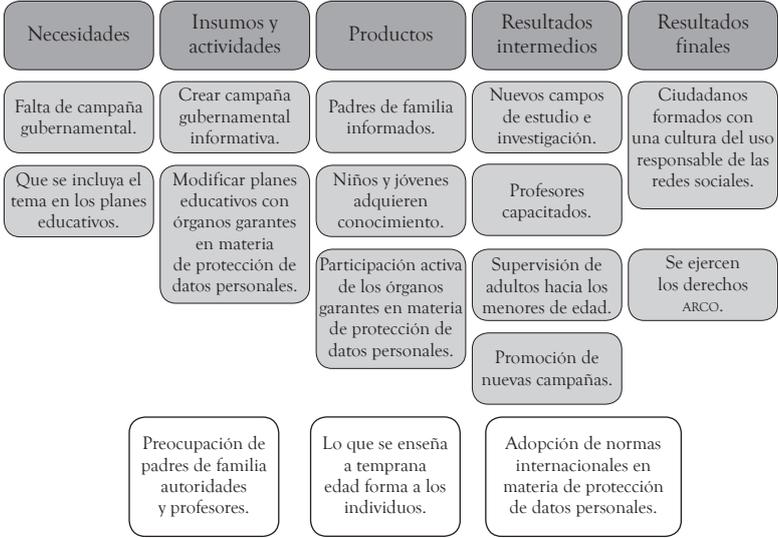
- *Productos.* Padres de familia y/o tutores informados sobre el tema; las y los niños y jóvenes tendrán conocimiento de los riesgos de las redes sociales desde el ámbito académico y familiar; participación activa de los órganos garantes en materia de protección de datos personales durante el proceso.
- *Resultados intermedios.* Se generan nuevos campos de estudio e investigación pedagógica y académica para actualizar los planes y programas de estudio; los profesores se capacitan en el tema; supervisión por parte de los adultos hacia los menores de edad cuando estos últimos se comuniquen en las redes sociales; promoción de nuevas campañas de difusión gubernamentales y a través de los órganos garantes en materia de protección de datos personales.
- *Resultados finales.* Ciudadanos formados desde niños con una cultura del uso responsable de las redes sociales, y la importancia de proteger su derecho a la privacidad y sus datos personales ejerciendo sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (derechos ARCO).

Conclusiones

Con el fin de llevar a cabo las acciones pertinentes para hacer frente a la problemática planteada debemos contar con el apoyo del núcleo familiar, autoridades y profesores respecto de los peligros de las redes sociales, pues no debemos olvidar que aquello que se enseña a temprana edad y con un adecuado método pedagógico forma la conducta de los individuos y lo que buscamos es que todas y todos los habitantes de este país estén plenamente informados de las normas y leyes en materia de protección de datos personales y la importancia de proteger la vida privada como un derecho humano fundamental.

Anexo 1. Esquema bajo el modelo de teoría del cambio

Diagrama 1. Sensibilización de los riesgos a que están expuestos las niñas y los niños en las redes sociales



Derechos humanos, seguridad y justicia: trascendiendo al México chafa

Rafael Andrés Nieto Göller*

Introducción

Para el exterior, México siempre ha constituido una gran interrogante, indescifrable, kafkiana; mientras que para la región latinoamericana, por su parte, el país ha sido siempre un referente de y para ella, hoy en día un tanto deslucida debido a que “la percepción de México como país integrado por propia voluntad al Norte genera sospechas y rompe también en las conciencias la unicidad regional y el antiguo sueño de la integración”.⁴⁸ Por el contrario, para los de adentro, los de aquí, mexicanos y mexicanas, México “nunca ha pasado de una fe a otra fe, siempre ha permanecido desgarrado entre formas de fe no conciliadas, agarrado a ellas sin querer abandonar ninguna pero tampoco sin darles unidad. Sin embargo, esta inseguridad y zozobra permanentes, no han bastado para destruir su afán de vida y un afán creador en medio de lo circunstancial y transitorio”.⁴⁹ Donde el mexicano se encuentra “mejor preparado por varios siglos de permanente espera de lo inesperado cotidiano y por cotidiano permanente. Mejor preparado porque esa espera de lo inesperado en lugar de mantenerle irresoluto le ha hecho actuar siempre de acuerdo con las inesperadas situaciones que se le han ido presentando”.⁵⁰

* Docente e investigador de la Universidad Simón Bolívar.

⁴⁸ Porfirio Muñoz Ledo, “Reuerdo de Leopoldo Zea”, en Mari Carmen Serra Puche (comp.), *Homenaje a Leopoldo Zea*, México, UNAM, 2006, pp. 21-26.

⁴⁹ Guillermo Hurtado, “Zea: existencia, moral y revolución”, en Mari Carmen Serra Puche (comp.), *op. cit.*, pp. 36 y 37.

⁵⁰ Leopoldo Zea, *Conciencia y posibilidad del mexicano*, México, Porrúa, 1952, p. 107.

A pesar de ello y por ello mismo, dicha circunstancialidad ha venido degenerándose hasta convertirse en un ignominioso lastre para los mexicanos, del cual ha de desprenderse. Según Loaeza, a partir de 1994, “para hacer creer que todos teníamos poder de compra llegaron los productos *chafas*, los de menor calidad, los que imitaban a los buenos. Lo *chafa* de esto fue que se extendió a tal grado que llegamos a tener ahora no sólo productos sino acciones muy *chafas*”.⁵¹

Sustentación

Lo verdaderamente cierto, innegablemente, es que México es parte tanto de la dependencia globalizadora como de la nueva articulación y solidaridad civil alternativa donde, a la luz de este panóptico, la irrenunciabilidad a la seguridad y a la justicia son sólo dos de los ingredientes necesarísimos de todo *Estado de derecho* de y en la democracia mexicana, sobre todo en ciernes de la diversidad de abusos cometidos hacia los derechos humanos de la sociedad civil.⁵²

Labor nada fácil, pues, ésta, la de la transicional democracia mexicana,⁵³ sobre todo si se considera el desafío permanente que genera y existe entre la natural e inevitable tensión de mediación entre el respeto a los derechos humanos –cada vez más amplios y de mayores prerrogativas y espectro– y las exigencias de orden, seguridad y justicia de y en las diversas instituciones del Estado mexicano, donde “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”.⁵⁴

No se trata, pues, de simples y llanas percepciones humanas sino de realidades concretas y tangibles, con el fin de dimensionar mejor el problema de credibilidad institucional estatal y articular propuestas que orienten su atención eficiente y eficaz, desde la perspectiva del

⁵¹ Guadalupe Loaeza, *El ABC de las y los mexicanos*, México, Grijalbo, 2007, p. 40. N. del E.: Las cursivas son de las editoras.

⁵² “Ordena a Sedena revelar datos de abusos contra civiles”, en *La Jornada*, México, 27 de julio de 2015, p. 3.

⁵³ Carmen Aristegui y Ricardo Trabulsi, *Transición*, México, Grijalbo, 2013.

⁵⁴ Tobías Gombert et al, *Manual de la democracia social I: Fundamentos de la democracia social*, Buenos Aires, Nueva Sociedad, 2010, p. 4.

pleno respeto a los derechos humanos, la participación democrática de la ciudadanía y los gobernantes, la educación integral y la rendición de cuentas a cargo de las instituciones, en general, y de los organismos públicos autónomos (OPA), en lo particular, ya que “en democracia, el Estado de derecho es irrenunciable, pero no es inviolable ni sus avances son irreversibles”.⁵⁵

De aquí entonces que bajo esta óptica el papel de los OPA adquiere renovada importancia y trascendencia en relación con el ejercicio de los derechos humanos, la educación,⁵⁶ la democracia, los mecanismos de rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción y la impunidad –tan arraigadas en nuestro país–,⁵⁷ la transparencia⁵⁸ y la protección de datos personales; así como el acceso a la justicia y la seguridad en el contexto mexicano actual, toda vez que sus características intrínsecas y extrínsecas así lo establecen y lo exigen.

En este tenor, las relativamente recientes y estratégicas *reformas* emprendidas por el Estado y gobierno mexicanos han despertado un mar de expectativas, no sólo de carácter interno sino de igual manera a nivel internacional, hacia los propósitos y eficacias de éstas –implementación e implementación–; pero, y sobre todo, en aras del verdadero beneficio y derrama de y hacia los mexicanos y mexicanas de *a pie*, y no únicamente hacia el de los llamados *poderes fácticos* tradicionalmente beneficiarios.⁵⁹

Ahora bien, *la transfiguración agendaria* del Estado mexicano, *de letra muerta en el verdadero Estado de derecho y de bienestar común*,⁶⁰ conside-

⁵⁵ Guillermo O'Donnell, “La irrenunciabilidad del Estado de derecho”, 2001, p. 2, disponible en <<http://tria.fcampalans.cat/images/La%20irrenunciabilidad%20del%20Estado%20de%20Derecho%20-%20G.%20Odonnell.pdf>>, página consultada el 28 de julio de 2015.

⁵⁶ Sergio Ocampo, “Denuncia la Autónoma de Guerrero a ocho falsos académicos ante la PGR”, en *La Jornada*, México, 13 de julio de 2015, p. 35.

⁵⁷ Rafael Nieto, *Ineficacia de la corrupción*, Saarbrücken, Publicia, 2015; y Néstor Jiménez, “CNDH aprobó penal del que se fugó *El Chapo*”, en *La Razón*, México, 28 de julio de 2015, p. 8.

⁵⁸ Raúl Llanos, “Investiga la Contraloría a 198 funcionarios por incumplir en materia de transparencia”, en *La Jornada*, México, 13 de julio de 2015, p. 38.

⁵⁹ Jo Tuckman, *México, democracia interrumpida*, México, Grijalbo, 2015, p. 15.

⁶⁰ Rafael Andrés Nieto Góller, “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, 2013, pp. 125-130.

ra, asimismo, el nuevo orden de ideas, sentires, acciones y proclamas ciudadanas, de *agencia-ciudadana*,⁶¹ que apelan al fortalecimiento, eficiencia, eficacia y reivindicación institucionales del Estado y donde los diversos OPA juegan un papel destacado desde sus respectivas trincheras. Ante ello, Eduardo Nicol refiere que “con demasiada frecuencia, al tratar el problema de la verdad, la consideramos inconscientemente como un logro final, y tendemos a olvidar la función de la duda en la dialéctica del conocimiento”.⁶²

Por otro lado, parodiando a Usigli, Sara Sefchovich en su brillante análisis crítico y reflexivo sobre nuestro país ha establecido y demostrado que México es tradicionalmente un *país de mentiras*.⁶³ Habida cuenta de ello, “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, prevaleciéndose de su posición de poder, la tarea que éste le ha encomendado”,⁶⁴ situación que cala hasta el tuétano en todos y cada uno de los mexicanos porque se trata del *país de uno*,⁶⁵ ni más ni menos. De aquí, entonces, la inefable necesidad de acabar con la indefensión de los mexicanos, de todos y todas; se trata, pues, de seguir llanamente el adagio popular, *el que nada debe, nada teme*; es decir, transparentar la opacidad.⁶⁶

Conclusiones

Reivindicar, pues, los derechos humanos, la seguridad y la justicia, entre otras variables, trascendiendo al México *chafa*, requiere valor y el compromiso de todas y todos los mexicanos pero, más aún, de la voluntad política, de las políticas públicas incluyentes, de la meritocracia

⁶¹ Guillermo O'Donnell, *Democracia, agencia y Estado*, Buenos Aires, Prometeo, 2010, pp. 16-42; y Rafael Andrés Nieto Göller, “La Agencia de la Ciudadanía Política Mexicana: la irrenunciabilidad del Estado de derecho”, en *Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos*, México, CDHDF, 2015, pp. 331-334.

⁶² Eduardo Nicol, *Ideas de vario linaje*, México, FFL-UNAM, 1990, p. 111.

⁶³ Sara Sefchovich, *País de mentiras*, México, Océano, 2008.

⁶⁴ Nicolás Condorcet, *¿Es conveniente engañar al pueblo?*, Madrid, Diario Público, 2010, p. 85.

⁶⁵ Denise Dresser, *El país de uno*, México, Grijalbo, 2015.

⁶⁶ Alfonso Urrutia, “Más burocracia para el instituto encargado de combatir la opacidad”, en *La Jornada*, México, 27 de julio de 2015, p. 3.

por sobre el clientelismo, el compadrismo, el nepotismo y el cabildeo. Significa romper con la metástasis, debido a que “en América Latina, las elites en el poder han sido más dominantes que dirigentes. Pocas veces han predicado con el ejemplo. Las metas sociales de progreso y de la regulación del conflicto han sido recursos para mantenerse en el poder y acumular capital con escaso sentido ético y nacional”.⁶⁷

Enfrentar dichos retos, especialmente para los OPA, pudiera parecer una tarea propia para Sísifo, cuando en realidad sólo se requiere de voluntad. Voluntad que conlleva la acción de los sujetos jurídicos y su agencia autónoma y responsable; voluntad que viene ejercitándose no sólo de hecho sino por derecho toda vez que, como comentamos y aludimos en ocasión del Séptimo Congreso Nacional de esta red, “los organismos públicos autónomos en nuestro país representan avances importantes en la democratización mexicana, pues regulan la relación entre Estado y ciudadanía al generar prácticas y cultura de rendición de cuentas, y configurar contrapesos al ejercicio sesgado del poder público y de sus relaciones con los poderes privados y fácticos. Ésta es la única agenda que debe prevalecer”.⁶⁸ derechos humanos, seguridad y justicia.

⁶⁷ Fernando Calderón (coord.), *La protesta social en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI (Cuaderno de Prospectiva Política, núm. 1), 2012, pp. 82-83.

⁶⁸ Rafael Andrés Nieto Göller, “Transfiguración agendaria: de letra muerta a Estado de derecho y bien común”, *op. cit.*



**CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS PÚBLICOS
AUTÓNOMOS**
— CIUDAD DE MÉXICO —
2015

MESA DE REFLEXIÓN:
TRANSVERSALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Relatoría de la mesa de reflexión

Nancy Carmona Arellano*

Aspectos generales

- Tema: Transversalización de los derechos humanos.
- Moderador: Federico Armeaga Esquivel, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- Ponentes: Patricia Kurczyn Villalobos, comisionada del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai); Alejandro Pacheco Gómez, de la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Hidalgo; Adriana Montserrat Barrón Salinas, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); David Gutiérrez Gallegos, de Perspectiva Jurídica, A. C.; Aida Carabantes Morales, de Perspectiva Jurídica, A. C.; Víctor Hugo Rodas, de la CDHDF; y Andrés Medina Guzmán, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Temas tratados

- Transversalización de la perspectiva de género.
- La protección de la salud como derecho humano.
- Los derechos humanos en la arquitectura contemporánea del Estado constitucional democrático.
- La incidencia de los derechos humanos en el ámbito empresarial.

* Subdirectora de Biblioteca de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

- El trabajo de la CDHDF en la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres.
- La fuerza expansiva de los derechos humanos.
- Los derechos humanos como bases sociales.

Asuntos en discusión

De acuerdo con el Consejo Económico y Social, la *transversalización de la perspectiva de género* se entiende como la valoración de las implicaciones que cualquier acción que se planifique tiene entre los hombres y las mujeres. El antecedente más remoto de los esfuerzos en esta materia data de las iniciativas impulsadas por la Organización Internacional del Trabajo, que adoptó convenios para impulsar la protección de las mujeres en el espacio laboral.

En México, si bien la Constitución reconocía la igualdad de hombres y mujeres en materia en el acceso al trabajo, que también se retomó en la Ley Federal del Trabajo, no fue hasta 1974 que se incorporó en el artículo 4º constitucional el reconocimiento de hombres y mujeres ante la ley. En el Inai se ha buscado transversalizar la perspectiva de género a través de la Dirección de Derechos Humanos e Igualdad de Género, que emitió un protocolo contra el acoso y el hostigamiento en este organismo.

Enseguida se conversó sobre la protección de la salud como un derecho humano prestacional que exige su satisfacción por parte del Estado en tanto garante, pues las personas difícilmente podrían asegurarlo por sí mismas. Los actos de protección del derecho a la salud se traducen en acciones sanitarias, por ejemplo la vigilancia de la publicidad de los alimentos o de las acciones extraordinarias en casos de epidemias sanitarias; en la atención médica materializada en los sistemas de salud que responden a criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; y en la asistencia social.

Luego se revisaron los esfuerzos emprendidos por la CDHDF para visibilizar y revertir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres. Se mencionó, entre otros datos, que con mayor frecuencia las mujeres son las peticionarias que interponen una queja ante esta institución; que se han emitido 25 recomendaciones sobre temas que atañen a este grupo; que los derechos más vulnerados son a la no discriminación, a la vida libre de violencia, a la salud, derechos sexuales y reproductivos,

derechos laborales y otros relacionados con las circunstancias en que las mujeres viven en reclusión. Además, se mencionó que la CDHDF impulsó la creación de una Relatoría por los Derechos de las Mujeres, que anualmente emite un informe en el cual se destaca el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres; y la creación de un Grupo Interno Asesor en Género, cuya tarea es identificar las áreas de oportunidad para la implementación del Programa de Equidad de Género de la institución.

También se reflexionó en torno a la preeminencia de una visión que identifica los derechos humanos como categorías netamente jurídicas, la cual deja de lado su componente social y a la vez desalienta el interés de la ciudadanía. Se propone entonces optar por un proceso de educación en y para los derechos humanos en donde las personas adquieran habilidades para resolver los problemas a partir de ellos y para respetarlos, lo que a largo plazo detone un cambio social. Una causa de esta naturaleza requiere esfuerzos no sólo en el ámbito educativo formal sino también en los espacios más cercanos de las personas como sus familias y comunidades, de tal suerte que sea a partir de los cambios sociales que se motiven los cambios legales.

Además, se analizó la incidencia de los derechos humanos en el ámbito empresarial, cuya aproximación más cercana se ubica en el denominado *compromiso social de las empresas*. Este concepto se compone de las siguientes aristas: es constante, referido a su continuidad; congruente, relacionado con el cumplimiento de la finalidad de la empresa (propósito ambiental, económico o social); y su objetivo es contribuir al bien común. Así, las empresas tienen la responsabilidad de vigilar que sus acciones y sus relaciones no vulneren los derechos humanos (tener en cuenta a su clientela e inversionistas). Algunos elementos para identificar la responsabilidad social de una empresa son mecanismos de transparencia, planes futuros, ética y trato a las y los empleados, y cuidado del medio ambiente.

Por último, se destacó el *carácter expansivo* de los derechos humanos, concepto relativo a la fuerza vinculatoria de la Constitución en el sistema normativo. De acuerdo con la teoría constitucionalista tradicional las constituciones no eran consideradas normas jurídicas sino acuerdos programáticos, y no sería hasta después que adquirirían este carácter y que al reconocer en sus textos algunos derechos, éstas nutrieron el derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, se advirtió que los derechos no son estáticos sino que poseen un carácter transver-

sal que se refleja no sólo en los ordenamientos jurídicos y que han motivado la creación de órganos públicos autónomos, no necesariamente de carácter jurisdiccional, para garantizar el ejercicio y protección de algunos derechos en particular.

Finalmente, las y los ponentes de la mesa de reflexión reconocieron que los derechos humanos son un paradigma que permea todas las áreas de la vida cotidiana y que pueden ser usados como parámetros para el trabajo en todos los ámbitos de acción del Estado, es decir, que se expanden más allá de las normas.

Transversalización de los derechos humanos

Patricia Kurczyn Villalobos*

Introducción

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha señalado que “los derechos humanos son valores universales y garantías jurídicas que protegen a personas y grupos contra acciones y omisiones primordialmente de agentes del Estado que interfieren con libertades fundamentales, los derechos y la dignidad humana”,⁶⁹ afirmaciones que encierran una verdad jurídica de trascendencia universal.

Queda reconocido que en México se dio un cambio de paradigma con el reconocimiento de los derechos humanos en la reforma al artículo 1° de la Constitución el 10 de junio de 2011. Igualmente, queda claro que tal reforma lleva implícito el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, como lo evidencia la aplicación del principio pro persona como rector de la interpretación de las normas jurídicas, con la finalidad de favorecer y ampliar la protección a los individuos.

Conviene destacar el párrafo tercero del artículo 1° constitucional, cuando ordena que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de

* Comisionada del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

⁶⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo*, Ginebra, ONU (Folleto informativo, núm. 32), 2008, p. 3, disponible en <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf>>, página consultada el 27 de agosto de 2015.

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”; y de manera especial cuando estipula que “*en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley*”.⁷⁰

Lo anterior cobra relevancia, toda vez que en el citado párrafo queda establecida una *cláusula específica de vinculación* de los poderes públicos a los derechos humanos, lo cual significa que el Estado, a través de los distintos poderes públicos, se encuentra obligado a *no hacer*, en cuanto que debe abstenerse de lesionar los derechos fundamentales de las personas; y también tiene obligaciones de *hacer*, por las medidas de carácter preventivo que debe tomar e impedir que cualquier persona o grupo pueda vulnerar tales derechos, y en su caso tendrá la obligación de sancionar y reparar su violación.⁷¹

En efecto, este mandato tiene un alcance general para todos los entes públicos que ejercen un poder de autoridad derivado de la soberanía del Estado, en el sentido de quedar sujetos por la Constitución para respetar y proteger los derechos humanos, de tal forma que se produzcan acciones concretas en cada uno de los poderes públicos, las cuales se vean reflejadas en obligaciones específicas de abstención y actuación por parte de cada uno de ellos.⁷²

Transversalización de los derechos humanos

Desde mediados del siglo xx se ha reconocido la estrecha relación que guardan los derechos humanos y las políticas públicas, esto a partir de dos perspectivas: *a)* los derechos humanos deben ser la inspiración de las políticas públicas (lo que se conoce como la perspectiva de derechos humanos), y *b)* para la plena realización de los derechos humanos se requiere de políticas públicas específicas.⁷³

⁷⁰ N. del E.: Las cursivas son de la autora.

⁷¹ Véase Salvador Felipe Arias Ruelas, “La reforma constitucional de derechos humanos y la transversalización de los derechos”, en *Revista IUS*, vol. 5, núm. 28, Puebla, julio-diciembre de 2001, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S187021472011000200004&script=sci_arttext>, página consultada el 28 de agosto de 2015.

⁷² *Idem*.

⁷³ Secretaría de Gobernación, *Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos conforme a los Nuevos Principios Constitucionales: programando con perspectiva*

En ese sentido, en el marco de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en 1986 se impulsó la perspectiva de derechos humanos como “un método para regular los procesos de cooperación internacional, las políticas de combate a la pobreza y, particularmente, las políticas de desarrollo”. Bajo este esquema se determina que “además de leyes pertinentes se necesitan procesos e instituciones políticas, de gestión y administrativos que respondan a los derechos y las necesidades de las personas”.⁷⁴ Aunado a ello, en la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 se recomendó que “cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos”,⁷⁵ quedando así un vínculo establecido entre los derechos humanos y las políticas públicas.

De este modo, las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos responden a procesos históricos, sociales y culturales en constante evolución, y para poder diseñar, planificar, implementar y evaluar políticas públicas con perspectiva de derechos humanos es necesario considerar algunos aspectos como el de la transversalidad.⁷⁶ Para mayor referencia, conviene precisar que *transversalización* es un concepto empleado primordialmente en el campo educativo, el cual implica la inclusión de contenidos considerados como socialmente relevantes dentro del plan y los programas de estudios; es decir, al hablar de temas transversales se hace referencia a problemas y conflictos que

de derechos humanos en México, México, Segob, 2014, disponible en <<http://incan-mexico.org/incan/docs/POT/manual-1.pdf>>, página consultada el 28 de agosto de 2015.

⁷⁴ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986, disponible en <<http://www.un.org/es/events/righttodevelopment/declaration.shtml>>, página consultada el 28 de agosto de 2015.

⁷⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena: 20 años trabajando por tus derechos*, OACNUDH, septiembre de 2013, p. 48, disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf, página consultada el 28 de agosto de 2015.

⁷⁶ La *transversalidad* se refiere al proceso que busca colocar como eje central del diseño de las políticas públicas temas torales surgidos de consensos sociales con la finalidad de tener un mayor impacto y resultados que apunten a subsanar las problemáticas identificadas en torno a dichos temas. Véase Secretaría de Gobernación, *op. cit.*

afectan actualmente a la humanidad, al propio individuo y a su entorno natural.⁷⁷

Posteriormente, este concepto fue introducido al terreno de los debates político-educativos en el marco de reformas impulsadas en distintos países durante las décadas de los ochenta y noventa.⁷⁸ No obstante, dicho término ha sido adoptado como parte de las políticas públicas de muchos países. El objetivo primordial de la transversalización es combatir la desigualdad y conseguir que las personas desde la diversidad y en condiciones de vulnerabilidad sean parte integral de la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y los programas económicos y sociales para que puedan aprovechar de igual manera el acceso a recursos y beneficios.

Al respecto, el *Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos conforme a los Nuevos Principios Constitucionales*, elaborado por el gobierno federal y la OACNUDH en México, señala que el proceso de transversalidad requiere integrar y alinear las políticas públicas, programas, presupuestos y otras actividades con incidencia pública con el fin de evitar que las acciones del gobierno estén fragmentadas; y que la decisión de transversalizar los derechos humanos en todas las políticas públicas y programas de las entidades de la administración pública federal constituye el resultado histórico del diálogo permanente entre la ciudadanía y las instituciones del Estado.⁷⁹ Sin duda, para que los derechos humanos alcancen su plena vigencia y sean garantizados por el Estado es necesario modificar estructuras jurídicas, institucionales, políticas, económicas, educativas, culturales y sociales; es decir, la implementación de políticas públicas que posibiliten su protección efectiva.⁸⁰

En sintonía con el tema de transversalización se encuentra el *enfoque de los derechos*, el cual se refiere a una perspectiva para guiar la acción e intervención de las autoridades públicas, a través de sus diferentes planes y programas de desarrollo económico y social. El enfoque de derechos toma como referente la universalidad, la igualdad y la no discrimi-

⁷⁷ Véase Irma Beatrice Hernández Escoto *et al.*, “¿Qué son los temas transversales?”, disponible en <http://paideia.synaptium.net/pub/pesegpatt2/tetra_ir/index_bis.htm>, página consultada el 27 de agosto de 2015.

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ Secretaría de Gobernación, *op. cit.*

⁸⁰ Irma Beatrice Hernández Escoto *et al.*, *op. cit.*

minación, de donde se derivan acciones preferenciales hacia los grupos vulnerables o excluidos de la sociedad.⁸¹

Así, la transversalización de enfoques supone la planificación, organización (o reorganización), mejora y evaluación de los procesos políticos, de tal forma que una perspectiva de igualdad de oportunidad sea incorporada en todas las políticas, estrategias e intervenciones dentro de todos los niveles y en todas las etapas de los actores que estén involucrados. De la misma manera, transversalizar los enfoques supone un proceso de valorar las implicaciones para las mujeres y para los hombres (género), para las personas de otras culturas (diversidad cultural), para las personas de diferentes edades (diversidad etaria) y para las personas con diferencias en sus capacidades de cualquier acción que se planifique, ya sea legislación, políticas o programas en todas las áreas y a todos los niveles. A continuación me referiré de manera más específica a la transversalización del enfoque de género porque refiere el sensible tema de la lucha en contra de la igualdad, que en principio se focalizaba como entre mujeres y hombres y que para estas fechas se amplía conceptualmente.

Transversalización de la perspectiva de género internacional

Como sabemos, la lucha por la igualdad entre el hombre y la mujer se ha hecho palpable desde las primeras décadas del siglo xx, cuando los movimientos se centraron principalmente en lograr el reconocimiento del derecho al voto para las mujeres.⁸² Desde el punto de vista jurídico, la sujeción de la mujer se hacía evidente debido a la marcada distinción que las propias legislaciones establecían en comparación con el hombre. Ante dicha situación varios Estados asumieron una conciencia generalizada respecto de las desigualdades sufridas por las mujeres, razón por la cual se aplicaron diversas *políticas de igualdad* que incluían algunas acciones afirmativas, haciendo necesario introducir en los tex-

⁸¹ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, *Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad*, Guatemala, Copredek, disponible en <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/28829.pdf>>, página consultada el 26 de agosto de 2015.

⁸² José Carbonell y Miguel Carbonell, *La construcción de la igualdad de género: Estado de bienestar y políticas públicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Conapred (serie Estudios Jurídicos, núm. 157), 2010, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2817/4.pdf>>, página consultada el 28 de agosto de 2015.

tos constitucionales algunos principios de equiparación de derechos entre uno y otro sexo.

Estas políticas fueron impulsadas universalmente a través de organismos nacionales e internacionales como la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU), que creó la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer; y aun antes por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que adoptó diversos convenios para proteger a las trabajadoras, cuyo ejemplo puede ser el Convenio núm. 3 sobre protección de la maternidad de 1919, cuando apenas se había fundado la propia OIT.⁸³ En el caso de México, se hizo una reforma al artículo 4º constitucional en 1974, a través de la cual se introdujo la siguiente frase: “El varón y la mujer son iguales ante la ley”;⁸⁴ sin que pase desapercibido que ya en 1917 la Constitución promulgaba algunos derechos de igualdad en el pago de salario (sexo y nacionalidad), lo que podría entenderse como un indicio de la transversalidad de los derechos humanos aun no reconocidos plenamente por dicho texto legal.

Sumado a lo anterior, surgieron diversos instrumentos internacionales de carácter más específico para sustentar la igualdad entre hombres y mujeres, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 1996).

Sin embargo, derivado del bajo impacto producido por las acciones emprendidas en la vida de las mujeres como colectivo, durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995) se impulsó la reflexión en torno a la imposibilidad de que las desigualdades fueran vencidas meramente a través de medidas compensatorias, iniciándose la construcción del concepto *gender mainstreaming*, cuyo significado es cuestionar la corriente principal de las políticas públicas e instalar la cuestión de género en ellas. Dicho concepto fue traducido originalmente al español como *transversalidad de género*,⁸⁵ el cual fue definido

⁸³ Posteriormente ese convenio se revisó; en 1952 se adoptó el núm. 103 y en 2000 el núm. 183.

⁸⁴ José Carbonell y Miguel Carbonell, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁵ Instituto Nacional de las Mujeres, “Transversalidad de género”, disponible en <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/v/15095/6/innova.front/transversalidad_de_genero>, página consultada el 27 de agosto de 2015.

también por el Consejo Económico y Social de la ONU en julio de 1997, señalando que:

Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.⁸⁶

Perspectiva nacional

Por otra parte, en 2001 se creó en México el Instituto Nacional de las Mujeres con la finalidad de combatir la desigualdad de género. Dicho instituto tiene como objetivo promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.⁸⁷ Precisamente, en el artículo 5° de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres se definen los conceptos de *equidad de género* y *perspectiva de género*. El primero es definido como el “principio conforme al cual hombres y mujeres acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad”. Por lo que hace a *perspectiva de género*, la ley señala que es un “concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad

⁸⁶ Organización Internacional del Trabajo, “Definición de la transversalización de la perspectiva de género”, disponible en <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>>, página consultada el 28 de agosto de 2015

⁸⁷ Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 2001; última reforma publicada el 4 de junio de 2015, artículo 4°, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88_040615.pdf>, página consultada el 14 de abril de 2016.

y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres”.

No cabe duda que igualdad y equidad son elementos que deben estar presentes de manera coherente, integral y transversal dentro de todo el trabajo que realizan instituciones u organismos de una sociedad determinada. De manera específica, *la transversalidad de la perspectiva género* ha sido definida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la metodología que parte de identificar principios, condiciones, estrategias, acciones y procedimientos para impactar sobre las relaciones intergenéricas en la búsqueda de la equidad de oportunidad para mujeres y hombres.⁸⁸

Este concepto es utilizado también como enfoque integrado de género para referirse a la responsabilidad de todos los poderes públicos en el avance de la igualdad entre mujeres y hombres. En concreto, la transversalización de esta perspectiva implica que las instituciones incorporen un enfoque de equidad de género desde el momento de la concepción de las políticas públicas hasta la implementación y evaluación de éstas. Adicionalmente, dicho proceso implica que en cada una de las áreas de las instituciones se consoliden en su quehacer los principios de igualdad, no discriminación y equidad.⁸⁹

Lo transversal precisamente toca todos los espacios de las instituciones, por lo que requiere de una revisión total de la dinámica institucional con la finalidad de insertar políticas encaminadas a la igualdad de género en los aspectos estratégicos que aseguren su permanencia en el resto del proceso.⁹⁰

La transversalización de la perspectiva de género en el Inai

Como mencioné en un principio, el artículo 1º constitucional establece que todas las autoridades del Estado mexicano están obligadas a

⁸⁸ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, *op. cit.*

⁸⁹ Lucía Pérez Frago y Emilia Reyes Zúñiga, *Transversalización de la perspectiva de equidad de género. Propuesta metodológica y experiencias*, Equidad de Género, A. C., disponible en <<http://www.equidad.org.mx/images/stories/documentos/versioncorta.pdf>>, página consultada el 28 de agosto de 2015.

⁹⁰ *Idem.*

garantizar los derechos humanos en condiciones de igualdad y no discriminación. En ese sentido, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), como autoridad pública, se encuentra sujeto a tal disposición.

Antes de referirme a las acciones emprendidas por el Inai para la transversalización del enfoque de género en la institución, quisiera resaltar que en el ámbito de la transparencia el panorama en cuanto a la equidad de género no es desfavorable. Ello, por una parte, debido a que en la conformación de los órganos garantes de transparencia a nivel nacional existe una presencia de 43 mujeres en comparación con 66 hombres, lo cual representa 40% de participación; asimismo, de los 33 órganos garantes, 12 son presididos por mujeres. Si bien aún falta mucho por hacer, esto es un avance significativo.

También cabe destacar que algunas legislaciones locales como las de Chihuahua, ciudad de México, Guerrero y Sonora; así como la legislación a nivel federal en materia de transparencia y la reciente Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁹¹ han introducido mecanismos para garantizar la participación de las mujeres en los órganos garantes de transparencia, a través de cuotas de género.

Por otra parte, respecto de la participación de las mujeres en el ejercicio del derecho de acceso a la información, se ha registrado que el porcentaje de solicitudes según el género reportado de los solicitantes, del periodo comprendido del 12 de junio de 2003 al 31 de mayo de 2015, corresponde a 59.7% por parte del sector masculino y 40.3% del sector femenino.

En ese sentido, el Inai está comprometido con el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Constitución federal. Asimismo, consideramos que garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación no sólo debe procurarse con la ciudadanía sino también al interior de la propia institución, ello para contribuir a la profesionalización de los servidores públicos en el cumplimiento de sus obligaciones, lo cual sin duda también propiciará un mejor ambiente de trabajo. Así, con la finalidad de dar cumplimiento a lo anterior, se creó la Dirección de

⁹¹ El artículo 38 establece la obligación de que el Congreso de la Unión, los congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal procuren la igualdad de género en la conformación de los organismos garantes.

Derechos Humanos, Igualdad y Género como parte de la estructura de la Dirección General de Planeación y Desempeño Institucional.

La Dirección de Derechos Humanos, Igualdad y Género tiene la fundamental encomienda de contribuir al reconocimiento, respeto y promoción de los derechos humanos mediante el diseño y la puesta en marcha de acciones orientadas a garantizar la igualdad y la no discriminación en el quehacer de la institución. Del mismo modo, corresponde a esa dirección impulsar el reconocimiento, respeto, promoción y garantía del pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información, protección de datos personales y la transparencia en igualdad de condiciones y sin restricciones. Como parte de las acciones específicas que emprenderá la Dirección de Derechos Humanos, Igualdad y Género se identifican las siguientes:

- Proponer adecuaciones, ajustes y mejoras para facilitar la integración en el instituto, de conformidad con los principios de igualdad, diversidad, inclusión y no discriminación.
- Combatir los estereotipos discriminatorios y fortalecer el concepto de *igualdad* como base del actuar de los servidores públicos.
- Promover una cultura de corresponsabilidad de mujeres y hombres, y de conciliación entre la vida laboral, familiar y personal de los servidores públicos.
- Combatir y erradicar el hostigamiento y acoso sexual.
- Detectar necesidades para un programa de capacitación y sensibilización sobre derechos humanos, igualdad y género dentro de la institución.
- Sistematizar información en materia de derechos humanos para su promoción y difusión.
- Proponer las adecuaciones, ajustes y mejoras necesarios en el instituto para garantizar los derechos de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales de conformidad con los principios de igualdad, diversidad, inclusión y no discriminación.

Esto representa un avance significativo pero a la vez un gran reto institucional respecto a la perspectiva de género, el respeto y la promoción de los derechos humanos para garantizar la materialización tanto del artículo 4º constitucional, en relación con el derecho a la igualdad; como del artículo 1º, por lo que respecta a la no discriminación, ase-

gurando así el acceso en igualdad a un ambiente laboral de respeto y oportunidades justas para hombres y mujeres dentro del instituto. Además, representa la enorme tarea de transversalizar esta temática dentro del sistema nacional de transparencia e incentivar de manera proactiva en el ámbito de los sujetos obligados de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública esos temas.

Dichas acciones consolidan aún más la política institucional del Inai y lo colocan en consonancia con otras instituciones que cuentan con programas de perspectiva género y derechos humanos. Por ejemplo, el Programa de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creado en 2008⁹² con la finalidad de sensibilizar y formar a quienes imparten justicia en perspectiva de género para mejorar el acceso a la justicia de las personas y fomentar ambientes laborales libres de violencia y discriminación al interior de la institución.

⁹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Programa de Igualdad de Género", disponible en <<http://equidad.scjn.gob.mx/progama-igualdad/>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

La protección de la salud como derecho humano

Alejandro Pacheco Gómez*

Los derechos humanos son derechos subjetivos, inherentes a todo ser humano, que se le reconocen a éste sin distinción alguna. De acuerdo con su aparición se han clasificado en, al menos, tres generaciones.

En la primera generación se ubican los derechos de contenido individual cuyo reconocimiento surge a partir de la concepción de un Estado liberal; es decir que pueden considerarse conquistas del individuo frente al Estado como una forma de limitar al poder público para que no transgreda sus derechos. Ejemplo de ellos son la vida, la integridad, la libertad y la igualdad.

En su segundo momento, considerando ya a un Estado social y en virtud de que se identifican la desigualdades sociales, se reconocen los derechos humanos de segunda generación que se refieren a “aque- llos derechos en virtud de los cuales el titular puede exigir un determina- do comportamiento –o bien una prestación– por parte del Estado, que asume una actitud activa y debe intervenir a favor del titular, al servicio de los intereses sociales, del bien general”.⁹³ Se ubican en esta categoría los derechos económicos, sociales y culturales, y son de satisfacción progresiva.

Posteriormente aparecen los derechos humanos de tercera genera- ción, consecuencia de la expresión de la solidaridad entre los pueblos por la necesidad de una colaboración de las naciones. La obligación de protegerlos corresponde no solamente a un país sino a toda la comuni- dad internacional. La paz, el desarrollo y un medio ambiente adecuado

* Subcomisionado jurídico de la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Hidalgo.

⁹³ A. Noriega Cantú, *Los derechos sociales, creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1988, p. 76.

son muestra de este tipo de derechos. Incluso se menciona una cuarta generación que abarcaría aquellos derechos con relación a las nuevas tecnologías y especialmente los vinculados a la bioética.

Una vez expuesta la clasificación sobre los derechos humanos, es menester conceptualizar el derecho a la protección de la salud. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha considerado a la salud no sólo como la ausencia de enfermedad sino como un estado de bienestar físico, mental y social; tal concepto ha sido positivado en el artículo 1º bis de la Ley General de Salud.⁹⁴

Fernando Cano Valle, citando a Garbiñe Saruwatari, señala que en América Latina se incorpora el derecho a la protección de la salud bajo los principios de equidad, universalidad, accesibilidad, extensión, descentralización, igualdad, libre elección del subsistema, eficiencia, solidaridad, obligatoriedad, continuidad, carácter estatal y social de la medicina, gratuidad, participación intersectorial, centralización normativa, calidad, descentralización ejecutiva, disponibilidad, integración, coordinación y participación social.⁹⁵

El artículo 4º constitucional reconoce el derecho a la protección de la salud; sin embargo, es insoslayable delimitar su alcance, pues el concepto aportado por la OMS es amplio. Al efecto, Casa Madrid Mata⁹⁶ señala que los actos de protección de la salud en sentido estricto se traducen en la acción sanitaria, la atención médica y la asistencia social, sentido en el que tal derecho es definido por el artículo 2º de la Ley de Salud para el Estado de Hidalgo.

El contenido de este derecho humano lo ubica dentro de los de la segunda generación, ya que constituye una prestación a favor del gobernado exigible al poder público. Si bien no sólo los agentes del Estado brindan este servicio, más adelante se comentará sobre la regulación jurídica en el sistema mexicano para garantizar que las prestaciones en salud otorgadas por particulares se apeguen a las normas.

⁹⁴ Este artículo fue adicionado mediante el Decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2013.

⁹⁵ F. Cano Valle, *El derecho a la protección de la salud en América Latina*, México, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 2010, p. 2.

⁹⁶ O. Casa Madrid Mata, *La atención médica y el derecho sanitario*, México, JGH Editores, 1999, p. XIV.

Es innegable el respeto, protección, aseguramiento y promoción de los derechos humanos,⁹⁷ y su reconocimiento a partir de la dignidad humana, por lo que no basta que se consideren solamente en la norma fundamental de un Estado sino que también en el plano internacional a través de los tratados y convenciones dotados de eficacia jurídica y garantías que en los sistemas normativos regionales puedan ser reclamados por la persona, sin menoscabo de la soberanía de cada Estado.

De esa guisa, algunos documentos normativos de carácter internacional –que constituyen la fuente externa del bloque de regularidad constitucional– son los siguientes:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos⁹⁸ en su artículo 25 reconoce que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, entre otros bienes, la salud, la asistencia médica y los servicios médicos sociales.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador⁹⁹ disponen que toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Las obligaciones impuestas a los Estados Parte pueden resumirse en atención primaria a la salud, prevención y tratamientos de enfermedades, educación para la salud y satisfacción de las necesidades de salud de grupos vulnerables.

Un documento de gran importancia para identificar el alcance y carácter esencial del derecho a la protección de la salud es la Observación General núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que desarrolla el artículo 12 del Pacto Internacional mencionado y contiene los siguientes puntos: *disponibilidad, accesibilidad –no discriminación, física, económica y de acceso a la información–, aceptabilidad y calidad.*

⁹⁷ Obligaciones ya reconocidas en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁸ Si bien no tiene el carácter de tratado, es de suma importancia dentro del *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos.

⁹⁹ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII período de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988.

En el derecho mexicano se reconoce el derecho a la protección de la salud en el artículo 4º constitucional a partir de la reforma publicada el 3 de febrero de 1983 en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Con el propósito de reglamentar este derecho constitucional se han promulgado la Ley General de Salud y las correlativas leyes de salud de las entidades federativas, en un marco de facultades concurrentes en materia de salubridad general y de competencia de éstas en salubridad local.

En dichos términos, para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la Ley General de Salud se han emitido diversos reglamentos en las materias reguladas por aquélla: atención médica, trasplantes, publicidad, investigación en salud, protección social en salud e insumos para la salud, sólo por mencionar algunos.

Resulta necesario señalar que el artículo 2º de la Ley General de Salud determina las finalidades del derecho a la protección de la salud como el bienestar físico y mental de la persona; la prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana; la extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud; y el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población, entre otras.

En virtud de ello, el Poder Ejecutivo tiene el deber de establecer y conducir la política sanitaria a través de la Secretaría de Salud –dependencia rectora–¹⁰⁰ y de instituciones prestadoras de servicios como los hospitales y las encargadas de la seguridad social. La prestación de los servicios sanitarios, en particular de la atención médica, no queda sólo a cargo del Estado sino que también se ha permitido a los

¹⁰⁰ Las relativas de las entidades federativas y del Distrito Federal en sus respectivos ámbitos de competencia.

sectores públicos y privados;¹⁰¹ las normas jurídicas mencionadas son de observancia obligatoria para todos los prestadores.

Con el fin de ampliar la cobertura de los servicios y facilitar el acceso a ellos se instituyó el sistema de protección social en salud, que favorece principalmente a las personas carentes de la seguridad social.

Una vez expuestas brevemente las funciones legislativas y administrativas del Estado en materia sanitaria, es imprescindible mencionar algunos aspectos de la función jurisdiccional como medio de justiciabilidad del derecho a la protección de la salud.

Pahuamba Rosas¹⁰² identifica como principales problemas para la exigencia del derecho a la protección de la salud en sede judicial su determinación imprecisa, la falta de recursos judiciales efectivos, la vinculación con políticas públicas, y la difusión y control judicial deficientes. No obstante, paulatinamente se han constatado resultados de su exigibilidad judicial a través de pronunciamientos de los tribunales que incluso han fijado criterios de carácter jurisprudencial.

Actualmente el gobernado tiene opciones para exigir el cumplimiento de las prestaciones que este derecho le otorga. Ya no es solamente la justicia ordinaria, ya que puede acudir a los mecanismos alternos de solución de controversias como son la conciliación y el arbitraje, materializado en las comisiones de arbitraje médico.

En el ánimo de mostrar la actividad jurisdiccional, se citan algunos criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación:

- Tribunales Colegiados de Circuito, “Salud. La edad no puede ser una circunstancia para excluir de la cobertura de los seguros sociales a persona alguna, pues ello ocasionaría la desprotección de ese derecho humano”, tesis aislada IV.1o.A.24 A (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 10, t. III, septiembre de 2014, p. 2593.
- Tribunales Colegiados de Circuito, “Derecho a la protección de la salud. Marco constitucional, legal y convencional aplicable para su preservación y respeto, tratándose del retiro de un militar por padecer obesidad”, tesis aislada I.4o.A.85 A (10a.), en

¹⁰¹ Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984; última reforma publicada el 12 de noviembre de 2015, artículo 34.

¹⁰² B. Pahuamba Rosas, *El derecho a la protección de la salud. Su exigibilidad social al Estado*, México, Novum, 2014, p. 105.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro XXV, t. 3, octubre de 2013, p. 1757.

- Tribunales Colegiados de Circuito, “Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador”, tesis aislada I.4o.A.12 K (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XVII, t. 2, febrero de 2013, p. 1345.

Merced a lo expuesto, es posible concluir lo siguiente:

- a) El derecho a la protección de la salud es un derecho humano que corresponde a los de segunda generación.
- b) Tiene reconocimiento en tratados y convenciones internacionales.
- c) Es reconocido en la norma fundamental.
- d) Tiene una reglamentación específica en el Estado mexicano.
- e) Es exigible en sede judicial.

Bibliografía

- Cano Valle, F., *El derecho a la protección de la salud en América Latina*, México, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 2010.
- Casa Madrid Mata, O., *La atención médica y el derecho sanitario*, México, JGH Editores, 1999.
- Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984; última reforma publicada el 12 de noviembre de 2015.
- Noriega Cantú, A., *Los derechos sociales, creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1988.
- Pacheco Gómez, A., *Legitimación del acto biomédico*, México, Alfil, 2011.
- Pahuamba Rosas, B., *El derecho a la protección de la salud. Su exigibilidad social al Estado*, México, Novum, 2014.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII periodo de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988.

Los derechos humanos en la arquitectura contemporánea del Estado constitucional democrático

Andrés Medina Guzmán*

Introducción

“Los derechos humanos en la arquitectura contemporánea del Estado constitucional democrático” es un breve ensayo que tiene como objetivo demostrar que la fuente de las nuevas tendencias del diseño y estructura contemporánea del Estado constitucional (organismos autónomos) es a partir de la transversalidad de los derechos humanos.

El paradigma de los derechos humanos constituye no sólo la génesis del constitucionalismo moderno sino que también es un elemento sustancial en todo sistema constitucional de derecho. Significa, pues, la piedra angular de todo sistema jurídico y uno de los elementos más importantes de los ordenamientos constitucionales, al igual que los principios de soberanía y división de poderes, tal y como se expresó en aquel histórico artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Para cumplir con el objetivo señalado es de suma importancia recordar que la aparición de los derechos humanos, conocidos anteriormente como *derechos del hombre*, es el resultado de distintos fenómenos políticos y sociales, los cuales a su vez forman los cimientos de la ingeniería de todo sistema constitucional. La evolución constante del derecho, producto de la fenomenología social antes mencionada, ha conllevado en primer término al surgimiento de nuevos derechos, y en segundo a la creación de recientes y novedosos organismos.

* Profesor en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Tales organismos no forman parte de la teoría clásica del liberalismo empleada por Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes*, sino que son entidades que se constituyen de manera independiente a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se pretende demostrar que la transversalidad de los derechos humanos es la fuente de estos organismos autónomos constitucionales.

Antecedentes y transversalidad de los derechos humanos

Es importante señalar que los derechos humanos han alcanzado una influencia que va más allá de la relación entre el ciudadano y el Estado; han adquirido un efecto de irradiación sobre el entero sistema jurídico.¹⁰³ Carbonell afirma que los antecedentes de los derechos humanos se pueden analizar desde dos enfoques: uno filosófico y otro jurídico. El primero encuentra su fundamento en el liberalismo de finales del siglo XVII,¹⁰⁴ y desde el enfoque jurídico, propiamente normativo, se da con el surgimiento de tres documentos: la Declaración de Virginia o de Independencia de Estados Unidos de 1776, la Constitución de Estados Unidos y sus primeras enmiendas, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, donde el Estado constitucional surge como respuesta al Estado absolutista.¹⁰⁵ Desde luego que antes de estos tres documentos existieron otros como son la Carta Magna de Juan sin Tierra de 1215, el Bill of Rights, el Edicto de Nantes de 1598 y la Petition of Right de 1628.¹⁰⁶ La dimensión jurídica es determinante en la aparición de los derechos, pues “toda sociedad en la que la garantía de los derechos no se encuentra asegurada, ni la separación de los poderes, carece de constitución”.¹⁰⁷

¹⁰³ Susana T. Pedroza de la Llave, “Los derechos humanos en América Latina,” en Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés (coords.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013, p. 99.

¹⁰⁴ Miguel Carbonell, *Teoría de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, Madrid, Trotta, 2013, p. 5.

¹⁰⁵ *Idem*.

¹⁰⁶ Miguel Carbonell, *op. cit.*, pp. 6 y 7.

¹⁰⁷ Pedro Cruz Villalón, “Derechos fundamentales”, citado en Manuel Aragón Reyes (dir.), *Derechos fundamentales y su protección. Temas básicos de derecho constitucional*, t. III, 2ª ed., Pamplona, Civitas/Thomson Reuters, 2011, p. 23.

La evolución del Estado constitucional ha permitido identificar tres épocas vinculadas al reconocimiento de los derechos del hombre: la primera etapa fortaleció los derechos civiles y políticos (o individuales); luego vienen los denominados sociales, y por último el grupo de los más nuevos como el derecho al ambiente sano, de los usuarios y consumidores, a la paz y a la comunicación.¹⁰⁸ Cabe señalar que estos derechos conocidos también como *derechos fundamentales* “son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar”.¹⁰⁹

Es importante mencionar que el término *derechos fundamentales* es defendido por juristas reconocidos. Es el caso de Miguel Carbonell, quien advierte desde su visión particular que tiene más sentido utilizar la denominación de derechos fundamentales.¹¹⁰ Alexy parte de la idea de que los derechos humanos positivados forman parte de la estructura del Estado; esto quiere decir que son reconocidos constitucionalmente a través de normas de carácter jurídico con un contenido basado en principios conocidos como fundamentales, y constituyen derechos subjetivos mediante normas vinculantes que las personas o los ciudadanos pueden hacer valer frente al Estado.¹¹¹

Desde nuestra apreciación, tanto el término *derechos humanos* como el de *derechos fundamentales* son correctos. Lo importante en el presente ensayo es mencionar por qué los derechos humanos poseen como característica la transversalidad, que a nuestro parecer significa que los derechos humanos no son estáticos; todo lo contrario, poseen un dinamismo continuo que se refleja en los distintos ordenamientos jurídicos, que al permear en ellos abarcan distintas esferas jurídicas e institucionales, es decir que tales derechos están y van más allá del catálogo de derechos establecidos en la norma constitucional, convirtiéndose en derechos de carácter transversal.

¹⁰⁸ Germán Bidart Campos, “Las tres generaciones de derechos”, citado en José René Olivos Campos (coord.), *Los derechos humanos y sus garantías*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 7.

¹⁰⁹ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p. 37.

¹¹⁰ Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, 4ª ed., México, Porrúa/UNAM/CNDH, 2011, p. 6.

¹¹¹ Robert Alexy, “Teoría de los derechos fundamentales”, citado en José René Olivos Campos (coord.), *op. cit.*, p. 5.

Los derechos humanos como fuente de los organismos autónomos constitucionales

Ya se dijo en líneas anteriores la importancia que tienen los derechos humanos en los diseños constitucionales, la vigencia de éstos es a todas luces indiscutible y su alcance ha logrado abarcar la creación de organismos que han penetrado a las estructuras estatales. Es el caso de la Constitución mexicana, pues con base en los derechos a la educación de calidad, a la información, al uso de tecnologías, los de las víctimas y los derechos políticos, encontramos a los organismos autónomos como parte del nuevo diseño constitucional.

Dichos organismos son el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), encargado de garantizar una educación de calidad para las y los niños y jóvenes de México; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, estos últimos vinculados directamente a los derechos y libertades de expresión, pensamiento e información; la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; el Instituto Nacional Electoral, encargada de la organización de los procesos electorales derivados de los derechos políticos; y finalmente la consolidación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano no jurisdiccional en materia de derechos humanos, con antecedentes derivados del ombudsman sueco. Éstos son algunos de los organismos de naturaleza autónoma constitucional que forman parte de la arquitectura contemporánea del Estado constitucional democrático de México.

La transversalidad de los derechos humanos constituye la fuente de los organismos mencionados, porque al estar presentes en distintas esferas del orden público impactan en las estructuras del Estado. Al respecto, un par de antecedentes del derecho a la información es oportuno para clarificar las ideas: “El invento de la imprenta en el siglo xv, así como las crisis del siglo siguiente, constituyen los antecedentes de las proclamaciones como son la Declaración de Derechos del Buen Gobierno de Virginia de 1776, que contiene un catálogo de derechos del hombre, entre los cuales destacan la libertad de prensa y la libertad de expresión”.¹¹²

¹¹² Héctor Pérez Pintor, “Enfoque nacional e internacional del derecho a la información en México”, en Benjamín Revuelta Vaquero y Héctor Pérez Pintor (coords.), *Estudios jurídicos del siglo XXI*, México, Novum/UMSNH, 2011, p. 128.

Jorge Carpizo sostiene que a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 nace la garantía fundamental del derecho a la información, definiendo tal derecho como “la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y ser informada”.¹¹³ Este derecho, el derecho a la información, una vez que alcanzó su reconocimiento en el ordenamiento constitucional, llevó a la creación de organismos autónomos; a toda luces modificó el diseño constitucional tradicional y permitió más tarde el nacimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ahora el Inai. Lo mismo sucedió con los organismos ya señalados y los derechos en que se basan.

Conclusiones

La aparición de los derechos humanos modificó sustancialmente la forma de entender el Estado; es decir, con las declaraciones de estos derechos surgió lo que conocemos como el Estado constitucional democrático. Ya en el siglo XXI, los derechos humanos cobraron una fuerza que quizá los integrantes de la Asamblea Nacional Francesa de 1789 jamás imaginaron; hoy tales derechos humanos han llevado a la creación de organismos de carácter autónomo distintos a la tradición liberalista de la división de poderes. En la actualidad los diseños constitucionales contemporáneos están lejos de aquella idea de la división de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; podemos afirmar que la fuente de las nuevas tendencias del diseño y estructura contemporánea del Estado constitucional son los derechos humanos por su dinamismo y transversalidad, los cuales han impactado en la arquitectura del Estado a través de organismos autónomos situados en línea vertical con los órganos constitucionales (poderes constituidos).

¹¹³ Jorge Carpizo, “Constitución e información”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000, p. 36.

Bibliografía

- Alexy, Robert, “Teoría de los derechos fundamentales”, citado en Olivos Campos, José René (coord.), *Los derechos humanos y sus garantías*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011.
- Bidart Campos, Germán, “Las tres generaciones de derechos”, citado en Olivos Campos, José René (coord.), *Los derechos humanos y sus garantías*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011.
- Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 4ª ed., México, Porrúa/UNAM/CNDH, 2011.
- , *Teoría de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, Madrid, Trotta, 2013.
- Carpizo, Jorge, “Constitución e información”, en Valadés, Diego, y Miguel Carbonell (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000.
- Cruz Villalón, Pedro, “Derechos fundamentales”, citado en Aragón Reyes, Manuel (dir.), *Derechos fundamentales y su protección. Temas básicos de derecho constitucional*, t. III, 2ª ed., Pamplona, Civitas/Thomson Reuters, 2011.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.
- Pedroza de la Llave, Susana T., “Los derechos humanos en América Latina”, en González Pérez, Luis Raúl, y Diego Valadés (coords.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013.
- Pérez Pintor, Héctor, “Enfoque nacional e internacional del derecho a la información en México”, en Revuelta Vaquero, Benjamín, y Héctor Pérez Pintor (coords.), *Estudios jurídicos del siglo XXI*, México, Novum/UMSNH, 2011.

La incidencia de los derechos humanos en el ámbito empresarial, reflejada como responsabilidad y compromiso social

*Aida Carabantes Morales**

Introducción

La empresa como un factor importante de la sociedad, por su influencia tanto hacia el cliente como hacia el gobierno, es imposible dejar de analizarla, pues los derechos humanos, a pesar de estar caracterizados por ser inherentes a las personas desde que nacemos y ser inalienables –la definición sería “conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona”–, nos acompañan en todo lugar. Por ello su universalidad y su incidencia en el área mercantil, corporativa.

El respeto a éstos nos concierne a todos, y es en este sentido donde por lo general nos referimos al gobierno y a terceros, pero apegándonos más a la idea de que el gobierno y sus distintas políticas son los únicos que deben procurar protegerlos. Ello en gran medida surge por la fama que ostenta nuestro país de ser parte de un gran número de tratados internacionales con respecto a la protección de derechos humanos y éstos en diversas materias a la vez –asilo, derecho humanitario, desaparición forzada, discapacidad, en contra de la discriminación, en favor de la educación y la cultura, para abolir la esclavitud, extradición, genocidio, medio ambiente, menores de edad, migración y nacionalidad, minorías y pueblos indígenas, mujeres, pena internacional, propiedad intelectual, refugiados, salud, tortura, trabajo, etc.–. Sin embargo, hay algo que hemos olvidado como sociedad y es la responsabilidad que se genera al tomar el compromiso de ser protectores de

* Miembro ordinario y activo de la sociedad civil Perspectiva Jurídica.

los derechos humanos, y una de las obligaciones que hemos contraído como país es que debemos promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos. En este momento es cuando el sector empresarial forma parte medular del respeto a los derechos humanos, empezando por el impacto social, económico y ambiental, y sin olvidar el sistema de gobierno que nos rige.

Sustentación

La empresa como unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios requiere una aceptación social. Ésta es fundamental para su desarrollo, ya que la imagen cuenta mucho y se usa como un tipo de *licencia social*; ello se logra con el respeto a los derechos humanos relacionados con la segunda y tercera generación que atañen a los derechos sociales, ambientales, del trabajo, del consumidor, etc. Por lo tanto, las empresas tienen incidencia en el desarrollo integral por ser generadoras de trabajo y servicios de cualquier tipo; por otra parte, como unidad económica-social su objetivo principal es el lucro al trabajar con elementos humanos, materiales y técnicos -trabajo, tierra y capital.

Hablando de manera resumida, la empresa para su funcionamiento como tal debe cumplir con reglamentos meramente legales; acatarse a leyes, licencias y premisos que permitan su correcto funcionamiento y que se adecuen a su objeto. Sin embargo, hay una ligera laguna en este sentido ya que los objetos de las sociedades, si bien es cierto que se establecen desde el inicio, no tiene relación alguna con las *licencias sociales*; tomando como ejemplo distintos giros mercantiles, al ser más y más solicitados se olvidan tal vez de la misión y visión de la empresa, detalle importante para ser un ente comprometido con la sociedad, ya sean clientes, proveedores o accionistas. Es así como la responsabilidad social empresarial funge como principio rector para la organización y dirección de una sociedad, entendiéndola como la relación que se establece con todos sus públicos a corto y largo plazos.

Para identificar a una empresa comprometida con sus relacionados se le evalúa de manera civil, social y ambiental, y si cubre estos tres puntos va encaminada a ser una empresa flexible. En este ejercicio los indicadores *ethos* de responsabilidad empresarial hacen que la evaluación sea más entendible para cualquier público, ya sea especializado en la materia o no.

a) *Valores, transparencia y gobernabilidad.* El código de ética con que se conduce, las buenas prácticas de administración general interna, los compromisos que contrae con la sociedad como son fundaciones y donaciones, y los vínculos y proyectos en conjunto con la comunidad que propician la participación, por ejemplo. Que este tipo de acciones no se confunda con la filantropía (una tendencia a procurar el bien de las personas de manera desinteresada, incluso a costa del interés propio), ya que éste no es su objetivo principal sino que se trata de un *plus* a la empresa, dejando de lado el egoísmo de un solo ente lucrativo para evolucionar o tomar conciencia como persona moral participe de la comunidad.

En cuanto a la transparencia, es la divulgación de informaciones, decisiones e intenciones, en términos claros y accesibles para todos los públicos relacionados con la empresa, tomando en cuenta los principios de cultura y la organización del cumplimiento de misiones. Esta acción de rendir cuentas a la sociedad sobre las actividades y compromisos éticos de la empresa propicia la confianza. La gobernabilidad corporativa es el cómo se dirige, monitorea e incorpora la vinculación entre accionistas, asociados y demás órganos de administración y vigilancia; las buenas prácticas de gobernabilidad tienen la finalidad de garantizar integridad y tratamiento justo.

- b) *Público interno (fundamental y estratégico).* Los compromisos en relación con el futuro y la promoción de la diversidad, con la capacidad de atraer, desarrollar y mantener talentos son la inversión de esfuerzos para responder a los intereses de los ciudadanos, particularmente en las aspiraciones profesionales (*colaboradores*).
- c) *Medio ambiente.* Los recursos naturales son la materia prima de infinidad de empresas, por lo tanto sus criterios socioambientales disminuyen contingencias severas y han sido de gran importancia para evaluar corporaciones; ello se combina con la rentabilidad de accionistas en un futuro.
- d) *Proveedores (colaboradores).* Los inversionistas que apoyan de cierta manera al proyecto que es y será la empresa son la forma de crédito y financiamiento para cubrir las distintas exigencias de la demanda continua por parte de los consumidores.
- e) *Consumidores/clientes.* La apertura de las demandas de la sociedad que pueda formar mejores planes de acción, ya que atiende,

crea, facilita e incluso genera productos y servicios que entienden las nuevas expectativas respecto a determinadas cláusulas sociales como el combate a la discriminación, y otras de tipo ambiental como el control de la contaminación y el uso de recursos alternativos renovables.

- f) *Comunidad.* El vínculo que se forma con sus relacionados, con base en el cumplimiento de compromisos y las acciones transparentes que reflejen la opinión de las organizaciones.
- g) *Gobierno y sociedad.* Es con relación a la política y los financiamientos para los candidatos, volviendo a la transparencia, éste debería ser coherente con las políticas de la empresa, su misión y visión, y considerando qué impacto se reflejará en la sociedad.

La responsabilidad social empresarial trasciende más allá de la economía; cumple estándares legales, ya que apegarse a la ley no hace a una empresa responsable de los actos producto de su funcionamiento. El diálogo y el contacto con organizaciones especialistas procuran la resolución de dilemas en conjunto que se presentan en las operaciones de todos los sectores sociales.

Conclusiones

El beneficio de ser socialmente responsable disminuye conflictos en las relaciones sólidas que existen con los sectores cercanos, ya que se valora la convivencia y la lealtad por parte de los consumidores con el respeto de los funcionarios. El desarrollo de proyectos sociales, la procuración del medio ambiente, la transparencia de las decisiones o intenciones en términos claros, la flexibilidad, el diálogo y el apoyo profesional son algunos de los beneficios de una sociedad mercantil inspirada en proteger los derechos humanos como parte de su proyecto.

El trabajo de la CDHDF como organismo público autónomo en la protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres

Adriana Montserrat Barrón Salinas*
y Domitille Marie Delaplace**

Introducción

Desde hace varios años alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres ha sido uno de los principales retos a nivel internacional. En este sentido, es necesario asegurar que la mitad de la población mundial, es decir, las mujeres, goce y ejerza sus derechos en plenitud con la finalidad de que su dignidad humana no sea violentada y asegurar que el principio de universalidad se alcance.

El contexto en el que muchas de las mujeres han vivido a lo largo del tiempo las ha colocado en situaciones de vulnerabilidad, lo que ha permitido que se conviertan en víctimas de violencia, discriminación o pobreza. Ante ello los Estados deben adquirir el compromiso de hacer que se respeten, garanticen, protejan y promuevan sus derechos.

La erradicación de la desigualdad entre mujeres y hombres trae como resultado adelantos sociales, políticos, económicos y culturales que son benéficos no sólo para las mujeres sino también para las sociedades a nivel nacional e internacional. Es importante señalar que garantizar la inclusión de mujeres y niñas en todos los ámbitos, si bien es una responsabilidad de los gobiernos, debe ser el resultado del trabajo conjunto entre éstos y la sociedad en general.

Desde mediados del siglo pasado se comenzó a trabajar a nivel internacional en la generación de mecanismos que permitieran que las niñas y mujeres de todo el mundo pudieran acceder y gozar de todos sus

* Analista en el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

** Directora de Información e Investigación del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

derechos, lo que se vio reflejado en la creación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la cual compromete a los Estados que la ratificaron a crear todas las condiciones necesarias para erradicar la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres, así como a empoderar a las mujeres.

Al ratificar el Estado mexicano esta Convención adquirió la obligación de implementar las acciones que permitan el adelanto de las mujeres, así como de garantizar que sus derechos humanos no sean violados.

Las recomendaciones que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) ha emitido al Estado mexicano para alcanzar la igualdad y erradicar la discriminación y la violencia hacia las mujeres tienen un papel fundamental, ya que con base en ellas se pueden percibir los fallos que el país ha tenido con las mujeres y hacer un análisis de los avances que se han generado y de las deudas que aún se tienen.

Otra herramienta importante son las 12 esferas que conforman la Plataforma de Acción de Beijing, la cual debe de ser utilizada en la construcción del camino hacia la igualdad y el empoderamiento de las mujeres y niñas. Por ello los Estados deben tener como base en la creación de políticas públicas las acciones que se mencionan en dicha plataforma.

En la actualidad, si bien ha habido algunos avances, desgraciadamente aún existe una brecha enorme en materia de igualdad. Todavía hay muchas violaciones a los derechos humanos de las mujeres, a su independencia y a sus derechos sexuales y reproductivos; hay una falta de acceso a la justicia en general, y de respeto a la vida y a la dignidad de las mujeres. Por ello el trabajo de los organismos públicos autónomos (OPA) resulta fundamental en la visibilización de las problemáticas que transgreden los derechos humanos de las mujeres, y sobre todo el de los organismos encargados de la defensa de éstos, pues gracias a ellos se tiene conocimiento de las faltas y violaciones de las que son víctimas las mujeres.

Claro ejemplo de lo anterior es el trabajo que la Comisión de Derechos Humanos del Poder Judicial de la Federación (CDHDF) lleva a cabo, desde la recepción de quejas, la emisión de recomendaciones, la promoción de derechos y el análisis legislativo, hasta la realización de investigaciones; ello la convierte en un OPA integral, ya que no solamente protege sino que también promueve y difunde los derechos humanos de todas las personas en la búsqueda de igualdad.

La labor de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

De las 8 095 quejas que se recibieron y fueron competencia de la CDHDF el año pasado, 37.1% tuvo a mujeres como personas presuntamente agraviadas; además de una mayor presencia de mujeres que de hombres entre las personas peticionarias.

De acuerdo con el trabajo que la CDHDF ha venido haciendo desde hace casi 22 años, se han emitido 25 recomendaciones por violaciones a los derechos humanos de las mujeres. La Recomendación 3/2015 fue la de más reciente emisión, por la violación a los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia; al disfrute del más alto nivel posible de salud de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio; derechos de niñas, niños y adolescentes; y derechos sexuales y reproductivos.

Por lo general, los derechos de las mujeres más mencionados como presuntamente vulnerados son a la no discriminación, a una vida libre de violencia, a la salud, los sexuales y reproductivos, los laborales y los de las mujeres privadas de la libertad. Ante las situaciones de vulnerabilidad en que viven las mujeres en el Distrito Federal la CDHDF a través de sus diferentes áreas, ha trabajado por visibilizar la problemática que las aqueja con el fin de proteger y garantizar sus derechos, así como promoverlos, para que cada vez más mujeres sepan de ellos y exijan su respeto.

En este sentido, la CDHDF cuenta con la Relatoría por los Derechos de las Mujeres, la cual ha contribuido a la visibilización de temas relevantes que las afectan como la violencia obstétrica, violaciones a los derechos laborales, la condición de las mujeres migrantes, la trata de personas, los derechos sexuales y reproductivos, los derechos de las mujeres en reclusión y el derecho a una vida libre de violencia. Además, se han impulsado y coordinado procesos de generación de iniciativas legislativas y de políticas públicas para avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres como lo estipulan las recomendaciones del Comité CEDAW.

Al considerar que para obtener resultados óptimos es necesaria una labor en equipo, la CDHDF ha tenido un acercamiento con las organizaciones de la sociedad civil y las instancias públicas con el fin de generar un trabajo conjunto en la atención de las mujeres y la protección de sus derechos. Anualmente la CDHDF entrega reconocimientos a diferentes activistas que han realizado trabajos sobresalientes en favor de los derechos humanos. Ejemplos de ellos son el Reconocimiento Hermanas

Mirabal. Banco de Buenas Prácticas contra la Violencia hacia las Mujeres y el Reconocimiento Hermila Galindo, que se otorga a organizaciones de la sociedad civil y/o personas que luchan para defender los derechos humanos de las mujeres.

La violencia contra las mujeres es un tema que preocupa a la CDHDF, por esta razón desde hace algunos años en el área de investigación se comenzaron a elaborar informes anuales que tienen como tema principal la situación de los derechos humanos de las mujeres y permiten identificar los diferentes tipos de violencia que ellas viven en el Distrito Federal. Como resultado se han publicado 10 informes especiales, de los cuales los últimos cuatro abordan temas de violencia contra las mujeres como la institucional, la que ocurre en la comunidad, la obstétrica, y el último de 2014 se enfocó en los derechos humanos de las mujeres en los centros de reclusión del Distrito Federal. De esta manera, mediante la investigación se ha logrado percibir la situación en que viven estas mujeres, lo que las pone en una situación de vulnerabilidad aún mayor. Asimismo, se han llevado a cabo acciones para avanzar en la construcción de propuestas y alternativas de solución a esta compleja problemática, como la emisión de tres *amicus curiae* por casos de violación a los derechos de las mujeres.

Teniendo en cuenta que entre los principales desafíos que marca la Plataforma de Acción de Beijing se encuentran la igualdad laboral entre hombre y mujeres, y las recomendaciones del Comité CEDAW en donde se pide adoptar medidas que garanticen la igualdad en el mercado laboral, durante 2014 la CDHDF creó un Grupo Interno Asesor de Género, constituido por titulares y la presidenta de la Comisión, con el fin de llevar a cabo un diagnóstico de los retos y las áreas de oportunidad para la implementación del Programa de Equidad de Género.

Como resultado del trabajo realizado por este grupo se obtuvo la Propuesta para fortalecer la igualdad de género y los derechos de las mujeres en el trabajo de la Comisión, que tiene como objetivo la transversalización de la perspectiva de género en toda la CDHDF. La Propuesta contiene 25 acciones, 19 que han de realizarse al interior de la Comisión, cuatro hacia el exterior y dos dirigidas tanto al interior como exterior. La creación de la Subdirección de Igualdad de Género también ha fortalecido a la CDHDF en su tarea de transversalizar la perspectiva de género dentro de la institución y de esta manera ser un ejemplo a seguir.

La Comisión como OPA que tiene el mandato de promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en su ám-

bito territorial, da capacitación a las instituciones públicas, a servidoras y servidores públicos, y a sociedad civil en relación con la perspectiva de género, con la finalidad de proporcionar herramientas para la protección y el desarrollo de los derechos humanos de las mujeres. De esta manera la CDHDF día a día trabaja con el compromiso que tiene para con las mujeres y niñas que habitan y transitan en el Distrito Federal, así como con la CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing con el fin de erradicar la desigualdad que aqueja a las mujeres y niñas.

Cierre-desafíos

A pesar del trabajo que se ha realizado por los derechos de las mujeres aún hay muchos pendientes que se tienen con ellas, por lo que uno de los grandes desafíos es que los estándares internacionales permeen todo el quehacer de los órdenes y niveles de gobierno, es decir, las leyes, las políticas públicas y las instituciones; así como transversalizar la perspectiva de género en el actuar cotidiano de las autoridades con el fin de que se eliminen los estereotipos de género que rezagan a las mujeres y a las niñas en su vida diaria, sobre todo en el acceso a la justicia por casos de violencia contra ellas.

Hoy más que nunca el Estado mexicano debe fortalecer los instrumentos de protección de los derechos humanos de las mujeres e instaurar mecanismos eficaces que garanticen el respeto a la vida y dignidad de las mujeres para cumplir con los compromisos y obligaciones que adquirió al ratificar las convenciones relacionadas con los derechos de las mujeres, y sobre todo los compromisos y obligaciones que tiene con las mujeres y niñas de este país.

La fuerza expansiva de los derechos humanos

Victor Hugo Rodas Balderrama*

Introducción

El reconocimiento del principio de supremacía constitucional y su posterior aplicación por parte de los tribunales de justicia y los órganos encargados de realizar el control de constitucionalidad generó en la doctrina constitucional una nueva corriente denominada *neoconstitucionalismo*, la cual acuñó el concepto de *Estado constitucional de derecho* para hacer referencia al Estado en el cual todo el orden jurídico se encuentra constitucionalizado. Con relación a este punto, Luis Castillo Córdova sostiene que:

La Constitución, dentro de un modelo neo-constitucionalista, deja de concebirse como mera realidad retórica para pasar a formularse como una realidad normativa y, por tanto, efectivamente vinculante a sus destinatarios: el poder político y los particulares.¹¹⁴

[...]

La Constitución del neo-constitucionalismo es, por tanto, una norma jurídica fundamental abierta a valores, a fin de mantener no sólo la unidad en la producción de las distintas fuentes normativas, sino también –y fundamentalmente– a fin de cumplir “la importantísima función de mantener unidas y en paz sociedades enteras divididas en su interior y concurrenciales”.¹¹⁵

* Prestador de servicios profesionales en la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

¹¹⁴ José Luis Castillo Alva y Luis Castillo Córdova, *El precedente judicial y el precedente constitucional*, Lima, Ara, 2008, p. 177.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 178.

Como resultado de lo anterior, la doctrina constitucional acuñó un nuevo término, *fuerza expansiva de la Constitución*, para hacer alusión a la vinculatoriedad normativa del texto constitucional en todo el orden jurídico.

En la actualidad dicho concepto puede ser trasladado a la doctrina de los derechos humanos para explicar su vinculatoriedad no sólo con el orden jurídico sino también con el orden social y político.

Sustentación

A diferencia del Estado legislativo de derecho en el que la voluntad del legislador se consideraba la ley suprema, en el Estado constitucional de derecho la Constitución adquiere fuerza normativa. De esta manera, como sostiene Zagrevelsky:

Quien examine el derecho de nuestro tiempo seguro que no consigue descubrir en él los caracteres que constituían los postulados del Estado de derecho legislativo. La importancia de la transformación debe inducir a pensar en un auténtico cambio genético, más que en una desviación momentánea en espera y con la esperanza de una restauración.

La respuesta a los grandes y graves problemas de los que tal cambio es consecuencia, y al mismo tiempo causa, está contenida en la fórmula del *Estado constitucional*.¹¹⁶

Como sostienen los autores citados, el Estado constitucional de derecho, más que una evolución del Estado legislativo de derecho, debe considerarse como una auténtica transformación jurídica que implica un nuevo modelo de Estado en el cual, según Ferrajoli, cambian las condiciones de validez de las leyes, las cuales ya no dependen de la forma de su producción sino de la coherencia de sus contenidos con los principios constitucionales, dando lugar a que “una norma formalmente válida, y por consiguiente vigente, sea sustancialmente inválida por

¹¹⁶ Gustavo Zagrevelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 10ª ed., Madrid, Trotta, 2011, pp. 33 y 34.

el contraste de su significado con normas constitucionales, como por ejemplo el principio de igualdad o los derechos fundamentales”.¹¹⁷

Como consecuencia de la segunda Guerra Mundial y el flagelo a la humanidad en ella infligido, el escenario internacional cambió, dando lugar a la formación de un movimiento a nivel internacional en favor del reconocimiento internacional de los derechos humanos. Es así que el principal objetivo para la conformación de la Organización de las Naciones Unidas fue precisamente la consecución de la paz y seguridad internacional y el respeto a los derechos humanos.¹¹⁸ De esta manera la tendencia jurídica internacional se enfocó principalmente en el reconocimiento a los derechos humanos en diversos tratados internacionales. Esto generó como resultado que la subjetividad internacional que tradicionalmente se reconocía sólo a los Estados y organismos internacionales se ampliara también a las personas.¹¹⁹

El reconocimiento de los derechos humanos en diversos tratados internacionales tuvo como punto de partida los derechos ya reconocidos en diversas constituciones, motivo por el cual, como señala Eduardo Ferrer Mac-Gregor, el derecho constitucional de los derechos humanos se internacionalizó, dando lugar al derecho internacional de los derechos humanos.¹²⁰

El 16 de julio de 1971, el Consejo Constitucional de Francia otorgó valor jurídico constitucional al preámbulo de la Constitución francesa, así como a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, con el argumento de que dichos documentos históricos formaban parte del bloque de constitucionalidad.¹²¹

¹¹⁷ Luigi Ferrajoli, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2005, p. 14.

¹¹⁸ Véase Carta de las Naciones Unidas, firmada al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, San Francisco, 26 de junio de 1945, artículo 1º.

¹¹⁹ Véase Manuel Becerra Ramírez, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 330), 2006, pp. 59 y 60.

¹²⁰ Véase Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional”, en Héctor Fix-Zamudio y Diego Valadés (coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/El Colegio Nacional (serie Estudios Jurídicos, núm. 164), 2010, p. 159, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2873/9.pdf>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

¹²¹ Véase Laura Ospina Mejía, “Breve aproximación al concepto de ‘bloque de constitucionalidad’ en Francia”, en *Elementos de juicio. Revista de temas constitucionales*, núm. 2, Bo-

El concepto de *bloque de constitucionalidad*, acuñado como vimos por el Consejo Constitucional francés, fue recogido por la jurisprudencia de diversos tribunales latinoamericanos¹²² e incorporado a varios textos constitucionales de la región,¹²³ con el fin de establecer que los tratados internacionales sobre derechos humanos tienen jerarquía constitucional. Por los motivos expuestos, el derecho internacional de los derechos humanos recibió un trato diferenciado al resto de las normas internacionales. Dicho trato diferenciado se expresa en el reconocimiento de la jerarquía constitucional de esos tratados cuando reconozcan de igual forma que el texto constitucional un derecho determinado. Ahora bien, en el caso de que algún tratado sobre derechos humanos haga un reconocimiento más favorable de los derechos de las personas, éste gozará de aplicación preferente respecto de la Constitución.¹²⁴ Este fenómeno implica una constitucionalización del derecho internacional, producto de la constante relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho procesal constitucional.¹²⁵

gotá, julio-septiembre de 2006, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juicio/cont/2/cnt/cnt8.pdf>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

¹²² La Corte Constitucional de Colombia, en su Sentencia Constitucional núm. 358 de 1997; y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de Chile, en la Sentencia Rol núm. 3125-04 del 13 de marzo de 2007, reconocieron la jerarquía constitucional de los tratados internacionales sobre derechos humanos.

¹²³ Las constituciones de Argentina (artículo 75), Venezuela (artículo 23) y Bolivia (artículo 410) reconocen de forma expresa que los tratados internacionales sobre derechos humanos tienen rango constitucional y forman parte del bloque de constitucionalidad. Las constituciones de México (artículo 1º) y Ecuador (artículos 416, numeral 7; 417 y 426), si bien no reconocen de forma expresa la jerarquía constitucional de los tratados internacionales sobre derechos humanos, sí establecen los principios de interpretación conforme y pro persona.

¹²⁴ Un ejemplo de lo aquí expresado se puede observar en lo dispuesto por el artículo 256 de la Constitución boliviana, según la cual “i. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. ii. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a [sic] los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables”.

¹²⁵ Véanse *ibidem*, pp. 169 y 170; y Manuel Becerra Ramírez, *op. cit.*, pp. 66 y 67. Las constituciones de Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela son un claro ejemplo.

Conclusiones

De esta breve reflexión sobre el derecho constitucional y los derechos humanos podemos concluir lo siguiente:

- La supremacía constitucional se origina como un nuevo paradigma que propugna un cambio en la concepción de las fuentes del derecho. Como resultado de esto, se acuña un concepto para explicar su poder de vinculación hacia todo el orden jurídico.
- Al igual que el paradigma constitucional, el paradigma de los derechos humanos cambia nuevamente la concepción no sólo del derecho sino también de la propia cultura. Esto genera como consecuencia su irradiación no sólo hacia el orden normativo sino también hacia el orden social y político.

Los derechos humanos como bases sociales

David Gutiérrez Gallegos*

Es común que los derechos humanos estén relacionados, en la mente de la mayoría de las personas, con conceptos jurídicos y sobre todo con el juicio de amparo; sin embargo, es este tipo de ideas las que provocan la falta de interés de la sociedad civil no especializada. Por este motivo es importante considerar el analizar, y en parte recordar, cómo es que los derechos humanos se aplican a diversos aspectos de la vida cotidiana, muchas veces sin que nos demos cuenta.

Se puede empezar con la infancia de los individuos que, si bien se trata de particulares, parece ser que es cuando más personas llegan a influenciar y es cuando más efectos a largo plazo podremos generar. De inicio es necesario enseñar a las y los niños el derecho –y obligación– a la no discriminación. ¿Por qué este *de inicio*? La respuesta termina siendo bastante simple, ya que es a través de él que se puede evitar el resto de violaciones a derechos humanos que existen –por ejemplo el *bullying*–, pues la base de éste es la burla a las diferencias que existen entre los individuos, y si no se hace algo para tratar con ese problema se alarga al resto de la vida.

Una vez pasado el tiempo, y entendiendo que dentro de un individuo se logre evitar que se convierta en una persona que discrimina a otros, ahora nos topamos con otro problema: que esa persona sea inmune a los comentarios discriminatorios de otros. ¿Por qué se debe evitar eso? Simplemente hay que recordar que la mayoría de las personas se vuelve altamente vulnerable en su adolescencia frente a los comentarios de otros, ya que tiene afectaciones tanto físicas como psicológicas que repercuten en sus decisiones para el resto de su vida.

* Secretario de Logística en Perspectiva Jurídica, A. C.; y abogado postulante.

Y son precisamente estas repercusiones las que serían el final de las consecuencias y afectaciones de entender los derechos humanos como base social, ya que la forma en que se traten éstos como sociedad y como individuos creará las afectaciones. No es necesario que las personas se vuelvan especialistas en ellos; más bien es preciso que entiendan que todo lo que hagan en sus vidas tiene algo de derechos humanos, desde el respeto a los individuos como el respeto a la infancia, el respeto a la naturaleza y cualquier otro que se nos ocurra.

No es necesario tener que acudir a tribunales para ver a los derechos humanos; por el contrario, si como sociedad los aplicáramos no sería necesario tener que acudir a tribunales y tal vez no sería necesaria la existencia de éstos, ya que cada problema lo sabríamos resolver por nosotros mismos, siempre buscando lo mejor para cada individuo y para el conjunto en general.

Inclusión de enfoques transversales con enfoque de derechos humanos durante las etapas de investigación de presuntas violaciones a derechos humanos. Caso Recomendación 3/2015

Cecilia Santiago Loreda*

Introducción

El 28 de mayo de 2015, en el marco del Día internacional de acción por la salud de las mujeres, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) hizo público un documento recomendatorio cuyos elementos de convicción se centraron en la falta de atención oportuna y adecuada a mujeres que cursaban alguna etapa del embarazo, parto o puerperio y que requirieron de los servicios respectivos en hospitales de la red de salud pública del Distrito Federal. En dichas instituciones fueron víctimas de actos cueles y degradantes, coacción, maltrato físico y psicológico, indiferencia y sufrimientos innecesarios.

La Recomendación corresponde a 23 expedientes de queja en los cuales los hechos narrados inicialmente habían ocurrido bajo diversas particularidades, además de que los desenlaces de cada caso habían sido diferentes; sin embargo, la mayoría de las opiniones médicas –tanto internas como externas– coincidían en que no era posible generar certeza sobre acciones que pudiesen ser atribuibles a la impericia e imprudencia médica. No obstante, también se evidenciaba un patrón de conductas coincidente en las narraciones de las personas peticionarias y agraviadas, quienes reiteraban que el personal de salud había actuado de forma grosera, que no había personal médico, que se les regresó una y otra vez a sus domicilios, y que no se les brindó información en tiempo y forma, entre otras.

* Enlace territorial de la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Por lo anterior, el personal de la Tercera Visitaduría General de la CDHDF durante la recta final de las investigaciones e integración de los expedientes decidió que el hilo conductor de la Recomendación debía centrarse en visibilizar la violencia contra las mujeres en su condición de mujeres embarazadas debido a que los casos dan cuenta de que en la violencia de género confluyen la violencia institucional y la obstétrica, las cuales generan de manera simultánea y permanente la vulneración de diferentes derechos humanos de las mujeres y no sólo del derecho a la salud. Tales derechos son a la vida, a la integridad física, los sexuales y reproductivos, y a una vida libre de violencia. Esa circunstancia sostiene la reproducción de una cultura de desigualdad y discriminación en contra de las mujeres que subyace en los ambientes hospitalarios, a través de relaciones sociales de poder en donde las mujeres no son vistas como sujetos de derechos y son susceptibles de ser violentadas por el personal que realiza sus funciones en tales instituciones.

Este trabajo tiene como objetivo dar a conocer la forma en que se incorporaron el enfoque de género, el multicultural y el enfoque desde la diversidad etaria como elementos del enfoque de derechos humanos que permitieron dotar de contexto y coherencia al instrumento recomendatorio y que guiaron en todo momento su consolidación hasta la construcción de medidas de reparación tendientes a mejorar y promover cambios estructurales en el sistema de salud de la ciudad de México.

Recomendación 3/2015. Contenido, metodología y resultados

La investigación de los hechos se dio en un contexto en el cual mujeres beneficiarias del Seguro Popular fueron víctimas de violaciones a derechos humanos cuando cursaban con un embarazo y solicitaron servicios de atención médica en hospitales de la red de salud pública del Distrito Federal.

Acerca de la metodología para integrar los hechos de 23 víctimas directas e indirectas se impulsó, analizó y diferenció la forma en que impactó la vivencia de cada mujer, pareja o familiar desde sus particularidades como escolaridad, estado civil, grupo de pertenencia, si era de origen indígena y el número de partos; también se consideraron datos como edad y lugar de referencia. Cada dato en las narrativas se contrastó para visibilizar abusos o maltrato asociados a situaciones de género (diferencias, desigualdades, desequilibrios de poder, etc.) entre las mu-

jeros y/o sus familiares y el personal hospitalario que intervino durante la atención del embarazo, parto o puerperio; y se observó la posición de la mujer en la familia y su contexto. Además de los dictámenes técnicos y las opiniones médicas, se analizó a detalle el expediente clínico, revisando principalmente los comentarios y observaciones escritos en él.

Cada una de las acciones referidas se analizó desde las obligaciones del Estado con el fin de identificar las omisiones al contrastar los elementos normativos que conformaron los estándares que se construyeron en la Recomendación, obteniéndose los siguientes resultados:

Las agraviadas tenían entre 15 y 33 años de edad, ocho de ellas eran menores de 20 años, siendo tres adolescentes. Más de la mitad trabajaba en el hogar; la mayoría cuenta con estudios de educación básica (primaria o secundaria), y 14 cursaban por su primer embarazo. Todas tuvieron control perinatal en por lo menos tres ocasiones, y conforme a los registros de sus expedientes clínicos presentaban indicios de cursar embarazos normales.

De estas 23 mujeres, algunas tuvieron afectaciones a su integridad personal y a su vida; dos de ellas fallecieron, una tenía 15 años de edad. Nueve mujeres alumbraron a hijos o hijas sin vida; de este número, más de la mitad cursaba un embarazo de término (38 semanas de gestación). A cuatro mujeres menores de 20 años de edad se les extirpó total o parcialmente el útero. Del número de personas recién nacidas con vida, nueve requerirán ser valoradas en el corto y mediano plazos para detectar algún factor de riesgo relacionado con su desarrollo físico y psicoemocional, y deberán recibir estimulación temprana y apoyo terapéutico.

En la investigación se identificó que la mayoría de estas mujeres tenía una o varias condiciones de vulnerabilidad que las hicieron personas susceptibles de padecer abusos: ser adolescentes o de origen indígena, vivir con VIH/sida y tener bajo nivel educativo. Asimismo, se identificó que unas de ellas fueron coaccionadas para aceptar algún método anticonceptivo, sin contar con información suficiente ni tiempo para consensuarlo con sus familiares, lo cual representa una intromisión del personal de salud en la libre decisión sobre el número de hijos e hijas que desea y de esta manera tener un efectivo acceso a sus derechos reproductivos.

Los casos analizados muestran de forma clara que en la violencia de género confluyen la violencia institucional, como forma naturalizada

de acciones repetidas por parte del personal de salud; y la violencia obstétrica, que se presenta en una etapa de la vida de las mujeres que es exclusiva de ellas. Éstas generan de manera simultánea y permanente la vulneración de diferentes derechos humanos de las mujeres como son a la vida, a la salud, a la integridad física, los sexuales y reproductivos, a una vida libre de violencia y a la información.

La concurrencia de situaciones violatorias de derechos humanos en los ambientes hospitalarios sostiene y replica una cultura de la desigualdad y discriminación en contra de las mujeres, lo que imposibilita que se ejerzan plenamente derechos. Asimismo, ellas y sus familiares desconocen sus posibilidades para interponer denuncias o exigir que cesen las violaciones.

Se constató que la salud emocional de las víctimas directas está estrechamente relacionada con los eventos de violencia obstétrica. Se encontró que el total de las mujeres entrevistadas recibió por parte del personal del hospital argumentos que las colocaban como únicas responsables de las circunstancias que se presentaban alrededor y posterior al parto. Se observó, tal como lo planteó un estudio realizado por las Naciones Unidas, que las causas específicas de la violencia y los factores que incrementan el riesgo de que se produzca están arraigadas en el contexto general de la discriminación sistémica por motivos de género contra la mujer, además de otras formas de subordinación.

Conclusión

La transversalidad de enfoques permitió reorganizar, mejorar y complementar la información contenida en los 23 expedientes de manera que pudiésemos consolidar una perspectiva única que no interfiriera con las particularidades de los casos; es decir, sin despojar a las y los agraviados de la unicidad de su experiencia, pero que pudiera articularlos con coherencia y sentido.

El uso de enfoques transversales logró consolidar un documento en el que las preocupaciones y experiencias de las personas (desde la diversidad y en condiciones de vulnerabilidad) formaran parte integral del documento recomendatorio en cada uno de sus componentes para generar argumentos que permitieran narrar el patrón estructural de la violencia de género ejercida en los hospitales a través de la violencia institucional y la violencia obstétrica, sin obviar que las personas

(víctimas directas e indirectas, mujeres y varones, familiares, madres o padres) desde la diversidad fueran reconocidas y se reparara el daño de forma individual y colectiva. Asimismo, se buscó diseñar puntos recomendatorios que provoquen cambios en la esfera estructural, tanto social, familiar y en el propio sistema de salud, con el fin de incidir en la erradicación de la violencia a través de algunos puntos que promueven acciones y programas (políticas públicas) que la Secretaría de Salud del Distrito Federal requiere crear, revisar, mejorar o evaluar.

Apropiarse de las perspectivas de género y derechos humanos como ejes transversales de todo el quehacer de las áreas de defensa de la Comisión permite generar una visión amplia y holística de las necesidades, relaciones y potencialidades que tienen los sujetos de derecho en situaciones diversas y en etapas de la vida específicas en que ocurren cambios físicos o psicológicos. La igualdad de género y la equidad son asuntos fundamentales de los derechos humanos y la justicia social y una condición indispensable para el desarrollo; igualmente, la perspectiva de género crea oportunidades para mejorar el lenguaje que se ocupa en la institución con el propósito de abordar temas que requieren una doble revisión lingüística y de conceptos.

Derecho humano al desarrollo. Recomendación 4/2015

*Lizbeth Francisca Gómez Reyes**

Introducción

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986, señala:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.¹²⁶

La concepción de este derecho parte de la idea de que el desarrollo es un proceso económico, social, cultural y político que pretende el constante mejoramiento del bienestar social, sin importar condiciones, a partir de su participación activa y libre; lo cual únicamente se puede alcanzar mediante la justa distribución de los beneficios que el propio desarrollo genera.

Actualmente siguen existiendo graves obstáculos de hecho y de derecho que generan la no accesibilidad, lo cual se traduce en una denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales

* Visitadora adjunta auxiliar de investigación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

¹²⁶ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986, artículo 1º, disponible en <<http://www.un.org/es/events/righttodevelopment/declaration.shtml>>, página consultada el 28 de agosto de 2015.

y ambientales; circunstancia que se opone al desarrollo y con ello a la realización plena de los derechos humanos.

Otro punto relevante que retoma el derecho al desarrollo es la concientización de que la persona humana es el sujeto central del desarrollo, lo cual la legitima para ser *participante activa y beneficiaria* de éste, y a la vez debería impactar directamente en su calidad de vida y bienestar. Es así que los seres humanos tenemos la responsabilidad, de manera individual y colectiva, de intervenir en el desarrollo, pero siempre mediante el respeto a los derechos.

Por otro lado, en su calidad de principal garante de derechos, el Estado deberá concebir su actuación gubernamental a través de la búsqueda constante y continua de generar condiciones que propicien un desarrollo económico, social y cultural capaz de beneficiar a todos los sectores de su población, puesto que es justo el fin del derecho al desarrollo. El Estado debe asumir y entender su obligación de protección, promoción, defensa y garantía de los derechos humanos, ya que a partir de ello se podrá concretar el bienestar social.

Desde el trabajo que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) viene realizando en la investigación de presuntas violaciones a derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales, en diversas ocasiones se han acreditado y evidenciado las constantes violaciones a éstos, las cuales en gran medida han sido propiciadas por una mala ejecución del derecho al desarrollo que con frecuencia beneficia a los sectores de la población privilegiados. Es una realidad que el acceso a este derecho se ha venido limitando y condicionando por la actuación u omisión del Estado que, a pesar de que lo ha posicionado como un tema prioritario en la agenda gubernamental, no alcanza a materializar los beneficios éste con equidad para todas y todos.

Para evidenciar el tema, el pasado 14 de julio de 2015 la CDHDF emitió la Recomendación 4/2015, a través de la cual se hizo pública la violación a los derechos a la seguridad jurídica, a la vivienda en relación con el derecho a un nivel de vida adecuado, y a un medio ambiente sano por parte de funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (Seduvi); ello en razón de la tramitación e investigación de 15 expedientes de queja que se encontraban relacionados con 13 predios urbanos en los que se llevó a cabo alguna obra de construcción en contravención con la normatividad aplicable. Dichos casos exponen la desigualdad de las víctimas respecto de los

grupos inmobiliarios o constructores, quienes a través de la sistemática y constante repetición de patrones irregulares (conducta irregular por parte del Estado) han promovido situaciones de privilegio mediante las cuales han obtenido beneficios, trasgrediendo los derechos humanos.

Recomendación 4/2015. Contenido, metodología y resultados

Durante los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 se presentaron ante la CDHDF 15 quejas bajo un contexto que involucró la construcción o remodelación de inmuebles que incumplieron con las especificaciones de diversos programas o reglamentos, o que se edificaron en zonas en donde los instrumentos regulatorios prohibían la obra.

La realización de proyectos inmobiliarios que generaron preocupación e inconformidad entre las y los vecinos, quienes denunciaron ante las autoridades correspondientes presuntas irregulares asociadas con la omisión de atender los programas generales, delegacionales o parciales de desarrollo urbano vigentes para el Distrito Federal, fue la materia de las investigaciones. De esta manera se pudo acreditar que dichas condiciones generaron afectaciones a la vida económica, social, cultural y ambiental de las personas que habitan en la ciudad de México, por la omisión de la autoridad gubernamental o por su permisividad.

A partir de la investigación se pudo evidenciar que para desarrollar un proyecto de construcción en la ciudad de México que cumpla con la normatividad es indispensable que se presente el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo y/o Certificado de Acreditación de Uso de Suelo por Derechos Adquiridos (ambos emitidos por Seduvi), de manera que dicho documento es requisito fundamental para realizar por lo menos 16 trámites relacionados con el tema del desarrollo urbano. Por lo tanto, las omisiones en la emisión de los certificados conllevan diversos actos que pueden generar impactos negativos en la planeación urbana de la ciudad y violaciones a los derechos humanos de difícil reparación.

La planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México se refleja en el Programa General de Desarrollo Urbano, el cual es el instrumento normativo que establece la zonificación primaria del Distrito Federal; fija las políticas y estrategias de un proyecto de ciudad con tratamiento a corto, mediano y largo plazos; y determina los ejes fundamentales para que en el contexto de un desarrollo equilibrado se con-

tenga el crecimiento desordenado y se asegure la protección ambiental en un marco de efectiva coordinación.

Asimismo, esta ciudad cuenta con los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, los cuales son instrumentos indispensables para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a través de la definición de usos permitidos y prohibidos en cada una de las 16 delegaciones. De la misma manera se elaboran programas parciales que plantean el desarrollo urbano de áreas específicas con la finalidad de tener en cuenta las condiciones particulares que requieren un tratamiento especializado, como determinadas zonas de la ciudad de México que por sus características históricas y patrimoniales, culturales, entre otras, se considera necesario proteger.

Los expedientes investigados permitieron a la CDHDF visualizar patrones de violaciones a derechos humanos consistentes en omisiones e irregularidades en la actuación de servidores públicos, los cuales fueron el otorgamiento de certificados que convalidaron derechos adquiridos, sin la certeza de que éstos se hubiesen conservado o estuviese vigente la acción para reclamarlos; Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo emitidos por omisiones o en contravención al uso de suelo aplicable; y Certificados Únicos de Zonificación emitidos al auspicio de la Norma General núm. 26.

A partir de las investigaciones realizadas, la CDHDF visualizó que la emisión de los certificados sin apego a la normatividad de desarrollo urbano conlleva a un sinnúmero de actos que pueden violentar diversos derechos tales como la vivienda, la vida digna, el agua, el medio ambiente, la identidad cultural, el desarrollo económico, el trabajo y la competencia económica justa, entre otros; lo anterior en razón de que las reglas de desarrollo urbano como un cuerpo normativo deberían procurar un equilibrio entre la diversidad de intereses personales.

Durante la integración de la Recomendación la CDHDF revisó los planteamientos que en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial ha planteado el Gobierno del Distrito Federal en los últimos 10 años, con lo que pudo observar que los criterios de participación, transparencia, sustentabilidad, crecimiento ordenado, colaboración interinstitucional o competitividad no han sido cumplidos de forma efectiva, y que el bienestar, la calidad de vida y el acceso de las personas a tener una vivienda digna no son una realidad. Tampoco se ha logrado proteger adecuadamente el suelo destinado a la conservación para el mantenimiento de servicios ambientales como recarga de agua, suelos

fértiles para actividades agrícolas, bosques y purificación del aire, entre otros.

En el documento la CDHDF reiteró su preocupación respecto de que los proyectos inmobiliarios construidos por el gobierno o por particulares estén cambiando trascendentalmente la imagen urbana, la forma de transitar, los estilos de vida y en general la manera de vivir en una de las ciudades más grandes del planeta, y que con ello se generen condiciones de inequidad, injusticia y violaciones constantes a los derechos humanos.

Conclusión

La investigación de los expedientes de queja nos posibilita evidenciar lo importante que resulta que el Estado genere condiciones de desarrollo que permitan que las personas puedan realizar aportaciones y disfrutar de él, lo cual se traduce indudablemente en un bienestar económico, social, cultural y ambiental.

La ausencia de dichas condiciones ocasiona que sólo ciertos sectores de la sociedad sean los realmente beneficiados por el desarrollo propiciado por el Estado; es decir, se privilegia a ciertos sectores en razón de algunas condiciones económicas, sociales y culturales que se lo facilitan. El desarrollo debe beneficiar a la sociedad en su conjunto, debe propiciar una mejor calidad de vida; sin embargo, la realidad es que al no ser una prioridad del Estado, se han generado situaciones de hecho y de derecho que permiten constantes violaciones a derechos humanos y que excluyen de su acceso a sectores de la población desfavorecidos.

La Recomendación 4/2015 es un ejemplo del nivel de efectividad del Estado respecto del derecho al desarrollo, pues en la mayoría de los casos es la inmobiliaria o el constructor quien tiene posibilidades o mecanismos para ejercer este derecho y en la mayoría de las veces lo hace violentando los derechos de los demás. Por otro lado, la Recomendación es un ejemplo muy claro de la incidencia que los organismos públicos autónomos defensores de derechos humanos deben implementar con el fin de propiciar un desarrollo urbano planificado que sea capaz de garantizar el acceso a los derechos.

Este documento recomendatorio permitió a la CDHDF fijar una postura respecto de un tema que no había sido tratado, evidenciar las constantes violaciones a derechos humanos cometidas por particula-

res con la permisión del Estado, pero sobre todo visibilizar un tema que es importante pero que ha sido minimizado por el Estado: la ciudad, nuestra ciudad, está cambiando y creciendo; necesitamos actualizar nuestra visión de desarrollo urbano, pero a través del respeto a los derechos. Bajo tales circunstancias, se trata de un tema innovador que ha sentado precedente en otras ciudades del país, ya que atender un tema de tal magnitud desde la perspectiva de protección a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales o el derecho al desarrollo es fundamental para garantizar la vida digna de las personas.



DEMOCRACIA Y FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL

Relatoría de la segunda conferencia magistral y panel de especialistas

Hugo Alejandro Martínez Aguirre*

No sin acierto, el comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF), Mucio Israel Hernández Guerrero –quien de entrada abandonó el papel de moderador para asumir el de conversador–, calificó de *banquete intelectual* la intervención del magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar que se presentó como segunda conferencia magistral en el primer día de los trabajos del Congreso.

El magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) construyó su intervención sirviéndose de un trabajo que preparó como parte de su desempeño académico, y éste fue la columna vertebral y el detonador de una serie de comentarios y referencias tanto a sus lecturas –Lewis Carroll, Montesquieu, E. W. Böckenförde, Ferdinand Lassalle, etc.– como a su experiencia en el desempeño judicial y académico, de paso compartiendo con nosotros el papel que le tocó jugar como integrante del grupo de profesores que en su momento elaboró y defendió ante el Poder Legislativo la primera Ley Federal de Transparencia en 2003. Es por ello que las y los lectores de estas memorias encontrarán en el texto correspondiente a la conferencia –una versión estenográfica particularmente cuidada– el ritmo desenfadado de su discurso, con algunas digresiones bastante disfrutables que se respetaron para transmitir la sensación de estar escuchando la charla y sin perder de vista el sometimiento al rigor ortográfico.

Si bien los presentes desde luego no nos enteramos del título de la conferencia, o si ésta lo tenía, el mensaje fue contundente: en la línea de

* Director de Normatividad, Verificación y Dictaminación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

tiempo donde quedan asentados los progresos –y retrocesos– de nuestro país en materia de derechos humanos, justicia electoral y transparencia, es el último tramo en su brevedad y aceleración el que registra un panorama inusitado de mecanismos e instituciones para abordar situaciones que, en un pasado nada lejano, hubieran sido impensables.

Para acometer la reflexión, Nava Gomar abrió la conferencia planteando, en presente del indicativo, un caso muy interesante –hipotético, eso lo confirmó *a posteriori* cuando ya nos tenía *enganchados*– en el que una persona transgénero, con la identidad actual de mujer, acudía a un tribunal electoral para hacer valer una acción afirmativa de paridad de género, pues quería participar en una elección de su entidad federativa y su partido –de ideas conservadoras– le había negado esa posibilidad. Tras haber acudido al tribunal, el secretario de Gobierno de la entidad trata de influir en la decisión del magistrado que conoce del caso –y que es su amigo– mediante charlas telefónicas y correos electrónicos privados que al final se filtran a la prensa; fue así como Nava Gomar, convirtiéndonos en *alumnos* de su taller de casos, fue incorporando los temas de derechos humanos, justicia electoral y transparencia en la trama.

Ciertamente, el país enfrenta problemas y la sociedad se queja y critica con mucha razón; sin embargo, es probable que se nos escape del radar que se ha construido mucho en relativamente poco tiempo. Quizás por eso ha sido un trabajo arduo y poco alentador el tratar de borrar la imagen por todos lados negativa que en general se tiene de los servidores públicos. El caso del ejemplo es retomado en el cierre de la conferencia y queda claro que en el México de hoy, desde la perspectiva de Nava Gomar, existe el contexto de instrumentos e instituciones, aún en evolución, que permitirían el abordaje de semejante hipótesis nada disparatada pero que apenas hace unos años se hubiera antojado más que improbable.

Panel de especialistas: Democracia y fortalecimiento institucional

Este panel fue moderado por la comisionada ciudadana del Info-DF, Elsa Bibiana Peralta Hernández. Comenzó con la participación de César Iván Astudillo, abogado general de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien planteó que la función con que fueron creados originalmente los órganos constitucionales autónomos ha cambiado

sensiblemente, diametralmente. En los años ochenta y noventa las necesidades de entonces los hicieron surgir con ciertas funciones y atribuciones pero hoy, 2015, requieren de un análisis de dichas funciones.

Dijo que la transición política desde el principio ha carecido de una hoja de ruta. Las reformas que de manera intuitiva (pues no había hoja de ruta) se hicieron para transitar a la democracia, se centraron en lo electoral y ha faltado estimar la contribución de los demás órganos autónomos. El Instituto Federal Electoral (IFE) tuvo una vida de 23 años y cerró su ciclo de vida institucional habiendo sufrido cuatro grandes cambios: se transformaron su naturaleza, sus fines, sus objetivos y las exigencias que tenía que cumplir. La última gran modificación se configura como una quinta: pasó de ser un instituto federal a ser uno nacional. La reflexión es que los demás órganos autónomos también deberían ser objeto de retrospectiva y análisis, pues no podemos saber cómo han contribuido al fortalecimiento institucional si no sabemos cómo han mutado.

En su intervención, Marta Lamas Encabo, antropóloga especialista en temas de género, señaló que es muy importante actualizar también la discusión de las nociones de género, pues tristemente se siguen tomando como asuntos enfocados sólo en las mujeres. Un estudio de temas de género en este mundo en donde los cambios tecnológicos y económicos están cambiando la subjetividad de las personas ayudará a comprender el funcionamiento de las personas en tanto individuos y en tanto organismos públicos o privados.

Por ejemplo, el asunto de la paridad de género en espacios de representación política –que debería no limitarse a eso– va más allá del reclamo *victimista* de las mujeres que desean estar o no estar ahí, sino que hay datos de investigaciones que han dejado ver que los grupos encargados de llevar adelante un proyecto funcionan mejor en tanto que hay más cooperación, y a su vez ello está vinculado con la participación de mujeres en tales grupos. Estamos hablando de conocimiento no sólo como herramienta para entender sino también para convivir mejor.

Pablo César Lezama Barreda, consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal, planteó que el estudio que revela las ventajas de la representación proporcional en los llamados *gobiernos divididos* –donde las decisiones pasan por la discusión plural de congresos a veces enfrentados al presidente– no sólo desmiente el argumento del inmovilismo, según el cual a los partidos políticos no les conviene cooperar con el

presidente, sino que presenta múltiples beneficios cuando se logran establecer los incentivos adecuados para la cooperación. Por lo tanto, no habría razón para que en México se sigan manteniendo las distorsiones a este esquema; es decir, por un lado se pretende dar pluralismo fortaleciendo las figuras que propician la representación proporcional, pero al mismo tiempo, con el argumento de que sería imposible tomar decisiones, se impulsan las medidas para provocar mayorías en las posiciones. Éste es un problema a nivel federal que, llevado al estudio de lo que ocurre en los estados, se revela con mayor gravedad.

Carlos Reynoso Castillo, abogado general de la Universidad Autónoma Metropolitana, dijo en su intervención que en los tiempos que corren estamos viviendo una paradoja, pues se suponía que quienes estaban en el centro de atención de la democracia eran precisamente los ciudadanos. La historia jurídica de los últimos ochenta años lo que ha hecho es intentar restablecer esto bajo denominaciones tan ambiguas como *ciudadanización* de las instituciones. El proceso de democratización de las instituciones pasa por diferentes instancias aparte de las que intervienen directamente en asuntos electorales. Es el caso de las universidades no sólo como instancias técnicas que evalúan sino también que asumen papeles protagónicos como el caso de los peritajes tanto jurídicos como de cualquier rama del conocimiento, que pueden zanjar diferencias para la toma de decisiones en favor de la democracia.

María del Carmen Carreón Castro, magistrada del Tribunal Electoral del Distrito Federal, señaló que la forma más difícil de gobierno es la democracia. Se han de estar reformando las instituciones y la Constitución, y en este contexto se crean los órganos autónomos. Gozar de una democracia no es solamente ese derecho de votar y ser votado, sino que también es llevar a cabo los propios anhelos con libertad e igualdad. No se puede hablar de un triunfo de la democracia en este momento, ya que hay una carencia de la confianza en las instituciones y ello tiene que poner un señalamiento para quienes son servidores públicos de decir cómo se van a involucrar, cómo van a fortalecer estas instituciones para la defensa constante de los derechos humanos.

Tras la reforma del año pasado en materia electoral se incrementó de manera sustancial la interposición de medios de impugnación para el TEPJF, en comparación con años pasados. ¿Qué es lo que está pasando? Debe reconocerse que la ciudadanía sí está viendo que puede ejercer ese derecho de votar y ser votado a través de creer en sus instituciones. Es una posibilidad como autoridades el que puedan hacer efectivo lo

que contempla la Constitución en el artículo 3º, fracción segunda, en donde establece a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino también como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento de vida económico, social y cultural del pueblo. El fortalecimiento del sistema electoral y sus instituciones se traduce en un cumplimiento del mandato constitucional.

Durante su participación, José Alfonso Bouzas Ortiz, consejero de la CDHDF, llamó la atención respecto de los artículos 78 y 79 de la Ley del Inai en relación con la información de los sindicatos. Durante décadas ha sido un misterio cómo funciona la toma de nota y la contratación colectiva, y dijo que tras haber solicitado información sobre sindicatos en el pasado obtuvo una total negativa arguyendo que la publicidad de esta información traería guerra entre las organizaciones. Narró que con el tiempo y la intervención de las autoridades en materia de transparencia tuvo acceso a algunos registros. La contratación colectiva en México en 90% es simulada y la mayoría de las tomas de nota se han convertido en patrimonio de líderes para ejercer un poder político y económico en el contexto del hacer corporativo, por lo que le parece afortunado que la información en posesión de sindicatos que reciben recursos públicos esté sujeta a las leyes de transparencia.

Conferencia magistral*

Salvador Olimpo Nava Gomar**

Una persona nace hombre, se convierte en mujer –es una transexual– y desea participar en un partido político como candidato o candidata, invocando el principio de paridad de género y exigiendo una *acción afirmativa* para participar en ella. Cree en las políticas económicas liberales de un partido que al mismo tiempo puede ser conservador para los temas que tienen que ver con el desarrollo de su propia personalidad: no le gustan los transexuales a su partido político y sencillamente no la dejan participar. Esta persona interpone un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, haciendo valer su derecho para asociarse, para afiliarse, para participar y para ser votada en un proceso electoral.

En el transcurso de la substanciación de ese juicio, el secretario de Gobierno de ese estado conservador llama al magistrado ponente y le dice que sería un verdadero problema en su estado que esta persona transexual fuera una candidata, haciendo valer esta acción afirmativa de paridad de género. Le dice que no es una cuestión de sus derechos sino del problema político que puede acarrear. El secretario de Gobierno y el magistrado estudiaron juntos la maestría y el doctorado en otro país, son buenos amigos; le dice que de manera informal le mandará un correo electrónico para darle el contexto y así *le ayude* con dicho tema.

La llamada se filtra o algún asesor del secretario de Gobierno o del magistrado da cuenta de ello a los medios. De parte del tribunal y de parte del gobierno piden al periódico la fuente. En los periódicos dicen

* Versión estenográfica de las palabras pronunciadas el 3 de septiembre de 2015.

** Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

que esto viola la libertad de expresión, el derecho a la información y la fuente ante todo se debe proteger.

Pregunto: ¿las llamadas y esos correos electrónicos son públicos o no lo son, suponiendo que se hicieron desde teléfonos particulares o de cuentas de correo particulares –como le acaba de ocurrir a Hillary Clinton, por cierto–? ¿La Comisión Estatal de Derechos Humanos podría entrar a conocer del tema, pedir esa información y hacer una Recomendación al secretario de Gobierno por lo que parece una evidente intromisión al derecho de esta persona? ¿Procedería la *acción afirmativa* para darle un lugar ejerciendo el nuevo género de esta persona transsexual? ¿Hay derecho a la información para pedir esta información o para resguardarla? Si fuera yo el ponente, si me piden a través del derecho de acceso a la información mis correos electrónicos y mis llamadas, ¿estaría yo obligado a darlos?

Esto desde luego es una hipótesis. Pero nadie aquí en la sala, podría apostar a eso, puso en tela de juicio que se tratara de derechos humanos, de derechos político-electorales, de instituciones reguladas por nuestro orden jurídico, de mecanismos para protegerlos, de mecanismos para llegar a la verdad. Sin embargo, creo que algunos jóvenes –hay muchos aquí en la sala– no son conscientes del largo camino que vivió el país para poder tener insertos en nuestro ordenamiento jurídico, en nuestro diseño institucional, orgánico, normativo, funcional del Estado mexicano, todos estos derechos que pudieran estar en juego.

Quiero charlar con ustedes de lo que yo considero que son procesos concurrentes en el marco histórico o en la creación de estas instituciones en el marco jurídico mexicano, con una perspectiva netamente jurídica porque soy abogado y es de lo que hablo. La Historia puede parecer a veces aburrida, pero en realidad no lo es si uno la ve con miras a mejorar el futuro inmediato.

Dice el profesor alemán Peter Häberle que los clásicos tienen sus contraclásicos. Yo coincidí con él porque los clásicos son fundamentales e imprescindibles, pero ya no son suficientes. Como ustedes, tuve la oportunidad de leer a los clásicos cuando estudié, mas éstos no nos alcanzan para definir a los órganos constitucionales autónomos. Al barón de Brède, de Montesquieu, lo hubiéramos vuelto loco; a Bodin, con la soberanía desde una perspectiva de órganos que son mecanismos de control externo de las administraciones públicas, ¿qué harían con eso? Conflictos concurrentes de distintos órganos del Estado que van al mismo objetivo, que es proteger los derechos fundamentales,

denunciar a aquel que está ejerciendo el poder, exigir a través de distintos mecanismos ya individualizados de rendición de cuentas una optimización de los órganos del Estado. Es decir, los clásicos ya no nos sirven. Un muchacho o una *chava* en la universidad que estudie cosas raras, ésas que nos interesan a los que estamos reunidos en este salón, pues tiene que leer a los clásicos, pero éstos no alcanzan a explicar lo que sucede actualmente.

¿Cómo explicar en la teoría constitucional los órganos constitucionales autónomos? Pues Lassalle, ya respondiendo a la pregunta de qué es una Constitución, tampoco nos alcanzaría. La importante Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que en su artículo 16 establecía que todo pueblo que no tenga garantizados los derechos fundamentales ni establecida la división de poderes carece de Constitución; y partir del estudio doctrinario de la Constitución en orgánico y dogmático, el dogma de los derechos fundamentales, los órganos para hacerlo valer tampoco alcanzarían. Me gusta la definición alemana de Böckenförde que dice que la Constitución fija límites y que determina directrices; ésa sí está bien. Fijemos cuáles son los límites de cada persona, de cada institución, y veamos hacia dónde va. La Constitución la entiendo más como punto de salida y al mismo tiempo como punto de llegada para verificar si se están cumpliendo los cometidos del Estado.

Preparé una exposición, llevo algún tiempo trabajándola, para que los jóvenes hagan conciencia de dónde venimos. A veces criticamos con razón muchas dinámicas negativas, graves o delicadas del Estado -nuestro país vive graves momentos en muchas asignaturas-, pero también hay muchos aciertos y hay progresión institucional, normativa, orgánica y funcional del propio Estado.

Hice un documento con tres columnas, la de en medio dividida en dos, donde trato de ir viendo la historia por lo que hace a derechos humanos, a la parte electoral y a la parte de transparencia, hoy dinámicas que están entrelazadas y que son parte de la vida democrática mexicana y de las que a veces no somos conscientes de todo lo que implican. Son algunos datos históricos que me parece que pueden retratar bien o pueden confrontar bien las fotografías de entonces con las de donde estamos y nos pueden ayudar a definir hacia dónde vamos.

Cuando Alicia le pregunta al gato de Cheshire qué camino debe seguir para salir de donde está -llegó a una bifurcación- y el gato le pregunta para dónde va, ella contesta “no me importa mucho el sitio”; el gato le dice “entonces tampoco importa mucho el camino que to-

mes”. Eso ocurre y si no somos conscientes de nuestra historia pues estamos, si no ante una bifurcación, sí frente a muchísimos caminos y no sabremos ni para dónde tirar.

Nuestra paradigmática Constitución cumple cien años el próximo año, y creo que ya no tiene mucho que ver con la original, pero seguimos alimentando este gran mito soberano de la Constitución de 1917, que es verdad que fue un proceso importante, que es verdad que incorpora los derechos sociales, pero que es verdad también que nunca los cristaliza, desde mi punto de vista. Porque también los rusos los incorporan en 1918 y los alemanes en Weimar en 1919, y creo que tienen mayor desarrollo de derechos sociales; aunque después se destruyen, conquistan el mundo y lo vuelven a destruir, los vuelven a establecer y creo que tienen un Estado mucho más social que el nuestro.

En esta Constitución tan paradigmática no se empleaban términos como *derechos humanos*, *democracia electoral* o *transparencia*; no existían esos términos en la dogmática constitucional. De hecho, es la Corte la que tiene una función para investigar violaciones a los derechos humanos posterior, pero sin efectos vinculantes, algo muy propio de la dogmática constitucional mexicana. Es decir, ponemos cosas en los textos jurídicos y no hay otras normas para hacerlas valer; eso y nada, desde mi punto de vista, es exactamente lo mismo.

En el caso de la elección del Ayuntamiento de León, en 1946 –estoy en la primera columna, la de los derechos humanos, me voy de 1917 a 1946–, Toribio Esquivel Obregón hace una denuncia de violación a derechos humanos en materia electoral por una elección trucada en León, Guanajuato. La Suprema Corte ejerce su facultad de investigación, señala que efectivamente hubo violaciones a los derechos humanos y ahí queda.

Esto ocurría un poco también con el amparo. Tanta dogmática que hemos hecho respecto del amparo –por supuesto es un juicio de garantías de derechos fundamentales, es imprescindible–, pero creo que era más la dogmática que hacíamos del amparo que la eficacia que tenía para defender a los ciudadanos: el que no tiene el lujo de poder pagar a un gran amparista muchas veces no puede ganar un juicio de amparo. Eso se dice por lo menos –soy juez, no puedo hacer algunas afirmaciones, así que lo pondré como algo que se dice en el medio público.

La cláusula de relatividad de las sentencias de amparo significa que las sentencias, la resolución de amparo no genera efectos para todos, no genera efectos *erga omnes*; eso lo saben ustedes muy bien. Pero si el am-

paro procede contra una violación a la Constitución y la Constitución es la norma más general y abstracta de todas porque tutela a todos los ciudadanos, ¿por qué si se acredita una violación a la norma constitucional, no aplica para todos? No tiene sentido. Y sin embargo estábamos muy orgullosos de las creaciones de Mariano Otero y demás diputados constituyentes. Es verdad que fue un recurso importante, pero tampoco tan mexicano; tiene que ver con el *habeas corpus* inglés y con el recurso de manifestación de personas aragones. Dice un amigo, integrante de un órgano constitucional autónomo –por cierto, el doctor Francisco Javier Acuña, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai)–, dice –claro, mexicanizado– que el juicio de amparo bien pudo haberse llamado de *auxilio* o *socorro*, y sería la misma cosa, pero el punto es que no protegía a todas ni a todos. Y otra cuestión delicada: el juicio de garantías, el amparo, no procedía en materia política; luego entonces se consideraba que los derechos políticos no eran derechos fundamentales; mucho menos, humanos.

Y entonces en una democracia, ¿cuál sería el primer derecho que tiene la persona en la *cité*, en la polis, digamos? Bueno, sí, la vida y la libertad, “déjeme usted vivir y caminar por las calles”, está bien, pero ¿y ya un poquito más sofisticado y desarrollando las potencialidades de la persona humana? ¡Hombre, los derechos políticos! Si no nos ponemos de acuerdo y no podemos participar todos igualmente, pues ya no tenemos una democracia. Si alguien viola ese derecho mío de poder participar y tengo un tribunal establecido con una norma preestablecida para poder hacer valer mi derecho está bien; pero no encuentro ninguna lógica para decir, en materia político-electoral, que no procede el juicio de garantías de derechos fundamentales. Creo que hay un retraso importantísimo.

De 1917 me voy a 1946 también en materia electoral. Veo la parte administrativa y jurisdiccional. En 1946 se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, integrada por el secretario de Gobernación, otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia, es decir del partido en el gobierno y de otro; había sólo un integrante de la oposición en una comisión de vigilancia del desarrollo de los comicios. Por cierto, esta comisión tampoco tenía efectos vinculantes en sus resoluciones: no servía de nada, jurídicamente hablando.

El contencioso político o la autocalificación de las elecciones se daba en el seno de la Cámara de Diputados desde 1824. O sea, prácticamente

desde Cádiz, del 12, la primera Constitución, del 24 y hasta 1986 –una vergüenza, creo yo, hablando como profesor de Derecho constitucional, no como un integrante de un órgano del Estado–; y en 1977 se incorpora el derecho de reclamación ante la Corte por parte de este colegio electoral que calificaba o autocalificaba las propias elecciones.

Entonces, el primer acto de los diputados cuando tomaban posesión era decir “compañeras y compañeros, ¿están ustedes de acuerdo en que fuimos electos válida, constitucional, legal y legítimamente?”, y todos decían “¡Sí!” “Perfecto, luego entonces fue válida la elección. Sigamos con lo que sigue, califiquemos ahora la elección del señor presidente de la república”, que también por aclamación se hacía. En 1977 se incorpora este recurso, la reclamación ante la Corte, pero tampoco tenía efectos vinculantes; el recurso, en términos normativos, no servía absolutamente de nada.

En 1917 –me voy a la columna de transparencia o acceso a la información– pues no existía nada parecido; lo más similar era el derecho de petición, una *chulada* también porque en el artículo 8º se establecía la obligación de todos los que somos servidores públicos de responder por escrito, si es que nos formulaban por escrito y de manera respetuosa –decía la Constitución–, a una petición, no teniendo que responder lo que se nos preguntaba sino sólo haciendo que recayera a acuerdo. O sea, uno podía decir “no te doy lo que me estás pidiendo” y con eso quedaba satisfecha la obligación y el derecho de aquel que pidió. Y decía “en un plazo breve”; la Corte –otra Corte, quiero aclarar, muchas épocas atrás– interpretó por *breve* alrededor de un año. Entonces un ciudadano o una ciudadana podía pedir algo a cualquier autoridad, de manera respetuosa y por escrito, por supuesto; y la autoridad tenía un año para responder “pues fijate que no te lo doy”. Asunto zanjado normativamente y ya no había más, porque existía una jurisprudencia de la Corte que ponía límite a esto.

De 1946 me salto a 1973 –en la parte administrativa electoral–, cuando se crea el organismo llamado Comisión Federal Electoral, principal antecesor del IFE y del ahora Instituto Nacional Electoral (INE); también contemplaba a los partidos políticos. Fue un logro muy importante, pero lo seguía presidiendo el secretario de Gobernación.

Me voy a la parte contenciosa-electoral o jurisdiccional electoral. En 1986 se derogó el recurso de reclamación ante la Corte y se incorporó en rango constitucional por primera vez la posibilidad de contar con medios de impugnación electorales. Se creó un tribunal contencioso

electoral, el llamado Tricoel, pero era un órgano administrativo con funciones materialmente jurisdiccionales; y aquí se empieza a mezclar el Estado con funciones que tienen que ver materialmente con una dinámica estatal y con un diseño orgánico distinto. Somos barrocos los que diseñamos instituciones o los que hemos tenido esa oportunidad; no sé por qué, pero así se va haciendo el entramado del Estado. Tan fácil que estaba eso de la división de poderes nada más en dos, como decía Montesquieu, aunque había tres funciones.

Me voy a la columna de transparencia y acceso a la información hasta 1977 –de 1917 a 1977; ojo, ¿eh?–. Se establece en el artículo 6º de la Carta Magna que el Estado garantizará el derecho a la información. Tiene algunas lecturas para efectos periodísticos, pero también suele ser muy general, demasiado abstracto, y no se concreta, digamos, en individualizaciones normativas que permitan realizar un derecho.

De 1946 me salto hasta 1990 en materia de derechos humanos. Se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; bueno, es un antecedente ya muy importante. En 1990 también –fue un año importante en el diseño constitucional mexicano– se crea el IFE. También seguía presidido por el secretario de Gobernación; 1990, ¿eh? –uno, ya con cierta edad, cuando habla de los noventa siente que fue ayer o antier, ¿no? La verdad es que no lo veo tan lejano, así como dato histórico–, y tanto el IFE como la CNDH eran presididos por el secretario de Gobernación.

Hoy sería impensable. Hoy ya un muchacho o una muchacha en licenciatura –promedio, no muy intelectual, que no se meta mucho en las clases de Historia en la licenciatura, que se le va de largo este dato– diría después “¡pero cómo es posible, hombre, no creo que estuviesen presididos por el secretario de Gobernación! ¡Eso va contra toda la naturaleza de la propia institución!”. Pues sí, mi *cuate*, se te pasó de largo la clase de Historia, ¡sí que estaban presididos por el secretario de Gobernación!

Sigo avanzando en la misma columna. En 1992, como ustedes saben, la CNDH se convierte en un órgano constitucional autónomo. Ahora me voy hasta 1996, al administrativo-electoral. El IFE se convierte en un órgano constitucional autónomo e introducimos –a mí me parece una barbaridad el término– la *ciudadanización* en los órganos del Estado. Como si a los servidores públicos nos trajeran de Marte y no fuéramos ciudadanos o no sé cómo lo ven; pero sí con una connotación

que me parece muy triste, que es la de separarlos o la de concebirlos de una manera diferente al resto de los servidores públicos. Es verdad que el presidente del órgano de transparencia de la ciudad de México ve por los derechos de los ciudadanos; pero es igual de ciudadano que los diputados, los jueces o cualquier otro servidor público e igual de ciudadano que los ciudadanos a los cuales sirve. Pero creo que es un elemento cultural importante hablar de órganos ciudadanizados. Ahora se quejan de que en algunos órganos, que los ven más *partidizados*, se ha restado la ciudadanización de la propia integración.

Fíjense ustedes cómo son premisas que se usan como si fueran vasos comunicantes, pero que en realidad nada tiene que ver una cosa con la otra: si un integrante de un órgano constitucional autónomo tiene un corazoncito que le late más que otro, eso no lo hace más o menos ciudadano; pero la ciudadanía y la masa crítica así lo ve. Ése que siempre vota por un partido político es menos ciudadano; estamos desnaturalizando un órgano del Estado, dice la prensa, porque es menos ciudadano al tomar tal o cual resolución. Creo que tenemos como perdidos, por lo menos en el discurso público y en muchas ocasiones –no siempre– los papeles y los integrantes del Estado.

En 1996 se integra el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y ya se consideran como mecanismos constitucionales de protección de derechos fundamentales las resoluciones; y son definitivas e inatacables. Es decir, hasta ese momento –creo yo– se considera que los derechos político-electorales son derechos fundamentales; y los derechos fundamentales, amigos míos –déjenme descubrir el hilo negro–, son derechos humanos, nada más.

En una charla que tuve con la ganadora del premio Nobel, Rigoberta Menchú, quien tiene una lucidez asombrosa, me decía que los derechos humanos deberían preocuparnos a todos los humanos porque somos humanos. Pues sí, fíjese usted que sí. Pero en la Constitución no estaban los derechos humanos para todos los humanos; bueno, o esa lectura hago yo, digamos, de los epígrafes que tenía nuestra maravillosa Carta Magna de 1917.

Me voy a la columna de acceso a la información. Hasta 2001 –o sea, de 1917, nada; en 1977 se crea la frase de que el Estado garantizará el derecho a la información–, hasta 2001 empieza la inquietud de regular el acceso a la información. Hay un primer experimento en Guadalajara, en Jalisco, que me parece muy malo y tímido, la verdad –o así nos pareció en ese momento; ya se corrigió, desde luego, ya es otra la diná-

mica-. Hubo un grupo de profesores que fuimos a un congreso sobre el derecho de acceso a la información. Saliendo hicimos un decálogo, o sea las conclusiones del congreso; declaramos que México necesita una ley de acceso a la información –gran descubrimiento académico, ¿no?, nos rompimos los sesos ahí-, coincidimos todos en ello y decidimos ponerle acción para que no fuera una clásica declaración de quienes terminan un congreso académico. Hicimos una comisión técnica para redactar un proyecto de ley.

Nos preguntó después la historia que les estoy contando una periodista de *The New York Times*, Ginger Thompson:

–¿Y ustedes qué, cómo se llaman?

–Pues no, no tenemos nombre.

–¿Y de qué universidad son?

–De muchas, públicas y privadas.

–¿Están en algún partido político?

–En ninguno.

–¿Quieren algún cargo?

–Nada.

–¿Y entonces?

–Queremos una ley de acceso a la información y que se apruebe.

Se sumaron medios de comunicación, creo que fue un acto sin precedentes, *Reforma*, *El Universal*, *La Jornada*, *Proceso*, Televisa, TVAzteca, radiodifusoras... más de cien medios de comunicación a nivel nacional en todas las entidades de la república. En este grupo técnico estábamos varios profesores, nos pusimos a redactar y logramos nuestro proyecto de ley.

Hicimos una travesura: le hablamos a los líderes del Congreso de la Unión, de la Cámara de Diputados, para irles a llevar nuestro documento. Nos dijeron “¡Sí, hombre, tráiganselo!”, y llegamos con todos los medios de comunicación. Así que pusieron una salita ahí, unos micrófonos y sacaron las jarras de agua y el café. Los líderes parlamentarios de ese tiempo eran Martí Batres del PRD, Beatriz Paredes del PRI y Felipe Calderón del PAN. Nos *echamos un rollo*, les presentamos eso, y en un acto también sin precedentes en la historia, los partidos de oposición –era el sexenio de Vicente Fox– dijeron “este proyecto ciudadano lo vamos a signar como iniciativa propia”.

El Ejecutivo federal había presentado una iniciativa de Ley Federal de Transparencia que se había redactado en la Secretaría de la Función Pública y en la Dirección de... –la que ve las normas oficiales en Eco-

nomía, que estaba ahí Sergio López Ayllón, un académico muy serio e importante-,¹²⁷ pero la verdad es que la iniciativa era mucho más tímida. Uno cuando está en el ejercicio del poder se vuelve menos temerario, la verdad, ¿no? –o eso me ha pasado a mí, no sé cuál sea su caso–; pero cuando era profesor aguerrido –tenía pelo en ese tiempo– le entraba yo durísimo y decía “es muy mala y tímida esa iniciativa, no tutela nada”. Claro, no era yo consciente de la progresión que se necesita para implementar leyes, también lo digo textualmente.

El caso es que el secretario de Gobernación, Santiago Creel, llamó a los líderes de oposición de la Cámara de Diputados y les dijo “negociemos las iniciativas”, como siempre ocurre en la deliberación parlamentaria; y también en un hecho sin precedentes, los líderes de la oposición nos dicen “sí, pero que negocien estos profesores que hicieron la ley”. Y nos sentamos en la Cámara de Diputados a negociar con el gobierno federal lo que fue la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 2001, se aprueba en 2002 y entra en vigor en 2003. Hablando de datos históricos, yo les decía que estos términos no aparecían en la Constitución general de la república cuando se expidió en 1917.

Quando empezamos la negociación nos dijeron: “hay algunos temas que son imposibles de meter, no están en la mesa. No hay acceso a la información para partidos políticos, no entran los sindicatos, no va a ser general la ley, no entra a la Constitución”. Esto fue en 2002 –fue *antier* también, ¿no?–, no había esto. Hoy hablamos así como una cuestión cotidiana sobre el derecho de acceso a la información en posesión de sindicatos, si se está violando la Constitución, si procede el amparo. Tenemos un planteamiento de problemas distinto por las dinámicas del Estado; en 2002 no había absolutamente nada de esto.

En 2006 hubo una reforma importante en materia electoral y en 2007 se reformó el artículo 6º de la Constitución y estas dinámicas del acceso a la información ya son un derecho fundamental. Y terminaría diciendo que en 2011 se reformó el artículo 1º de la Constitución y nos viene a redimensionar por completo las dinámicas públicas del Estado mexicano; nos quitan esta idea de soberanía al estilo del *jaimaicón*, ¿no?

¿Se acuerdan ustedes de un jugador que fue a una gira de preparación para un Mundial, me parece que en Londres; que era muy bueno

¹²⁷ N. del E.: Se refiere a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

en su equipo, pero justificó su desastroso desempeño en la selección porque extrañaba a su *mamacita*, llevaba un mes sin comer birria y porque la vida fuera de México no era vida? Nosotros nos sentíamos muy soberanos y proclamábamos esta máxima juarista: “entre los ciudadanos como entre las naciones el respeto al derecho ajeno es la paz”, y el mal leído artículo 133: “esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y los tratados internacionales serán la ley máxima de toda la Unión”; sí, pero cuando el tratado vaya contra la Constitución, no. Entonces no es tan máxima. Eso y los documentos internacionales signados por el Estado mexicano de protección de derechos fundamentales no servían absolutamente para nada si se oponían a la Constitución; pero acuérdense que en la Constitución no había protección de amparo para derechos fundamentales, para derecho de petición, para acceso a la información. Bien, entonces los tratados internacionales eran un poco, creo, algo que sobraba.

Ahora todos los servidores públicos somos responsables de las violaciones a derechos humanos desde la Constitución por el artículo 1º. No sé cómo lo lean ustedes, pero hoy las dinámicas son completamente diferentes. Hoy hablamos con otro lenguaje y vivimos desde otra perspectiva la cuestión pública. Hillary Clinton entregó sus correos electrónicos por ser información pública. La misma señora Clinton hizo en 2012 una declaración de lo que es el gobierno abierto.

Hoy México preside la Alianza para el Gobierno Abierto. En el tribunal que integro –somos muy barrocos con los nombres: la Sala Superior del TEPJF –casi era S. de R. L., ¿no?– tenemos un programa para hacer el tribunal abierto. Creo que eso está bien. No compramos un lápiz que no pueda rastrearse, decir cuál fue el proceso de licitación; grabamos los comités de adquisiciones y se pueden ver en internet; las sentencias están en 24 horas arriba en la red. Eso lo tenemos que hacer; tenemos que solucionar algunas cuestiones nuevas que nos ponen en conflicto:

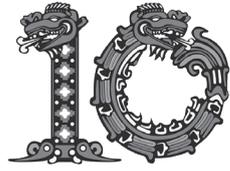
- ¿Los ciudadanos independientes son sujetos obligados a las leyes de transparencia, presidente?¹²⁸ Supongo que sí.

¹²⁸ N. del E.: Interpela a Mucio Israel Hernández, comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, quien funge como moderador.

- Cuando son precandidatos, ¿son sujetos obligados? Yo supongo que sí, pero no tenemos el mecanismo diseñado para entrarle.
- ¿Tengo derecho a saber quién financia a un candidato independiente? Supongo que sí.
- ¿Tengo derecho a saber cuáles son las dinámicas de un partido político para meter a más señores que señoras? Supongo que sí.
- ¿Esta persona transexual de la que hablé al principio tiene que ir a través de una acción afirmativa por derecho de género o no? ¿Legalmente se va a definir, para efectos de acción afirmativa –una ayudadita por parte del ordenamiento jurídico– con el nuevo género o con el anterior? Creo que son cuestiones que tenemos que resolver.
- ¿El mecanismo de rendición de cuentas es suficiente, tan sofisticado como lo que está haciendo el INE? ¡Hombre, por supuesto que no, si la *transa* está en el dinero que dan afuera de las casillas! Eso creo, eso me dicen a mí en el Tribunal. Yo no puedo conocer porque no está en el expediente, me hacen juicio político; se llama debido proceso, y es anterior a nuestra Constitución. Es decir, sólo puedo resolver lo que tengo en el expediente, pero es traumante verlo así.

¿La historia es aburrida? Pues creo que no tanto. Hay que hacer conciencia. Faltan muchísimas cosas por hacer, no cabe duda; pero no estamos ni remotamente como cuando empezamos con la Constitución que celebraremos el próximo año.

Son muy amables por su atención.



**CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS PÚBLICOS
AUTÓNOMOS**
— CIUDAD DE MÉXICO —
2015

MESA DE REFLEXIÓN:
DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

Relatoría de la mesa de reflexión

*Diana Gutiérrez Tapia**

Aspectos generales

- Tema: Democracia y transparencia.
- Moderador: Carlos Brokmann, investigador en derechos humanos del Centro Nacional de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).
- Ponentes: Silvia del Carmen Martínez Méndez, consejera electoral del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí (ponencia 1); Luis Roberto Ávila Prado, titular de la Unidad de Transparencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo (ponencia 3); Myriam Georgina Alcalá Casillas, profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (ponencia 4); Carlos de la Rosa Ariza, visitador adjunto de apoyo de investigación en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (ponencia 5); María Arévalo Anguiano, integrante de la Oficina de Información Pública de la CDHDF (ponencia 6); y Antonia Camargo Pacheco, secretaria académica de la División de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Sonora (ponencia 2).

El tema central de la mesa, que contó con la participación de seis ponentes, versó sobre diversas limitaciones, áreas de oportunidad y aspectos que se deben abordar en la implementación que realicen los

* Subdirectora de Planeación Estratégica de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

organismos públicos autónomos de la ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015, atendiendo al derecho de acceso a la información. Asimismo, se abordó lo relativo a la homologación de los procesos electorales federales y de las entidades federativas.

Desarrollo de la mesa

La mesa inició aproximadamente a la 16:10 horas, con la presentación de los ponentes por parte del moderador, Carlos Brokmann.

La primera ponencia tuvo como título “El fortalecimiento de la autonomía de los organismos públicos locales electorales”, en la cual se habló de las dos razones principales por las que se desarrolló la reforma electoral: fortalecer una autoridad nacional electoral y retirar las funciones más controvertidas a los órganos locales que pusieron en duda su imparcialidad. En este sentido, se analizó la experiencia del proceso electoral 2014-2015 con el fin de mejorar los procesos subsecuentes y fortalecer a los institutos locales electorales, siendo los temas clave la falta de homogeneidad entre la legislación general y las locales en materia electoral y los recursos asignados para cada uno de los procesos. Para las elecciones federales de 2015, el Instituto Nacional Electoral (INE) solicitó un presupuesto de 18 572 millones de pesos y el presupuesto para los organismos públicos electorales estatales (OPLE) ascendió a 13 452 millones. Ello refleja que sólo para las elecciones federales el presupuesto fue mayor que el presupuesto destinado a las elecciones de las entidades locales, aún cuando en materia federal sólo se eligieron diputados y en las entidades federativas hubo hasta tres elecciones (gobernador, presidentes municipales y diputados locales).

Como parte de las conclusiones, la consejera Silvia del Carmen Martínez indicó que para tener éxito en los procesos electorales de 2016 se tendría que, en primer término, homologar de manera adecuada las legislaciones locales con la general para determinar las reglas del juego, ello previo al proceso electoral, y así generar certeza a los actores que participan en él. En segundo lugar, establecer mecanismos que aseguren a los OPLE que puedan llevar a cabo su actividad y adecuar sus necesidades al presupuesto autorizado por cada entidad federativa. Y por último, y el tema más importante, debería considerarse la posibilidad de que las atribuciones de capacitación e integración de casillas

fueran mancomunadas –no sólo su presupuesto; ésta sería la manera más viable para fortalecer a los OPLE y que así puedan cumplir con sus funciones frente a la sociedad.

La segunda intervención titulada “Los costos de la transparencia y el acceso a la información en el estado de Sonora” contextualizó la importancia y trascendencia del derecho de acceso a la información para la consolidación de nuestro país y las entidades, refiriendo que las administraciones públicas generan y otorgan la información creada a través de sus operaciones diarias, siendo los costos un factor fundamental que requiere ser detenidamente observado. En este sentido, se comentó que el ejercicio del derecho a la información conlleva a practicar un proceso de intercambio de documentos entre los entes de gobierno y ciudadanía, el cual puede generar un costo de reproducción cuando el solicitante lo requiera y solicite; por ello los gobiernos establecen en su Ley de Ingresos los costos de reproducción de la información, estableciendo márgenes muy altos que impiden que se acceda fácilmente como se marca en el artículo 6º constitucional, fracción 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”.

Por lo anterior, se deben detectar las deficiencias en el establecimiento de costos dentro del proceso de ejercicio del acceso a la información para que de esta manera se contribuya a la buena práctica de este derecho. Un ejemplo de la disparidad en los costos para la reproducción de la información en Sonora se encuentra en los municipios que cumplen con la accesibilidad en el ejercicio del derecho a la información. Por ejemplo Suaqui Grande, que establece costos bajos y equitativos en copia simple, lo que arroja un costo de 50 centavos; por otro lado, el municipio con el costo más alto en copia simple es Empalme, con un costo de 77.81 pesos. Finalmente concluyo con las recomendaciones siguientes para el caso particular del estado de Sonora:

- Establecer un sistema de control de costos en función de los verdaderos materiales utilizados para la reproducción de copias simples y la certificación de documentos, vigilado por un comité formado por la sociedad y organismos no gubernamentales.
- Hacer un estudio previo con valores del mercado actual, en el cual se arroje un valor promedio.
- Crear un solo artículo para los 72 municipios.

- Instaurar a la Comisión de Transparencia, Comunicación y Enlace Social como la verificadora de los costos establecidos dentro de las leyes de ingresos por cabildo; y una vez revisada por dicha comisión turnarla para su aprobación.
- Total apego a las leyes de transparencia y acceso a la información.

La tercera ponencia estuvo a cargo de Luis Roberto Ávila Prado. Se tituló “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: una ley que contiene y exige valores”, y en ella se indicó que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTaip), recientemente publicada, busca con sus contenidos ser garantizadora y portadora de valores (dimensión axiológica del derecho) como: honestidad, justicia, profesionalismo y valentía, por citar algunos.

Una reflexión básica sobre este tema fue que los valores inmersos, no directamente expresados, en dicha ley son, además de los citados, la valentía y el profesionalismo, este último materializado en el artículo 70 de la LGTAIP que establece como obligaciones de los sujetos obligados el publicar, entre otras cosas: las metas y objetivos de las áreas de conformidad con sus programas operativos; los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones deban establecer, y los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados. Por lo anterior, se exige un mayor profesionalismo y dedicación a quienes ocupan un lugar dentro de la administración pública, pues les demanda indirectamente ya no sólo ir a sentarse detrás de un escritorio, hacer acto de presencia y cobrar un salario, sino por lo menos diseñar objetivos, darles seguimiento y evaluarlos, lo cual necesariamente generará un avance.

Un problema no resuelto en la ley es que los titulares de transparencia en muchas dependencias tienen un nivel jerárquico inferior al de los titulares de otras áreas, entonces nos preguntamos cómo podrán exigir que se cumplan sus determinaciones. Finalmente se comentó que esta ley exige en cierta manera que los servidores públicos cuenten con altos valores, y que quienes se aparten de ellos en el ejercicio de sus funciones enfrenten consecuencias legales y otras que podemos considerar de tipo moral, como exhibidos mediante la publicación de la lista que señala el artículo 74 de la LGTAIP, en su fracción XVIII.

Para concluir, se indicó que a partir de mayo de 2015 se ha dado uno de los pasos más importantes en materia de transparencia, pues con ella es como tener prácticamente una radiografía de cada sujeto

obligado, lo que exigirá mayor apego a la ley y sobre todo mayores valores, ética y moral para sus integrantes.

La cuarta participación se tituló “Derecho a la información, pluralismo y acceso a medios *vs.* concentración mediática”. Ésta se concentró en el derecho a la información desde el pluralismo informativo y el acceso a medios, y la concentración mediática como parte del pluralismo en y de medios.

Sobre dichos temas se mencionó que el derecho a la información comprende las facultades de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras y a través de cualquier procedimiento (facultades consagradas en los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH).

El derecho humano a la información está contemplado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e insta que toda persona tiene el “derecho al libre acceso a información plural y oportuna”; así como a buscar, recibir y difundir información e ideas por cualquier medio de expresión. También se señala en ese artículo que la obligación del Estado consistente en garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como el correspondiente a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Por ello, para hacerlos realidad, el propio Estado debe establecer condiciones de competencia efectiva para la prestación de dichos servicios.

Para entender los preceptos del pluralismo informativo se indicó que el pluralismo radica en la posibilidad de la existencia del mayor número y diversidad de opiniones e información que lleven a un proceso de libre formación de la opinión pública, y en la posibilidad de que esa variedad llegue al mayor número de personas. Por lo tanto, el derecho a la información y el pluralismo son necesarios para facilitar a los ciudadanos la libertad de recibir y producir conocimiento a través de medios comerciales o gubernamentales.

Como parte de las conclusiones se indicó que para fomentar el derecho a la información el pluralismo y el acceso a medios son necesarios, además de las regulaciones que limitan la concentración de medios de comunicación, las subvenciones a los medios o las ayudas para productores independientes, aplicar políticas que establezcan apoyos al fomentar la pluralidad de títulos y la existencia de medios alternativos;

además de recompensar a las publicaciones cuyo contenido no esté ajustado a las preferencias de lectores potenciales. Ofrecer ayudas directas e indirectas a los medios implicaría la concesión monetaria de subvenciones, siendo selectiva y concediéndose sólo a empresas que cumplan con ciertos requisitos; las subvenciones directas podrían ser por consumo o distribución nacional o internacional, por reconversión tecnológica, por ingresos publicitarios limitados, por ayuda para colaboración y por formación profesional para periodistas, para compensar la competencia de medios audiovisuales, para la promoción de la lengua y la cultura, para la calidad, concesiones para el desarrollo de producción o creación, y concesiones para la colaboración de proyectos conjuntos. Las indirectas podrían aplicarse a través de exención de impuestos, créditos o tarifas preferentes, concesiones sobre IVA, y tarifas postales y de telecomunicaciones especiales.

La quinta ponencia estuvo a cargo de Carlos de la Rosa Ariza. Se tituló “Derecho a la información y accesibilidad en el paradigma interamericano de derechos humanos: principio de no discriminación en la LGTAIP”, y estuvo encaminada a sustentar la inclusión de todas las personas como tarea fundamental del Estado, considerando que toda persona tiene derecho de acceso a la información, sin discriminación por motivo alguno, y que la participación ciudadana es un elemento fundamental para construir una democracia participativa y consolidar gobiernos abiertos donde las sociedades viven mejor.

La implementación de la accesibilidad de la información y el principio de no discriminación en la LGTAIP es sin duda uno de los pasos que se deben seguir en la ruta hacia una globalización del derecho y al goce efectivo de ellos por todas las personas sin distinción. Es compleja la tarea en el tema, no obstante éste es un gran avance hacia la armonización del sistema jurídico con base en el paradigma convencional interamericano.

Se indicó que, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la protección que otorga la CADH al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirma que “del artículo 13 se deriva el derecho de todas las personas de contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación, sin discriminación, por

ningún motivo, inclusive los de religión, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, entre otras”.

Como conclusión se comentó que hará falta la participación ciudadana para ir dando forma a este derecho y hacerlo efectivo. “El acceso a la información es un derecho de los ciudadanos” aunque, más que de los ciudadanos, es un derecho de las personas, por lo que se puede afirmar que el acceso a la información es un derecho humano; “según ha explicado la jurisprudencia, la libertad de información es un derecho en sí mismo, y no solamente una manifestación del derecho a la libertad de expresión del cual forma parte”.

La última ponencia titulada “Transparencia proactiva en la CDHDF” estuvo a cargo de María Arévalo Anguiano, integrante de la Oficina de Información Pública de la CDHDF, quien explicó que la transparencia como una política pública pretende la apertura de la información pública, en un ejercicio de la actividad informativa y de rendición de cuentas, permitiendo tener un control sobre el actuar de las autoridades y generando ciudadanos conscientes e instruidos en el funcionamiento del Estado. Por ello es una práctica que debe estar acompañada de principios éticos para que su desempeño vaya encaminado al mejoramiento de calidad de vida de las personas.

Se comentó que actualmente en la CDHDF se está implementando el proyecto Transparencia proactiva como parte de las políticas públicas llevadas a cabo para impulsar la transparencia y que ésta sea uno de los ejes transversales que rijan el actuar de la Comisión. También se explicó a qué se refieren con transparencia proactiva, viéndola desde dos vertientes: la primera consiste en un tema de la calidad de la información de oficio en donde el objetivo primordial de la CDHDF es no sólo tener la mayor cantidad de información posible dentro de su portal de internet, es decir, no sólo en términos cuantitativos, sino que también se pretende llegar a términos cualitativos de la información. La segunda vertiente se centra en hacer pública la información que pueda tener una utilidad directa para la ciudadanía en el ejercicio del derecho a la información y otros derechos; en el caso de la CDHDF aquella que está directamente relacionada con su primordial función que es la defensa y el fomento al respeto de los derechos humanos.

Asimismo, se refirió que se está creando el programa piloto de un microsítio de internet. Una vez que se tuvo un diagnóstico con las áreas al interior de la CDHDF sobre la información que generan en su labor diaria, la cual tiene una posible utilidad para la ciudadanía y de la cual

muchas veces no existe un canal de comunicación y publicidad directa, se obtuvo una propuesta de la información que lo integraría así como su periodicidad de actualización. De igual forma, se determinaron las características mínimas con que debía contar la información que sería publicitada, de acuerdo con los mismos indicadores de calidad de la información que ya se habían comenzado a implementar en la información de oficio.

Se concluyó diciendo que el derecho a la información ha demostrado ser una herramienta fundamental en el ejercicio de otros derechos y se encuentra vinculado directamente con los Estados e instituciones que desean ser considerados democráticos, por lo que las acciones que se mencionaron en párrafos anteriores son sólo un pequeño paso en su plena garantía; sin embargo, si no se asume un compromiso directo con estos derechos humanos ni se refleja de forma congruente con los propios actos, nunca podrán ser verdaderamente eficaces.

Acuerdos

Se reconoció la necesidad de los organismos públicos autónomos de crear mecanismos para la adecuada implementación y homologación de los criterios que establece la LGTAIP de mayo de 2015; así como escuchar las necesidades de la ciudadanía sobre su derecho de acceso a la información, con el fin de que dicha información y los medios en que se publica sean de fácil acceso y acordes a las demandas sociales.

El fortalecimiento de la autonomía de los organismos públicos locales electorales

Silvia del Carmen Martínez Méndez*

*Una gran democracia debe progresar o pronto dejará de ser
o grande o democracia.*

THEODORE ROOSEVELT

Introducción

Como todos saben, no hace muchos años México se disfrutaba como un país generoso, tranquilo y pacífico; ahora se percibe como una nación que se encuentra dentro de los países con los índices más altos de pobreza, marginación social, desigualdad e inseguridad, y con unas instituciones democráticas desgastadas porque ya no tienen la confianza de la sociedad.

En un intento por disminuir el descontento social y de fortalecer el sistema democrático, el 10 de febrero de 2014 se aprobó una reforma en la que desapareció el Instituto Federal Electoral y se sustituyó por el Instituto Nacional Electoral (INE). Las razones principales por las que se desarrolló la reforma fueron:

- a) Fortalecer una autoridad nacional electoral.
- b) Retirar las funciones más controvertidas a los órganos locales que pusieron en duda su imparcialidad.

* Consejera electoral del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.

Dentro de las estrategias que se pretendieron desarrollar para lograr la nueva estructura político-electoral estuvo la de homologar los procesos electorales federales y los de las entidades federativas. Sin embargo, llevar a cabo una reforma político-electoral que determinó nuevas reglas de actuación para los participantes y organizadores de la contienda electoral, estando tan cerca el inicio del proceso electoral y dentro de un contexto social conflictivo, de desconfianza y de falta de credibilidad en las instituciones de gobierno y partidos políticos, puso en entredicho la eficiencia y efectividad de ese nuevo modelo político-electoral y sobre todo la capacidad de los organismos públicos electorales estatales (OPLE), los que se expusieron como débiles y poco articulados ante este nuevo reto que implica adecuar una reforma político-electoral de esa magnitud.

Una vez concluido el proceso electoral de 2014-2015, es necesario hacer un análisis con la intención de mejorar los procesos subsecuentes y fortalecer a los OPLE; para ello se ponen sobre la mesa de debate algunos de los temas que fueron claves en el proceso que recién termina.

La experiencia del proceso electoral 2014-2015

FALTA DE HOMOGENEIDAD DE LAS LEGISLACIONES GENERAL Y LAS LOCALES EN MATERIA ELECTORAL

La principal estrategia para la correcta aplicación de la reforma político-electoral fue precisamente la homologación de las legislaciones locales con la general, pero ¿se logró? La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) entró en vigencia el 24 de mayo de 2014, 24 días posteriores a la fecha establecida como obligación constitucional y a sólo 130 días de que iniciara el proceso electoral en la mayoría de las entidades federativas.

Derivado de esta nueva ley, el INE se vio obligado a desplegar –en tiempo récord– un trabajo de adecuación, actualización, rediseño y expedición de diversos ordenamientos normativos que reglamentaran las actividades inherentes a sus nuevas funciones antes del inicio del proceso electoral 2014-2015.

Por su parte, las entidades federativas que tuvieron elecciones con modelo de casilla única cumplieron en armonizar su legislación electo-

ral local con la LGIPE, aun cuando tuvieron poco más de un mes para hacerlo. Esa apresurada labor legislativa trajo disonancias entre las leyes locales electorales, las constituciones locales y la LGIPE. Dicha circunstancia se manifestó en las acciones de inconstitucionalidad que se presentaron en Michoacán, Colima, Morelos, Guanajuato, Querétaro, Distrito Federal, Campeche, San Luis Potosí y Chiapas.

Aunado a ello, la autoridad jurisdicción electoral interpretó un papel protagonista en estas elecciones. Ejemplos de ello fue la inaplicación de artículos de las normas locales y la revocación o modificación de acuerdos, convocatorias o lineamientos de los estados de Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán referentes al registro de candidatos independientes que vulneraban el derecho humano de los actores a ser votados.

Otra característica que se observó en este proceso electoral fue la excesiva producción de acuerdos que llevó a cabo el INE con la intención –y a falta de una adecuada homologación legislativa– de que los estados cumplieran con los esquemas previstos por el organismo nacional, lo que obligó a los organismos locales a tomar medidas colosales y de último momento que no se adecuaban a las realidades de las entidades federativas.

Todos esos acontecimientos complicaron a los OPLE la generación de certeza a la ciudadanía sobre las reglas que se aplicarían en el proceso electoral y sembró la duda sobre la profesionalización y autonomía de dichos organismos al no poder tomar decisiones que afectaban directamente a sus estados. Y es que las realidades locales son diferentes a la percepción nacional; el que las facultades determinantes para la organización y éxito de las elecciones estén a cargo de una autoridad nacional y que la rendición de cuentas sobre esa organización permanezca en los OPLE complica el panorama local. Muestra de ello fue la cantidad de recuentos de paquetes electorales que se observó el miércoles siguiente a las elecciones.

RECURSOS PARA EL PROCESO ELECTORAL

Una de las justificaciones para la reforma político-electoral fue la disminución del costo de las elecciones el cual, según la percepción de la ciudadanía, ya era excesivo. Sin embargo, sólo para las elecciones federales de 2015 el INE solicitó un presupuesto de 18 572 millones de pesos y el

presupuesto para los OPLE ascendió a 13 452 millones, lo que implicó un gasto global de 32 024 millones de pesos. Estas cifras son importantes, ya que sólo para las elecciones federales el presupuesto fue mayor que el presupuesto destinado para las elecciones de las entidades locales, aun cuando en materia federal sólo se eligieron diputados y en las entidades federativas hubo hasta tres elecciones (gobernador, presidentes municipales y diputados locales).

¿Cómo afecta que en el nuevo esquema político-electoral se comparan gastos por parte del INE y los OPLE? Primero se tuvo que contemplar, por parte de las autoridades administrativas electorales locales, los costos que generarían las obligaciones mancomunadas, específicamente las referentes a la integración y capacitación de los funcionarios de mesas directivas de casilla. También se debió considerar la homologación de materiales electorales con las características que el INE determinó, lo que conllevó un mayor costo. Prueba de ello fue la determinación del INE de hacer urnas de plástico de polipropileno transparente cuando lo idóneo es que los OPLE puedan determinar, con base en su presupuesto autorizado, las características de los materiales electorales.

Conclusiones

No todo lo vivido en las elecciones de 2015 fue malo, hubo muchas experiencias buenas que deberán rescatarse. Para mí, desarrollar un análisis correcto sobre las elecciones tendría que hacerse sobre una visión de pesos y contrapesos; sin embargo, es difícil hacerlo en tan pocas líneas, pero sí podemos reflexionar sobre los temas que se acaban de plantear. Tenemos que aprender del pasado para construir nuestro futuro y el reto sigue siendo grande; para las elecciones de 2016 hay un total de 948 cargos que se elegirán: 12 gubernaturas, 548 ayuntamientos, 239 diputados de mayoría relativa y 149 diputados de representación proporcional.

Para esas 13 elecciones locales, que no son coincidentes con las federales, el INE seguirá teniendo a cargo la capacitación, la determinación de ubicación de casillas, y la fiscalización de campañas y precampañas con los costos que ello generará para las entidades que tendrán elecciones en 2016, sin la posibilidad de elegir lo mejor para cada uno de los estados y manteniendo la obligación de dar resultados transparentes y expeditos.

Es por ello que considero que para que se tenga éxito en los procesos que nos acercan se tendría que, en primer término, homologar de manera adecuada las legislaciones locales con la general con el fin de determinar las reglas del juego, previo al proceso electoral, y así generar certeza en los actores que participan en él. En segundo lugar, se deben establecer mecanismos que aseguren a los OPLE llevar a cabo su actividad y adecuar sus necesidades al presupuesto autorizado por cada entidad federativa.

Y por último, y el tema más importante, debería considerarse la posibilidad de que las atribuciones de capacitación e integración de casillas fueran mancomunadas -no sólo su presupuesto-, pues ésta sería la manera más viable para fortalecer a los OPLE y que así puedan cumplir con sus funciones frente a la sociedad.

Los costos de la transparencia y el acceso a la información en el estado de Sonora

Antonia Camargo Pacheco,
Modesto Barrón Wilson**
y Rubén González Ibarra****

Resumen

En la actualidad los hechos en torno a la transparencia nos dan visos de la importancia y trascendencia del derecho de acceso a la información para la consolidación de nuestro país y sus entidades, por lo que las administraciones públicas generan y dan la información que producen a través de sus operaciones diarias.

Es de vital importancia el verdadero significado y la usabilidad que se le da a la información obtenida a través de las solicitudes de información, ya que la transparencia puede generar varias líneas de beneficios. Podemos obtener beneficios políticos, profesionales y sociales, siendo así los sociales los que se deben tomar en cuenta para el establecimiento de las normas que regirán este derecho. Sin embargo, en la práctica nos encontramos con obstáculos para acceder a la información pública y uno de ellos se relaciona con los costos establecidos en las leyes de ingresos de los municipios, en función de la reproducción de información cuando un solicitante lo requiere, específicamente en la reproducción de copias simples y certificación de documentos que son las formas más usuales de pedir información y las cuales brindan mayor credibilidad a dicha información. Ahí recae el presente trabajo, pretendiendo hacer un estudio que nos muestre el panorama de los costos reales y hacer un comparativo anual entre los municipios que

* Secretaria de la División de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Sonora, Unidad Sur.

** Profesor de tiempo completo de la Universidad de Sonora.

*** Profesor de asignatura de la Universidad de Sonora.

conforman el estado de Sonora, generando una opinión con base en las funciones de quien crea las leyes y quien las aprueba.

Introducción

El ejercicio al derecho de la información conlleva la práctica de un proceso de intercambio de documentos entre los entes de gobierno y la ciudadanía, el cual puede generar un costo de reproducción cuando el solicitante lo requiera y solicite. Por ello los gobiernos establecen en su ley de ingresos los costos de reproducción de la información, proyectando partidas por otros servicios y productos y estableciendo márgenes muy altos, lo cual impide que se acceda fácilmente como se establece en el artículo 6º constitucional, fracción 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”.

El aprovechamiento popular del acceso a la información es uno de los beneficios más importantes y los logros más altos dentro de la implementación de este derecho. Existen organizaciones que luchan por cumplir estas metas y ayudan a personas que viven en comunidades rurales con pocas posibilidades de desarrollo cultural, económico y social a que lleguen a desarrollar esta práctica. Lo cierto es que en la actualidad la mayoría de las personas que habitan este tipo de sociedad depende de un salario mínimo diario para subsistir y mantener a sus familias, lo cual imposibilita que puedan acceder al derecho a la información y reduce el porcentaje de beneficios para este tipo de población.

La Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Sonora (LAIPES) en su artículo 39 describe lo siguiente:

ARTÍCULO 39. El acceso a la información pública es gratuito. No obstante, la reproducción de los documentos correspondientes autorizará al sujeto obligado para realizar el cobro de un pago o derecho por *monto equivalente al gasto generado por tal reproducción*, el cual no podrá ser superior a la suma de:

- i. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; y
- ii. El costo de envío, en su caso.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir al máximo los costos a que se refiere este artículo.

Por lo tanto, debemos detectar las deficiencias en el establecimiento de costos dentro del proceso de ejercicio del acceso a la información para así contribuir a la buena práctica de este derecho, ya que desconocer dichas áreas de oportunidad propicia que no se cumpla de forma eficiente y con calidad el ejercicio del derecho a la información, y por lo tanto se obstaculice el acceso a la información a personas cuyo ingreso es cercano al salario mínimo.

Sustentación

Para la elaboración del presente estudio se realizó una investigación cuantitativa y exploratoria,¹²⁹ donde se utiliza la recolección y el análisis de datos para constatar preguntas de investigación:

- 1) Se revisaron las leyes de ingresos del ejercicio fiscal 2015, en las cuales se extrajeron los artículos que demarcan el costo del acceso a la información, limitándonos a certificación de documentos y copias simples, que es la manera más usual de pedir información.
- 2) Se elaboró un cuadro comparativo en el cual se establecieron los costos en pesos, ya que la ley lo establece en función del número de veces el salario mínimo general vigente de la zona. Hay excepciones en las que se encuentran ya establecidos en pesos, pero 60% lo hace en función del salario mínimo.
- 3) Después de la estimación y análisis de los costos establecidos se obtienen valores promedios y costos reales, comparando anualmente los costos más bajos y los más altos para que de esta manera se pueda establecer el porcentaje más alto de incremento de un año a otro entre los municipios.

¹²⁹ Roberto Hernández Sampieri, 2014.

Conclusiones

¿Los gobiernos realmente otorgan facilidades para el acceso a la información en el estado de Sonora? ¿Los gobiernos municipales establecen sus costos en función de los materiales utilizados en la certificación de documentos por hoja?

No, la mayoría de los municipios tiene los costos establecidos para acceder a la información con márgenes muy altos e inalcanzables para las personas que trabajan por un salario mínimo diario, impidiendo así su desarrollo social, cultural y económico. Además, el Congreso del Estado no toma en cuenta lo establecido en las leyes para el establecimiento de los costos, los cuales deben ser calculados en función de los materiales utilizados, y que está en la obligación de reducir al máximo los costos.

¿Los costos establecidos en las leyes de ingresos están en función del acceso gratuito?

No, los costos están establecidos mediante proyecciones de recaudación. Se solicitó a una muestra de los 72 municipios (Navojoa, Álamos, Etchojoa, Huatabampo, Benito Juárez, Guaymas y Hermosillo) en la presente investigación que se nos enviara un prorrateo de costos para la reproducción de copias simples y certificación de documentos con el fin de verificar su criterio en el establecimiento del cobro. Teniendo como respuesta a nuestra solicitud, sólo el artículo que establece los costos dentro de sus leyes de ingresos, otros municipios nos contestaron que no contaban con esa información y nos dieron sólo información incompleta y de poca calidad, demostrando así que no cuentan con el estudio de cotización de los materiales para establecer con buenos fundamentos un cobro por la reproducción asociada al acceso a la información.

Por otro lado, existen pocos municipios que cumplen con la accesibilidad en el ejercicio del derecho a la información, como Suaqui Grande, que establece costos bajos y equitativos en copia simple, lo que arroja un costo de 50 centavos, mostrando así un buen desempeño en materia de transparencia. También es importante resaltar que el municipio con el costo más alto en copia simple es Empalme, con 77.81 pesos. Por otra parte, dentro de los costos por copia certificada tenemos a Ures, con 5.38 pesos, siendo el más bajo; y el más alto fue de 210.30 pesos en el municipio de Imuris.

El estado de Sonora avanza cada vez más, el presente estudio arroja varias situaciones. Lo que sí es cierto es la lucha de la sociedad y de los organismos no gubernamentales, quienes trabajan día a día para la responsabilidad social de los servidores públicos y que de esa manera puedan estar en la cima del cumplimiento del acceso a la información. Para ello la presente investigación pretende abrir un panorama de los obstáculos más palpables a la información pública y generar una cultura de cambio en los funcionarios encargados de legislar las leyes que nos rigen; es así que se presentan las siguientes recomendaciones:

- a) Establecer un sistema de control de costos que rijan a los 72 municipios en función de los verdaderos materiales utilizados para la reproducción de copias simples y certificación de documentos, el cual esté vigilado por un comité formado por la sociedad y organismos no gubernamentales.
- b) Antes del establecimiento de los costos, hacer un estudio previo con valores del mercado actual en el cual se arroje un valor promedio que sirva como margen para el establecimiento del valor de reproducción de copias simples y certificación de documentos.
- c) Crear un solo artículo para los 72 municipios dentro de sus leyes de ingresos que contenga todas las posibles vías de petición de las solicitudes en función de los resultados obtenidos a través del sistema de control de costos.
- d) Instaurar a la Comisión de Transparencia, Comunicación y Enlace Social como la verificadora de los costos establecidos dentro de las leyes de ingresos por cabildo; y una vez revisada por dicha comisión turnarla para su aprobación.
- e) Total apego a las leyes de transparencia y acceso a la información.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: una ley que contiene y exige valores

*Luis Roberto Ávila Prado**

Resumen

Es importante crear y perfeccionar la normatividad a efecto de que se constituya en un freno que inhiba las conductas inadecuadas, debidas a la carencia de ética y valores, de los servidores públicos. La transparencia por lo regular es identificada únicamente con la rendición de cuentas y el manejo adecuado de recursos; sin embargo, a raíz de la reforma, en mayo de este año, se constituye en algo más que eso. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), recientemente publicada, busca con sus contenidos ser garantizadora y portadora de valores (dimensión axiológica del derecho) como honestidad, justicia, profesionalismo y valentía, por citar algunos. Esto es algo que se pretende lograr (mundo del deber ser) con la más reciente ley en la materia, particularmente en algunas de sus disposiciones.

El hacer transparentes prácticamente todos los actos de una institución (entre otras cosas la lista de funcionarios sancionados) es un real avance, aunque no suficiente para alcanzar una verdadera democracia, pues para ello habría que trabajarse con otras estructuras que no son sólo políticas, jurídicas y económicas, sino algo más complejo: las estructuras mentales de los seres humanos –lo que tendríamos que dejar a otra disciplina del saber– pues las leyes, por muy buenas que sean, de nada sirven cuando la mente y el corazón humano están podridos.

Enhorabuena por los legisladores que han dado vida a esta ley que representa un gran avance del derecho humano a la información. Aho-

* Titular de la Unidad de Transparencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.

ra viene también un reto para la ciudadanía consistente no sólo en pedir información sino también en saber utilizarla para luchar por una democracia real, que es a la que aspiramos.

Introducción

El derecho es una de las más importantes creaciones humanas cuyo noble fin es, entre otros, *prima facie* lograr la armonía social y la justicia, que al combinarse se traducen en progreso; aunque algunos consideran al derecho como el instrumento perfecto para los perversos intereses de quienes ejercen el poder. Desde luego, y partiendo de una postura axiológica, el derecho tiene que estar, por lo menos en la mayoría de sus áreas (salvo el derecho fiscal o mercantil), impregnado de valores. Hablando de la transparencia, es evidente que ésta se lleva bien con valores como honestidad, lealtad, valentía y profesionalismo; por ello sostenemos que la ley objeto de nuestra reflexión se constituye, por sus matices éticos y morales, en garantizadora y portadora de valores de los que el derecho nunca puede apartarse, so pena de convertirse en frío e inhumano.

Ahora, y siguiendo con este planteamiento, nos preguntamos qué valores podemos identificar en la LGTAIP. Aun cuando no aparecen expresamente referidos en dicha norma, se encuentran inmersos de acuerdo con nuestra personal óptica: la honestidad, la lealtad, el profesionalismo y uno prácticamente en desuso como la valentía.

Iniciemos con la *honestidad*, que para la Real Academia Española es lo justo, lo decente, lo probo, cualidades necesarias para quienes manejen recursos públicos. De ese valor cuya realización depende de un aspecto ético será posible que los recursos lleguen o no a su destino, lo que impactará en el bienestar de miles de seres humanos al tener mejores escuelas, clínicas y otros servicios públicos. Esto embona perfectamente no sólo con la llamada progresividad de los derechos humanos sino también con el respeto a la dignidad humana. Como puede apreciarse, es fundamental el actuar honesto, ético y leal del servidor público, pues impacta en miles de vidas y para ello la transparencia se constituye en una gran aliada.

Muchas veces pensamos que el término dignidad humana, fundamento moral de los derechos humanos, sólo está presente cuando se tortura a una persona; sin embargo, también se lastima la dignidad

humana cuando no se hace claro el destino de los recursos millonarios que manejan las dependencias públicas y cuando no se mencionan las funciones, objetivos y logros de los sujetos obligados.

Otro valor sería la valentía, máxime en estos tiempos que orillan al servilismo a la mayoría de los seres humanos, tanto en el sector público como en el privado. La LGTAIP contiene, desde nuestro punto de vista, algunas normas que alientan a no ser serviles; sin embargo, se carece, como veremos más adelante, de un mecanismo para salvaguardar a quienes se atrevan a ser valientes. Como podemos ver, y es un punto que ponemos sobre la mesa, esta norma que se comenta destaca por erigirse como portadora y garantizadora de valores.

Sustentación

Destacados juristas como Mario Álvarez Ledesma y Víctor M. Pérez Valera ven en el derecho a un garantizador y portador de valores, aunque los términos de pescador o rescatador de valores también nos agradan. Nuestra reflexión básica sobre ese tema es que los valores inmersos no directamente expresados en la LGTAIP son, además de los citados, la valentía y el profesionalismo, este último materializado en el artículo 70 que establece como obligaciones de los sujetos obligados publicar, entre otras cosas, lo que se refiere a continuación:

- iv. Las metas y objetivos de las áreas de conformidad con sus programas operativos;
- v. Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer;
- vi. Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados.

Con lo anterior se exige un mayor profesionalismo y dedicación a quienes ocupan un lugar dentro de la administración pública, pues les exige indirectamente ya no sólo ir a sentarse detrás de un escritorio, hacer acto de presencia y cobrar un salario, sino también por lo menos diseñar objetivos, darles seguimiento y evaluarlos. Esto necesariamente generará un avance, aun mínimo, pero avance al fin.

La valentía es otro valor que podemos relacionar en este caso con el artículo 74, fracción II, inciso g, el cual establece para los organismos de protección de los derechos humanos la obligación de hacer públicas

las actas y versiones estenográficas de las sesiones del Consejo Consultivo, así como las opiniones que emite. ¿Por qué decimos que en esta norma está presente la valentía? Porque si una persona integrante del Consejo Consultivo habla mal de un gobernador, de un secretario de Estado o de cualquier autoridad, dichas personas podrán enterarse de ello, con las consecuencias que eso implica. Por ello, quien a pesar de esto externe sus opiniones será una persona admirable por su valor y no servilismo.

Ahora, la parte interesante en la vida práctica será ver quién se atreve a hacer esto. Para algunos este punto de la ley que nos ocupa no era necesario porque inhibirá las opiniones sinceras de quienes ocupan el cargo de consejero; creemos que esto es una forma de restringir la libertad de expresión en detrimento de los consejos consultivos y sus integrantes. No cabe duda que por tutelar un derecho de la ciudadanía (en este caso a saber lo ocurrido al interior de los consejos) se restringe otro (la amplia libertad de expresión) que debe existir al interior de dichos grupos colegiados. Ni hablar, es el eterno conflicto entre los derechos de unos y los de otros.

En el mismo tenor de la valentía y no servilismo cabe señalar que para los titulares de las unidades de transparencia se exigirá mayor valentía que en años anteriores, ello lo referimos porque ahora deberán llamar la atención del área que no proporcione la información o, en su caso, hasta solicitar la intervención de los órganos garantes cuando el superior jerárquico, que es quien lo pone en el cargo, no cumpla con requerir al omiso. La intención del legislador es buena pero poco operativa, salvo que encontremos a un titular de transparencia que denuncie la omisión de su propio jefe, sabedor de que con esto es muy probable que pierda su empleo, que generalmente es de confianza.

Aquí, un problema no resuelto en la ley es que los titulares de transparencia en muchas dependencias tienen un nivel jerárquico inferior al de los titulares de otras áreas; entonces nos preguntamos cómo podrán exigir que se cumplan sus determinaciones. En el mismo tenor, tenemos la duda de cómo se arropará al titular de transparencia cuando se atreva a denunciar a su jefe ante el órgano garante; esto último es algo que no tiene respuesta en la LGTAIP, cuestión que hace lejana la realización del supuesto señalado en la ley.

Un punto que elogiamos de esta ley es que exige en cierta manera que los servidores públicos cuenten con altos valores. Quienes se aparten de ellos en el ejercicio de sus funciones enfrentarán consecuencias

legales y otras que podemos considerar de tipo moral, como ser exhibidos mediante la publicación de la lista que señala el artículo 74, en su fracción XVIII. Es de aplaudirse esta parte, pues las instituciones tienen el deber de informar a las personas qué servidores públicos representan un peligro dentro de la administración pública por no tener ni la preparación ni los valores que se exigen para quienes desean participar en la difícil tarea del servicio público y sin los cuales no deberían estar ahí.

Conclusiones

A partir del mes de mayo de 2015 se ha dado uno de los pasos más importantes en materia de transparencia, pues prácticamente con ella es como tener una radiografía de cada sujeto obligado, lo que exigirá mayor apego a la ley y sobre todo mayores valores, ética y moral para sus integrantes.

Se fortalecen valores como la honestidad, la lealtad, la justicia, el profesionalismo y la valentía; sin embargo, ahora el reto es también para la sociedad y éste consistirá en saber qué hacer con el universo de la información que tendrá disponible, pues no se trata de sólo tenerla sino también de utilizarla en favor de una sociedad más democrática.

Derecho a la información, pluralismo y acceso a medios *vs.* concentración mediática

Miryam Georgina Alcalá Casillas*

Introducción

El derecho a la información comprende las facultades de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras y a través de cualquier procedimiento.¹³⁰ Estas facultades se encuentran consagradas en los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El derecho humano a la información es contemplado en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); insta que toda persona tiene el “derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas [...] por cualquier medio de expresión”.¹³¹ También señala la obligación del Estado consistente en garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como el correspondiente a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet; por lo que, para hacerlos

* Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

¹³⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (xxi), 16 de diciembre de 1966, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

¹³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 21 de enero de 2016, artículo 6º, párrafo segundo, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

realidad, el propio Estado debe establecer condiciones de competencia efectiva para la prestación de dichos servicios. Consecuentemente, es responsabilidad del Estado ofrecer igualdad de oportunidades; así como proteger y respetar el derecho a la información, el pluralismo y el acceso a medios para promover un Estado democrático.¹³²

El pluralismo informativo radica en la posibilidad de la existencia del mayor número y diversidad de opiniones e información que lleven a un proceso de libre formación de la opinión pública, y en la posibilidad de que esa variedad llegue al mayor número de personas.¹³³ Rallo Lombarte afirma que mientras más fuentes de información haya, mayor es la capacidad de elección de los ciudadanos; los medios son un soporte informativo por el cual una significativa cantidad de público forma su criterio y opinión.¹³⁴

Por lo tanto, el derecho a la información y el pluralismo son necesarios para facilitar a los ciudadanos la libertad de recibir y producir conocimiento a través de medios comerciales o gubernamentales.¹³⁵ En un Estado democrático debe prevalecer el acceso a medios de comunicación que generen las bases para el debate público y para el desarrollo de una opinión pública eficaz;¹³⁶ pues si la opinión pública se determina sólo por algunos medios, se organiza conforme al mercado y como mercancía, desaparece el entendimiento y la utilidad al verse afectada por intereses económicos.¹³⁷

¹³² (Apreza, 2012, p. 4).

¹³³ (Rojas Castell, 2009, 184).

¹³⁴ La legislación sobre las telecomunicaciones en España está pasando por modificaciones que favorecen la concentración empresarial; la competencia en el mercado publicitario y la presencia de numerosas televisoras privadas provocan que las empresas pequeñas deban unirse para sobrevivir. Dos ejemplos se pueden destacar; el primero es el conglomerado mediático Mediaset España, que surge tras la absorción de la televisión en abierto de Prisa; y el segundo es la doble fusión de Cuatro y Tele 5 por una parte, y Antena 3 y La Sexta por la otra. (Rallo Lombarte, 2000).

¹³⁵ (Abel Vilela, 2002).

¹³⁶ (Ruiz-Díaz, 2013).

¹³⁷ (Tuchman, 1983).

Derecho a la información, pluralismo informativo y acceso a medios

El derecho a la información y el pluralismo se relacionan directamente con el acceso a los medios,¹³⁸ pues éste implica para el público poder acceder a los medios y optar entre ejercer o abstenerse de la toma de decisiones como ciudadanos, mientras que para los profesionales de la información consiste en poder ejercer la libertad de expresión y ofrecer a aquél la oportunidad de enriquecer su visión política. Si bien los medios de comunicación no determinan qué pensar, indudablemente sí influyen sobre cuáles temas hacerlo, y esto lo logran a través del empleo de recursos periodísticos como son el tamaño de los titulares, el espacio destinado a las informaciones y opiniones, su duración o extensión, y los protagonismos que presentan. En los medios informativos se genera de manera determinante el proceso de formación de la opinión pública, ya que como fuentes primarias de imágenes trasladan al público pistas sobre la relevancia otorgada a diferentes temas y las expresan a través de factores psicológicos y sociales que pueden realzar o inhibir la influencia mediática y la comunicación pública.¹³⁹

Zamora menciona que la capacidad del sistema mediático para crear demandas, inducir comportamientos, transmitir ideologías, definir la realidad, establecer una jerarquía de prioridades sociales o dotar de significación a decisiones colectivas, los ha convertido en el más potente creador y reproductor del universo simbólico de las sociedades. Las empresas mediáticas poseen la capacidad de convertir en asunto público cualquier cuestión social o privada, o de determinar la opinión pública.¹⁴⁰

España es un ejemplo de pluralismo y acceso a medios. Este país se caracteriza por tener un elevado porcentaje de producción propia de contenidos audiovisuales sin impedir la entrada de programación extranjera. La Ley General de Comunicación Audiovisual funciona como el marco primordial regulatorio del sector. Incluye medios comunitarios sin fines de lucro y formas de organización y de actuar de las compañías en relación con el Estado; establece mecanismos regulatorios que fortalecen la comunicación y las actividades comerciales de

¹³⁸ (Pérez Pintor, 2010, 52).

¹³⁹ (Micó, 2013, 263-264).

¹⁴⁰ (2004, 27).

importancia estratégica; fomenta y promueve la participación social; y estimula el consumo de bienes y contenidos periodísticos, de publicidad y de entretenimiento, nacionales o locales.¹⁴¹

El artículo 20.3 de la Constitución Española (CE) reconoce que en la comunicación social el ejercicio del derecho a la información no puede restringirse mediante censura previa; regula la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantiza el acceso a dichos medios a grupos sociales significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas del país.¹⁴²

La exposición de motivos de la Ley 17/2006 de Radio y Televisión de Titularidad Estatal¹⁴³ garantiza los valores de pluralismo, veracidad y accesibilidad con el fin de contribuir a la formación de una opinión pública informada; y el artículo 1º del Reglamento (CE) núm. 139/2004 establece un recurso antimonopolio y antioligopolio con parámetros económicos¹⁴⁴ que detectan la concentración de medios de comunicación. La Ley 11/1991, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radiodifusión Sonora, señala que es labor del Estado facilitar a los ciudadanos medios de comunicación radiodifundidos de carácter local que amplíen el marco de la pluralidad informativa;¹⁴⁵ mientras que la Ley 10/1988 de Televisión Privada indica que la finalidad de la televisión como servicio público ha de ser ante todo la de satisfacer el interés de los ciudadanos y contribuir al pluralismo informativo, a la formación de la opinión pública libre y a la extensión de la cultura.¹⁴⁶

Se puede afirmar que la situación en México es inversa a la de España, pues como apuntan organismos internacionales, entre ellos la

¹⁴¹ (Vaz, 2013, 711).

¹⁴² Véase Constitución Española de 1978, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 311 el 29 de diciembre de 1978, disponible en <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/index/index.htm>>, página consultada el 14 de abril de 2016. (BAS Portero, 2013)

¹⁴³ Véase Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 134 el 6 de junio de 2006.

¹⁴⁴ (Rodríguez Pardo, 2007).

¹⁴⁵ Ley 11/1991, de 8 de abril de 1991, de organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 85 el 9 de abril de 1991.

¹⁴⁶ Ley 10/1988, de 3 de mayo de 1988, de televisión privada, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 108 el 5 de mayo de 1988, Preámbulo.

Organización de las Naciones Unidas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, respecto a las telecomunicaciones, el vigor, la diversidad y el pluralismo en el debate democrático se encuentran limitados porque el gobierno no promueve la desconcentración de la radio y la televisión ni contribuye a generar un espacio mediático plural y accesible para todos los sectores de la población.¹⁴⁷

A pesar de la reciente reforma en telecomunicaciones queda trabajo pendiente, pues es evidente que aún prevalece la concentración; los pocos y grandes medios predominantes generan una barrera casi impenetrable para la entrada de nuevos competidores, lo que debilita el derecho a la información con una sociedad poco informada, incidiendo en una participación restringida y, como resultado, que los intereses sociales sean disminuidos en la agenda pública. Aunado a los pocos grupos de comunicación existentes, prevalece la falta de espacio en ellos, lo que reduce la aspiración social de disponer de medios que amplíen la oferta informativa y permitan escapar del modelo uniforme que aplican las cadenas comerciales.

Concentración mediática

En la dinámica informativa son necesarios el *pluralismo de medios* y el *pluralismo en los medios*; no sólo debe estar caracterizada por la creación de medios de difusión sino también por la liberalización del mercado de la información mediante el ingreso de nuevos oferentes y la diversidad existente entre ellos. Es innegable, sin embargo, que las empresas de medios afrontan dificultades económicas y técnicas, además de la intervención de los poderes públicos, los cuales autorizan o no su creación; y esto, aunado al hecho de que se necesita una fuerte inversión de capital para crear medios convirtiéndolos en empresas de valor económico, los lleva a ver a la información que proporcionan como una simple mercancía.

¹⁴⁷ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comunicado núm. 11/30, Relator de la ONU saluda el regreso de Carmen Aristegui a MVS, 21 de febrero de 2011.

La CPEUM y el actual marco normativo sobre comunicación social autorizan al Estado a concesionar el uso del espacio aéreo a los medios de difusión para que éstos lo aprovechen con fines comerciales. Para que en México existan medios disponibles, accesibles y plurales el propio ordenamiento prohíbe, en su artículo 28, cualquier práctica monopólica y la concentración en una o pocas manos de artículos o servicios de consumo necesario; y marca sanciones a quienes traten de evitar la libre concurrencia o competencia mutua, en general a todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas, con el perjuicio al público en general o a alguna clase social.¹⁴⁸ El propio artículo 28, en lo referente a las concesiones o permisos, faculta al Estado para otorgarlos a organismos y empresas del sector social o privado con el fin de operar diversas áreas estratégicas, entre ellas la de comunicaciones, con la finalidad de mejorar los servicios considerados prioritarios para el desarrollo nacional, como es el caso de los medios de comunicación.

Sin embargo, la legislación reglamentaria, en este caso la Ley Federal de Radio y Televisión, no considera ni la participación social ni el ejercicio de los derechos ciudadanos;¹⁴⁹ y aunque México ha signado y ratificado tratados internacionales y se ha comprometido a legislar para que sean incorporados en la normatividad, no lo ha llevado a cabo.¹⁵⁰ Es el caso del Pacto de San José, firmado y ratificado por el gobierno mexicano en 1981,¹⁵¹ pues pese a este precepto y a la responsabilidad de los medios para con la población, al explotar un bien público nacional y limitado el Estado mexicano ha permitido que estos medios aprovechen el espacio aéreo con fines comerciales y ha olvidado el servicio

¹⁴⁸ Reformada la denominación por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

¹⁴⁹ Cámara de Diputados, LVII Legislatura, *El derecho a la información en el marco de la reforma del Estado en México*, información relevante sobre medios de comunicación, mayo de 1998.

¹⁵⁰ 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, en vigor a partir del 18 de julio de 1978, artículo 2º: “Si el ejercicio de los derechos y las libertades [...] no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas [...] los Estados Partes [de este acuerdo] 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”.

¹⁵¹ *Ibidem*, artículo 74.2.

público que debe caracterizar a éstos como suyos. Resulta necesario que favorezca a emisoras sin fines de lucro en la obtención de los correspondientes permisos y estimule la producción independiente de los medios de comunicación a través de un fondo público, para así proteger a las audiencias al garantizarles una oferta plural.¹⁵²

Conclusiones

Para fomentar el derecho a la información, el pluralismo y el acceso a medios es necesario, además de las regulaciones que limitan la concentración de medios de comunicación, las subvenciones a los medios o las ayudas para productores independientes, aplicar políticas que establezcan apoyos al fomentar la pluralidad de títulos y la existencia de medios alternativos; además de recompensar a las publicaciones cuyo contenido no esté ajustado a las preferencias de lectores potenciales. Ofrecer ayudas directas e indirectas a los medios implicaría la concesión monetaria de subvenciones, siendo selectiva y concediéndose sólo a empresas que cumplan con ciertos requisitos; las subvenciones directas podrían ser por consumo o distribución nacional o internacional, por reconversión tecnológica, por ingresos publicitarios limitados, por ayuda para colaboración y por formación profesional para periodistas, para compensar la competencia de medios audiovisuales, para la promoción de la lengua y la cultura, para la calidad, concesiones para el desarrollo de producción o creación, y concesiones para la colaboración de proyectos conjuntos. Las indirectas podrían aplicarse a través de exención de impuestos, créditos o tarifas preferentes, concesiones sobre IVA, y tarifas postales y de telecomunicaciones especiales.

Se debe aumentar la transparencia de la industria de la comunicación, garantizando un acceso a la información sobre la propiedad e influencia de las empresas y fortaleciéndose la efectividad de los instrumentos de control existentes, las medidas anticoncentración y la defensa de la competencia. También se ha de asegurar que la concentración de medios no amenace el proceso democrático de formación de opinión, que se mantenga la pluralidad periodística, que se garantice el acceso de nuevos actores al mercado, y garantizar independen-

¹⁵² (Esteinau, 2004, núm. 41).

cia en el desempeño de la función profesional periodística.¹⁵³ Respeto a la dignidad de la persona humana y a los derechos fundamentales ajenos, se debe impulsar el acatamiento de la verdad y fidelidad,¹⁵⁴ la promoción de la cultura, el respeto de la autoría audiovisual y al interés público en la programación, la independencia del operador en relación con patrocinadores de sus emisiones, la confidencialidad y conserva de información, así como la objetividad, transparencia e igualdad en el tratamiento de propaganda electoral.¹⁵⁵

Por su parte, las instituciones públicas y las empresas privadas deben incluir como elemento básico de la responsabilidad comunicativa el bien público y el derecho fundamental de la comunicación y la información, de forma que ninguna instancia infrinja por intereses económicos y mercantiles este derecho.¹⁵⁶ Deben adoptar la responsabilidad comunicativa tanto los agentes y los reguladores institucionales como los dueños productores de industrias e indudablemente los destinatarios, pues todos deben velar por que los procesos, los formatos y los contenidos de los productos comunicativo-mediáticos eviten incurrir en incoherencias y descartar los supuestos que tergiversen la realidad. Los agentes deben construir formatos y contenidos de los discursos de manera que los destinatarios puedan tener una aproximación e interpretación crítica social. Por su parte, los receptores deben considerarse como el elemento principal del proceso comunicativo que requiere de los profesionales de los medios y de los dueños.¹⁵⁷

Los profesionales de la información deben tener el derecho a informar y la sociedad debe tener el derecho a informarse y a ser informada para ser capaces de monitorear las actividades del Estado. Sin embargo, las condiciones del ejercicio periodístico y del uso de las telecomunicaciones deben optimizarse y se deben atender las recomendaciones de organismos internacionales; de lo contrario, será imposible construir un verdadero pluralismo y acceso a medios.

¹⁵³ De ahí que se proteja la cláusula de conciencia del profesional en la Ley 2/1997.

¹⁵⁴ Véase CETT, artículo 7º.

¹⁵⁵ (Cousido, 2001, 31).

¹⁵⁶ (Diazhandino, 1994).

¹⁵⁷ (Nel Lo, 2013).

Derecho a la información y accesibilidad en el paradigma interamericano de derechos humanos: principio de no discriminación en la LGTAIP

Carlos de la Rosa Ariza*

El acceso a la información es una herramienta fundamental para la construcción de ciudadanía.

RELATORES ESPECIALES PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA CIDH

Introducción

El 4 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Esta ley constituye un avance hacia la armonización del sistema jurídico interno con el marco normativo interamericano. Son varios los principios novedosos y de avanzada que se incluyen en materia de transparencia. En este caso me centraré en la inclusión del principio de *no discriminación* en el sistema nacional de transparencia, el cual resulta interesante por varias cuestiones y debido a que es un elemento en la democratización de la vida del país.

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

Sustentación

“El acceso a la información es un derecho de los ciudadanos”;¹⁵⁸ aunque más que de los ciudadanos, es un derecho de las personas,¹⁵⁹ por lo que bien podemos afirmar que *el acceso a la información es un derecho humano*,¹⁶⁰ esto es, de todas las personas: “según ha explicado la jurisprudencia, la libertad de información es un derecho en sí mismo, y no solamente una manifestación del derecho a la libertad de expresión del cual forma parte”.¹⁶¹

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la protección que otorga la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)¹⁶² al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de *buscar, recibir y difundir* informaciones e ideas de toda índole”.¹⁶³ Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) afirma que

del artículo 13 se deriva el derecho de todas las personas de contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación, sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de religión, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, entre otras.¹⁶⁴

¹⁵⁸ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Washington, D. C., CIDH/OEA, 2010, p. 8.

¹⁵⁹ Sobre el tema se recomienda *Derechos y garantías. La ley del más débil*, de Luigi Ferrajoli, quien *grosso modo* sostiene que la categoría de *ciudadanía* ha servido para negar el goce de derechos, por lo que es mejor hablar de derechos de las personas.

¹⁶⁰ La Corte Interamericana de Derechos Humanos así lo ha considerado, de acuerdo con Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*, Washington, D. C., CIDH/OEA, 2011, p. 1.

¹⁶¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008. vol. III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Washington, D. C., CIDH/OEA, 2009, párr. 141.

¹⁶² Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

¹⁶³ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, párr. 76.

¹⁶⁴ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Libertad de expresión e internet*, Washington, D. C., CIDH/OEA, 2013, párr. 98.

La CIDH sostiene que

el derecho de acceso a la información comprende una obligación positiva en cabeza del Estado de brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder, y un derecho correlativo de las personas a acceder a la información en poder del Estado [...] en este sentido, la CIDH ha establecido que el derecho de acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos humanos, particularmente, por parte de los sujetos más vulnerables.¹⁶⁵

“El derecho de acceso a la información adquiere un carácter instrumental usualmente, aunque no necesariamente, asociado a la satisfacción de otros derechos humanos consagrados en la Convención Americana”,¹⁶⁶ y en general de todo derecho vigente en el sistema jurídico.

En el informe *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, la CIDH establece los “estándares en materia de acceso a la información del sistema interamericano de derechos humanos”.¹⁶⁷ Dentro de las obligaciones de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos está la de “adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho de acceso a la información”, por la que

[el] Estado tiene la obligación de adecuar su ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales en materia de acceso a la información, en el sentido de:

- a) implementar un marco jurídico adecuado para tales fines;
- b) remover los obstáculos legales o administrativos que dificulten el acceso a la información;

¹⁶⁵ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, op. cit., p. 18.

¹⁶⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*, op. cit.

¹⁶⁷ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, op. cit., p. ix.

- c) promover la implementación del derecho de acceso dentro de todas las entidades y autoridades que lo conforman –mediante la adopción y ejecución de normas, procedimientos y entrenamiento a las autoridades en materia de custodia, administración, archivo y suministro de la información–; y
- d) en términos generales, adoptar una política pública favorable al pleno ejercicio de este derecho.

Según la Corte IDH,¹⁶⁸ el Estado tiene que adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos protegidos en la CADH, lo cual implica la supresión de normas y prácticas que entrañen violaciones a tales derechos, así como la expedición de normas y prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

Para el caso en estudio, uno de los avances más novedosos de la LGTAIP –atendiendo al principio de no discriminación en el acceso a la información con base en los estándares interamericanos– es que se establecen acciones afirmativas para grupos vulnerables, especialmente para que personas con discapacidad y personas indígenas puedan acceder a la información mediante la figura de los *ajustes razonables*.¹⁶⁹ Dichos grupos históricamente marginados *de facto* han estado excluidos del goce de éste y otros derechos, pues si bien la información se encuentra disponible en la mayoría de los casos les resulta no comprensible.

Así, los ajustes razonables son un parámetro en la obligación de transparencia activa¹⁷⁰ del Estado tratándose de grupos vulnerables, pues esta medida pretende hacer patentes las necesidades específicas de información que pueden tener las personas “debido a contextos de exclusión, marginalización o discriminación, como las personas indígenas, afrodescendientes, adolescentes, las que habitan en zonas rurales y migrantes”.¹⁷¹

¹⁶⁸ Corte IDH, *doc. cit.*, párr. 163.

¹⁶⁹ De acuerdo con el artículo 3º de la LGTAIP, los ajustes razonables son las “modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos”. Los costos por los ajustes razonables están prohibidos por el artículo 17 de dicha ley.

¹⁷⁰ La CIDH entiende este concepto como la obligación del Estado de “suministrar la máxima cantidad de información en forma oficiosa”.

¹⁷¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*, *op. cit.*, p. 17. En el texto original se refiere

“Toda persona que se encuentra en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial. El deber de los Estados de garantizar el suministro de información [...] a los grupos vulnerables [...] combate [...] la discriminación”,¹⁷² la CIDH apunta que

todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.¹⁷³

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, al referirse a la libertad de expresión en internet, considera que este principio debe ser interpretado de forma tal que puedan derivarse las siguientes consecuencias: se deben tomar acciones para promover de manera progresiva el acceso universal no sólo a la infraestructura sino también a la tecnología necesaria para su uso y a la mayor cantidad posible de información disponible en la red; eliminar las barreras arbitrarias de acceso a la infraestructura, la tecnología y la información en línea; y adoptar medidas de diferenciación positiva para permitir el goce efectivo de este derecho a personas o comunidades que así lo requieran por sus circunstancias de marginación o discriminación.¹⁷⁴

exclusivamente a mujeres como un grupo vulnerable; no obstante, bien puede aplicarse para cualquier persona en esa situación como las enunciadas de manera ejemplificativa y no limitativa.

¹⁷² *Ibidem*, párr. 55.

¹⁷³ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º periodo ordinario de sesiones, 2 a 20 de octubre de 2000, principio 2.

¹⁷⁴ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Libertad de expresión e internet*, *op. cit.*, párr. 15.

En el entorno digital, la obligación de no discriminación implica, además de los deberes de acceso y pluralismo^[175] [...] la adopción de medidas, a través de todos los medios apropiados, para garantizar que todas las personas – especialmente aquellas que pertenecen a grupos vulnerables o que expresan visiones críticas sobre asuntos de interés público– puedan difundir contenidos y opiniones en igualdad de condiciones.¹⁷⁶

Al respecto, es pertinente recordar que el artículo 3.1, inciso c, de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad establece el compromiso de los Estados para implementar “medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y *comunicaciones* que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad”. Igualmente, los artículos 9º y 21 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad requieren a los Estados obligaciones específicas para

promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida internet; [...] promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo [...] [y asegurarse de que] las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión.¹⁷⁷

Sin duda es interesante el debate en torno a la accesibilidad de la información. También es importante destacar que la LGTAIP, como se mencionó arriba, establece medidas afirmativas para que las personas que viven con alguna discapacidad puedan ejercer su derecho. Un

¹⁷⁵ En el informe *Libertad de expresión e internet* el concepto de *pluralismo* se describe como “maximizar el número y la diversidad de voces que puedan participar de la deliberación pública es al mismo tiempo condición y finalidad esencial del proceso democrático. En este sentido, las garantías robustas para el ejercicio de la libertad de expresión a través de internet son, en la actualidad, una condición de posibilidad para esa apertura de la esfera pública”. *Ibidem*, párr. 18.

¹⁷⁶ *Ibidem*, párr. 21.

¹⁷⁷ *Ibidem*, párr. 43.

ejemplo de ello es el establecimiento de *formatos accesibles*¹⁷⁸ y señala de manera expresa que a una persona no se le podrá condicionar la información por *motivos de discapacidad*.¹⁷⁹ Establece además que los organismos garantes deben “contar con la información necesaria en lenguas indígenas y formatos accesibles”¹⁸⁰ para sustanciar las solicitudes y atenderlas en la misma lengua; asimismo, les encomienda la tarea de realizar los ajustes razonables necesarios si se tratara de personas con discapacidad, esto es que refuerza esta medida. De igual manera, establece la carga para el Estado de facilitar el acceso y la búsqueda de la información para personas con discapacidad y procurar que la información publicada sea accesible de manera focalizada para personas que hablen alguna lengua indígena.¹⁸¹

Conclusión

La inclusión de todas las personas es tarea fundamental del Estado. Toda persona tiene derecho de acceso a la información, sin discriminación por motivo alguno.¹⁸² La participación ciudadana es un elemento fundamental para construir una democracia participativa y consolidar gobiernos abiertos donde las sociedades viven mejor.¹⁸³ La implementación de la accesibilidad de la información y el principio de no discriminación en la LGTAIP son sin duda pasos a seguir en la ruta hacia una globalización de los derechos y el goce efectivo de ellos por todas las personas sin distinción. Es compleja la tarea en el tema; no obstante, éste es un gran avance hacia la armonización del sistema jurídico con

¹⁷⁸ La ley lo entiende como “cualquier manera o forma alternativa que dé acceso a los solicitantes de información, en forma tan viable y cómoda como la de las personas sin discapacidad ni otras dificultades para acceder a cualquier texto impreso y/o cualquier otro formato convencional en el que la información pueda encontrarse”. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, artículo 3º, fracción xi.

¹⁷⁹ *Ibidem*, artículo 16.

¹⁸⁰ *Ibidem*, artículo 42.

¹⁸¹ *Ibidem*, artículo 65.

¹⁸² *Ibidem*, artículo 15.

¹⁸³ Página de Facebook del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, 6 de agosto de 2015.

el paradigma convencional interamericano. Hará falta la participación ciudadana para ir dando forma a este derecho y hacerlo efectivo.

Bibliografía

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*, Washington, D. C., CIDH/OEA, 2011.
- , *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008. vol. III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Washington, D. C., CIDH/OEA, 2009.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151.
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108° periodo ordinario de sesiones, 2 a 20 de octubre de 2000.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Washington, D. C., CIDH/OEA, 2010.
- , *Libertad de expresión e internet*, Washington, D. C., CIDH/OEA, 2013.

Participación ciudadana y gobierno abierto. Herramientas para el cambio democrático

*Analinn Rivera Delgado**

Introducción

Los efectos indeseados de la estructura institucional y administrativa del sector público son la fragmentación, la inconexión y la dispersión, tanto de las acciones del gobierno como de sus decisiones políticas y su operación administrativa; de sus leyes y reglamentos que no forman un conjunto integrado sino que se mueven en diversas direcciones y distintos ritmos, lo que lesiona la eficacia y la calidad de la dirección gubernamental, y crea puntos de erosión en la relación entre el gobierno y los ciudadanos, circunstancia que se hace evidente en la crisis de representación que vive nuestro sistema político.

La transparencia gubernamental en el marco de un gobierno abierto y en público es ineludible para la democracia. Un orden democrático cuya legalidad genera protocolos auditables, transparencia y rendición de cuentas logra no sólo equilibrios y aceptación social sobre su probidad sino también legitimidad; es decir, el reconocimiento expreso de la ciudadanía como un orden justo.

Si entendemos a la gobernabilidad democrática como la capacidad de dirección esencial para un buen gobierno, la construcción de un diseño institucional para la gobernabilidad democrática sustentada en las prácticas de gobierno abierto implica el establecimiento de procesos ordenados con un entorno institucional fuerte y con participación y cooperación ciudadana para sentar las bases de un régimen de gobierno que involucre la presencia de la ciudadanía y la intervención de ésta en las cuestiones gubernamentales.

* Subdirectora de Investigación del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

Sustentación

La consolidación de un gobierno abierto se ha convertido en un elemento indispensable de la gestión de pública; así como en un requisito esencial de gobernabilidad frente a la ciudadanía que evita el mal uso de los recursos públicos, el secreto, la improvisación, la ineficiencia, la discrecionalidad arbitraria, la opacidad y el abuso en el ejercicio de la función pública.¹⁸⁴

Generar condiciones de gobernabilidad democrática implica crear legitimidad y credibilidad en las instituciones, lograr la transformación de la administración pública federal pero además fortalecer el marco jurídico para la participación, consulta, gestión participativa y evaluación de los poderes públicos que sea capaz de otorgar transparencia en el uso de los recursos públicos, en un marco de corresponsabilidad, respeto y colaboración con los poderes públicos de los tres niveles de gobierno y con las organizaciones de la sociedad.

Gobierno abierto (*open government*) es un nuevo modelo que aspira a fortalecer la transparencia gubernamental, combatir más eficazmente la corrupción, dar mayor injerencia a los ciudadanos en los asuntos públicos, aprovechar el despliegue de las nuevas tecnologías para incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, mejorar la calidad y eficacia, y hacer más eficaz el desempeño gubernamental, sujetándolo a un riguroso escrutinio público.

El gobierno abierto se basa en tres conceptos: la transparencia, la rendición de cuentas, y la colaboración y participación ciudadana en los asuntos públicos. Supone pasar de la democracia representativa a la democracia participativa. Un gobierno abierto es el que hace transparente su información, sus procesos y sus mecanismos de toma de decisiones a la vez que incorpora a la ciudadanía como agente activo en la gobernanza. Abrir datos e información, generar espacios para la participación, incorporar los proyectos pensados y gestionados desde la ciudadanía en el gobierno son algunos de los elementos básicos de una estrategia de gobierno abierto.

¹⁸⁴ Nuria Cunill, “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, PNUD (serie Contribuciones al Debate, vol. II), 2008, pp. 113-138.

Para que el gobierno abierto sea posible se requiere voluntad y decisión política, la apertura de datos públicos en formatos abiertos y una estrategia de colaboración y participación ciudadana.

Con toda claridad se advierte que la transparencia y la rendición de cuentas son el ejercicio de un gobierno abierto que debe permitir que la sociedad conozca cómo desarrollan las actividades que tienen encomendadas; cómo adoptan sus decisiones los gobiernos en los distintos niveles federal, estatal y municipal; cómo gastan los recursos públicos y qué resultados se obtienen de esas inversiones.

Para materializar los derechos ya consagrados en el artículo 6º de la Constitución y adoptar una política pública de transparencia que contemple el diseño institucional de un gobierno abierto, los sistemas de gestión pública y la participación ciudadana, bajo el entendido de que la opacidad, la ineficiencia y la discrecionalidad simplemente ya no son sostenibles en un régimen democrático, se propone:

- Fortalecer a los organismos garantes del acceso a la información pública gubernamental y de la protección de los datos personales.
- Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna, confiable, útil y de calidad. La información no tiene un beneficio real si no es comprensible.
- Fortalecer las capacidades de gestión de las administraciones públicas a través de la provisión de conocimientos y herramientas para el gobierno abierto aplicables a sus propias realidades.
- Promover la difusión e intercambio de conocimiento, información, experiencias y buenas prácticas en temas clave de gobierno abierto que permitan el desarrollo de propuestas de proyectos que redunden en una mayor transparencia, colaboración y participación ciudadana en la gestión administrativa del Estado.
- Apoyar a las entidades, a través de la capacitación a sus funcionarios, para que den mejor cumplimiento a sus compromisos nacionales e internacionales relacionados con el gobierno abierto.

Con esta propuesta, se da un sentido de operatividad y concreción a las tareas gubernamentales con el trabajo de una ciudadanía activa y de servidores públicos, que encuentren en la corresponsabilidad ciudadana, el mayor soporte del ejercicio público y de ampliación de la vida democrática.

La consolidación de las prácticas de gobierno abierto como eje transversal de las políticas públicas es fundamental, porque materializa el compromiso de las comunidades con la transformación de la sociedad e imprime un sello de ética ciudadana a la gestión pública para llevar adelante, de manera concertada, el indispensable proceso de modernización administrativa que, sumado al esfuerzo conjunto de la sociedad, garantice que el desempeño del Estado no pierda el rumbo ético y actúe con eficiencia, eficacia y transparencia.

La participación ciudadana unida al ejercicio de gobierno abierto propicia una alianza política que asegura que el mandato ciudadano y su interpretación en planes y programas rendirán los frutos que establece un gobierno abierto, en público y visible a la ciudadanía. Asimismo, permite superar la disfuncionalidad de las políticas públicas y atender con oportunidad la agenda de preocupaciones ciudadanas, consolidando una plataforma integral que tienda puentes de entendimiento y tolerancia, y acerque la autoridad a los ciudadanos.

Conclusiones

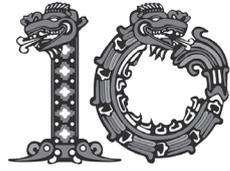
Sin duda el mayor reto para crear condiciones de gobernabilidad democrática consiste en generar mecanismos donde el gobierno y la ciudadanía tengan la libertad y el derecho a participar en las decisiones de los asuntos públicos con el fin de tener mejores resultados, mayor certeza y seguridad de las decisiones colectivas. En la medida en que el poder público sea percibido y se constituya como un poder de los ciudadanos, la gobernanza y las políticas públicas tendrán un valor institucional que se nutrirá de valores democráticos que a su vez se sintetizarán en un gobierno abierto, deliberativo y corresponsable.

La construcción de actitudes de responsabilidad compartida permite generar propuestas sólidas y sustentables para avanzar en la atención oportuna de las demandas y propuestas ciudadanas, y consolidar una plataforma integral de procesos que tiendan puentes de entendimiento para acercar a las autoridades con los ciudadanos.

Lograrlo nos exige ir más allá del discurso mediático para construir un sólido compromiso político a partir de una interacción constante entre el Estado y la sociedad. Los ciudadanos no esperamos más, pero tampoco aceptamos menos.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Cunill, Nuria, “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, PNUD (serie Contribuciones al Debate, vol. II), 2008, pp. 113-138.
- , “La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?”, en Mezones, F. (comp.), *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, Guatemala, BID/Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2006.



**CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS PÚBLICOS
AUTÓNOMOS**
— CIUDAD DE MÉXICO —
2015

MESA DE REFLEXIÓN:
PARTICIPACIÓN SOCIAL, EDUCACIÓN Y CULTURA

Relatoría de la mesa de reflexión

*Itzel Velázquez Flores**

Siendo las 17:50 horas se dio inicio a las ponencias de la mesa de reflexión Participación social, educación y cultura, moderada por Esteban Ángeles Cerón, presidente del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo, y en la que participaron Dania Paola Ravel Cuevas, consejera electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal; Armando Hernández Cruz, presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal; Álvaro García Zamora, director general de Análisis y Gestión del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo; José Francisco Bazán Angulo, enlace territorial de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); Gloria Ramírez Hernández, coordinadora general de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México y Roberto Antonio Reyes Mondragón, visitador adjunto de investigación de la CDHDF.

En su ponencia titulada “Transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto participativo de la ciudad de México”, Dania Paola Ravel Cuevas señaló entre otras cosas que el presupuesto participativo es la manera en que la ciudadanía decide cómo se van a aplicar los recursos públicos en proyectos específicos en sus colonias y pueblos originarios. Dicho presupuesto es por delegación y es un mecanismo de democracia directa que busca invitar a la ciudadanía a que se involucre en su entorno más inmediato; sin embargo, existe un gran desconocimiento de dicha ciudadanía en torno a la existencia de ese presupuesto participativo, por lo que resulta importante fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en torno al presupuesto participativo para

* Analista de responsabilidades de la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

que la ciudadanía pueda dar seguimiento a los proyectos y exista una manera de sancionar a las delegaciones cuando no cumplen con el proyecto que haya ganado en su colonia.

Por su parte, Armando Hernández Cruz, dentro de su ponencia sobre cambios y modificaciones a la estructura legal y político-administrativo de la ciudad de México, señaló la importancia de crear una red de órganos autónomos de esta ciudad, buscando los puntos de coincidencia que existen entre los distintos órganos autónomos –derechos humanos, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y democracia, entre otras-. Para ello los principales retos son cómo lograr que la ciudadanía tome ese carácter ciudadano, la cultura de la legalidad, el respeto a la ley como fuente del modelo de legalización, y la transmisión de valores como la apropiación colectiva del espacio público, pues no asume el espacio colectivo para la toma de decisiones; con el fin de que la ciudadanía se vuelva más interesada en participar en las decisiones colectivas que le afectan, y lograr una cultura de rendición de cuentas, de transparencia y legalidad.

En su turno, Álvaro García Zamora, con su ponencia titulada “Educar y comunicar una alternativa para construir ciudadanía”, manifestó que la democracia debe tener una participación ciudadana activa, ya que en la actualidad existe una crisis en la formación de una ciudadanía participativa y corresponsable, toda vez que los mexicanos no somos educados para aprender a reconocer nuestros derechos ni asumir las responsabilidades que implican su ejercicio.

Asimismo, señaló que la práctica de la ciudadanía está estrechamente ligada a la existencia de una esfera pública en donde podemos convivir como individuos y actuar como colectividad para resolver los temas asociados a nuestra vida en comunidad y los derechos reconocidos en nuestro marco legal. Hizo hincapié en que al surgir los organismos públicos autónomos como una figura que garantiza a la ciudadanía el pleno ejercicio de sus derechos en un plano de libertad, el principal reto al que nos enfrentamos es construir la ciudadanía para que eventualmente cuente con individuos más participativos, creando una estrategia integral y programas para impulsar por todos los medios –libros, televisión, radio, internet, redes sociales– programas y acciones formativas en niños, jóvenes y adultos en general para poder transformar la sociedad en una ciudadanía participativa.

Por otra parte, en su ponencia denominada “Los consejos ciudadanos del ombudsman en México como espacios de participación

ciudadana”, José Francisco Bazán Angulo señaló que los consejos ciudadanos en organismos autónomos de derechos humanos tienen como objetivos delinear las líneas principales de actuación, realizar observaciones a los informes periódicos, solicitar información ampliada en casos específicos, aprobar los reglamentos internos y revisar los presupuestos ejercidos; sin embargo, tales consejos ciudadanos son de carácter honorario y todas las decisiones que toman son de tipo consultivo, por lo que generan cuestionamientos sobre la incidencia de sus atribuciones aunque al final las decisiones las toma el ombudsman. Otro problema es que la composición de dichos consejos ciudadanos es homogénea y poco representativa, además de que existe la falta de publicidad y de transparencia en las sesiones de los consejos, por ser cerradas.

Posteriormente, Gloria Ramírez Hernández, mediante su ponencia denominada “El ombudsman y la participación de la sociedad civil. Espacios de encuentros y desencuentros”, señaló la importancia de la relación entre el ombudsman y los sectores y grupos de la sociedad, toda vez que existe una falta de colaboración integral, pues dicha participación no debe ser únicamente para la presentación de quejas ni para la participación eventual de la elección del titular o la de los miembros del consejo ciudadano, aun cuando la reforma constitucional señale como obligatorio considerar a la sociedad civil organizada en los procesos de elección de los titulares y de los consejos ciudadanos en los organismos públicos de derechos humanos (OPDH). Hizo hincapié en que actualmente el único OPDH que tiene un programa de derechos humanos es la CDHDF.

Por último, se contó con la participación Roberto Antonio Reyes Mondragón, quien en su ponencia titulada “Los derechos culturales, un aporte de transversalidad por la actuación de los organismos públicos de protección de derechos humanos” señaló que la cultura es una expresión de humanidad que representa una exigencia de realización en favor de las personas que habitan y transitan en la ciudad, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar su respeto, protección y garantía, a través de un marco normativo y del uso máximo de recursos para asegurar su eficaz cumplimiento.

El derecho a la cultura se desprende como una posibilidad de desarrollo, paz y equilibrio de desigualdades sociales, al encontrarse relacionada en la efectividad de otros derechos como las libertades de expresión y opinión, los derechos de la infancia, la capacidad de acce-

der al patrimonio cultural, y a la educación. Sin embargo, al analizar que existen mínimas quejas en la CDHDF que se encuentran relacionadas con el derecho a la cultura, resulta necesario que los OPDH realicen estrategias para visibilizar, promover y garantizar la cultura como un derecho humano, con el fin de que los ciudadanos puedan entenderla como tal.

Para finalizar, es importante destacar que todos los ponentes de esta mesa de reflexión coincidieron en que es de suma importancia la creación de leyes de la ciudad para promover una realidad en la actuación, en la construcción de ciudadanía y una reforma política de la ciudad para fomentar la cultura ciudadana en donde debe involucrarse la actuación de los órganos autónomos. Asimismo, resulta necesario realizar campañas eficientes por cualquier medio de comunicación por parte de los distintos organismos para que la ciudadanía conozca sus derechos y obligaciones, con la finalidad de crear una ciudadanía participativa a la que le interesen las decisiones que toman los diversos poderes del Estado.

Transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto participativo de la ciudad de México

Dania Paola Ravel Cuevas

El presupuesto participativo (PP) en nuestra ciudad es aquel sobre el cual la ciudadanía decide respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y los pueblos originarios; los recursos corresponden a 3% del presupuesto anual de las delegaciones. Es un mecanismo que invita a la ciudadanía a involucrarse activamente en la toma de decisiones en su entorno más inmediato; puede ser un pretexto para la construcción de ciudadanía y a la vez que una herramienta de legitimación de los gobiernos. En el caso del PP, la legitimación se concreta en el trayecto que requiere la consumación de los proyectos ganadores; sin embargo, no todos los proyectos opinados favorablemente se realizan. Una de las dificultades en nuestro esquema de PP es su debilidad en la transparencia y la rendición de cuentas.

A modo de evaluación del PP, los datos de un estudio reciente revelan la importancia que le otorgan las y los habitantes de la ciudad. Del total de personas encuestadas, 63% considera como *muy necesaria* la realización de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo,¹⁸⁵ pero sólo la quinta parte sabe que el proyecto ganador ya se está ejecutando. Cinco años después de haberse publicado la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal¹⁸⁶ (LPCDF) y con un cúmulo de experiencias

* Consejera electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal.

¹⁸⁵ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados e Instituto Electoral del Distrito Federal, Resultados de la Encuesta Telefónica de Evaluación del Desempeño Comités Ciudadanos Consejos de los Pueblos 2015, documento interno de trabajo, 2015.

¹⁸⁶ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de mayo de 2004; última reforma publicada el 18 de diciembre de 2014, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-6e0ec50f7f6149a4be543f21106684ee.pdf>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

sobre la implementación del PP, es momento de precisar mecanismos que motiven a la ciudadanía a apropiárselo. Por ello me propongo en esta ponencia esbozar propuestas legales que lo fortalezcan.

Si bien tiene muchas acepciones, el PP se ha definido como la “cristalización institucional de lo que hemos denominado ‘proximidad’”;¹⁸⁷ una herramienta de las instituciones públicas para vincular a la ciudadanía y al gobierno en la toma de decisiones. También se le ha considerado “un medio notable para promover la participación de los ciudadanos en decisiones relativas a la justicia distributiva, a la eficacia decisoria y a la responsabilidad del Ejecutivo municipal y de los delegados elegidos”.¹⁸⁸ Para Valdemir Pires, estas medidas de participación “favorecen el surgimiento de un patrón de relación entre el poder público municipal y los ciudadanos que amplía y ayuda a consolidar la convivencia democrática”.¹⁸⁹ Es notorio el consenso siguiente: a) desarrollado de manera correcta, el PP puede representar una herramienta sana para el ejercicio democrático, y b) a pesar de ser decidido por la ciudadanía, es una responsabilidad más de las autoridades de gobierno. En resumen, se otorga legitimidad a las prácticas gubernamentales.

En algunas experiencias exitosas del PP en el continente destacan la transparencia y la rendición de cuentas, entendiendo a la primera como el “someter la acción de los organismos de gobierno al escrutinio ciudadano”,¹⁹⁰ definición bastante aceptada y una obligación suscrita en la Constitución y en leyes locales. Por su parte, el segundo es visto como un término complementario del primero y de doble vía, pues es tanto obligación de la función pública rendir cuentas como derecho de la ciudadanía exigir dicha rendición.¹⁹¹

¹⁸⁷ Rocío Annunziata, “Proximidad’, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina”, en *Íconos*, núm. 40, mayo de 2011, p. 62, disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50918792004>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

¹⁸⁸ Boaventura de Sousa Santos, *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, Quito, Abya-Laya, 2004, p. 125.

¹⁸⁹ Valdemir Pires, *Límites y potencialidades del presupuesto participativo*, Buenos Aires, 1999, p. 1, disponible en <<http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/L%C3%ADmites%20y%20potencialidades%20del%20presupuesto>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

¹⁹⁰ Paola Vanessa Palma Rojas, “Transparencia y rendición de cuentas en el Distrito Federal: su ejercicio y sus actores”, en *Ensayos*, México, IEDF, 2008, p. 70, disponible en <<http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/ensayo/Ensayos2008.pdf>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

¹⁹¹ *Idem*.

En el emblemático caso de Porto Alegre, Boaventura de Sousa afirmó que “es posible que la transparencia en los gastos municipales, posibilitada por el OP [*orçamento participativo*], haya contribuido a una mayor motivación en el pago de los impuestos”.¹⁹² Encontramos entonces que, ejecutado con transparencia, no sólo puede mejorar el entorno democrático en el imaginario social sino también las prácticas ciudadanas.

En algunos casos no exitosos destaca la falta de transparencia y rendición de cuentas como uno de los factores que condujeron al fracaso. Benjamin Goldfrank, al analizar el PP en países como Guatemala, Perú, Bolivia y Nicaragua, en contraste con Brasil, encontró altos grados de corrupción y clientelismo en su ejecución; factores desde luego prevenibles en un entorno de transparencia.¹⁹³

Para abordar una primera línea de análisis en el caso del Distrito Federal recupero el marco normativo. Los artículos 10, fracción VI, y 203 de la LPCDF expresan que es un derecho ser informada e informado, “tener acceso a toda la información relacionada con la realización de obras y servicios de la administración pública [...] las cuales serán publicadas en los sitios de internet de cada delegación, y proporcionados a través de los mecanismos de información pública” establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal¹⁹⁴ (LTAIPDF); a su vez, las jefaturas delegacionales deberán permitir el acceso.

En la búsqueda por hacer efectivo tal derecho, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF) muestra los datos por delegación de los proyectos aprobados en el presupuesto de egresos y el informe del avance programático presupuestal, relativo al presupuesto participativo.¹⁹⁵ A ello se

¹⁹² Boaventura de Sousa Santos, *op. cit.*, p. 87.

¹⁹³ Véase Benjamin Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, Santiago, 2006, p. 19, disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426201>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

¹⁹⁴ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de marzo de 2008; última reforma publicada el 18 de diciembre de 2014, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-694f880aef4664d7c807939f85f9231c.pdf>>, página consultada el 14 de abril de 2016.

¹⁹⁵ Véase <http://www.infodf.org.mx/escuela/pres_part/proyectos_pp.htm>, página consultada el 14 de abril de 2016. En este sitio se pueden encontrar datos sobre presupuesto de egresos de los años 2011 a 2014, así como el informe de avance programático presupuestal de 2011 a 2013.

adiciona lo establecido en el artículo 54 de la LPCDF: las delegaciones deberán enviar a cada comité ciudadano y consejo de los pueblos un informe pormenorizado sobre el ejercicio del presupuesto, en un plazo no mayor a 30 días naturales posterior a la ejecución, pero la entrega de informes ha sido inestable. El sitio de internet que el Info-DF ha dispuesto muestra inconsistencias en el reporte de las delegaciones: proyectos sin porcentaje de avance ni presupuesto ejercido.¹⁹⁶

El informe de las delegaciones y el sitio de internet resultan recursos para personas expertas: integrantes de comités ciudadanos y consejos de los pueblos, o personas con un capital político peculiar. En la práctica, la ciudadanía participa en el diseño de proyectos que se consultan, opina sobre algún proyecto para su colonia a través de mesas receptoras de opinión o vía remota; sin embargo, cuenta con pocas herramientas para dar seguimiento a la implementación del recurso de los proyectos ganadores, y le resulta aún más distante la rendición de cuentas.

Mi propuesta es acentuar la transparencia y la rendición de cuentas en la normativa local sobre el PP en la LTAIPDF y la LPCDF. Específicamente, en la primera se deben adicionar dos fracciones al artículo 18,¹⁹⁷ que aluden a la responsabilidad de los órganos político-administrativos de brindar información:

¹⁹⁶ Un ejemplo tomado al azar correspondiente a 2013 es el siguiente: la primera colonia en aparecer en la lista de reporte de la delegación Benito Juárez tiene registrado 100% de avance del proyecto (equipamiento de rehabilitación de los espacios para áreas verdes y protección de herrería), para lo cual se designó un monto de 610 950.22 pesos; sin embargo, de este recurso se refiere un porcentaje ejercido de cero por ciento.

¹⁹⁷ Actualmente el artículo 18 de la LTAIPDF dice lo siguiente: “Además de lo señalado en el artículo 14, los órganos político-administrativos, deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan: [...] II. Los indicadores oficiales de los servicios públicos que presten; [...] VI. Sobre el ejercicio del presupuesto deberá publicarse el calendario trimestral sobre la ejecución de las aportaciones federales y locales, pudiendo identificar el programa para el cual se destinaron y, en su caso, el monto del gasto asignado; VII. En el caso de la información sobre programas de subsidio, se deberá considerar toda aquella información sobre los programas sociales; VIII. Los Programas de Desarrollo Delegacionales, vinculados con sus programas operativos anuales y sectoriales y los respectivos indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físico y financiero, para cada una de las metas. Sobre los indicadores de gestión se deberá difundir, además, el método de evaluación con una justificación de los resultados obtenidos y el monto de los recursos públicos asignados para su cumplimiento; y IX. La información desagregada sobre el presupuesto que destinaron al rubro de mercados, así como el padrón de locatarios, nombre y ubicación de los mercados públicos en su demarcación territorial”.

- x. La información desagregada por colonias sobre los proyectos aprobados en el presupuesto de egresos, el informe del avance programático presupuestal, relativo al presupuesto participativo, además de lo señalado en el artículo 25.¹⁹⁸
- xi. Con relación al presupuesto participativo: nombres y cargos del personal de las delegaciones políticas designado para brindar asesoría y apoyo técnico en la elaboración de los proyectos que presenta la ciudadanía; así como nombres y cargos de quienes dictaminan los proyectos que buscan ser opinados.¹⁹⁹

Además, es necesario reforzar las habilidades ciudadanas para la exigencia de rendición de cuentas, debido a que a pesar de que la ciudadanía es la figura idónea en el PP para exigir cuentas sobre las inconsistencias reportadas en la información que ofrece el Info-DF, ésta aún se encuentra en proceso de apropiarse del PP. En este sentido, las instituciones debemos coadyuvar a solventar el vacío que este proceso en ciernes provoca.

En otro orden de ideas, deben ser explícitas las sanciones en la LPCDF ante el incumplimiento de las autoridades encargadas de ejercer el PP. El artículo 197 de la mencionada ley señala que la falta de los informes generales y específicos a comités y consejos por la autoridad²⁰⁰ es sancionable; sin embargo, no se indica la figura que amerita la sanción ni la que dará parte. Para el caso del ejercicio del PP en las colonias y pueblos, la figura sancionable debería ser la jefatura delegacional. De este modo, propongo la adición del siguiente texto al artículo 197, último párrafo:

¹⁹⁸ Actualmente dicha información es solicitada, concentra y pública por el Info-DF; sin embargo, habría mayor difusión de los datos si éstos se colocaran en la página de internet de las delegaciones políticas.

¹⁹⁹ En la actualidad, la convocatoria de consulta ciudadana para el presupuesto participativo que emite el Instituto Electoral del Distrito Federal establece que los nombres de quienes laboran en las delegaciones políticas y asesoran los proyectos sean publicados en los estrados de las 40 direcciones distritales; sin embargo, no hay un mecanismo de transparencia que haga pública la integración de los grupos que dictaminan los proyectos en las delegaciones, lo cual se ha llegado a traducir en suspicacias ciudadanas cuando queda fuera algún proyecto.

²⁰⁰ Jefatura de Gobierno, diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa y jefaturas delegacionales, referidas en lo general, no abona a la especificidad de la responsabilidad.

La omisión de la jefatura delegacional en lo preceptuado en el presente artículo será hecha del conocimiento de la Contraloría General del Distrito Federal, a través de cualquier integrante de un comité ciudadano o consejo del pueblo, y sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciendo como responsable a la o el titular de la jefatura delegacional.

Por último, me referiré al riesgo que representaría colocar en manos de la ciudadanía la ejecución de una parte del recurso del PP, si los comités y consejos ejecutan un proyecto a través del capítulo 4000 (ayudas, subsidios, aportaciones y transferencias),²⁰¹ creando una Comisión de Administración que ejerza, compruebe el recurso e informe.²⁰² El riesgo radica en que quienes participan de comités y consejos no se constituyen en funcionariado público,²⁰³ por lo que no están sujetos al mismo régimen de responsabilidades y de transparencia. Y por ende, el control en la aplicación adecuada de los recursos públicos se torna prácticamente imposible. Esto podría conllevar a la perversión de un mecanismo que busca incentivar la participación por el simple interés de trabajar colaborativamente en favor de la comunidad.

Si como apunto, el PP es tanto un pretexto de construcción de ciudadanía como una herramienta de legitimación de los gobiernos, debemos fortalecer las estrategias de transparencia y rendición de cuentas para caminar hacia el mecanismo de participación que anhelamos. Impulsemos la certeza que amerita un presupuesto que este año es de 823 961 millones de pesos, los cuales deberán estar destinados a cada una de las 1 793 colonias y pueblos de nuestra ciudad.

²⁰¹ El caso más conocido es el de las unidades habitacionales, que no constituyen bienes del poder público del Distrito Federal, en donde usualmente puede ejercerse cualquier otro capítulo (2000, 3000, 5000 y 6000). Véase Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículo 83.

²⁰² Así se establece en el Decreto por el que se expide la Ley de Presupuesto Participativo del Distrito Federal, aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 30 de abril, el cual no se ha publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

²⁰³ La sentencia SUP-REC-069-2013, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señala que la propuesta respecto de que las y los integrantes de la Mesa Directiva no podrán reelegirse deviene en una restricción a un derecho sobre la base de un principio que constitucionalmente está previsto sólo para determinados cargos públicos y no honoríficos, por lo que resulta viable la posibilidad de reelegir a integrantes de los comités ciudadanos, pues ésta no es una autoridad pública.

El ombudsman y la participación de la sociedad civil. Espacios de encuentros y desencuentros

Gloria Ramírez Hernández*

El presente trabajo muestra el esfuerzo por profundizar en el análisis a nivel nacional de la vinculación entre el sistema ombudsman mexicano y la sociedad civil organizada; en este caso nos referimos a organizaciones de la sociedad civil (OSC) u organizaciones no gubernamentales (ONG) y las instituciones de educación superior (IES) que se vinculan con el estudio o seguimiento a esta figura de Estado.

Esta vinculación puede representar un indicador del ejercicio del derecho a la participación de la ciudadanía en las políticas que le conciernen, debido a que las OSC e IES representan a sectores y grupos de la sociedad. Dicha participación es una obligación para las instituciones del Estado. El principio de soberanía que recae en el pueblo encuentra en este derecho su significación.

El derecho a la participación de los ciudadanos a través de las OSC u otros espacios y canales está reconocido en diversos mecanismos internacionales. La mayoría de las legislaciones de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) contempla cierta vinculación con las OSC. Sin embargo, en la práctica se advierte a primera vista una relación acotada.

La inquietud por abordar este tema surge de los estudios y experiencia de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (CUDH-UNAM) en la materia, por lo cual se colaboró en el estudio *La sociedad civil y el sistema ombudsman mexicano. Encuentros y posibilidades de un trabajo en común*, el cual permitió conocer que falta una colaboración integral entre los OPDH y la ciudada-

* Coordinadora general de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

nía. En la gran mayoría de los OPDH de las entidades federativas, la relación de la sociedad civil con el ombudsman es puntual o se ha limitado a la presentación de quejas y eventualmente a la participación en la elección del titular o de los miembros del Consejo ciudadano, aspectos que se estudian en la presente investigación.

Sin embargo, de acuerdo con el marco nacional e internacional, la participación de la sociedad civil en estos organismos es una obligación para el Estado y sus instituciones. Así lo establecen los Principios de París y la Declaración de Belgrado, aprobada en enero de 2011, lo cual fortalece su papel para considerar a esta institución –como diría Maiorano, primer ombudsman argentino– una herramienta de participación ciudadana.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 amplía la participación de la sociedad civil organizada y convierte en una obligación constitucional considerarla en los procesos de elección de los titulares y de los consejos ciudadanos en los OPDH. En este marco es importante identificar los espacios y las actividades de colaboración, seguimiento y articulación del sistema ombudsman con la sociedad civil, conocer el marco jurídico que lo favorece y las buenas prácticas; así como acciones que benefician esta relación y tener herramientas que permitan estructurar planes de trabajo conjuntos.

Los estudios que elabora la CUDH-UNAM tienen el objetivo de aportar elementos que favorezcan el fortalecimiento de la figura del ombudsman como herramienta de la ciudadanía y para la ciudadanía, a partir de un mejor conocimiento de sus funciones, estructura, operatividad, alcances y retos; así como coadyuvar en la participación ciudadana en estos organismos.

El estudio buscó favorecer el vínculo permanente de colaboración entre el ombudsman y la sociedad civil organizada para documentar, generar propuestas y promover sinergias en favor de los derechos humanos. En este sentido, contempla un análisis comparativo normativo de los 32 OPDH de las entidades federativas, así como de sus sitios web y los resultados de una encuesta elaborada desde la perspectiva de la participación ciudadana, enviada a todo el sistema ombudsman mexicano. Los resultados de los OPDH estudiados dan cuenta de un camino aún en construcción y de las dificultades del sistema ombudsman mexicano para consolidar el vínculo de trabajo con la sociedad civil. Para el desarrollo de la investigación se tomaron en cuenta los siguientes aspectos:

Investigación comparativa en la normatividad

Este apartado se enfoca en el análisis de la participación de la sociedad civil organizada prevista en la normatividad de los OPDH. El estudio se centra en cinco aspectos fundamentales:

- Facultad de los OPDH para fortalecer relaciones con la sociedad civil.
- Facultad de los OPDH para celebrar convenios de colaboración con la sociedad civil.
- Participación de la sociedad civil en las elecciones de titulares de los OPDH.
- Participación en la elección de las y los integrantes del Consejo ciudadano de los OPDH.
- Participación de la sociedad civil en la promoción y difusión de los derechos humanos.

Encuesta sobre las relaciones con la sociedad civil

Con el objetivo de identificar las áreas y espacios de colaboración, trabajo, difusión o participación entre los OPDH y sociedad civil se realizó una encuesta digital dirigida a las comisiones y procuradurías de derechos humanos de las entidades de la república mexicana y se obtuvo la información de primera mano para hacer un diagnóstico en la materia.

Para la elaboración del cuestionario se tomaron en cuenta los siguientes rubros: datos generales, acuerdos de colaboración, informes y publicaciones con la sociedad civil, difusión y comunicación, y evaluación e impacto.

El cuestionario fue enviado a 31 de los OPDH, con excepción de la CDHDF y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (que será objeto de una investigación en particular), y se obtuvo respuesta de 19 organismos. La CDHDF fue analizada en seminarios más especializados, entrevistas y visitas de terreno. Esta Comisión ha desarrollado diversos programas de promoción e incluso de incidencia en favor de los derechos humanos en el Distrito Federal, por lo que requería un estudio específico.

El envío se fundamentó en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio de

2002 en el *Diario Oficial de la Federación*, la cual consolida el uso de herramientas para monitorear, conocer y favorecer la rendición de cuentas en los OPDH como sujetos obligados que deben garantizar el acceso a la información, de tal forma que la ciudadanía tenga elementos para valorar su desempeño.

Para los OPDH que respondieran el cuestionario se envió una solicitud con fundamento en los artículos 6° y 8° de la Constitución Política, en materia de acceso a la información, dirigida a la o el titular del organismo y en donde se apelaba al compromiso de la institución con los derechos humanos, motivo por lo cual no fue enviado mediante la Ley de Acceso a la Información Pública.

Investigación sobre los sitios web de cada OPDH y su visibilidad en la vinculación con la sociedad civil

Para este apartado se analizaron los 32 sitios web con la finalidad de identificar a los OPDH que manifiestan tener áreas enfocadas a la vinculación con la sociedad civil, el presupuesto designado y conocer si ha realizado informes o investigaciones especiales en colaboración con ella.

Colaboración entre los OPDH y la sociedad civil, desde la perspectiva de las OSC

Para ampliar el panorama de estudio y conocer la visión de ambas partes con respecto al vínculo de colaboración entre los OPDH y sociedad civil se realizó un cuestionario digital que se envió a OSC, el cual comprendió ocho apartados:

- I. Comunicación e información del OPDH y las OSC e instituciones académicas de derechos humanos.
- II. Publicaciones e informes especiales.
- III. Participación de las OSC o instituciones académicas especializadas en derechos humanos en la elección del ombudsman del estado.
- IV. Participación de las ONG de derechos humanos en la elección de los consejeros del OPDH.

- V. Presentación de quejas y denuncias de casos y/o seguimiento de recomendaciones.
- VI. Colaboración en actividades educativas o de promoción de una cultura de los derechos humanos.
- VII. Consideración de los instrumentos internacionales por parte del OPDH.
- VIII. Otros temas.

En resumen, al conocer este trabajo se puede observar que existen algunos OPDH que han avanzado para consolidar espacios de vinculación con la sociedad civil, pero otros se han politizado en sus relaciones e incluso hay casos en los que existe una confrontación. Si bien no está consolidado ni jurídica ni institucionalmente, la participación ha ido tejiendo un entramado de relaciones que pueden aportar elementos a la causa de los derechos humanos.

Se busca generar mayor conciencia sobre el papel de los OPDH y la función indispensable de su vinculación con la sociedad civil para el fortalecimiento y respeto de los derechos humanos en el país.

Cambios y modificaciones a la estructura legal y político-administrativa de la ciudad de México. La adición de un título al Estatuto de Gobierno que reordene y agrupe a todos los órganos autónomos de la ciudad de México

*Armando Hernández Cruz**

Los órganos autónomos son instituciones creadas para la atención de asuntos que difieren de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, cuya naturaleza jurídica es específica en materias de orden constitucional, atribuciones y funciones que forman parte de la soberanía gubernamental al realizarse por órganos diferentes a los tradicionales.

Dichos entes tienen reconocimiento desde la esfera constitucional atribuyéndoles un conjunto de competencias a través de las cuales el Estado ejerce su poder, independientemente de las tres funciones de los órganos de gobierno. Por ello, aunque forman parte del Estado, son una entidad atípica, toda vez que no se encuentran sujetos a los controles propios de la administración pública; es decir, gozan de autonomía plena, incluyendo la presupuestaria, así como en la toma de decisiones, sin sometimiento a otro órgano estatal. Sin embargo, tales características y competencias en cierta materia los obligan a cumplir con la normatividad aplicable en los ámbitos de vigilancia, control y fiscalización del presupuesto, además de las funciones establecidas en su propia legislación, respetando su autonomía.

En virtud de lo anterior, los órganos autónomos u órganos constitucionalmente autónomos del Distrito Federal encuentran diversa normatividad que les es aplicable, como el párrafo cuarto, apartado A, fracción I, del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establece:

* Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

- A. 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:
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 sólo 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.²⁰⁴

Asimismo, en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción v, inciso b, segundo párrafo, de la CPEUM, al prever que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a ciertas bases, dentro de las cuales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrá como facultades que:

*Los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.*²⁰⁵

²⁰⁴ N. del E.: Las cursivas son del autor.

²⁰⁵ *Idem.*

Además, el concepto de *instituciones u organismos autónomos* se encuentra nominado en la CPEUM respecto de las remuneraciones que rigen para los servidores públicos, como es el primer párrafo del artículo 127:

ARTÍCULO 127. *Los servidores públicos* de la federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, *instituciones y organismos autónomos*, y *cualquier otro ente público*, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.²⁰⁶

Dicho precepto, aunque es de índole presupuestal, ciñe a los organismos autónomos a la legislación secundaria, concatenada con aquella que prevé sus atribuciones y lo relativo a la remuneración adecuada e irrenunciable para todo servidor público, siendo ésta proporcional a las responsabilidades que tenga por su empleo, cargo o comisión.

De igual manera, el artículo 134 de la CPEUM establece en su párrafo octavo la administración de recursos económicos del Distrito Federal, entre ellos de órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales y *órganos autónomos*:

ARTÍCULO 134. *Los recursos económicos de que dispongan* la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, *se administrarán* con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

[...]

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, *los órganos autónomos*, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.²⁰⁷

²⁰⁶ *Idem.*

²⁰⁷ *Idem.*

Por dicho motivo, al encontrarse supeditados presupuestalmente al Gobierno del Distrito Federal, se obliga a los organismos autónomos a que administren sus recursos en los términos que la ley prevé, característica que aun cuando lo obliga no le da sustento jurídico en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; aunado a que lo anterior dará cumplimiento a los principios estratégicos que rigen la organización política y administrativa del Distrito Federal, previstos en el artículo 12 de dicho Estatuto.

Siendo así, dichos organismos autónomos, al encontrar su fundamento y naturaleza jurídica dentro de la CPEUM, también deben ser reconocidos de manera explícita en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo que se robustece con el criterio del máximo tribunal, que establece:

Principio de división funcional de competencias. Sus características.

El sexto párrafo del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que: “La distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones”, establece un principio de división funcional de competencias entre los poderes de la Unión y los órganos de gobierno del Distrito Federal, el cual posee las siguientes características:

- a) Se desarrolla mediante la atribución de *competencias expresas* conferidas tanto a los PODERES de la Unión como a todos y *cada uno de los órganos de gobierno del Distrito Federal*, y
- b) Limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello *para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que al respecto establecen tanto la Constitución federal como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 22/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.²⁰⁸

También ha emitido criterios respecto de la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos, para una distribución de funciones o competencias, como órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y lograr el control de los actos de los depositarios del poder público, denominados como órganos constitucionales autónomos o como órganos autónomos, al sostener que:

Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características.

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: *a)* deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; *b)* deben mantener, con los otros órganos del

²⁰⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, novena época, apéndice 1917-septiembre 2011, t. 1, constitucional 2, Relaciones entre Poderes Primera Parte-SCJN Primera Sección-Relaciones entre Poderes y órganos federales, p. 532. Las cursivas son del autor.

Estado, relaciones de coordinación; c) deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.²⁰⁹

Aunado a lo anterior, la ley secundaria, en el artículo 2º, fracción XXI, inciso b, de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México; el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, en su artículo 2º, fracción XLII; así como en el Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015 en su artículo 2º, fracción XXV, especifican cuáles son los órganos autónomos, entre los que mencionan a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, el Instituto Electoral, el Tribunal Electoral, la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, todos del Distrito Federal.

Considerando tales preceptos, deberán reconocerse también aquellos que por su naturaleza jurídica son estimados como órganos autónomos en el Distrito Federal, como lo es la Auditoría Superior de la Ciudad de México, en virtud de que cuenta con autonomía presupuestal y de gestión para su funcionamiento.

Incluso en el artículo 10 del Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015 se

²⁰⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis P/J. 20/2007, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xxv, mayo de 2007, p. 1647.

determina la estimación de asignación presupuestaria para cada órgano autónomo, cuya cantidad total es de 4 015 278 513 pesos, que se distribuyó de la siguiente manera:

- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 337 592 042 pesos.
- Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, 346 637 976 pesos.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 1 570 343 890 pesos.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, 1 570 343 890 pesos.
- Tribunal Electoral del Distrito Federal, 248 436 667 pesos.
- Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 1 059 568 123 pesos.
- Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 124 751 401 pesos.

En virtud de lo anterior, se ha expuesto que existen diversos ordenamientos legales en materia presupuestaria en los que dichos órganos autónomos reciben una parte proporcional del presupuesto que se destina para el Distrito Federal, lo que les permite llevar a cabo la función delegada por la CPEUM y la legislación secundaria, y motiva su existencia en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la normatividad aplicable para la administración pública del Distrito Federal.

Existen órganos autónomos tanto a nivel federal como local; para el caso de la administración pública del Distrito Federal se cuenta con los siguientes:

- 1) La Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- 2) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- 3) La Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
- 4) El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.
- 5) La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- 6) El Instituto Electoral del Distrito Federal.
- 7) El Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- 8) La Auditoría Superior de la Ciudad de México.

Sin embargo, si bien son reconocidos por la CPEUM y la ley secundaria por estar sujetos a la transparencia, la rendición de cuentas en el ejerci-

cio del presupuesto, y en la gestión de su organización al interior, no se encuentran establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Ante tal situación, se requiere dotar de legalidad, certeza y seguridad jurídicas a estos órganos, lo cual permitirá contar con reglas suficientes, eficaces y claras para el ejercicio de su presupuesto y atribuciones, así como para el fortalecimiento de su independencia y autonomía.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) goza de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para el logro de los fines para los que ha sido creado; y ante su especialización e importancia social requiere de autonomía de los demás poderes del Estado. De acuerdo con lo previsto en el artículo 128 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal posee las siguientes características:

- a) Se encuentra establecido y configurado directamente en la Constitución.
- b) Mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado.
- c) Cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Atiende funciones coyunturales del Estado que requieran ser tomadas en cuenta eficazmente en beneficio de la sociedad.

El TEDF, además de poseer las características antes mencionadas, ha sido objeto de análisis por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a su naturaleza jurídica, estableciendo en la tesis jurisprudencial lo siguiente:

Tribunal Electoral del Distrito Federal. Al ser un órgano de gobierno del Distrito Federal tiene legitimación para promover controversia constitucional.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal es la máxima autoridad jurisdiccional para la *solución de conflictos en dicha materia con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones*, y cuenta con las siguientes características: 1. Tiene su origen en las disposiciones constitucionales que *prevén la existencia de este tipo de autoridades, tanto en los Estados como en el Distrito Federal* (artículos 122, apartado C, base primera, fracción v, inciso f), en relación con el 116, fracción iv, incisos b) al i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). 2. Mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, pues ello es necesario para lograr

una efectiva configuración y funcionamiento del modelo del Estado de derecho que se pretende. 3. Tiene a su cargo funciones primarias u originarias del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, como lo es la función jurisdiccional electoral en el Distrito Federal. 4. Goza de autonomía funcional, ya que puede emitir sus resoluciones y determinaciones sin sujetarse a indicaciones o directrices de algún órgano o poder, las cuales son definitivas e inatacables; lo anterior, porque al ser la máxima autoridad en materia electoral en el Distrito Federal, realiza una de las funciones primarias u originarias del Estado, consistente en la función jurisdiccional de emitir resoluciones conforme a las cuales resuelva las controversias que se presenten en la materia de su competencia. 5. Cuenta con autonomía presupuestaria, elabora anualmente su proyecto de presupuesto de egresos, el cual remitirá al jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste, en los términos en que le fue presentado, lo incorpore dentro del proyecto de presupuesto de egresos de la entidad; autonomía que también se encuentra en el aspecto relativo a que maneja, administra y ejerce su presupuesto, es decir, se autodetermina en el manejo de sus recursos económicos sujetándose siempre a la normatividad de la materia.

En atención a lo antes expuesto, es evidente que *el Tribunal Electoral del Distrito Federal, como órgano constitucional autónomo*, cuenta con legitimación para promover las controversias constitucionales a que se refiere el inciso k de la fracción I del artículo 105 constitucional.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 19/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.²¹⁰

²¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, novena época, apéndice 1917-septiembre 2011, t. II, procesal constitucional 4, Controversias constitucionales Primera Parte-SCJN, p. 4741. Las cursivas son del autor.

La propuesta es incorporar al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal un título denominado Órganos autónomos de la ciudad de México, que a su vez se divida en ocho capítulos, cada uno de ellos dedicado a un órgano autónomo. En ese mismo tenor, la denominación de seis de los ocho órganos autónomos que actualmente dicen “del Distrito Federal” se considera cambiarla por “de la Ciudad de México”, lo cual implicará en su momento realizar las reformas pertinentes en cada uno de los reglamentos interiores de cada uno de los órganos en mención.

Los objetivos primordiales de la propuesta refieren consolidar la presencia de los órganos autónomos de la ciudad de México al incorporarlos al máximo ordenamiento jurídico que rige en materia local, lo cual les proporcionaría mayor fortaleza y estabilidad legal y jurídica. Por otro lado, su incorporación en el texto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal permitirá ordenar su existencia y señalar principios comunes que los rigen.

Por lo anteriormente planteado, es de considerarse que los órganos autónomos se encuentran reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y debe ocurrir así de forma explícita en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la normatividad que rige la administración pública del Distrito Federal.

Educar y comunicar una alternativa para construir ciudadanía

*Álvaro García Zamora**

La democracia debe sustentarse, entre otros factores, en una participación ciudadana activa que permita a las personas incursionar responsable e informadamente en la elección de sus representantes y a la vez incidir en la planeación, construcción, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas públicas que en su servicio ejecutan los gobiernos. Estos procesos participativos definen la manera en que la sociedad conceptualiza e impulsa la construcción de ciudadanía.

Los derechos humanos funcionan como marco conceptual de los derechos y obligaciones para todos los mexicanos. Nuestra Constitución reconoce su aplicación para todas las personas porque son los derechos que el ser humano posee por su propia condición humana, es decir que son inherentes al individuo. Este enfoque conlleva a concebir los derechos como indivisibles y universales: indivisibles porque constituyen un sistema integrado, y universales porque todo individuo es portador de derechos, es decir que tiene derecho a tener derechos, sin considerar raza, religión, género, orientación sexual o clase social.

Todo derecho implica de alguna manera a otro, constituyendo un conjunto de derechos exigibles de carácter político, civil, cultural, económico y social; el problema es que los mexicanos no somos educados para aprender a reconocer nuestros derechos y mucho menos para asumir las responsabilidades y obligaciones que implica su ejercicio. Estas condiciones y características de la formación ética y de valores nos llevan a reconocer la crisis que tenemos en lo que a formación ciudadana se refiere.

* Director general de Análisis y Gestión del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

Es importante considerar que la construcción de la ciudadanía precisa de un contexto cultural político y democrático específico; que la práctica de la ciudadanía está estrechamente ligada a la existencia de una esfera pública donde los miembros de la sociedad civil podemos convivir como ciudadanos y actuar en la colectividad para resolver los temas asociados a nuestra vida en comunidad y ejercer los derechos reconocidos y las obligaciones que establece nuestro marco legal.

La ciudadanía no es otra cosa que un conjunto de prácticas culturales, económicas, de derechos y obligaciones sociales, políticas y legales que definen al individuo y a su relación con el Estado. En las últimas décadas, en México han surgido los organismos públicos autónomos (OPA) como una figura institucional que garantiza a los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos en un marco de libertad. Las aportaciones de estos organismos reconfiguran el rostro del país y abren al ciudadano la posibilidad de incursionar en la vida pública bajo la figura de la participación y la vigilancia, dando paso a un potencial proceso de construcción de ciudadanía.

Los procesos públicos son diferentes y cada día más abiertos hacia el ciudadano, lo que hace necesario considerar un nuevo reto: construir ciudadanía para eventualmente contar con individuos más participativos y corresponsables con respecto a las acciones que en su beneficio desarrolla el Estado.

Un punto que llama la atención es lo que se refiere a la llamada *ciudadanía política* en la que niños y jóvenes menores de 18 años de edad no tienen derecho ni responsabilidad del voto, por lo que se considera que no ejercen la ciudadanía en ningún sentido. Se presenta con esto una sinonimia en la referencia a ciudadanía en general y ciudadanía política en el ejercicio del voto, dando por hecho que no se es ciudadano porque no se vota. Este reconocimiento del ciudadano como aquel que vota es al mismo tiempo origen de la noción más extendida sobre ciudadanía en el sentido común y uno de los asuntos menos revisados en la discusión de los derechos y responsabilidades de las y los niños y jóvenes.

Esta concepción de los niños y las niñas como no ciudadanos es contraria a los intereses y objetivos que un concepto renovado de ciudadano debe considerar. Es lamentable que hoy en día un joven espere a cumplir 18 años y obtener su credencial de elector para poder entrar sin problemas a un antro pero no para ejercer nuevos derechos y obligaciones ciudadanas. Para ello hay que tomar en cuenta que la

construcción de ciudadanía debe tener como propósito insertar en los individuos conocimientos socialmente productivos; generar espacios donde los sujetos comprendan y aprendan la ciudadanía como construcción colectiva socio-histórica y como práctica política; además de generar condiciones y herramientas que potencien la expresión, participación y acción de los sujetos en el ejercicio de una vida pública activa y corresponsable.

Por ello es impostergable que los OPA del país unan esfuerzos en la construcción de una estrategia transversal que defina objetivos y responsabilidades comunes para impulsar, por todos los medios posibles, programas y acciones formativas en niños, jóvenes y adultos en general, que siembren en ellos la aspiración de convertirse en sujetos libres para expresarse, actuar corresponsablemente y transformar la sociedad que los cobija. Será importante que la política pública de formación de ciudadanía involucre a autoridades de los tres niveles de gobierno y al llamado *tercer sector*, integrado por organizaciones sociales y ciudadanas; así como a autoridades e instituciones educativas y académicas. Se trata de que en el esfuerzo común se considere el uso y respaldo de todo tipo de medios de comunicación, desde los textos escolares y los medios tradicionales como prensa escrita, radio y televisión, hasta las redes sociales y la propia internet.

Algo destacado y de gran utilidad será recomendar al Instituto Federal de Telecomunicaciones y a la Secretaría de Gobernación mayores espacios en medios electrónicos y la inclusión en las nuevas frecuencias de televisión pública de contenidos sobre derechos y deberes; promoción de la cultura del diálogo, responsabilidad social, igualdad, libertad, legalidad y participación.

La noción de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para la construcción de ciudadanía debe ser entendida como un grupo de responsabilidades de todos los actores como las familias, las comunidades, las instituciones y el propio Estado para garantizar y poner en vigencia los derechos a través de la participación ciudadana consciente y propositiva.

Fomentar la construcción de ciudadanía para reforzar el reconocimiento y pleno ejercicio de los derechos en niños, jóvenes y ciudadanos en general nos alejará de la actual condición de desigualdad marcada por derechos reconocidos y ejercidos a modo de los grupos de poder y en detrimento de la calidad y la dignidad del individuo. Una política pública de construcción de ciudadanía formalmente establecida y

aplicada abatirá la circunstancia actual de un país con una ciudadanía parcialmente restringida en el ejercicio de sus derechos por no haber sido formada desde sus cimientos para el conocimiento, reconocimiento, promoción y ejercicio responsable de éstos.

Los consejos ciudadanos del ombudsman en México como espacios de participación ciudadana

*José Francisco Bazán Angulo**

Introducción

Uno de los rasgos distintivos que caracterizan a la institución del ombudsman en México respecto de otras instituciones análogas alrededor del mundo es la existencia dentro de su estructura jurídica y organizacional de consejos ciudadanos cuya finalidad es orientar, opinar y establecer los lineamientos generales de su actuación.

Una de las funciones relevantes de los consejos es que contribuyen a delinear los fundamentos y criterios desde los cuales las instituciones de derechos humanos desarrollan su labor; es decir, definen las actividades y acciones –según su prioridad– que los ombudsman llevan a cabo para lograr una efectiva defensa de los derechos humanos. De manera específica, los consejos pueden hacer observaciones a los informes de los ombudsman, solicitar información ampliada en casos específicos, aprobar los reglamentos internos y revisar los presupuestos ejercidos por los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) correspondientes a cada entidad federativa mexicana.

Por esta razón, la integración de los consejos ciudadanos, de acuerdo con los principios de pluralidad y representatividad, es clave para garantizar el buen funcionamiento y desempeño de las instituciones que conforman el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos en el país. Cada una de las entidades federativas mexicanas elige de manera diferente a los consejeros de sus respectivas institucio-

* Capacitador de la Dirección Ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

nes de derechos humanos; sin embargo, los procedimientos de elección y reelección para estos cargos suelen ser similares a los de sus titulares.

En algunos estados se contempla la participación de la sociedad civil en estos procesos, aunque nuevamente los mecanismos de participación difieren unos de otros dependiendo de la entidad en donde se ubique la institución. En este sentido, la construcción y consolidación de mecanismos homogéneos, transparentes e incluyentes en los procesos de conformación de los consejos de los OPDH coadyuvaría al fortalecimiento del ombudsman mexicano, al constituir espacios de participación ciudadana en materia de derechos humanos.

Sustentación

La incorporación de la figura de los consejos ciudadanos en los OPDH se remonta a la historia del ombudsman nacional de México. Cuando en 1990 se creó por decreto presidencial la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), también fue creada la figura del Consejo como un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática de los derechos humanos en México que sirviera de apoyo para el recién instaurado ombudsman nacional. El artículo 6° del decreto presidencial de 1990 dice a la letra:

Para el mejor desempeño de sus responsabilidades, la Comisión contará con un Consejo.

El Consejo estará integrado por aquellas personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y sean invitadas a tal efecto por el Ejecutivo federal, por conducto del presidente de la Comisión, así como por aquellos servidores públicos que determine el propio Ejecutivo. El cargo de los miembros del Consejo será honorario.

El Consejo será un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los derechos humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de proponer al presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para su adecuada prevención y tutela.²¹¹

²¹¹ Lorena Goslinga y Adrián Hernández, *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, CNDH, 2002, pp. 17 y 18.

De la creación normativa del Consejo de la CNDH pueden señalarse dos aspectos relevantes. Por una parte, la instauración de dicho Consejo obedeció a la necesidad de legitimar la labor de una institución que, por su subordinación legal al Poder Ejecutivo, carecía del óptimo prestigio y credibilidad que debe poseer cualquier ombudsman frente a la ciudadanía.²¹² Cabe recordar que la CNDH surgió como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y que la facultad de los nombramientos del titular y los miembros del Consejo recayó precisamente en la figura presidencial, lo cual originó severas críticas por diversos sectores sociales, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y destacadas personalidades en el ámbito de los derechos humanos en el país.

La contradicción en la que estaba inmersa la CNDH entre su naturaleza jurídica ligada de origen al poder gubernamental y su función como ombudsman propició que se tomaran medidas compensatorias, entre las cuales fue muy importante la inclusión del Consejo cuya misión principal, más allá de su función legal, era salvaguardar la imagen de independencia y autonomía de la institución frente al poder público al conferirle el prestigio y la autoridad moral de sus integrantes.²¹³

Por otra parte, la creación de la figura del Consejo representó una aportación jurídica a la institución del ombudsman a nivel internacional²¹⁴ y abrió un potencial espacio de participación ciudadana al interior de la CNDH al dar cabida a las opiniones y propuestas de las OSC en torno a la situación de los derechos humanos en México, a través de los consejeros ciudadanos; de ahí que una solución de contexto, como la creación del Consejo en 1990, se consolidara posteriormente como un elemento indispensable de todos los OPDH en México.

Las atribuciones y facultades otorgadas por el primer Reglamento Interno de la CNDH²¹⁵ de 1990 serían el fundamento que justificaría

²¹² Francisco Acuña Llamas, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: una institución a medio camino*, México, Porrúa, 2003.

²¹³ El primer Consejo de la CNDH fue conformado en 1990 por reconocidas personalidades de la sociedad civil: Héctor Aguilar Camín, Carlos Escandón, Javier Gil Castañeda, Carlos Payán Vélver, Salvador Valencia Carmona, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Fuentes, Oscar González César y Rodolfo Stavenhagen.

²¹⁴ Jorge Mena Vázquez et al. (coords.), *Ley de la CNDH comentada y concordada*, México, CNDH, 2005.

²¹⁵ El Reglamento Interno estableció en sus artículos 9º y 10 cuestiones relativas a su integración y facultades, al señalar que estaría conformado por 10 miembros con carácter hono-

su creación y constituiría el referente normativo de la figura de los consejos ciudadanos tras la reforma constitucional de 1992 y la conformación del sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos en México. Después de dicha reforma se establecieron aspectos sustantivos con relación a los nombramientos, la composición, el funcionamiento y el carácter honorario de los consejos ciudadanos de los OPDH. Éstos siguieron siendo integrados por designación directa de los poderes ejecutivos de cada entidad federativa hasta la reforma constitucional de 1999, que dotó de autonomía a la CNDH y, por adecuación normativa, a diversos organismos de derechos humanos estatales que poseen plena autonomía.

El papel que desempeñan los consejos de los OPDH en la actualidad es fundamental para garantizar la adecuada rendición de cuentas y el óptimo aprovechamiento de los recursos asignados a las instituciones de derechos humanos, principalmente a través de la promoción de una mayor participación de la sociedad civil en su interior por medio de los consejeros. Sin embargo, la problemática en torno a la real incidencia de los consejos con relación a su mandato legal y a los mecanismos para garantizar su representatividad, pluralidad e independencia ha sido poco estudiada y escasamente relevante para la opinión pública.

Si bien en los últimos 10 años ha habido una efervescencia por parte de las OSC de derechos humanos con respecto a la elección y el desempeño de los titulares de los OPDH de acuerdo con parámetros que garanticen la transparencia y la participación ciudadana, en cuanto al tema de la conformación y el desempeño de sus consejos ciudadanos no ha habido ese mismo interés. Ello a pesar de que si bien las atribuciones de los consejos son de carácter consultivo o de opinión, éstos constituyen espacios de discusión colegiada de la agenda de derechos humanos tanto de las instituciones públicas como de las OSC al interior de los OPDH.

En adición, los procesos legislativos de conformación de los consejos de los OPDH deben constituir espacios de debate y propuestas con relación a candidatos sugeridos por las OSC que busquen incidir en la dinámica de las instituciones de derechos humanos. Sin embargo, sólo

rífico a quienes les correspondería establecer los lineamientos generales de actuación de la CNDH, aprobar su normatividad interna y opinar sobre el proyecto de informe de sus actividades.

ha podido observarse una discusión y debate ciudadanos con relación a la conformación y actuación del Consejo de la CNDH en medios de comunicación nacionales.

Debido a la ausencia de disposiciones legales específicas que puntualicen los elementos del procedimiento para nombrar a los consejeros de los OPDH, el Senado de la República en el ámbito nacional y los congresos estatales tienen la libertad de establecer los parámetros que racionalicen el método de nombramiento al momento de emitir una convocatoria pública. En este sentido, la excesiva politización de los nombramientos de los consejeros no contribuye a dar certidumbre a los procesos de selección, afectando con ello la legitimidad democrática de los consejos. Por ello, las críticas y los cuestionamientos por parte de diversas instituciones académicas y OSC hacia los órganos legislativos se han incrementado en los últimos años.²¹⁶

Conclusiones

En primer lugar debe insistirse en la necesidad de fortalecer la legitimidad de los consejos de los OPDH en estrecha relación con las razones que le dieron sustento a su creación y mantienen su vigencia, es decir, la representación y participación ciudadana en instituciones que, en su calidad de ombudsman, están obligadas a velar por los derechos de los ciudadanos y por el mantenimiento del Estado de derecho en México.

Si bien en años recientes son más las voces que se pronuncian a favor de la permanencia de los consejos ciudadanos al interior de los OPDH en México como elementos fundamentales para garantizar su correcto funcionamiento y desempeño, en especial el Consejo de la CNDH, se dificulta su viabilidad en el mediano y largo plazos si carecen de los elementos necesarios para desempeñar su mandato legal.

La construcción de esta legitimidad debe darse desde el momento de las convocatorias legislativas para la designación de nuevos integrantes de los consejos, en donde se establezcan parámetros y mecanismos transparentes y públicos que den certidumbre a los procesos de selec-

²¹⁶ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Los organismos públicos de derechos humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2009, 89 pp.

ción de candidatos y permitan la conformación de consejos plurales y representativos, a través de la preponderancia de perfiles con una sólida trayectoria académica y profesional en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos en México, y con una relación abierta con instituciones académicas, civiles y de asistencia social que realizan esta labor a lo largo del país.

Y en segundo lugar, en el ámbito legislativo deben suscitarse reformas al actual marco jurídico de los OPDH, de tal manera que se especifiquen los procedimientos que racionalizan la selección de sus consejeros, se fortalezca su diseño institucional y se regulen las prácticas que limitan la actuación de sus consejos.

Bibliografía

- Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia*, México, Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.
- Acuña Llamas, Francisco, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: una institución a medio camino*, México, Porrúa, 2003.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Los organismos públicos de derechos humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2009, 89 pp.
- Goslinga, Lorena, y Adrián Hernández, *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, CNDH, 2002.
- Mena Vázquez, Jorge, et al. (coords.), *Ley de la CNDH comentada y concordada*, México, CNDH, 2005.

Los derechos culturales, un aporte de transversalidad para la actuación de los organismos públicos de protección de derechos humanos

Roberto Antonio Reyes Mondragón*

Introducción

A partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 los derechos humanos incursionan en el ámbito jurídico nacional como nuevo paradigma de actuación del Estado y modelo de un novedoso entendimiento social; en consecuencia, en el centro de las relaciones entre autoridades y ciudadanía se colocó a la persona humana en su carácter de eje fundamental de actuación del Estado mexicano.

Con esta nueva conceptualización se reforzó la labor de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH), entendidos como mecanismos no jurisdiccionales de protección, al imponer la obligación a las autoridades de responder a las recomendaciones que se les formulen y, en caso de no aceptarlas, fundar y motivar de manera pública su negativa. Ahora, el Senado cuenta con la facultad de llamar a cuentas –a solicitud del organismo nacional– a la autoridad recomendada con el fin de que explique el motivo de su negativa.

En este escenario resulta vital reflexionar sobre el papel de OPDH en la protección, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de esos derechos, con miras a contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población e incidir en las decisiones fundamentales de los órganos de gobierno, las cuales deben velar por la vigencia de los derechos humanos con base en el principio pro persona.

Dentro de esta reflexión, el presente trabajo expone los resultados de un análisis efectuado en torno al papel de la Comisión de Derechos

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

Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en su calidad de garante de los derechos humanos de carácter económico, social y cultural. De manera específica, se explora la incidencia de la CDHDF en materia de derechos culturales en la ciudad de México, partiendo del hecho de que la cultura “como expresión de humanidad” se encuentra amparada por un conjunto importante de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos; por lo tanto, representa una exigencia de realización en favor de las personas que habitan y transitan en la ciudad.

Sustentación

En nuestro contexto nacional, la crisis de violencia generada por las políticas de seguridad y justicia ha focalizado la intervención de los OPDH en la salvaguarda de la vida, la integridad y seguridad personales, la libertad o el debido proceso de las personas víctimas de violaciones a derechos humanos.²¹⁷ Pareciera que es posible postergar la efectividad y el cumplimiento de los derechos humanos de carácter económico, social, cultural o ambiental.

Precisamente en este rubro es que nos detenemos a reflexionar sobre la oportunidad de los OPDH de ser factores de promoción, garantía y respeto, tanto de los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales, en un ejercicio de integralidad y transversalidad para responder a su mandato constitucional.

Como primer elemento de análisis enfocamos nuestra atención en la realización del derecho a la cultura y de los derechos culturales, vistos como agentes de desarrollo, paz y equilibrio de desigualdades sociales, al encontrarse relacionados de manera estrecha y transversal con la efectividad de otros derechos como la libertad de expresión, opinión y culto, los derechos de la infancia, la identidad y la pertenencia a comunidades, la capacidad de acceder al patrimonio cultural, y a la

²¹⁷ De acuerdo con la información disponible en los portales electrónicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en las recomendaciones emitidas de 2012 a la fecha se apreció un alto número de casos de violaciones a derechos del núcleo de seguridad y justicia, y en menor medida respecto de casos sobre vulneraciones a derechos económicos, sociales y culturales.

educación, de acuerdo con lo expuesto por la relatora especial sobre derechos culturales de las Naciones Unidas.²¹⁸

En un segundo elemento de análisis destacamos lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General núm. 21. Debemos resaltar que los derechos culturales “ostentan las características de universalidad, indivisibilidad e interdependencia, y cuentan con la posibilidad de ser exigibles al Estado, a través de los recursos establecidos en las normas jurídicas nacionales o internacionales en la materia”.²¹⁹ De tal forma, el reconocimiento de los derechos culturales comporta la obligación del Estado de asegurar su respeto, protección y garantía a través de un marco normativo y del uso máximo de recursos para garantizar su eficaz cumplimiento.

Este marco jurídico, en el ámbito internacional, se sustenta en las previsiones contenidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 22 y 27); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 15); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 13, apartado C); la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 31.2); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 30.1); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador (artículo 14).

A nivel nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un referente de la protección del derecho a la cultura en nuestro país; los artículos 2º, 3º y 4º contemplan su garantía normativa. En el ámbito del Distrito Federal encontramos leyes en materia de derecho a la cultura, tal como la Ley de Fomento Cultural y la recién aprobada Ley de Derechos Culturales, en proceso de promulgación por parte del Ejecutivo local.

Como tercer elemento de análisis resulta preciso revisar la función de los OPDH en su calidad de garantes de los derechos culturales. En el caso particular de la ciudad de México, la CDHDF cuenta con un área es-

²¹⁸ Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la relatora especial sobre derechos culturales*, A/69/286, 8 de agosto de 2014.

²¹⁹ Comité DESC, Observación General núm. 21. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), aprobada en el 43º periodo de sesiones, noviembre de 2009.

pecializada en la atención de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: la Tercera Visitaduría General. Ésta tiene por cometido documentar presuntas violaciones a derechos humanos en el ámbito económico, social, cultural y ambiental, con base en el modelo de investigación de violaciones a derechos humanos y el catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos.

Sin embargo, al rastrear los casos en materia de derechos culturales encontramos un número reducido de quejas en proceso de investigación o, más aún, que hayan culminado en la emisión de una recomendación al haberse acreditado la violación a este núcleo de derechos. En un periodo de cinco años hacia atrás, la Tercera Visitaduría General ha investigado 25 quejas o denuncias por presuntas violaciones a derechos culturales: dos en 2011, cuatro en 2012, cinco en 2013, ocho en 2014 y seis en 2015. De este número, 14 fueron concluidas al no existir elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos y 11 siguen en investigación.²²⁰

Los hechos que dieran pauta para iniciar una investigación por presuntas violaciones a derechos culturales se refirieron a lo siguiente:

- Falta de mantenimiento, descuido y deterioro que sufren los inmuebles que albergan bibliotecas o centros de cultura comunitarios dependientes de las delegaciones del Distrito Federal.
- Falta de mantenimiento y deterioro de escuelas de arte dependientes de la Secretaría de Cultura del Distrito Federal.
- Cambios de uso de suelo o de infraestructura destinada a realizar actividades culturales.
- Conflictos por el uso del espacio público para realizar eventos culturales.
- Restricción o negación para llevar a cabo eventos culturales comunitarios en espacios administrados por las delegaciones.
- Suspensión y cierre de talleres culturales o recreativos en espacios de cultura comunitaria.
- Cobros indebidos a niñas y niños para acceder a inmuebles del patrimonio cultural custodiados por las delegaciones.

²²⁰ De acuerdo con el Sistema Integral de Gestión de Información de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con datos a agosto de 2015.

En cuanto a recomendaciones emitidas por violaciones al derecho a los beneficios de la cultura, en 2009 se acreditó la vulneración de los derechos humanos por la “omisión de proteger y garantizar la práctica de juegos de pelota de origen prehispánico” en áreas públicas de la delegación Venustiano Carranza.²²¹

Conclusiones

Este contexto nos obliga a reflexionar sobre el estado actual de los derechos culturales en la ciudad, porque pareciera que no hay violaciones en este ámbito o, si las hay, no ha sido posible acreditar su violación, con lo que podría pensarse que existe un respeto cabal de las obligaciones del Estado en la materia; e incluso, al apreciar la oferta cultural de carácter público o privado en el Distrito Federal, podría asegurarse que quienes habitamos o transitamos en la ciudad contamos con plena realización de nuestros derechos culturales.

Con los datos aportados en la presente reflexión, destacamos la necesaria labor de los OPDH para visibilizar, promover, garantizar y proteger la cultura como derecho y factor de incidencia en la mejora de las condiciones de vida de la población.

Un adecuado entendimiento del contenido, exigibilidad y obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos culturales como eje transversal de actuación representa la oportunidad de reconstruir un *pacto social* más humano, en un panorama nacional asolado por la violencia en sus diversas manifestaciones.

²²¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 25/2009, dirigida a la delegación Venustiano Carranza y a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

La transparencia en las universidades públicas como organismos autónomos

Miguel Ángel Menéndez Ocampo*

Introducción

Como contexto, la transparencia gubernamental viene encaminada con la apertura del sistema político, primero de partidos políticos en la arena electoral y después con la paulatina transformación tanto de la administración pública como de las instituciones gubernamentales de índole política y social. De esta manera, la problemática del derecho de acceso a la información y la transparencia gubernamental, así como su implementación, sólo son posibles en la democracia.

En México, la cuestión de la transparencia gubernamental en el sistema jurídico nacional en 2002. Salvo la rendición de cuentas horizontal como parte de un sistema básico de controles interorgánicos, en las constituciones de México desde el siglo XIX no existió el derecho a la información, tampoco el principio para obligar a los gobiernos a rendir cuentas a sus ciudadanos. El proceso por el poder político era una cuestión de violencia tanto institucional como del propio Estado, pero es de reconocer que la *libertad de expresión y de imprenta* estuvo en la Constitución de Cádiz de 1812 en su artículo 371; en la Constitución de Apatzingán de 1814, en el artículo 40; en el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, en su artículo 17; en el Acta Constitutiva de la Federación, en su artículo 31; y así hasta llegar a la Constitución de 1857, en sus artículos 6º y 7º.²²²

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana.

²²² Ángel Trinidad Zaldivar, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 2006, p. 29.

Un país como México, que ha entrado en una fase decisiva de su proceso de cambio político hacia la democracia, encuentra en la dimensión de régimen político la frecuencia en la que ocurren los cambios y discurren las disputas entre los actores sociales y políticos.²²³ En este contexto de pluralidad de actores encuentran la transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas un espacio de responsabilidad en la escena de la sociedad y el aparato gubernamental. La exigencia internacional para México se observa en la modernización del sector público. Se vislumbró que el modelo de Estado de bienestar estaba agotado y se creó la agenda del llamado *buen gobierno* cuyo objetivo era eficientar, transparentar y reducir la burocracia. En los años noventa se implementó el llamado *open government white paper*, que contenía propuestas para un código de buenas prácticas sobre el acceso a la información del gobierno. En 1994 entró en vigor en Gran Bretaña con el objetivo de mejorar la transparencia en la administración pública y dotar de mayor responsabilidad de las acciones a los funcionarios.²²⁴

Sustentación

Actualmente, la democracia mexicana se ha visto obligada a contextualizar la transparencia gubernamental como un elemento para la legiti-

²²³ Juan Francisco Escobedo, *La invención de la transparencia*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 89.

²²⁴ "a) La gestión del cambio. El Estado debe estar a la vanguardia de la introducción de cambios y la preparación del cambio del camino hacia el progreso. Ello entraña la adopción de medidas de fomento tendientes a crear marcos de políticas favorables, promover la utilización de nuevas tecnologías, establecer medidas de medición y evaluación del desempeño, modernizar las estructuras administrativas y crear modalidades para la reunión de datos precisos para la formulación de políticas; b) La reforma administrativa. Se requiere que las autoridades públicas actúen como mediadoras, defensoras o promotoras, y hagan todo lo posible para crear asociaciones con empresas y organizaciones no gubernamentales, haciendo participe a la sociedad en la consecución de los objetivos de desarrollo; c) El desarrollo de los recursos humanos. Mejorar continuamente los conocimientos, desarrollar la capacidad de liderazgo, facilitar el cambio y fomentar una nueva imagen de la administración pública, para lo que se requieren nuevas estructuras de carrera que hagan hincapié en la movilidad, la importancia de la integridad y el profesionalismo; y d) La información. La disponibilidad de datos suficientes es requisito indispensable para la formulación de políticas y la mediación, la vigilancia y la evaluación del desempeño del sector público." Véase Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de la Función Pública, 2005, pp. 25 y 26.

mación del régimen político. La irrupción de la transparencia es un hecho, pero la consolidación es un punto de llegada. Si bien las instituciones han empezado a cambiar la forma de gestión con la ciudadanía, hoy es necesario efectuar el análisis para afianzar la llamada *cultura de la transparencia*. Ante el clima del discurso hegemónico que permeó a la política mexicana y el secreto administrativo que por antonomasia era considerada la norma, como naturalidad de un sistema que cerraba la ventana a cualquier tipo de publicidad sobre la gestión pública, hoy esta cuestión ha cambiado: con la exigencia internacional de combatir a la corrupción y eliminar la ineficiencia en la gestión pública, la transparencia ha hecho irrupción en la escena nacional.

Es necesario señalar que la transparencia se gesta en México desde los años setenta, pero fue al final del milenio cuando se hizo realidad el escrutinio de lo social sobre lo político a través del reconocimiento de un nuevo derecho, al mismo tiempo que el establecimiento de una obligación gubernamental. Con la nueva funcionalidad del Estado y sus transformaciones estructurales se han abierto nuevos senderos institucionales y nuevas formas de relacionarse entre la sociedad y el propio Estado; con la reforma de este último se generan nuevos procesos organizativos para la consecución del poder.

La apertura de los gobiernos no es accidental ni constituye una concesión gratuita de ellos a la sociedad. Se inscribe en la lógica de la participación y corresponsabilidad ciudadana para evitar que se alejen o sobrepongan a la propia sociedad.²²⁵ Siendo la transparencia gubernamental la primera dimensión para la rendición de cuentas, las universidades públicas autónomas han adoptado medianamente estas obligaciones en el Estado mexicano,²²⁶ por lo que la transparencia sería la primera configuración para el marco institucional de la rendición de cuentas de los recursos públicos. Puede existir transparencia sin rendición de cuentas, pero no puede haber rendición de cuentas si no existe, por lo tanto, una ventana de transparencia en el marco de la democracia.

²²⁵ Ricardo Uvalle Berrones, “Condiciones, procesos y horizontes en la transformación institucional y organizacional del Estado contemporáneo”, en *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, año 25, núm. 56, México, UAM-I, enero-junio de 2004, p. 29.

²²⁶ De esta forma, el Estado mexicano ha entrado en una etapa de cambio de paradigma de su funcionamiento como Estado de bienestar con el corporativismo de por medio a un Estado en donde la globalización ha introducido nuevas formas de *governabilidad* y la exigencia de *governanza*, vista como capacidad gubernamental para coordinar las correlaciones de las diversas fuerzas sociales y políticas y sus intereses.

La lucha por la autonomía ha llevado desde arduas horas de debate científico hasta la conquista de las calles como lugares públicos; ha representado la obligación de los universitarios de actuar con responsabilidad de acuerdo con el ejercicio de sus libertades, de resistir a las presiones del poder que tanto inhibe el pensamiento como limita la creatividad.²²⁷

Las universidades públicas²²⁸ son objeto de gran relevancia para el crecimiento social y político del país, ya que su producción es un motor de desarrollo para la nación, tienen una función social de trascendencia para la población y en forma puntual llegan a cumplir algunas de las obligaciones del Estado, las cuales se retribuyen cíclicamente; sin embargo, en esta perspectiva hay puntos de encuentro entre el Estado y la universidad, cada actor en su esfera de acción hace diferentes su lógica de funcionamiento y sus razones de existir.

En el aspecto del acceso a la información pública, de la transparencia y la rendición de cuentas, temas cruciales para supervisar las acciones de los diferentes niveles de gobierno, es un tanto paradigmático el caso de las universidades públicas²²⁹ estatales, entendiéndose que la transparencia se refleja cuando publican periódicamente sus estados financieros y su obligación es entregarlos a los ámbitos reguladores de fiscalización de cada estado de la república o en su caso al de la federación. La diferencia

²²⁷ Fernando Serrano Migallón, *80 años de la autonomía universitaria*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Estudios Jurídicos, núm. 69), 2010, p. 33.

²²⁸ Eduardo Ibarra Colado, *Universidad de México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, UNAM/UAM/Unión de Universidades de América Latina, 2001, p. 181: “La universidad como institución que es una organización espera ser reconocida desde sus estructuras de autoridad, la toma de decisiones, el control que ejerce y el compromiso que obtiene, los patrones de comunicación, el comportamiento de quienes participan en ella, el impacto de nuevas tecnologías, y la naturaleza de las relaciones con el exterior”.

²²⁹ La universidad pública queda en medio de la transformación del Estado en México y con su nueva realidad con la sociedad mexicana. Se cambia la posición de la universidad en la posición de la economía de mercado. Desde esta perspectiva se ha tornado la autonomía. Estos cambios en la posición relativa del Estado frente a la sociedad y la economía repercutieron profundamente en el diseño de las políticas públicas. Nociones como la descentralización de la toma de decisiones, la eficiencia y efectividad de las acciones públicas, la coordinación, la rendición de cuentas y la flexibilización rápidamente se convirtieron en los principios que guiarían la operación de las políticas públicas; véase Rodolfo Tuirán y Christian Muñoz, “La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Educación*, México, El Colegio de México (serie Los grandes problemas de México, t. vii), 2010, p. 372. Es así que la transparencia y la autonomía universitarias se constatan en la unión del contexto anterior, tanto desde la exigencia internacional del propio proceso globalizador como desde la perspectiva interna de eficientar la administración pública mexicana.

entre las autoridades de lo político y las de las universidades es que estas últimas tienen un cargo no político sino más bien administrativo, lo cual resulta en cierta dificultad para el tema de la rendición de cuentas, ya que usualmente se utiliza para los cargos de anclaje político.

Fortalecer las acciones de transparencia gubernamental por parte de las universidades públicas debe ser una condición necesaria, pero no es suficiente; se debe ponderar en un sistema de rendición de cuentas, cuestión de suma importancia. Todavía existen las reticencias a pesar de que ya existe por ley el principio de máxima publicidad en la Constitución mexicana; las universidades en general, así como las autónomas en específico, no pueden escapar a tal obligación, ya que son organismos públicos del Estado mexicano.

Las universidades públicas estudiadas no han captado aún las ventajas de la transparencia gubernamental, por lo que es necesario retomar estos principios para el mejoramiento de la vida universitaria de toda la comunidad; sólo así puede generarse un voto de confianza hacia ellas. Falta que su información sea actualizada en cada periodo de tiempo; otra más que falta por transparentar es la de los sindicatos, que casi no se encuentra. Por obvias razones la transparencia universitaria aún tiene un camino largo por recorrer para que ésta sea una realidad en la práctica y no por condición con la autonomía universitaria.

Conclusiones

Todavía debe trabajarse la transparencia universitaria en las universidades públicas autónomas. Es inadmisibles que haya opacidad en los recintos del saber que son defensores del sistema democrático, entendiendo que las universidades deben usar su autonomía no sólo para mantener una línea de actuación frente al poder estatal, sino también como símbolo de gobernarse con apego legítimo a la toma de decisiones que hayan tomado sus órganos, tanto los colegiados como los que deban integrar a su propia comunidad para resolver sus problemas específicos.

Incorporar la práctica de la transparencia en la universidad autónoma es un paso ya dado, pero integrarla para que toda su comunidad pueda observar y hacer un escrutinio de su institución es un paso aún pendiente. Implementar la transparencia como sólo un mecanismo de rendir cuentas es necesario y ya una obligación que no debe pasar inadvertida. Rescatar la visión de lo público es necesario para el buen

funcionamiento de la institución universitaria; lo público reviste la importancia en el sistema democrático, la universidad pública debe transformarse en este aspecto. La transparencia no es un regalo sino un valor en la vida universitaria; al tomarla por convicción se fortalece indudablemente la autonomía universitaria.

Para concluir diré que la transparencia parte de ser una obligación por excelencia democrática; es un valor que se gesta en lo histórico y que tiene una relevancia democrática de indudable calado que el Estado democrático constitucional está encargado de defender para conseguir una democracia más plena y con instituciones que aspiren a estar en sintonía con las problemáticas de la población. Asimismo, es necesario recuperar el sentido de la función pública en aras de la legitimación democrática, por un lado; pero también en la justificación y deliberación de que nuestro sistema político no puede permanecer ajeno a la propia consolidación de la democracia procedimental.

Bibliografía

- Ibarra Colado, Eduardo, *Universidad de México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, UNAM/UAM/Unión de Universidades de América Latina, 2001, 513 pp.
- Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de la Función Pública, 2005, 314 pp.
- Serrano Migallón, Fernando, *80 años de la autonomía universitaria*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Estudios Jurídicos, núm. 69), 2010.
- Trinidad Zaldívar, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 2006, 155 pp.
- Tuirán, Rodolfo, y Christian Muñoz, “La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros”, en Arnaut, Alberto, y Silvia Giorguli (coords.), *Educación*, México, El Colegio de México (serie Los grandes problemas de México, t. VII), 2010, pp. 359-390.
- Uvalle Berrones, Ricardo, “Condiciones, procesos y horizontes en la transformación institucional y organizacional del Estado contemporáneo”, en *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, año 25, núm. 56, México, UAM-I, enero-junio de 2004, pp. 19-37.



EL NUEVO MODELO LEGAL
EN MATERIA DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Relatoría del tercer panel de especialistas

Hugo Alejandro Martínez Aguirre*

Previo a la tercera conferencia magistral, en el segundo día de los trabajos del congreso tuvo efecto el panel de especialistas denominado El nuevo modelo legal en materia de transparencia y acceso a la información, que fue moderado por Dania Paola Ravel Cuevas, consejera del Instituto Electoral del Distrito Federal. La base, en el marco del sistema nacional de transparencia, que fuera uno de los focos de atención en el Congreso de Organismos Públicos Autónomos de México anterior, fue precisamente la reforma constitucional en esta materia registrada en febrero de ese año (2014) y que dio un paso hacia su consolidación con la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015. Así, se ha puesto la mesa para el gran reto que supone la llamada *homologación* o *armonización* tanto de los órganos garantes como de los instrumentos normativos en materia de transparencia en el ámbito de las entidades federativas y del Distrito Federal. Nos llama la atención y enriquece en gran medida la presencia ante los micrófonos de representantes de la sociedad civil (Sonora Ciudadana, A. C. y Fundar, Centro de Análisis e Investigación) y de los órganos garantes del derecho de acceso a la información en ámbitos locales: Coahuila, cuyo presidente nos compartió la experiencia de adaptación normativa más aquellos asuntos en los que se impulsaron medidas adicionales a las normadas por la ley general, y el Distrito Federal, cuyo consejero ciudadano expuso una serie de puntos que bien pudieron haber sido tomados en cuenta, producto de la

* Director de Normatividad, Verificación y Dictaminación de la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

experiencia en los estados, y que seguirán ahí para el futuro ajuste del Sistema Nacional de Transparencia.

A continuación, una síntesis de las intervenciones en el panel.

Joel Salas Suárez, comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) señaló que el origen de los órganos autónomos en México es muy simple: aportar certidumbre, legitimidad y credibilidad sobre los procesos que generaba el Estado mexicano en un régimen, como diría Juan Linz, de pluralismo limitado. Y señaló que de tener cuatro, hoy tenemos 10. Ante el cuestionamiento ¿qué desafíos vislumbramos para el Sistema Nacional de Transparencia a partir de la nueva ley?, señaló que tras la experiencia de los últimos años, es posible decir que en México nos hemos caracterizado por tratar de tener diseños institucionales perfectos, pero que en los resultados de encuestas como Latinobarómetro, el grado de desconfianza de la ciudadanía hacia sus instituciones viene en aumento; cada vez menos se cree en la democracia. Dijo que hoy todas nuestras acciones deben estar encaminadas a demostrar en los hechos que somos autónomos si tutelamos derechos, a garantizar a plenitud esos derechos y, si somos evaluadores de política pública, a levantar la voz cuando las políticas públicas evaluadas no están funcionando. Cuestionó que a 25 años de los primeros órganos constitucionales autónomos, ¿por qué se mantiene el escepticismo ciudadano? Y respondió que porque, a pesar de que tenemos diseños institucionales perfectos, éstos no han logrado modificar completamente las prácticas de los actores que se pretenden regular. Señaló que el desafío para el Sistema Nacional de Transparencia es construir las capacidades necesarias en todos los ámbitos del Estado mexicano para implementar el *gobierno abierto*, pues éste no se dará simplemente porque ya esté en la ley. Expresó que es buena medida para el fortalecimiento que el Inai pueda ser una segunda instancia en casos de derecho de acceso a la información, pero la sociedad civil tiene que participar cada vez más y adueñarse de ese derecho. Enfatizó que el Estado ha invertido mucho en los órganos autónomos; es momento de que éstos estén a la altura de las exigencias del país para restaurar el vínculo tan deteriorado de confianza entre la autoridad y la población.

Por su parte, Renata Terrazas Tapia, investigadora de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, dijo que no obstante que hemos construido un extraordinario andamiaje normativo en materia de transparencia y

de garantías de derechos humanos, nos faltan *campeones de la transparencia*: instituciones que internalicen el valor de la transparencia y se pongan como objetivo garantizar el derecho de acceso a la información y uno de esos temas tiene que ver con el proceso de designación. Señaló que a las organizaciones de la sociedad civil les preocupa en demasía este tema, los procesos de designación de los titulares de los organismos públicos autónomos siguen siendo opacos, cerrados, y no se permite una discusión pública sobre los perfiles. Esto debilita a los organismos públicos autónomos (OPA) de entrada y es uno de los grandes temas que hay que atender en materia de transparencia, de participación ciudadana y de garantía de todos los derechos. Otro asunto, dijo, tiene que ver con un tema espinoso, las declaraciones patrimoniales, las cuales se relacionan con los conflictos de intereses de los servidores públicos. Expresó que asumir que toda esta información debería ser pública y actuar en consecuencia es lo que llama ser *campeones de la transparencia*. Refirió que otro gran problema es el de la generación de la información, que se ha tratado de atajar con marcos normativos garantistas. Señaló que la información debería generarse con miras a que el público pueda conocerla, consumirla, tomar decisiones con base en ella, y que si ésta es ambigua, redundante, inútil o excesiva, entonces es como si se negara o se entorpeciera su acceso. Comentó que estos temas siguen pendientes, rebasan todo marco normativo e implican proactividad desde los organismos públicos autónomos. Señaló que el acceso a la información no debe verse como la posibilidad de ponerse en bandeja de plata para el señalamiento de las propias fallas, sino que debe abrirse a la posibilidad de que el público, con sus opiniones, ilumine los puntos ciegos de una gestión y ayude a mejorar los procesos en general.

Guillermo Noriega Esparza, fundador de la organización Sonora Ciudadana, A. C. y coordinador del Colectivo por la Transparencia expresó que los retos que tiene la Ley General de Transparencia son una homologación positiva en la normatividad local, que el reto titánico es que los estados construyan su normatividad hacia arriba, a partir de la ley general. Otro es lograr el cambio de paradigma, que las instituciones asuman la transparencia como parte de su cotidianidad y no como una monserga adicional al trabajo que ya tienen; aún hay servidores públicos que, arguyendo motivos de seguridad, están renuentes a revelar cuánto ganan. Dijo que es preciso dar sustento al gran entramado institucional y normativo que ya se ha construido promoviendo su uso y entendimiento en la población, que no sean únicamente periodistas

o académicos los que hagan solicitudes de información, sino la gente en general. Reiteró que es preciso dar continuidad y protección a los puestos de enlace en materia de transparencia a nivel municipal, pues la rotación de personal ahí es especialmente alta, los encargos duran a lo más tres años y se tiene la necesidad de estar capacitando siempre a los nuevos enlaces.

En su participación, Jesús Homero Flores Mier, consejero presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, señaló que la reforma en materia de transparencia del 7 de febrero de 2014 representó un progreso en la unificación y homologación nacional de criterios, principios y bases en materia de derecho a la información, protección de datos personales y archivos. Dijo que la Ley General de Transparencia del 4 de mayo de 2015 es el marco para que se ajusten los estados y el Distrito Federal y que en el caso de la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila es preciso acondicionar términos y algunas determinaciones que permitirán a las personas ejercer el derecho a la información en igualdad de circunstancias en todo el país. Señaló que el trabajo de adecuación se centró en acondicionar aquellos detalles en los que la ley general determina un mecanismo diferente dentro de los procedimientos de acceso a la información, y en homologar la terminología sin dejar de innovar en algunos aspectos relacionados con las temáticas: parlamento abierto, rendición de cuentas, protección civil, gobierno y datos abiertos, información pública de oficio para municipios, el recurso de revisión, responsabilidades administrativas y protección de datos.

Finalmente, Alejandro Torres Rogelio, comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal dijo que un gran reto, promulgada la Ley General de Transparencia, es la armonización de las leyes locales, porque ahí se corre el riesgo de desvirtuar las intenciones de la ley general. Comentó que los planes estatales de desarrollo contemplan el impulso de la transparencia en temas relacionados con la hacienda municipal, con la calidad de la información para que ésta se presente en un lenguaje ciudadano, con el establecimiento de un sistema profesional de carrera, con el combate a la corrupción, con el *gobierno abierto*, todos temas y experiencias que pudieron haber sido tomados en cuenta por los legisladores y que ahí siguen y sería bueno retomarlos. Que otras experiencias, tanto buenas como malas, se relacionan con la capacidad de los órganos garantes para imponer multas por violaciones

en materia de transparencia y, en general, con la competencia de las contralorías en el tema de responsabilidades. Torres Rogelio dijo que si se tomara la experiencia de los estados en cuanto a los plazos para entregar la información, si se es competente, probablemente se reducirían dichos plazos, lo que haría más exitoso el ejercicio del derecho de acceso a la información. Otro tema señalado es el lapso de reserva de la información, que resulta sumamente variado. Coahuila contempla dos años, con la posibilidad de extenderlo un año más, es decir, un máximo tres años, mientras que algunos estados se van hasta 24 años, lo que considera una gran exageración. Otro asunto que refirió fueron los costos de la reproducción, que siguen siendo un dolor de cabeza para las y los solicitantes y dijo que se está en posibilidad de reducirlos sustancialmente y de llegar incluso a la gratuidad si quien solicita provee una memoria USB. Otro tema versa sobre lo que se está publicando en los portales de transparencia, y en este sentido dijo que valdría la pena revisar si lo que se está subiendo satisface las expectativas de los ciudadanos pues hay indicios de que no es así. Otro tema gira en torno a la llamada *transparencia proactiva*, la cual considera funcional y conveniente pues ayuda a disminuir las solicitudes de información y a provocar que éstas sean más específicas.

Relatoría de la tercera conferencia magistral

*Domitille Marie Delaplace**

La tortura y la desaparición forzada a la luz de la reforma constitucional

Francisco Javier Acuña Llamas, comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) presentó a Perla Gómez Gallardo, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), e hizo énfasis en su compromiso con la defensa de los derechos humanos. Posteriormente Gómez Gallardo impartió una conferencia magistral, en la que abordó el tema de tortura y desaparición forzada en México a la luz de la reforma constitucional.

La ombusperson capitalina comentó que hablar de desaparición forzada obliga a recordar una de las más crueles violaciones a los derechos humanos, pero también implica destacar la heroica lucha en el continente americano de las y los familiares, organizaciones y personas defensoras de derechos humanos y de gran parte de la sociedad civil.

Asimismo, expresó que México ha ratificado la totalidad de los instrumentos fundamentales de derechos humanos del sistema interamericano y de las Naciones Unidas, y casi todos sus protocolos facultativos en la materia.

A pesar de lo anterior, Gómez Gallardo dijo que la desaparición forzada es un fenómeno que no sólo se materializó en diversos momentos de la historia de nuestro país, como en la denominada Guerra Sucia, sino que continúa siendo una práctica de agentes del Estado, o

* Directora de Información e Investigación del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

de personas o grupos de personas con autorización del Estado, apoyo o aquiescencia.

Refirió que desde hace más de 20 años, tanto a nivel del sistema de las Naciones Unidas como del sistema interamericano de derechos humanos se ha insistido a México sobre el cumplimiento de la obligación de incluir una normativa para la prevención y sanción de la desaparición forzada en su legislación, más recientemente en la sentencia del caso Radilla Pacheco contra México.

Reconoció que dada la obligación de armonizar la legislación interna con los estándares internacionales en materia de desaparición forzada, el Estado ha dado un paso importante con la aprobación de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso *a*. En ese contexto, señaló que el Congreso de la Unión debe expedir la legislación reglamentaria correspondiente.

Comentó que con la finalidad de aportar a la construcción de una ley general en la materia, la CDHDF ha elaborado, con base en las recomendaciones de diversos organismos internacionales dirigidas a México, una propuesta de estándares mínimos que deben ser contemplados en dicha ley para que sea adecuada y útil para su eficaz implementación, en particular señaló los siguientes aspectos:

1. Tipificación del delito de desaparición forzada.
2. Tipificación de la desaparición cometida por particulares.
3. Protocolos de búsqueda inmediata de personas.
4. Protocolo de investigación y sanción del delito.
5. Registro nacional de personas desaparecidas.
6. Banco de datos de cadáveres no identificados.
7. Declaración de ausencia por desaparición.
8. Mecanismos de prevención.
9. Mecanismos de coordinación con entidades locales, federales y nacionales.
10. Derecho a la verdad, justicia y reparación.

En cuanto al delito de tortura, la presidenta de la CDHDF señaló que basta su definición para afirmar que esta violación a los derechos humanos no es menos deplorable que la desaparición forzada.

La ombudsperson de la ciudad de México dijo que sin duda la tortura es una de las conductas más graves en las que se puede incurrir, ya que con ella un ser humano inflige a otro sufrimiento y pena, al punto

de anular su personalidad. Y que a lo largo de la historia la tortura ha sido utilizada y sigue siendo practicada para incriminar a otra persona o autoincriminarse de actos que no se han cometido, con el fin de librar la responsabilidad del verdadero autor.

Por ser una grave violación a los derechos humanos, la humanidad en su conjunto ha logrado que esta conducta sea prohibida y sancionada drásticamente, dijo la presidenta de la CDHDF.

Comentó que la evolución normativa del derecho internacional de los derechos humanos, además de poner mucha atención en esta aberrante práctica, ha establecido mecanismos que han intentado e intentan erradicar la tortura.

En este mismo sentido señaló que los Estados tienen la obligación para la prevención, investigación, sanción y reparación de actos de tortura.

Desde el inicio de sus labores hasta diciembre de 2014, refirió Gómez Gallardo, la CDHDF ha emitido 50 recomendaciones por la comisión de actos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Expresó que entre los casos documentados por dicho organismo se encuentran dos tipos de patrones de actuación en la comisión de actos de tortura, por un lado, aquellos en los que entre las autoridades responsables de éstos aparecen servidores públicos involucrados en tareas de seguridad pública y procuración de justicia, que principalmente se llevan a cabo en el marco de detenciones arbitrarias y/o procesos de investigación criminal; y, por otro lado, están aquellos que se manifiestan dentro del sistema penitenciario en un contexto de control y castigo del personal penitenciario hacia las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.

Asimismo, expresó que del trabajo de investigación y documentación de violaciones a derechos humanos realizado por la CDHDF resulta posible apreciar la manera en que, a lo largo del tiempo, los mismos métodos son utilizados en muchos de los casos como medios de investigación criminal, principalmente para causar sufrimiento e intimidación en las personas detenidas y obtener información y /o declaraciones autoinculporatorias.

Por lo anterior, comentó que la CDHDF ha propuesto el diseño y la implementación de una estrategia interinstitucional para prevenir, sancionar y erradicar la tortura, con características que incorporen los siguientes elementos:

- a) Partir de la promoción de un entorno político de rechazo a la comisión de actos de tortura.
- b) Promocionar un entorno sociocultural de rechazo a la tortura y la violencia.
- c) Fortalecer el impulso de una adecuada implementación de la reforma penal en el Distrito Federal.
- d) Emitir una ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la tortura en el Distrito Federal armonizada con los estándares en derechos humanos, que subsane los vacíos en la normatividad vigente.
- e) Fortalecer del rol de los operadores jurídicos en materia de protección.
- f) El fortalecimiento de entornos institucionales para la prevención, sanción y erradicación de la comisión de actos de tortura.
- g) La educación aplicada y profesionalizante en derechos humanos.
- h) La lucha contra la impunidad y máxima protección a las víctimas y testigos por comisión de actos de tortura.
- i) La eliminación de la detención con control judicial como medida cautelar.

Finalmente, Perla Gómez Gallardo señaló que la desaparición forzada y los actos de tortura constituyen violaciones graves a los derechos humanos que deben ser prohibidas de manera categórica y sancionadas drásticamente.

La ombudsperson capitalina reiteró que los organismos autónomos de protección de los derechos humanos deben promover estrategias de documentación de casos de tortura, con base en lineamientos y estándares internacionales.

Conferencia magistral

La tortura y la desaparición forzada a la luz de la reforma constitucional

Perla Gómez Gallardo*

El Décimo Congreso de Organismos Públicos Autónomos de México es propicio para profundizar sobre dos flagelos latentes que amenazan a las y los ciudadanos de este país. Estos son la desaparición forzada y la tortura.

Desaparición forzada

Hablar de desaparición forzada obliga a recordar una de las más crueles violaciones a los derechos humanos, pero también implica destacar, en el continente americano, la heroica lucha de familiares, organizaciones y personas defensoras de derechos humanos y de gran parte de la sociedad civil, por encontrar a quienes han sido víctimas de desaparición forzada o involuntaria, ya que a ellas y ellos se les debe los avances normativos y con éstos el mensaje de prevención general para que dicha conducta no se repita.

Entre sus reivindicaciones, profundamente humanas y sobradamente justas, está conocer la verdad sobre las circunstancias de las desapariciones, el proceso y los resultados de las investigaciones, la búsqueda de acceso a la justicia, que conlleva la sanción de las personas autoras directas e indirectas, y la reparación integral del daño, que contempla las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, resaltando la necesidad urgente de implementar acciones para erradicar este grave problema. Sus reivindicaciones son mínimas, pero hay que destacar que su cumplimiento impactaría en el combate a la impunidad, y por

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

consecuencia en el respeto, la garantía, la protección y la promoción de los derechos humanos y como fin último, a la consecución de la ansiada garantía de no repetición.

LA DESAPARICIÓN FORZADA EN MÉXICO

Nuestro país ha ratificado la totalidad de los instrumentos fundamentales de derechos humanos del sistema interamericano y de las Naciones Unidas, y casi todos sus protocolos facultativos.²³⁰ En específico sobre el tema ratificó en 1986 la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en 2002 la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y en 2008 la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

A pesar de lo anterior, la desaparición forzada es un fenómeno que no sólo se materializó en diversos momentos de la historia de nuestro país, como en la denominada Guerra Sucia, durante las décadas de 1960 y 1970, sino que continúa siendo una práctica de agentes del Estado en sus diferentes niveles de competencia y gobierno, o de personas o grupos de personas con autorización del Estado, apoyo o aquiescencia. Lo anterior ha dado lugar a que organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de diferentes mecanismos, hayan emitido diversas observaciones, informes y recomendaciones a México.

RECOMENDACIONES DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SENTENCIA RADILLA PACHECO

Desde hace más de 20 años, tanto a nivel del sistema de Naciones Unidas como del sistema interamericano de derechos humanos se ha insistido a México para que cumpla su obligación de incluir en su legislación una normativa para la prevención y sanción de la desaparición forzada.

²³⁰ Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, 11 de febrero de 2015.

A finales de la década de 1990, la CIDH emitió un informe sobre la situación de los derechos humanos en nuestro país, en el cual instaba al Estado a realizar reformas a la legislación penal, con la finalidad de incluir el tipo penal de desaparición forzada.

En octubre de 2009, el Consejo de Derechos Humanos emitió el *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*, en el cual recomendó promover medidas y reformas al orden jurídico mexicano en todos los niveles, impulsando la tipificación del delito de desaparición forzada y el mecanismo de resarcimiento integral a las víctimas y sus familiares en todas las entidades federativas.

En abril de 2010, el Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado mexicano enmendar la legislación penal con el fin de armonizarla con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, adoptar medidas inmediatas para garantizar la continuidad en la investigación de los casos graves de violaciones a derechos humanos, en su caso llevar ante la justicia y sancionar a los responsables, y reparar a las víctimas.²³¹

En diciembre de 2011, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias presentó un informe en el que recomienda, entre otras cosas, llevar a cabo las reformas legislativas para implementar la reforma constitucional en derechos humanos del 10 de junio de 2011 y armonizar el tipo penal de desaparición forzada en los códigos penales del país.²³² Además, dicho grupo de trabajo mostró su preocupación por la falta de reglas claras para la investigación y sanción de esta conducta.²³³

En 2012, el gobierno de México suscribió con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y otros peticionarios, un acuerdo de solución amistosa ante el mismo organismo interamericano, en la que reconoció su responsabilidad internacional por la desaparición forzada del joven Jesús Ángel Gutiérrez Olvera, y se comprometió a realizar reformas legislativas acordes a los estándares inter-

²³¹ Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto*, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010.

²³² Comité de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias emitido por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011.

²³³ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Informe de Misión a México del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, México, 2012, pp. 17 y ss.

nacionales, con la finalidad de generar un marco jurídico adecuado y efectivo para la prevención, investigación y sanción de estas violaciones a derechos humanos.

En diciembre de 2012, el Comité contra la Tortura reiteró al Estado mexicano la importancia de continuar implementando las recomendaciones del Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, haciendo énfasis en la tipificación y sanción del delito por parte de las entidades federativas, de conformidad con la normatividad internacional.

A nivel jurisdiccional, la Corte IDH en 2009, en relación con el caso Radilla Pacheco contra México encontró, entre otras cosas, al Estado responsable por el incumplimiento de adoptar disposiciones de derecho interno respecto a la tipificación del delito de desaparición forzada de personas con base en lo establecido en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. La Corte dispuso que se adoptaran las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el delito de desaparición forzada con los estándares internacionales.

Uno de los efectos más importantes de la sentencia emitida por la Corte IDH fue visibilizar la violación generalizada y reiterada de derechos humanos, originada por la práctica de desaparición forzada de personas en México.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Dada la obligación de armonizar la legislación interna con los estándares internacionales en materia de desaparición forzada, el Estado ha dado un paso importante con la aprobación de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso *a*. Sin embargo, no deja de ocuparnos la continuidad de la desaparición forzada de personas en nuestro país.

En ese contexto el Congreso de la Unión debe expedir la legislación reglamentaria correspondiente, en virtud del Decreto de reforma al artículo 73, “dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo”.²³⁴ Dicha legislación deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda.²³⁵

²³⁴ Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso *a*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 2015.

²³⁵ *Idem*.

Para que la ley general sobre desaparición forzada sea eficaz debe estar acorde con los estándares internacionales y atender las recomendaciones dirigidas al Estado mexicano por parte de los organismos internacionales.

RECOMENDACIONES DE LA CDHDF SOBRE LA LEY GENERAL

Con la finalidad de aportar a la construcción de una ley general en la materia, la CDHDF elaboró, con base en las recomendaciones que diversos organismos internacionales han dirigido a México, una propuesta de estándares mínimos que deben ser contemplados en dicha ley para que sea adecuada, útil y eficaz su implementación. Dicho documento fue enviado tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores, así como a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

A continuación citaré algunos elementos mínimos que deben garantizarse en la ley general, para que ésta tenga un efecto útil que permita prevenir, investigar, sancionar y reparar dicha violación grave a los derechos humanos. Entre dichos elementos se encuentran: la adecuada tipificación del delito; la tipificación de la desaparición cometida por particulares; los protocolos de búsqueda inmediata de personas y de investigación del delito, la presunción de que la ausencia de una persona puede implicar una desaparición forzada; la estandarización de bases de datos para la búsqueda de personas; los bancos de datos forenses; los mecanismos de coordinación estatal y federal; la protección de los derechos personales, familiares y patrimoniales de la persona desaparecida; la reparación integral a las víctimas y los mecanismos de prevención, principalmente.

1. Tipificación del delito de desaparición forzada

La definición del tipo penal de desaparición forzada debe ser acorde a los estándares internacionales.

Para la construcción del tipo penal de desaparición forzada es necesario tener como base la definición de dicho concepto, el cual queda establecido de forma diversa en los instrumentos internacionales en la materia, sin embargo, coincidiendo en puntos fundamentales –y sin repetir tales definiciones–, sí debe hacerse énfasis en los elementos que debe contener el tipo penal, como son:

- a) La ilegalidad de la privación de la libertad de una o más personas cualquiera que sea su forma.
- b) Respecto a los autores del delito, se debe contemplar la desaparición que se cometida por:
 - Agentes del Estado.
 - Personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado.
- c) La falta de información sobre el paradero de la persona, la negativa de reconocer la privación de la libertad o el ocultamiento de la persona desaparecida, son elementos que deben estar contemplados en la tipificación, ya que permiten distinguir el delito de desaparición forzada de otras conductas ilícitas como puede ser el secuestro, plagio u homicidio, con el propósito de aplicar los criterios probatorios adecuados e imponer las penas en razón de la gravedad del delito.²³⁶

Asimismo, al elaborar la tipificación del delito de desaparición forzada se debe considerar lo siguiente:

- La proporcionalidad de la pena en razón de la gravedad del delito.
- Expresar que no son excluyentes de responsabilidad la orden de un superior jerárquico, conocida como *obediencia debida*.
- Que la desaparición forzada está prohibida de manera absoluta, incluidos los estados de excepción, razones imperativas de seguridad nacional, inestabilidad política, emergencia pública, y hasta en un estado de guerra no puede justificarse de manera alguna la desaparición forzada.
- Que se considere por su consumación como delito de carácter permanente y continuado mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.
- La inclusión de circunstancias que puedan considerarse como agravantes o atenuantes del delito.

²³⁶ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párr. 323.

2. Tipificación de la desaparición cometida por particulares

Tomando en consideración el actual contexto social en México, en el cual prevalecen las desapariciones cometidas por particulares, sin el conocimiento previo, la autorización o aquiescencia del Estado, surge la necesidad de sancionar a quienes resulten responsables, con una pena equivalente a la gravedad de la conducta. Por tal motivo es necesario tipificar dichos actos, tal como se hizo en la ciudad de México, en la Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición por Particulares en el Distrito Federal, publicada el 6 de mayo de 2015 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

En este sentido, la sociedad civil se ha pronunciado a favor de la sanción de dichas conductas al señalar que “esta forma de desaparición no cancela la obligación del Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar en los términos del artículo 3° de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas”.²³⁷

3. Protocolos de búsqueda inmediata de personas

Desde los organismos internacionales se ha resaltado de forma reiterada la obligación de los Estados de establecer “un programa nacional de búsqueda de personas que cuente con un protocolo de acción inmediata. Este programa también debería contar con personal altamente capacitado en la exhumación e identificación de restos mortales y debería ser ejecutado con plena independencia presupuestaria y operativa.”²³⁸

En Argentina, por ejemplo, algunos de los inconvenientes que han encontrado los familiares de las víctimas se hallan en la “falta de coordinación en los procesos de búsqueda de personas y de una segmentación de la información que se encuentra en las provincias, lo cual impide que la búsqueda se extienda a las distintas jurisdicciones con la rapidez necesaria,²³⁹ y se advierte que “los casos de desapariciones que

²³⁷ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, “Carta de organizaciones y familiares sobre reforma al artículo 73 sobre desaparición forzada”, 23 de abril de 2015, disponible en <http://fundar.org.mx/carta-de-organizaciones-y-familiares-sobre-reforma-art-73-desaparicion-forzada/#.Va_bZKR_NBc>, página consultada el 18 de marzo de 2016.

²³⁸ Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, “El Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México”, 31 de marzo de 2011.

²³⁹ Procuraduría General de la Nación República de Argentina, *Guía práctica para la búsqueda de personas*. Edición Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, Argentina, 2014, p. 9.

no logran resolverse durante las primeras horas se tornan complejos, dado que comprenden la urgencia en localizar a la posible víctima y hacer cesar el delito –o evitar que uno peor se produzca–, con la presencia de múltiples hipótesis de investigación y/o con la ausencia de una hipótesis clara.”²⁴⁰

4. Protocolo de investigación y sanción del delito

Para una adecuada investigación del delito de desaparición forzada es necesario contar con instrumentos que permitan que las investigaciones conduzcan a resultados para localizar a los responsables, sancionarlos y con ello evitar la impunidad. Resulta vital que la ley general contemple, como mínimo, la creación de fiscalías especializadas, con personal capacitado para la investigación de la desaparición forzada, con la obligación de iniciar investigaciones de oficio aunque no se haya iniciado denuncia formal, así como realizar las diligencias de investigación más importantes de manera inmediata. En ese marco es necesario que dicha fiscalía presuma la comisión de la desaparición forzada, antes que cualquier otro delito, en los casos de denuncias de personas cuyo paradero se ignora.

Por otra parte, se debe garantizar la participación de las personas allegadas a la víctima en las diligencias de búsqueda e investigación, lo cual no significa que las familias carguen con la obligación probatoria. Asimismo, la ley debe garantizar a los familiares el acceso al expediente. Las fiscalías deben contar con personal a prueba de cualquier duda, de modo que los servidores públicos que despierten un atisbo de sospecha de haber cometido una desaparición forzada no participen en las investigaciones y, en su caso, que sean investigados. Dada la gravedad de esta violación a derechos humanos también resulta relevante que se establezca la jurisdicción civil en delitos cometidos por militares en agravio de otros militares.

5. El Registro Nacional de Personas Desaparecidas

“Según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas de México, casi 26 000 personas en el país se han visto sometidas

²⁴⁰ *Idem.*

das a desapariciones forzadas o malos tratos y que ninguna autoridad responsable ha rendido cuentas por ello.”²⁴¹ Sin embargo, dicho Registro

no incluye información que permita determinar si la persona ha sido sometida a desaparición forzada o desaparición sin la participación de agentes estatales. En este sentido, el término de “personas no localizadas” lejos de ayudar a esclarecer el fenómeno, minimiza la gravedad de los hechos y resulta impreciso desde el punto de vista de los estándares internacionales.²⁴²

Por tal motivo, además de lo indicado, deben realizarse adecuaciones al Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, que como mínimo establezcan la efectiva coordinación, cooperación, cruce de datos e intercambio de información entre federación, entidades federativas y otros países (Centroamérica), para la búsqueda de personas e identificación de restos.

6. Banco de datos de cadáveres no identificados

Para la creación de dicho banco de datos deben establecerse criterios científicos de identificación de cadáveres o restos humanos, o evidencia genética; así como bancos de datos genéticos de familiares de personas desaparecidas; y una base de datos *ante mortem* y *post mortem*, plenamente operativa en todas las entidades federativas, completada con toda la información de las personas desaparecidas.

Asimismo, debe tenerse en consideración el trabajo de las comisiones internacionales forenses y la labor del Mecanismo transnacional para el acceso a la justicia de las personas migrantes, esfuerzos que han surgido de la sociedad civil y requieren ser institucionalizados en las procuradurías de justicia a nivel federal y local para lograr la identificación de los restos de víctimas de desaparición forzada.

²⁴¹ Centro de noticias ONU, “México: Expertos de la ONU celebran la reforma constitucional en materia de desapariciones forzadas”, 1 de mayo de 2015, disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=32267#.Va_TqAR_NBc>, página consultada el 20 de marzo de 2016.

²⁴² Fundar, Centro de Análisis e Investigación, “Carta de organizaciones y familiares sobre reforma al artículo 73 sobre desaparición forzada”, *loc. cit.*

Para la identificación de cuerpos u osamentas no identificadas debe prohibirse su cremación. En este sentido, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha señalado que

la cremación impide la identificación de restos, por lo que está prohibida en el artículo 21 de la Ley General de Víctimas y en el artículo 271 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en tanto no haya sentencia ejecutoriada. Sin embargo, la normatividad sanitaria (Ley General de Salud, LGS, y su reglamento en la materia) permite la incineración, en contradicción con la Ley General de Víctimas y el Código Nacional de Procedimientos Penales. La regulación sobre desaparición debería reiterar la prohibición absoluta de cremar restos no identificados. Asimismo, la inhumación de cuerpos no identificados o no reclamados debe estar debidamente registrada, ser ordenada y de acuerdo con las buenas prácticas internacionales.²⁴³

7. Declaración de ausencia por desaparición

Una ley general no puede dejar de contemplar la figura de la declaración de ausencia por desaparición, toda vez que ésta representa un medio para reconocer y garantizar los derechos a la identidad y a la personalidad jurídica de la persona desaparecida. Asimismo, la declaración de ausencia por desaparición constituye un medio por el cual los familiares pueden representar y ejercer los intereses y derechos de la persona desaparecida; por lo que, quienes podrán solicitarla serán el o la cónyuge, el concubino o la concubina, parientes consanguíneos, parientes por afinidad o el Ministerio Público.

Respecto del procedimiento de la declaración de ausencia por desaparición, éste se orientará por los principios de gratuidad, inmediatez y celeridad, y no debe representar erogación alguna para los familiares de la persona desaparecida. En ningún caso, por esta ley se presumirá la muerte de la persona desaparecida.

²⁴³ CICR, *Elementos esenciales para regular la desaparición de personas*, documento de trabajo, Delegación para México y América Central del Comité Internacional de la Cruz Roja, julio de 2015, p. 14.

8. Mecanismos de prevención

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos; incluidos los mecanismos de prevención, cuya finalidad es establecer una nueva estrategia en la erradicación de la desaparición forzada, basada en el emprendimiento de acciones de manera anticipada para evitar la comisión del ilícito. Igualmente deberían contemplarse en la ley general.

9. Mecanismos de coordinación con entidades locales, federales y nacionales

La efectividad de una ley general exige necesariamente un ámbito regulado de coordinación, colaboración y cooperación entre las entidades locales, federales y nacionales; lo cual se logra a través de mecanismos, cuyo objetivo es generar una colaboración interinstitucional y establecer una responsabilidad compartida. Estos mecanismos cobran relevancia al constituir acciones específicas que requieren la participación conjunta de los tres niveles de gobierno; a efecto de alcanzar objetivos como: el establecimiento de una definición de ámbitos de competencia de las entidades y la corresponsabilidad de todas ellas en los procesos de implementación de la ley general; y el establecimiento de sistemas de comunicación permanente entre las entidades que permita y mejore los procedimientos establecidos y su impacto.

10. Derecho a la verdad, justicia y reparación

Se considera de vital importancia que en la ley general se reconozcan los derechos a la verdad, justicia y reparación, estableciendo claramente los contenidos de cada uno de ellos, ya que cuando se cometen violaciones a los derechos humanos, las víctimas tienen el derecho a conocer la verdad, que se investigue y sancione a los responsables y a acceder a la reparación del daño, aunado a que la afectación se extiende más allá de las víctimas, debido a que es una situación que atañe a toda la sociedad pues “las sociedades que no se enfrentan a las violaciones masivas de los derechos humanos suelen quedar divididas, generándose desconfianza entre diferentes grupos y frente a las instituciones públicas y obstaculizándose o haciéndose más lentas las mejoras en

materia de seguridad y desarrollo”,²⁴⁴ siendo además obligación y deber del Estado asegurarse de generar garantías de no repetición.

Tortura

En cuanto al delito de tortura, basta su definición para afirmar que esta violación a los derechos humanos es no menos deplorable que la desaparición forzada. Sin duda la tortura es una de las conductas más graves en las que se puede incurrir, ya que con ella un ser humano inflige a otro ser humano sufrimientos o penas al punto de anular su personalidad.

DEFINICIÓN

De acuerdo con el artículo 2º de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la *tortura* es

todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

Históricamente, la tortura ha sido utilizada y se sigue practicando para incriminar a otra persona o autoincriminarse de actos que no se han cometido, con la finalidad de librar la responsabilidad del verdadero autor.

Por ser una grave violación a los derechos humanos, la humanidad en su conjunto ha logrado que esta conducta sea prohibida y sancionada drásticamente.

La prohibición de la tortura y el cumplimiento de las obligaciones, que emanan de los instrumentos legales que la sancionan, han logrado

²⁴⁴ ICTJ, “¿Qué es la justicia transicional?”, disponible en <<https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>>, página consultada el 20 de marzo de 2016.

alcanzar un nivel importante de consolidación internacional gracias a la interpretación y argumentación realizada por los tribunales y organismos internacionales de protección de los derechos humanos, los que comparten una conclusión común: la prohibición de la tortura es una norma imperativa e inderogable (*ius cogens*) y es considerada como una violación grave a los derechos humanos.

Por otra parte, hoy es indiscutible que la tortura tiene una doble naturaleza, es un delito grave y una violación contra uno de los derechos humanos como lo es la integridad personal, el cual es indispensable para el ejercicio de otros muchos derechos.

OBLIGACIONES DEL ESTADO PARA LA PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN, SANCIÓN Y REPARACIÓN DE ACTOS DE TORTURA

La evolución normativa del derecho internacional de los derechos humanos, además de poner mucha atención en esta aberrante práctica, ha establecido mecanismos que han intentado e intentan erradicar la tortura, siendo los más importantes:

- a) *La obligación de prevenir*: para ello los Estados están obligados a adoptar todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos.

De esta obligación se distinguen dos medidas diferenciadas de prevención: de *manera directa*, es decir, evitando que la tortura ocurra reduciendo los factores de riesgo y eliminando las posibles causas, éstas son las medidas que idealmente deben implementarse. Lo que significa que las autoridades deben intervenir antes de que actos de tortura puedan ocurrir, atendiendo las causas que pueden dar lugar a que se cometan.

Por otra parte se distinguen las *medidas de prevención indirectas* que se centran en evitar su repetición, a través del establecimiento de sanciones, o la capacitación sobre la prohibición de la tortura a las y los funcionarios públicos responsables de la custodia de personas detenidas, entre otras medidas.

- b) *Obligación de investigar*: Es una obligación de medio o comportamiento. Debe ser considerada por el Estado como un deber jurídico propio y no depender de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares, ya que como violación a los derechos hu-

manos, el Estado está absolutamente obligado a llegar por todos los medios al establecimiento de los hechos. Debe poseer como características mínimas la inmediatez y celeridad.

- c) *Obligación de sancionar*: El Estado a través de los sistemas de justicia debe adoptar todas las medidas necesarias para la propia materialización de la obligación de juzgar y sancionar, lo cual requiere que se castigue tanto a los autores materiales de los hechos violatorios de derechos humanos, como a los autores intelectuales de éstos.
- d) *Obligación de reparar*: El Estado también tiene la obligación de reparar el daño causado por las violaciones a derechos humanos de las que resulte responsable. La reparación debe ser integral y como mínimo debe incluir medidas de satisfacción y garantías de no repetición, y bajo ningún punto de vista se debe dejar de lado el pago de indemnizaciones de daño material e inmaterial o moral, este último de vital relevancia en el caso de la tortura.

LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL FRENTE A LA TORTURA²⁴⁵

Desde el inicio de sus labores hasta diciembre de 2014, la Comisión había emitido 50 recomendaciones por la comisión de actos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Debe enfatizarse que por estas conductas se han emitido recomendaciones en casi todos los años de existencia de la CDHDF.

Asimismo, es importante destacar que de la sistematización de las recomendaciones es posible identificar patrones de actuación que proporcionan mayores elementos de diagnóstico para proponer líneas de acción tendientes a erradicar dichas prácticas.

Parte de estos hallazgos y propuestas fueron integrados en la *Propuesta general 1/2014* que emitió este organismo,²⁴⁶ la cual fue publicada a finales de 2014 y entregada a principios de 2015 a la Secretaría de Gobierno, a la Secretaría de Seguridad Pública, a la Procuraduría General

²⁴⁵ Este texto presenta parte de los hallazgos y las reflexiones integradas en el documento: CDHDF, *Propuesta general 1/2014. Identificación de actos de tortura en el Distrito Federal: análisis del fenómeno y propuestas para su prevención, sanción y erradicación desde los derechos humanos*, México, CDHDF, 2014.

²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 115-134.

de Justicia y a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, todas del Distrito Federal.

A continuación propongo presentar algunos aspectos que considero relevante poner en la mesa para reflexionar sobre las manifestaciones de esta violación grave de los derechos humanos, y encontrar medidas y mecanismos para erradicarla.

1. Actos de tortura documentados en las recomendaciones emitidas por la CDHDF

Entre los casos documentados por la Comisión encontramos dos tipos de patrones de actuación en la comisión de actos de tortura, por un lado, aquellos en los que entre las autoridades responsables de actos de tortura aparecen servidores públicos involucrados en tareas de seguridad pública y procuración de justicia, que principalmente se llevan a cabo en el marco de detenciones arbitrarias y/o procesos de investigación criminal; por otro lado, están aquellos que se manifiestan dentro del sistema penitenciario en un contexto de control y castigo del personal penitenciario hacia las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.

Respecto del primer grupo, los casos documentados por la CDHDF evidencian que los actos de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ocurren de manera continuada en el momento inmediato de la detención, durante el traslado o en centros oficiales de detención.

Tortura cometida en el momento inmediato de la detención

Los casos de tortura cometida durante el momento inmediato de la detención involucran principalmente a elementos de la Policía de Investigación y de la Policía Preventiva o Bancaria e Industrial. En esta etapa los actos de tortura se manifiestan principalmente por la conjunción de los golpes reiterados y violencia psicológica.

Otro elemento relevante es que en todos los casos las víctimas señalan que su detención fue realizada de manera arbitraria, de modo que se puede suponer la existencia de un margen importante de vulnerabilidad en la práctica de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes cuando la detención es orquestada en el contexto de una detención arbitraria.

Tortura cometida durante el traslado

Los actos de tortura también pueden ocurrir durante los momentos en que las personas son trasladadas –principalmente por elementos de la Policía de Investigación– desde el lugar de la detención hacia donde deben ser presentadas ante las autoridades competentes para la determinación de su situación jurídica, sea en el Ministerio Público, los juzgados o centros de reclusión.

Estos actos son realizados, principalmente, en el interior de patrullas y, en otras ocasiones, al interior de vehículos particulares. En algunos casos las personas fueron llevadas a otros lugares, por ejemplo a terrenos baldíos, talleres o domicilios particulares, en los que fueron sometidas a actos de tortura. En todos los casos la comisión de actos de tortura en el momento de los traslados implicó una demora injustificada en la presentación de las personas a la autoridad competente.

Tortura cometida en lugares de detención

A través de los instrumentos recomendatorios emitidos también se han documentado casos en los cuales se perpetraron actos de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes al interior de oficinas gubernamentales; lugares oficiales donde son presentadas las personas detenidas para que realicen su declaración. Las autoridades responsables se encuentran mayoritariamente vinculadas a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Con respecto a los métodos de tortura que se utilizaron en estos lugares de detención, se visualiza una diversidad de actos, incluso la aplicación simultánea de un conjunto de métodos entre los que destacan la violencia psicológica y golpes reiterados, violencia sexual, aplicación de descargas eléctricas, realización de posiciones forzadas o actos de quemaduras.

Tortura cometida en centros de reclusión

Los actos de tortura en centros de reclusión del Distrito Federal involucran mayoritariamente a personal de seguridad y custodia, aunque también se documentan casos en los servicios de salud al interior del centro de reclusión, los cuales afectan la integridad física y psicológica de las personas privadas de la libertad.

Se documentan estos casos principalmente en los centros varoniles de readaptación social, y los métodos de tortura perpetrados son principalmente la violencia psicológica, la asfixia o la violencia sexual.

La tortura como mecanismo para la obtención de confesiones o la fabricación de delitos

Los actos de tortura presentan una variedad de formas y prácticas en las que pueden materializarse, las cuales se encuentran dirigidas a causar dolores o sufrimientos graves en las personas y muchas veces dejan secuelas físicas y psicológicas de magnitud considerable.

Derivado del trabajo de investigación y documentación de violaciones a derechos humanos llevado a cabo por la CDHDF es posible apreciar la manera en que, a lo largo del tiempo, los mismos métodos son utilizados en muchos de los casos como medios de investigación criminal, principalmente para causar sufrimiento e intimidación en las personas detenidas y obtener información y /o declaraciones autoinculpatorias.

En las recomendaciones se evidencia que las víctimas suelen denunciar que la comisión de actos de tortura estuvo sustentada en la intención de las autoridades de causar sufrimiento e intimidación para obtener información y /o declaraciones autoinculpatorias. Esto significa que en muchos casos el propósito de la tortura fue evitar que la responsabilidad recayera en un tercero.

Es decir, la comisión de actos de tortura se presenta en un contexto más amplio de vulneraciones al derecho al debido proceso de las personas detenidas, en virtud de que no se asegura la aplicación del conjunto de garantías procesales y sustantivas que le asisten a toda persona que se encuentra en el marco de un proceso que pueda afectar o restringir su libertad personal.

En los centros de reclusión esta práctica se encuentra vinculada principalmente al ejercicio del poder y al desarrollo de prácticas de castigo por parte de los elementos de seguridad y custodia, aunado a la existencia de condiciones de hacinamiento y a la falta de atención y prestación de servicios médicos y de salud.

2. Estrategia interinstitucional para prevenir, sancionar y erradicar la tortura en el Distrito Federal

Debido a lo explicado anteriormente, la CDHDF propone una estrategia interinstitucional para prevenir, sancionar y erradicar la tortura, con las características siguientes:

- Debe ser una política pública de prevención directa e indirecta de largo plazo, complementada con acciones en el inmediato y

corto plazo para los momentos de detención, traslado, centros de detención y reclusión.

- Requiere la coordinación y organización de todas las instancias que integran el aparato organizacional de la ciudad: la Asamblea Legislativa, las secretarías de Gobierno, de Finanzas, de Seguridad Pública, de Salud, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia y las delegaciones políticas, con el acompañamiento de la Comisión, organismos y organizaciones internacionales, nacionales y locales.
- Debería ser considerada como guía para un plan de trabajo de un mecanismo interinstitucional dirigido a prevenir, sancionar y erradicar la tortura en el Distrito Federal, el cual complementaría el mecanismo nacional existente.

Con respecto a los principales aspectos que debe considerar dicha estrategia interinstitucional, los organismos internacionales y la sociedad civil coinciden en resaltar que deben partir de la promoción de un entorno político de rechazo a la comisión de actos de tortura, en particular considerar que:

- a) La aplicación de los marcos normativos vigentes debe reforzarse con un mensaje político acorde con los valores y principios democráticos que caracterizan a la ciudad de México.
- b) Debe estar acompañada de medidas de máxima transparencia en la información sobre las acciones para prevenir la tortura en los momentos de detención, de traslado, de permanencia en centros de detención y de privación de la libertad en centros de reclusión.
- c) Debe promocionarse un entorno sociocultural de rechazo a la tortura y la violencia. Para ello es importante:
 - Promover los derechos humanos mediante una estrategia de prevención indirecta, que fomente entre las personas que habitan y transitan por la ciudad una cultura de cero tolerancia a la violencia, en particular a la tortura.
 - Eliminar la cultura punitiva y disminuir las acciones y políticas criminales represivas ante altos índices de violencia y criminalidad; promover una cultura de paz; no utilizar o limitar el uso de expresiones a favor de mecanismos de mano dura; fortalecer las acciones de prevención de delito, y promover un debate local permanente sobre la prevención de la tortura.

3. Fortalecer el impulso de una adecuada implementación de la reforma penal en el Distrito Federal

Entre las acciones a impulsar destacan:

- Fortalecer la adecuada implementación de los dos principales cambios que trae la reforma: legalidad en la obtención de la prueba y mecanismos enfocados a garantizar el respeto y ejercicio de los derechos humanos de la persona sujeta a un proceso penal.
- La adecuada y efectiva implementación de la reforma penal es indispensable para la prevención de la tortura en el Distrito Federal.

4. La emisión de una ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la tortura en el Distrito Federal armonizada con los estándares en derechos humanos, que subsane los vacíos en la normatividad vigente, de la cual se debe notar que:

- No establece elementos como la responsabilidad de los mandos superiores (jefes militares o civiles); no existen medidas que trasciendan a la persecución y el castigo de la tortura para incorporar la prevención y la reparación integral del daño; no cuenta con un enfoque diferencial para reforzar la protección de poblaciones que por su condición [de vulnerabilidad] están mayormente expuestas a ser víctimas de tortura, y/o que ameritan una atención especializada.
- Dicha legislación permitirá realizar: 1) esquemas de articulación y coordinación de las autoridades; 2) transversalización de una cultura de derechos; 3) establecimiento de mecanismos para la exigibilidad de los derechos involucrados; 4) construcción de indicadores para la evaluación de la política; 5) obtención de evidencia a través de una evaluación de impacto de los avances en la materia, y 6) establecer lineamientos para el máximo uso de recursos en materia de prevención.

5. Fortalecimiento del rol de los operadores jurídicos en materia de protección, mediante las siguientes acciones:

- Difundir las reglas de actuación jurisdiccional frente a la tortura, protegiendo a las personas contra esta práctica en México,

es decir, diseñar y difundir guías para operadores jurídicos para prevenir y sancionar la tortura.

- Generar habilidades y promover conocimientos relativos a la tortura como delito y violación de derechos humanos. En el marco de la reforma penal estas capacitaciones se consideran fundamentales para el proceso de actualización que adelanta el Tribunal Superior de Justicia en la materia.
- Promover la aplicación de los estándares de derechos humanos relativos a la reparación y las garantías de no repetición de actos de tortura.
- Fortalecer las acciones de vinculación y articulación con la sociedad civil interesada en la materia, para ampliar y mejorar las acciones que ya desarrolla.

6. El fortalecimiento de entornos institucionales para la prevención, sanción y erradicación de la comisión de actos de tortura, a través de:

- La instalación de mesas de trabajo con organizaciones y organismos internacionales que trabajen en materia de prevención, sanción y erradicación de la tortura es una forma de avanzar en este fortalecimiento.
- La revisión, el diseño y el fortalecimiento de las políticas institucionales de rechazo vertical y horizontal de la tortura, con indispensable inclusión de los cuerpos directivos. Dichas políticas deberán divulgar las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, en particular los derechos a la integridad, la libertad y la seguridad personal; y las sanciones aplicables a las y los servidores públicos que cometan actos de tortura.
- El fortalecimiento de políticas de protección de los derechos laborales de las y los servidores públicos.

7. La educación aplicada y profesionalizada en derechos humanos, la cual deberá contemplar como mínimo:

- el desarrollo de habilidades para el cumplimiento de las obligaciones estatales en derechos humanos;
- el reconocimiento de los servidores públicos como sujetos y como garantes de derechos humanos, y

- herramientas para la identificación de derechos y posibles violaciones a éstos.

8. La lucha contra la impunidad y máxima protección a las víctimas y los testigos por comisión de actos de tortura. La estrategia interinstitucional en esta materia está compuesta por cinco acciones centrales:

- proteger la vida y la integridad personal de las víctimas y testigos;
- activar y concluir casos no investigados dentro de un plazo razonable;
- diseñar e implementar líneas de investigación y acciones para descartar probables casos de tortura;
- investigar, enjuiciar y sancionar la comisión de actos de tortura bajo el estándar de la debida diligencia, y
- garantizar la reparación a las víctimas de actos de tortura.

9. La eliminación de la detención con control judicial como medida cautelar

Es importante eliminar figuras de detención con control judicial ya que en algunos casos se suele utilizar la tortura como un método para obtener información o confesiones.

Conclusión

Existe un consenso a nivel internacional y nacional respecto de la prohibición categórica de la desaparición forzada y de la tortura, así lo establece un conjunto de instrumentos, jurisprudencia, observaciones, recomendaciones e informes de los organismos internacionales, regionales y nacionales; y nuestra Carta Magna.

Los lineamientos arriba señalados, contruidos a partir de los estándares internacionales en materia de prohibición de la desaparición forzada y de la tortura, deben servir como punto de partida para las autoridades públicas encargadas de la seguridad, procuración y administración de justicia, para orientar su quehacer.

Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, organismo público autónomo de protección de los derechos humanos en la

ciudad de México, la erradicación de estas prácticas seguirá siendo un tema prioritario, por ser parte de su mandato y más aún porque se trata de una violación grave a los derechos humanos que tiene efectos no sólo en la esfera personal de las víctimas, sino también de sus familias e incluso de la sociedad en su conjunto.

Muchas gracias.



**CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS PÚBLICOS
AUTÓNOMOS**
— CIUDAD DE MÉXICO —
2015

MESA DE REFLEXIÓN:
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DATOS PERSONALES

Relatoría de la mesa de reflexión

Hugo Alejandro Martínez Aguirre*

La mesa de reflexión Acceso a la información y datos personales, moderada por David Mondragón Centeno, comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF), comenzó con la participación del también comisionado ciudadano del Info-DF, Luis Fernando Sánchez Nava, quien centró su intervención en las nuevas facultades con las que la Ley General de Transparencia dotó al fortalecido Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), específicamente sobre la de atracción y la de revisión. Sánchez Nava señaló que en cuanto a la de atracción, cuando los asuntos lo ameriten ya sea por su *interés* o por su *relevancia*, emerge la preocupación por lo que ello puede llegar a significar en términos de vulneración a la autonomía constitucional de los órganos garantes de la transparencia locales, pues el *interés* y la *relevancia* son conceptos que probablemente quedarán asimilados a los que la jurisprudencia ya ha definido en relación con los asuntos que habrá de conocer el máximo tribunal.

Por su parte, la profesora de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Catalina Azucena Lemus Aguirre, hizo un llamado en torno a la importancia de los archivos y su relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información, en particular de los archivos municipales; así como a la urgencia de que exista un marco normativo acorde a este ámbito de gobierno con el de la ley local, para el caso concreto de su exposición, la Ley de Transparencia y Acceso a la Infor-

* Director de Normatividad, Verificación y Dictaminación de la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

mación Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. Señaló que el rezago en esta materia es indicativo de alerta para concretar la naturaleza garante del derecho de acceso a la información pública de los archivos municipales, junto a la necesidad de continuar con la divulgación de la posibilidad de ejercer tal derecho en la sociedad.

El investigador José Leonel Flores Téllez disertó respecto del estado actual, en el contexto mexicano, del acceso a la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos que, en ningún caso, y acorde a la norma mexicana y a los tratados internacionales, deberá tener el carácter de reservada. Refirió que el motivo de la reflexión surge a partir de la facultad del órgano garante en materia de transparencia (el Inai) para determinar qué casos constituyen violaciones graves de derechos humanos y, en consecuencia, estar en condiciones de fallar por su publicidad; en el caso San Fernando (2010), los consejeros del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) se inclinaron hacia la reserva de la información, al declararse sin facultades para calificar actos constitutivos de violaciones graves a derechos humanos, facultades reservadas por nuestra Carta Magna para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Así, arguyendo la carencia de facultades, resultaría inobservado el principio de máxima publicidad que sustenta la obligación de los Estados para no restringir el acceso a información vinculada con averiguaciones de hechos que son violaciones graves a derechos humanos. Expresó que más que representar la excepción de la excepción (es decir, la publicidad es la regla; la información reservada es la excepción; la no restricción en casos de violaciones graves a derechos humanos sería la excepción de dicha excepción), el libre acceso en estos supuestos es simplemente la consecución del principio de máxima publicidad.

Natalia Mendoza Servín, asesora jurídica en materia de protección de datos personales en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, aportó a la mesa una reflexión dedicada a otro aspecto de la temática programada: precisamente la protección de datos personales, que se ha configurado como uno de los grandes retos para el Sistema Nacional de Transparencia. Comentó que las tecnologías de la información y la comunicación siguen con su escalada representando un acicate para crear normas en favor de la protección de la privacidad; conceptos como *identidad digital*, *persona en línea* y *derecho al olvido* siguen apareciendo en un campo en el que no se han terminado de dar los primeros pasos.

Ana Guadalupe Olvera Arellano, titular de la Unidad de Arbitraje de la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Hidalgo, propuso una interesante vinculación entre el derecho de acceso a la salud y la transparencia, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, mediando en este camino la necesidad, tratándose de medidas terapéuticas, del consentimiento informado que corresponde, en primera instancia, al paciente. Esta reflexión presentó la alerta respecto del poco o nulo ejercicio (por desconocimiento) que los pacientes practican respecto de los derechos ARCO [acceso, rectificación, cancelación y oposición], en relación con la información o expediente médico que, en la inmensa mayoría de los casos, los servicios de salud que presta el Estado llegan a restringir a quienes son los principales interesados.

Para cerrar los trabajos de la mesa de reflexión se contó con la participación del prestador de servicios profesionales adscrito a la Segunda Visitaduría General de la CDHDF, Uriel Pineda Quinteros, quien atrajo la atención hacia un vacío tanto en la regulación mexicana como en los estándares del sistema interamericano en materia de transparencia. Señaló que el derecho de acceso a la información pública apunta a la obtención sin cortapisas de documentos generados y/o en posesión de los entes obligados, pero ¿qué sucede si la información contenida en dichos documentos fue conformada con falsedades? Comentó que el tema no es menor, pues la generación de información de indicadores es una herramienta para evaluar la gestión del Estado; la suspicacia que despiertan las cifras vinculadas al desarrollo económico de un país, como la información generada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el Banco de México son una semilla para el cuestionamiento, la opinión pública y la auditoría social. En torno a esto existe además el argumento de que la información potencialmente inexacta debe ser también objeto de la protección tutelada por el principio de libertad de expresión. Dijo en tal contexto que la exigencia de veracidad puede llevar a la censura. Señaló que la reciente Ley General de Transparencia contempla que la información generada por los sujetos obligados debe ser veraz y verificable, mas no establece consecuencias para los servidores públicos que incurran en plasmar inexactitudes, falsedades, exageraciones de manera voluntaria o involuntaria en los documentos originales.

Transparencia, acceso a la información y datos personales

*Luis Fernando Sánchez Nava**

Es un privilegio que en el marco del Décimo Congreso Nacional de los Organismos Públicos Autónomos de México se abra un espacio encaminado a la reflexión de algunos puntos relacionados con la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de los datos personales, y que a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015, estos han sido temas de análisis por parte de los órganos garantes del país.

Desde hace ya varios meses, los institutos garantes estatales y del Distrito Federal, las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, nos involucramos en la creación del Sistema Nacional de Transparencia, que dentro de sus fases llevó a la reforma constitucional al apartado A del artículo 6° de la Carta Magna y a la entrada en vigor de la ley general; y en donde cada uno de los actores mencionados dimos a conocer nuestras propuestas y puntos de vista para contar con un ordenamiento nutrido por las experiencias de los que hacemos de la transparencia una tarea cotidiana.

La entrada en vigor de la ley general viene a dotar al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) de múltiples facultades y atribuciones, convirtiéndolo en *súper órgano* que parecería viene a dirigir y tutelar las actividades, así como las resoluciones emitidas por los organismos garantes. El artículo quinto transitorio del decreto de la ley general mandata el plazo de un año para que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la

* Consejero ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal armonicen sus leyes, es decir, que se tiene hasta el 5 de mayo de 2016 para que ajusten los actuales ordenamientos en la materia.²⁴⁷ En atención a este punto es fundamental esta oportunidad para compartirles algunos puntos relevantes en cuanto a los cambios que trajo la ley general:

- Ampliación del catálogo de sujetos obligados.
- Integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Puesta en marcha de la plataforma nacional de transparencia; que establece 48 obligaciones de transparencia comunes para todos los sujetos obligados en todo el país y en los tres ámbitos de gobierno.
- En caso de incumplimiento de las obligaciones de transparencia se establece que las conductas sean sancionadas por los organismos garantes, quienes podrán imponer a los servidores públicos que correspondan, medidas de apremio (amonestación pública o multa) para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones.
- Se prevé que el Inai ejerza las facultades de atracción y revisión.

La última consideración es un ejemplo de supuestos que llaman la atención, sobre todo por la inquietud que genera su entrada en vigor. Sabemos que en favor de la ley general se ha alegado la homogeneización de criterios para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, no obstante la realidad puede ser diferente.

Si bien los órganos de las entidades federativas y del Distrito Federal gozan de *autonomía constitucional*, entendiéndolo por este concepto a que sean independientes, imparciales, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con capacidad para ejercer su presupuesto y determinar su organización interna, lo cierto es que la reforma constitucional transformó al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) de una instancia federal a una nacional. Con ese panorama

²⁴⁷ Quinto. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley.

ma puede hablarse entonces de debilidades y fortalezas. El que el Inai conozca del recurso de inconformidad (facultad de revisión) implica que conocerá, en segunda instancia, las resoluciones emitidas por los organismos garantes que modifiquen o confirmen la clasificación de la información; o que confirmen la inexistencia o negativa de ésta.²⁴⁸

Con esas previsiones, el Instituto Electoral actuará ahora como una instancia revisora de las determinaciones de los órganos locales tramitadas a petición de las personas inconformes, quienes desde luego también tendrán la opción de recurrir las resoluciones ante el Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo.

La segunda consideración también es de suma importancia: la *facultad de atracción*, entendida como un mecanismo instaurado para que los asuntos que en primera instancia no son de la competencia del Inai, puedan ser atraídos por éste, ya sea de oficio o a petición de los órganos garantes, en aquellos recursos de revisión pendientes de resolución que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Lo primero que salta a la vista son las palabras *interés* y *trascendencia*, en el texto de la ley no se establece lo que debe entenderse por tales términos, por lo que yendo a las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), un asunto puede ser atraído por interés cuando la sociedad o los actos de gobierno –por la conveniencia, bienestar y estabilidad– motiven su atención por poder resultar afectados de una manera determinante con motivo de la decisión que recaiga en el mismo. Por otro lado, un asunto será trascendente en virtud del alcance que significativamente puedan producir sus efectos, tanto para la sociedad en general, como para los actos de gobierno.²⁴⁹

²⁴⁸ “Artículo 159. Tratándose de las resoluciones a los recursos de revisión de los Organismos garantes de las Entidades Federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el Instituto o ante el Poder Judicial de la Federación.”

“Artículo 160. El recurso de inconformidad procede contra las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que:

- i. Confirmer o modifiquen la clasificación de la información, o
- ii. Confirmer la inexistencia o negativa de información.

Se entenderá como negativa de acceso a la información la falta de resolución de los Organismos garantes de las Entidades Federativas dentro del plazo previsto para ello.”

²⁴⁹ “De lo establecido en los artículos 107 fracción VIII inciso b penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84 fracción III de la Ley de Amparo y 21 fracción II inciso b de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cuanto establece la facultad de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de ejercer la facultad de atracción respecto de los amparos en revisión que por su interés

Otra tesis señala los conceptos de *interés* y *trascendencia* como requisitos que justifican el ejercicio de la facultad de atracción por parte de la Suprema Corte

para conocer de los juicios de amparo directo, son de índole jurídica en cuanto se orientan a calificar un asunto que por los problemas jurídicos planteados, dada su relevancia, novedad o complejidad, requieren de un pronunciamiento del máximo tribunal del país, de tal suerte que el criterio que llegara a sustentarse en el asunto atraído repercutirá de manera excepcionalmente importante en la solución de casos futuros.²⁵⁰

Con estas precisiones, lo que quiero hacer notar es que se podría poner en entredicho la autonomía de los órganos garantes, potestad que es concedida por la propia Constitución, por lo que hay que esperar a que se den los primeros casos en que el Inai aplique dicha atribución, y estar atentos a los resultados que surjan, esperando que el beneficio sea para las personas que ejercen su derecho de acceso a la información pública.

Como sabemos, los cambios que deben hacerse a partir de la modificación a la ley local son fundamentales para el trabajo cotidiano del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF), órgano autónomo que durante varios años se ha destacado a nivel nacional por ir a la vanguardia en el derecho de acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la protección de datos personales en posesión de los entes públicos.

Es importante precisar que en el caso del Distrito Federal, si bien se tiene que ajustar la norma para hacerla acorde con lo que mandata la

y trascendencia así lo ameriten, se concluye que el ejercicio de ese derecho requiere, necesariamente, de dos requisitos, a saber: a) que el asunto de que se trate resulte de interés, entendido éste como aquel en el cual la sociedad o los actos de gobierno, por la conveniencia, bienestar y estabilidad, motiven su atención por poder resultar afectados de una manera determinante con motivo de la decisión que recaiga en el mismo; y b) que sea trascendente, en virtud del alcance que, significativamente, puedan producir sus efectos, tanto para la sociedad en general, como para los actos de gobierno". SCJN, Primera Sala, "Atracción, facultad de. requisitos para que las salas de la suprema corte de justicia de la nación puedan ejercerla", 1a. XXXIII/99, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. x, noviembre de 1999, p. 421.

²⁵⁰ SCJN, Segunda Sala, "Facultad de atracción. el interés y trascendencia que justifican su ejercicio son de índole jurídica", 2a./J. 143/2006, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 335.

ley general, lo cierto es que el impacto es menor en comparación con otras entidades. La norma local se ha distinguido por ser desde hace tiempo un ordenamiento de avanzada, que ya tiene incluidos actualmente varios de los supuestos normativos que dispone la nueva ley.

En este punto es importante comentar dos estudios realizados por asociaciones especializadas. El primero de ellos fue efectuado por el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), que analizó a los órganos garantes del país, y donde destaca los siguientes datos: se realizó el estudio en cinco rubros: normatividad, información pública de oficio (portales), solicitudes de información (usuario simulado), capacidades institucionales de los órganos garantes y sujeto obligado.

En el rango de órganos locales, los resultados colocaron al Distrito Federal en primer lugar, después del Inai, donde obtuvo una calificación de 0.953. En cuanto a la dimensión de Portales, el Distrito Federal se coloca en primer lugar con una calificación de 0.98. En el índice de la métrica, esta ciudad se posicionó en segundo lugar, sólo después de la federación con una calificación de 0.828 y en primer lugar de las entidades federativas con una calificación de 0.810.

Un segundo estudio elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación y que se llama Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)²⁵¹ midió las leyes de transparencia y acceso a la información en relación con las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia, y también analizó el diseño normativo, institucional y el procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia, donde se colocó este año en segundo lugar al Distrito Federal, con una calificación de 8.111, cuando cada variable se compone de 7, 5 y 9 indicadores respectivamente, los cuales se alimentan de 196 criterios. El estado mejor calificado fue Coahuila, con una calificación de 9.339.

Este dato es relevante si consideramos que en años anteriores el IDAIM ubicaba al Distrito Federal como la entidad mejor calificada del país, sin embargo, en la última estadística la ley de Coahuila lo rebasa, y manda a la ley de transparencia local como el segundo mejor cuerpo normativo del país. Lo anterior representa para el Info-DF un reto por mantener sus estándares de calidad, así como por seguir trabajando y retomar el primer lugar como órgano garante de la transparencia y

²⁵¹ Elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

el ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) a nivel nacional.

Para ir cerrando mi intervención debo mencionar que el 17 de junio de 2015 se publicó el acuerdo mediante el cual el Pleno del Inai establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia.

En el considerando 11 de dicho documento se establecen los temas que han quedado sujetos a un periodo para su entrada en vigor, en los rubros de: 1) la materia de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados; 2) las facultades de revisión y atracción del Instituto; 3) la regulación, desarrollo, operación y puesta en marcha de la Plataforma Nacional de Transparencia; 4) el cumplimiento de las obligaciones de transparencia; 5) la instalación del Consejo del Sistema Nacional de Transparencia; 6) la emisión de lineamientos, mecanismos y criterios derivados de las funciones del citado Sistema y, 7) la elaboración y publicación de lineamientos para el cumplimiento de atribuciones del Instituto.

Esas consideraciones las traigo a colación con el fin de demostrar la ardua labor que tenemos por delante, que los compromisos por mejorar las leyes de transparencia están trazados, que el Info-DF está trabajando en la modificación de la ley de transparencia local, para adaptarla conforme lo dispuso el Congreso de la Unión, y que como órgano respetuoso garante del acceso a la información pública y la protección de los datos personales, acataremos en beneficio de la sociedad.

Gracias por su atención.

Acceso a la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos

José Leonel Flores Téllez*

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar la importancia del derecho al acceso a la información como parte de los mecanismos para garantizar el acceso a la información pública relacionada con casos de violaciones graves a los derechos humanos. A través de la metodología denominada *desempaque de derechos* se muestra la interdependencia, complementariedad e integralidad de los derechos humanos, y por lo tanto se señala que cuando el Estado se niega a hacer efectivo uno o parcialmente alguno de ellos, se vulneran los tres derechos. A partir de la negativa de informar sobre la investigación de los hechos relacionados con esas violaciones, se puede observar cómo el Estado mexicano, a pesar de haber reformado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2011 en materia de derechos humanos, es reuente a aceptarlos como parte del entramado institucional que debe regir la vida en las sociedades contemporáneas; y para ello hace uso de distintos mecanismos institucionales que le permiten limitar su ejercicio: la reserva de la información.

Introducción

El argumento central del presente ensayo gira en torno a la obligación del Estado mexicano de garantizar el derecho humano de acceso a la información en hechos relacionados con violaciones graves a derechos humanos.

* Maestro en Derechos Humanos y Democracia, e investigador independiente.

La categoría *violaciones graves a derechos humanos* permite que todas las personas estén debidamente informadas de lo sucedido en hechos en los que subyacen dichas violaciones, e implica el deber del Estado de garantizar el acceso a los documentos de los archivos estatales que contengan la información relacionada con éstas.

La disertación pretende hacer una aportación que permita discutir, desde los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, el deber de garantizar el acceso a la información en poder del Estado.

La temática que se aborda tiene su origen, en primer lugar, en la reserva de la información sobre la investigación de la masacre de 72 personas migrantes en agosto de 2010, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas (caso San Fernando), convalidada por el otrora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI),²⁵² mediante las resoluciones RDA 791 y RDA 791/12 *bis*, *et al.*, y en segundo lugar, en el debate que antecedió a la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP), cuya reflexión se centró *grosso modo* en qué autoridad y en qué momento se debe realizar la calificación de hechos que puedan ser constitutivos de violaciones graves a derechos humanos.

Sustentación

La categoría *violaciones graves a derechos humanos* está relacionada con aquellas que implican el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas de *ius cogens* en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos.²⁵³ En este sentido, la gravedad de una violación a

²⁵² El IFAI, actualmente Inai, es el organismo garante del derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales en el Estado mexicano. Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6° y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 33.

²⁵³ En la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en tanto norma imperativa de derecho internacional general, se establece la siguiente definición de *ius cogens*: “es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter” (artículo 53). Véase también Juan Pablo Albán Alencastro, “Las graves violaciones a los derechos humanos como categoría jurídica”, en *Pro homine*, Blog de derechos

derechos humanos conlleva el incumplimiento de una o varias obligaciones internacionales del Estado. Es decir, la categoría hace referencia al carácter inderogable que tienen determinados derechos humanos, lo que significa que se han de respetar en cualquier circunstancia sin excepción alguna.

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en casos de violaciones graves a derechos humanos “toda persona, incluyendo a los familiares de las víctimas [...] deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones”.²⁵⁴ Lo que implica una obligación de los Estados de garantizar el acceso a los documentos de los archivos estatales que contengan la información relativa a dichas violaciones.²⁵⁵

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) se reconoce el derecho a la libertad de expresión, el cual comprende “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.²⁵⁶

La Corte IDH determinó que el artículo 13 de la CADH, al estipular expresamente los derechos a *buscar* y a *recibir informaciones*, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la [CADH].²⁵⁷

La relevancia de este derecho radica en que, a través del acceso a la información, las personas pueden ejercer el control democrático y se fomenta en ellas una mayor participación en los intereses de la sociedad, así como la transparencia de las actividades estatales, a la vez que se promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública.²⁵⁸

Asimismo, el Tribunal Interamericano consideró que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan

humanos y derecho internacional, 2013, disponible en <<http://prohomine.wordpress.com/2013/11/03/las-graves-violaciones-a-los-derechos-humanos-como-categoria-juridica/>>, página consultada en mayo de 2014.

²⁵⁴ Corte IDH, *Caso Gómez Palomino vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, núm. 136, párr. 78.

²⁵⁵ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, párr. 77.

²⁵⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13, párr. 1.

²⁵⁷ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, *doc. cit.*, párr. 77.

²⁵⁸ *Ibidem*, párr. 87.

por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”.²⁵⁹

Como se observa, la regla y el principio que rigen el derecho en cuestión es la publicidad de la información. En el ordenamiento constitucional y legal del Estado mexicano se establecen las excepciones que limitan el acceso a la información pública: a) el interés público y b) la vida privada y los datos personales; es decir, información reservada y confidencial, respectivamente.

Llegados a este punto interesa destacar de conformidad con la legislación federal y nacional, que regula el ejercicio del derecho al acceso a la información, que no debe clasificarse como reservada aquella información relacionada con violaciones graves de derechos humanos.²⁶⁰

El Estado mexicano cuenta con dos organismos constitucionales autónomos que, a propósito del tema, cabe mencionar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que a partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 tiene la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves a derechos humanos,²⁶¹ y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), que es la autoridad sustituta del IFAI, responsable de garantizar –a nivel nacional– el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, conforme a la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014.²⁶²

En el orden constitucional del Estado mexicano se establece una clara distinción entre las atribuciones del órgano garante en materia de acceso a la información pública y las del organismo encargado de la protección de los derechos humanos. El debate en torno al acceso a la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos, no sólo de las y los comisionados del otrora IFAI al resolver el caso San Fernando, sino también de los actores que participaron en las discusiones públicas sobre el proyecto de la Ley General de Transparencia y Acceso

²⁵⁹ *Ibidem*, párr. 92.

²⁶⁰ Véase Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 14, *in fine*, y Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 115, fracción 1.

²⁶¹ Antes de la mencionada reforma constitucional, esa facultad le correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B, *in fine*.

²⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6°.

a la Información Pública, versó sobre la facultad del órgano garante del derecho de acceso a la información para determinar los casos que constituyen violaciones graves a derechos humanos, y en consecuencia resolver a favor del acceso a la información de hechos constitutivos de estas violaciones graves.

En el primer escenario, los entonces comisionados del IFAI –organismo descentralizado– resolvieron confirmar la reserva de la averiguación previa del caso San Fernando, con el argumento de que dicho organismo carece de facultades para determinar los hechos que constituyen violaciones graves a derechos humanos, lo que implicó la violación al derecho de acceso a la información pública.

Meses después, el actual órgano colegiado del Inai remontó ese desaguizado, al considerar que dicho organismo sí cuenta con atribuciones de pronunciar *prima facie*, que la información relativa al caso San Fernando guarda relación con violaciones graves a derechos humanos.²⁶³

En el segundo escenario, como resultado del aludido debate, es derecho positivo la prohibición de clasificar o invocar el carácter de información reservada de aquella que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos.²⁶⁴

Por lo demás, cabe destacar que en materia de transparencia y acceso a la información, la regla constitucional que opera es la publicidad de la información y, en contraste, la excepción a este derecho es la reserva de la información.

Es decir, la reserva de las averiguaciones previas en las que se investigan hechos delictivos constituye una excepción a la regla de publicidad de la información y la publicidad de información relacionada con la investigación de violaciones graves a derechos humanos, si bien se le ha considerado como una excepción a la excepción, representa en rea-

²⁶³ Lo anterior es acorde con la sentencia del juicio de amparo en revisión número 168/2011, mediante la cual la Primera Sala de la SCJN estableció claramente la competencia del IFAI para determinar que la información sobre hechos posiblemente constitutivos de graves violaciones de derechos humanos no debe considerarse como información reservada, y precisó que ello no significa que el IFAI cuente con atribuciones para determinar quiénes son los responsables de los hechos delictivos, sino que su competencia se acota a determinar *prima facie* sobre si la información está relacionada con violaciones graves de derechos humanos, a fin de garantizar exclusivamente el derecho de acceso a la información pública.

²⁶⁴ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículos 5º y 115, fracción I.

alidad un precepto que complementa la regla de publicidad que rige el derecho de acceso a la información para aquellos casos relacionados con la investigación de dichas violaciones graves.

Conclusiones

En la actualidad ningún Estado que se precie de democrático puede sustraerse de los principios de transparencia, acceso a la información y tutela de datos personales y, por ende, de la publicidad y rendición de cuentas.

El derecho de acceso a la información pública conlleva la obligación positiva del Estado de proporcionarla, salvo en los casos en que resulte aplicable alguna excepción o una legítima restricción a ese derecho conforme al derecho internacional de los derechos humanos.

Si bien la determinación de hechos violatorios a derechos humanos, así como la calificación que se haga sobre la gravedad de éstos, son facultades que constitucionalmente están reservadas para la CNDH, por ser la instancia a la que corresponde realizar la investigación de los mismos y determinar las responsabilidades correspondientes, conforme a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, el Inai, en tanto autoridad garante del derecho humano de acceso a la información pública, tiene la potestad de calificar, *prima facie*, y para efectos de garantizar el acceso a la información pública, si determinada información está relacionada con violaciones graves a derechos humanos.

Fuentes de consulta

Albán Alencastro, Juan Pablo, “Las graves violaciones a los derechos humanos como categoría jurídica”, en *Pro homine*, Blog de derechos humanos y derecho internacional, 2013, disponible en <<http://prohomine.wordpress.com/2013/11/03/las-graves-violaciones-a-los-derechos-humanos-como-categoria-juridica/>>, página consultada en mayo de 2014.

Flores Téllez, José Leonel, *Un ejemplo de vulneración de los derechos a la información, a la verdad y a la justicia: el caso San Fernando*, México, Tesis, Maestría en Derechos Humanos y Democracia, México, Flacso-México, 2014.

Legislación nacional e instrumentos internacionales

Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de julio de 2014.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.

Sentencias de la Corte IDH

Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151.

—, *Caso Gómez Palomino vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, núm. 136.

El acceso a la información como instrumento de garantía del derecho de acceso a la salud

Ana Guadalupe Olvera Arellano*

Introducción

La relación médico-paciente ha existido a lo largo de la historia, tal vez desde que el ser humano comenzó con aquellas curaciones que poco tenían que ver con la medicina con base científica de la que hoy hacemos uso. No obstante, a través de los años, algo que ha permanecido como una constante es la cualidad paternalista que esta relación tiene, tornándose como una “esencialmente vertical; hoy, sin embargo, la relación trata de adoptar una forma esencialmente horizontal que respeta las circunstancias éticas y morales de cada persona que acude a los servicios sanitarios y ello exige poner en práctica las técnicas de información”.²⁶⁵

La información previa al consentimiento médico constituye una obligación muy especial. Por lo tanto, “el médico deberá suministrar la información normalmente a su paciente, en forma directa y sin intermediarios”.²⁶⁶ Debe ser, como apunta atinadamente López (2009), “puntual, precisa y exhaustiva, sin generalizaciones ni vaguedades y sin dejar huecos, vacíos o silencios relevantes que puedan hacer creer al paciente que la realidad de su situación es diferente.”²⁶⁷

Sin embargo, lo anterior no podría darse sin la transversalidad de los derechos humanos, cualidad de éstos que permiten que el acceso a

* Titular de la Unidad de Arbitraje de la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Hidalgo.

²⁶⁵ José Guerrero Zaplana, *Las reclamaciones por la defectuosa asistencia sanitaria*, Madrid, Lex Nova, 2004.

²⁶⁶ *Idem.*

²⁶⁷ *Idem.*

la salud se vea perfeccionado con el acceso a la información de carácter personal. Ambos derechos, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se complementan, y las autoridades correspondientes se encuentran en posición de garantizarlos de manera efectiva y adecuada. Así, la sociedad –cambiante como es– ha venido evolucionando y no se conforma con lo que se le otorga: busca las respuestas hasta quedar satisfecha, sobre todo tratándose de un tema tan delicado como lo es su salud. Exige que se le proporcione información veraz, oportuna y que entienda, lo que le llevará, sin duda, a la toma de decisiones conscientes que atañen a la esfera más íntima de su ser.

Sustentación

Existe un derecho fundamental cuando se tiene una libertad reconocida en la Constitución, un derecho frente al Estado para que éste no impida a una persona realizar esta libertad y un mecanismo jurídico de protección para que los tribunales intervengan en caso de una violación al derecho.²⁶⁸

Como el acceso a la información, la salud se encuentra consagrada en el texto constitucional, y ambas van de la mano: el desarrollo de un derecho impulsará necesariamente el desarrollo del otro y la misma situación acontece en caso de un detrimento. El primero de los derechos mencionados resulta fundamental en el ejercicio de cualquiera de los reconocidos en la Carta Magna, ya que tener al alcance información veraz y oportuna conduce a la toma de mejores decisiones.

Ahora bien, la adecuada garantía del derecho de acceso a la salud será directamente proporcional al grado de información que reciba el interesado sobre su persona: aquella, “que nunca ha tenido el carácter de pública, por lo que se encuentra indefinidamente sustraída del conocimiento público”²⁶⁹ constituye un conjunto de datos tan preciados, que el asociarlos unos con otros conducirá a la identificación de un individuo en particular y desvelará características que lo posicionan en una situación que generalmente conlleva vulnerabilidad ante el entorno.

²⁶⁸ *Idem.*

²⁶⁹ *Idem.*

Los tratadistas franceses Henri y León Mazeaud y André Tunc²⁷⁰ explican: “en principio, médicos y cirujanos no deben emprender ningún tratamiento ni ninguna intervención sin haber obtenido el consentimiento del enfermo. El principio se impone por respeto de uno de los aspectos más fundamentales de la libertad personal. Con todo, el médico debe esforzarse porque prevalezcan cerca de su cliente las exigencias de su arte.”

Acosta²⁷¹ sigue manifestando que “ese deber es más imperioso en la medida que los riesgos de la operación o del tratamiento sean más graves, y paralelamente a ese deber, analiza la falta del médico en no asegurarse del consentimiento del enfermo en un tratamiento o en una operación.” En esta línea de pensamiento, Savatier²⁷² indica que el médico “no debe imponer pues al enfermo un tratamiento o una operación a los cuales él no consentiría libremente. Se ha visto que este consentimiento, para ser libre, debe ser suficientemente claro. Si existen varios métodos curativos es al enfermo al que el médico debe, en principio, reservar la elección.” Con lo anterior, se pone de manifiesto la importancia que tiene el acceso a la información, sobre todo cuando es de una naturaleza delicada y reservada, como la tocante a la salud.

Como bien señala Asúa González²⁷³ “los pacientes tienen derecho a conocer, con motivo de cualquier actuación en el ámbito de su salud, toda la información disponible sobre la misma.” El obligado a proporcionársela será, naturalmente, el médico tratante, “pues es quien se halla en mejores condiciones de hacerlo y es además quien dispone del caudal informativo más completo y adecuado sobre tal parecer.”²⁷⁴ Ese deber, constituye un *cargo directo y personal*²⁷⁵ que deber ser cumplido “no sólo por el médico de cabecera del paciente, sino por todo facultativo que intervenga en actos centrales de su tratamiento o realice una

²⁷⁰ Henri Mazeaud, León Mazeud y André Tunc, “Tratado teórico y práctico de la responsabilidad civil delictual y contractual”, trad. Alcalá Zamora y Castillo, citado en Vicente Acosta Ramírez, *De la responsabilidad civil médica*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1990.

²⁷¹ *Idem*.

²⁷² Savatier (1951), citado por Vicente Acosta Ramírez, *op. cit.*

²⁷³ Clara Isabel Asúa González, “Responsabilidad civil médica”, en Luis Fernando Reglero Campos (coord.), *Tratado de responsabilidad civil*, 3ª ed., Navarra, Aranzandi, 2006.

²⁷⁴ Julio César Galán Cortés, *Responsabilidad civil médica*, Madrid, Thomson-Civitas, 2005.

²⁷⁵ Marcelo López Mesa et al., *Tratado de responsabilidad médica: responsabilidad civil, penal y hospitalaria*, Buenos Aires, Legis Argentina, 2009.

práctica de cierto riesgo”,²⁷⁶ ya que como señala de manera atinada Bulit Goñi, “en la ignorancia no hay decisiones libres. Si el profesional calla parte de esa información, si oculta la posibilidad de que se acceda a ella, si no propone incluso que se la busque, estará engañando a sus pacientes, estará defraudando la fe puesta en su conocimiento profesional que no es el simple saber técnico sino mucho más. Estará, a todas luces, causando un daño.”²⁷⁷ Marcelo López Mesa va más allá y señala que “la información debe ser correcta y veraz porque la ciencia –toda ciencia– exige datos correctos y verificables, y no puede basarse en mentiras o suposiciones, si pretende llamarse tal. Debe ser puntual, precisa y exhaustiva, sin generalizaciones ni vaguedades y sin dejar huecos, vacíos o silencios relevantes que puedan hacer creer al paciente que la realidad de su situación es diferente –peor o mejor– de lo que en realidad es. La precisión en todo caso no deberá ser estadística sino conceptual, esto es, permitir al enfermo comprender cabalmente a través de ella la realidad de su estado y posibilidades.”²⁷⁸

Conclusiones

Como bien apunta el doctor Julio César Galán Cortés, el consentimiento informado “es una de las máximas aportaciones que el derecho ha realizado a la medicina. Es un derecho humano primario y a la vez una exigencia ética y legal para el médico.”²⁷⁹ No obstante y aunque “el obligado a suministrar la información al paciente es el médico”²⁸⁰ y constituye este un deber directo a este último, lo cierto es que gracias a la tradición paternalista de la relación médico-paciente, dando como resultado una relación en esencia vertical. Actualmente trata de adoptarse una forma horizontal, es decir “que respeta las circunstancias éticas y morales de cada persona que acude a los servicios sanitarios y ello

²⁷⁶ *Idem.*

²⁷⁷ Luis G. Bulit Goñi, “Algunas reflexiones acerca del diagnóstico genético y la responsabilidad civil del profesional”, en *Revista Síndrome de Down*, vol. 12, núm. 3, 1995, pp. 73-77.

²⁷⁸ Marcelo López Mesa *et al.*, *op. cit.*

²⁷⁹ Julio César Galán Cortés, “La responsabilidad médica y el consentimiento informado”, en *Revista Médica del Uruguay*, núm. 15, 30 de mayo de 2015, pp. 5-12, disponible en <<http://www.smu.org.uy/publicaciones/rmu/1999v1/art2.htm>>, página consultada el 22 de marzo de 2016.

²⁸⁰ *Idem.*; y Marcelo López Mesa *et al.*, *op. cit.*

exige poner en práctica las técnicas de información,²⁸¹ idea de la que se desprende el concepto de *autodeterminación*, entendido como la facultad de toda persona para ejercer control sobre su información personal, contenida en registros públicos o privados, así como el respeto a la libertad del paciente resulta fundamental para la comprensión, progreso y manifestación del derecho a la información como complemento del ejercicio del de la salud, todo ello en el marco de uno de los derechos de la personalidad: de esta guisa, el consentimiento informado será tan válido como informada esté la persona. Sin embargo, ante el incumplimiento del galeno del deber descrito, el paciente contará con una serie de derechos que le permiten salvaguardar tanto su información como el uso y ejercicio que haga de esta para verse beneficiado en distintos ámbitos, con especial énfasis en el cuidado de su salud y son los que la doctrina denomina como *derechos ARCO* (acceso, rectificación, cancelación y oposición). Se concluye entonces que la problemática consistirá en establecer cómo se utilizan la transparencia y los derechos de acceso a la información y protección de datos para asegurar una efectiva garantía del derecho de acceso a la salud, específicamente en torno al consentimiento informado.

Bibliografía

- Acosta Ramírez, Vicente, *De la responsabilidad civil médica*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1990.
- Asúa González, Clara Isabel, “Responsabilidad civil médica”, en Luis Fernando Reglero Campos (coord.), *Tratado de responsabilidad civil*, 3ª ed., Navarra, Arazandi, 2006.
- Bulit Goñi, Luis G., “Algunas reflexiones acerca del diagnóstico genético y la responsabilidad civil del profesional”, en *Revista Síndrome de Down*, vol. 12, núm. 3, 1995, pp. 73-77.
- Galán Cortés, Julio César, “La responsabilidad médica y el consentimiento informado”, en *Revista Médica del Uruguay*, núm. 15, 30 de mayo de 2015, pp. 5-12, disponible en <<http://www.smu.org.uy/publicaciones/rmu/1999v1/art2.htm>>, página consultada el 22 de marzo de 2016.

²⁸¹ *Idem*.

—, *Responsabilidad civil médica*, Madrid, Thomson-Civitas, 2005.

Guerrero Zaplana, José, *Las reclamaciones por la defectuosa asistencia sanitaria*, 4ª ed., Madrid, Lex Nova, 2004.

López Ayllón, Sergio, “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”, en *Cuadernillos de Transparencia*, México, IFAI, 2009.

López Mesa, Marcelo, et al., *Tratado de responsabilidad médica: responsabilidad civil, penal y hospitalaria*, Buenos Aires, Legis Argentina, 2009.

Pardo, Antonio, *Léxico de Bioética*, 30 de mayo de 2015, Universidad de Navarra, disponible en <<http://www.unav.es/cdb/dhblexico011009.html>>, página consultada el 22 de marzo de 2016.

Los archivos como garantes del derecho de acceso a la información pública

Catalina Azucena Lemus Aguirre*

Introducción

“¡Qué pobre memoria es aquella que sólo funciona hacia atrás!”, escribió el escritor británico Lewis Carroll, conocido por su obra *Alicia en el país de las maravillas*, y es precisamente esta frase la que encierra la importancia de un archivo.

Al igual que la novela de Carroll, un archivo contiene en su acervo un mundo maravilloso que nos muestra la ideología, la organización política, social y cultural de esa comunidad, lo que supone la historia de ese lugar, pero también nos asiste en la deconstrucción del texto histórico para evocar nuevos significados del presente.

Es en el presente que el archivo se convierte en uno de los factores esenciales para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública y, por lo tanto, es uno de los elementos fundamentales de cualquier régimen democrático. De ahí la importancia de contar con una legislación que promueva y proteja los archivos en posesión de gobiernos municipales, pero no sólo de aquellos ubicados en las ciudades, sino también en las tenencias y comunidades alejadas que cuenten con documentos sobre el quehacer cotidiano de las autoridades y los ciudadanos, ya que son fuente no sólo de conocimiento sino también de instrumentos de vigilancia del Estado para la transparencia y la rendición de cuentas.

Ambos, el derecho de acceso a la información y el derecho a la conservación y sistematización de los archivos son intrínsecos, comparten un espacio común, ya que en los dos la información es el manantial

* Profesora de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

que emerge para construir el pasado y el presente de una sociedad. Para que a un ciudadano le sea garantizado su derecho acceder y conocer la información del Estado es condición necesaria la documentación organizada y clasificada de la entidad administrativa, y con ello la transparencia de la gestión gubernamental en la rendición de cuentas.

En este sentido, el tema de reflexión es hacer hincapié en la importancia de los archivos municipales como fuente primaria de documentación, en su condición administrativa e histórica, para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Cabe destacar que el ayuntamiento es la primera instancia de nuestra organización política y la esfera pública más próxima a la ciudadanía, sin ella probablemente no podríamos ejercer este derecho.

Pero para que esta premisa se cumpla es preciso la existencia de una armonización entre el marco regulatorio de los archivos municipales y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (LTAIPEMO).

A continuación se describirá el estado actual que guardan los reglamentos de archivos municipales con la LTAIPEMO y se expondrán algunas reflexiones con respecto a los dilemas y retos que se deben enfrentar para lograr que el ejercicio del derecho a la información pública se transforme en una realidad, a través de la implantación de los recursos públicos necesarios, y en este caso de los archivos municipales.

El archivo municipal como garante del acceso a la información

La Constitución de 1917 consagró en su artículo 6º el derecho a la libertad de expresión, sin embargo tuvieron que pasar 60 años para que en 1977 se adicionara el reconocimiento del derecho a la información como una garantía protegida por el Estado. No obstante, fue hasta 2002 que se pudo hacer efectivo este derecho de acceso a la información pública con la aprobación y publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Con esta ley se crearon las instituciones garantes y se establecieron los mecanismos necesarios para ejercer el derecho de acceso a la información pública como una “prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas que ejercen gasto público y/o ejercen funciones de autoridad,

con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.²⁸²

Además, esta reforma adicionó al artículo 6º constitucional los criterios mínimos para ejercer el derecho de acceso a la información. Entre ellos, al segundo párrafo se agregaron siete incisos, siendo el quinto el referente a la administración de archivos por parte de las entidades públicas:

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: [...] 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.

Paulatinamente, las entidades federativas emitieron las leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública correspondientes. Para 2007 los 31 estados de la república y el Distrito Federal contaban ya con su propio marco regulatorio.

A partir de esta reforma uno de los retos ha sido la armonización de las leyes de transparencia y acceso a la información con los reglamentos de los archivos generales e históricos de los estados y municipios. Esto es fundamental ya que ambas normas tienen una estrecha relación para el cumplimiento del principio de la transparencia, puesto que para garantizar el acceso a la información se debe contar con documentos organizados y clasificados con el fin de cumplir con los tiempos y plazos que establecen las leyes.

Para que este derecho sea efectivo es importante que la administración pública municipal cuente con un archivo organizado y clasificado debidamente, con ello “se multiplican las oportunidades de usar la información de manera útil y eficiente, tanto para facilitar el cumplimien-

²⁸² Ernesto Villanueva, “Derecho de acceso a la información pública”, en Ernesto Villanueva (coord.), *Diccionario de Derecho de la Información*, t. 1, México, Jus, 2010, p. 447.

to de las funciones organizativas, como para la necesaria rendición de cuentas”.²⁸³

En el estado de Michoacán y sus municipios no existen lineamientos generales, así que las leyes auxiliares para salvaguardar este derecho están contempladas en la Ley de Archivos Administrativos e Históricos del Estado de Michoacán de Ocampo y el Reglamento de la Ley de Archivos Administrativos e Históricos del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

Asimismo, los municipios están regulados por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, que dentro de sus atribuciones en el artículo 32º, inciso *b*, fracción *xv*, está la de “organizar, conservar y actualizar los archivos históricos municipales; y así mismo expedir y reformar los reglamentos que ayuden al mejor funcionamiento del Ayuntamiento, que se deberán publicar en el *Diario Oficial del Estado*”.

De acuerdo con la LTAIPEMO, en su artículo 11, “[t]ranscurrido un año calendario, salvo que el trámite siga vigente o la naturaleza de los documentos obliguen a su consulta posterior a éste, cada oficina del sector público deberá enviar al Archivo de Concentración la documentación que haya concluido su trámite para su resguardo y consulta posterior, asignando a cada una de ellas un área específica para su conservación”.

En el mismo sentido, la LTAIPEMO en su artículo 9º agrega que “[l]a consulta de los archivos históricos será invariablemente pública, sujeta a las normas internas de preservación de los documentos”.

En Michoacán se presenta un rezago importante en la publicación de reglamentos de archivos municipales. Hasta agosto de 2015, de los 113 municipios, sólo 27 ayuntamientos han expedido dicha normatividad, es decir, 23% del total. Mientras que 71% de los cabildos municipales han emitido reglamentos de transparencia y acceso a la información pública, es decir, 81 ayuntamientos. Aún más, 19% no ha publicado ninguna de estas normas, es decir, 22 del total.²⁸⁴

²⁸³ Sergio López Ayllón, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*, México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, núm. 17), 2009, p. 15.

²⁸⁴ La información se obtuvo de cinco diferentes motores de búsqueda: 1. Base de datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2. Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, 3. *Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán*, CELEM, 4. Portal de Municipios y 5. Google, buscador internacional; páginas consultadas del 27 al 29 de agosto de 2015.

Sin embargo, 94% de los ayuntamientos no tienen una armonía entre el reglamento de archivo municipal y el de acceso a la información pública; solo 19%, es decir, 22 ayuntamientos tienen correlación entre ambas normatividades.

Ahora bien, de este universo, 36% de los cabildos aprobaron en primera instancia el reglamento del archivo municipal, y posteriormente el reglamento para ejercer el derecho de la información. El 13% aprobó el mismo año ambos reglamentos. El 50% de los reglamentos en materia de acceso a la información anteceden al reglamento de archivos municipales.

Conclusiones

Hay mucho por hacer para que los archivos municipales puedan ser garantes del derecho de acceso a la información pública en Michoacán. Es necesario que los ayuntamientos publiquen y armonicen las normas reglamentarias que abonen a este derecho, así como los procedimientos y mecanismos para la prontitud de respuesta a una solicitud de información, puesto que al no contar con un archivo organizado provoca la lentitud, o bien la omisión en la contestación al solicitante.

Asimismo, es prioritario que se termine con la visión patrimonialista que tienen los funcionarios públicos sobre la documentación, dado que en muchos casos se posee la falsa creencia de que los documentos son propiedad de quien los elabora o de la administración que los expide, desconociendo totalmente que se incurre en un delito al sustraerse o dañar los documentos que son propiedad del municipio, y que por derecho deben darla a conocer a la población a través de los mecanismos que estén a su alcance, como son los portales de transparencia en internet.

Es vital revalorar la importancia de los archivos municipales como fuentes primigenias del acceso a la información, asignando personal capacitado y espacios dignos para la conservación de los repositorios.

Finalmente, se debe trabajar en la difusión del derecho de acceso a la información pública y el rescate del archivo municipal, como ese mundo maravilloso del que nos habla Lewis Carroll, que empieza por un paseo y acaba siendo un viaje fantástico por un mundo que desconocemos, pero que está ahí y nos permite conocer, explicar y reinventar nuestra historia y presente.

Fuentes de consulta

- López Ayllón, Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, núm. 17), 2009.
- Villanueva, Ernesto, “Derecho de acceso a la información pública”, en Ernesto Villanueva (coord.), *Diccionario de derecho de la información*, t. 1, México, Jus, 2010.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.
- Ley de Archivos Administrativos e Históricos del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.
- Reglamento de la Ley de Archivos Administrativos e Históricos del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

Páginas de internet

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, base de datos, disponible en <<http://www8.scjn.gob.mx/>>, página consultada el 28 de agosto de 2015.
- Secretaría de Gobernación, “El orden Jurídico Nacional”, disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/mapa.php>>, página consultada el 28 de agosto de 2015.
- CELEM, “Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán”, disponible en <<http://celem.michoacan.gob.mx/morelia/principal.jsp>>, página consultada el 29 de agosto de 2015.
- Portal de Municipios, “Gobierno del Estado de Michoacán”, disponible en <<http://municipios.com.mx>>, página consultada el 28 de agosto de 2015.

Veracidad en la generación de información pública

Uriel Pineda Quinteros*

En 2012, el Banco Central de Argentina fue señalado por la opinión pública de alterar los indicadores del índice de precios al consumidor y el producto interno bruto, lo que a su vez generó tensiones con el Fondo Monetario Internacional, el cual orientó mejorar la calidad de los datos reportados. En 2015, el Banco Central de Nicaragua también fue señalado por la opinión pública de presentar cifras incorrectas en las Cuentas Nacionales con base en cálculos independientes.²⁸⁵

Ante esos precedentes regionales es válido cuestionarse ¿qué pasaría si el Banco de México (Banxico) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) generaran información pública cuestionada por falta de veracidad? Partiendo de ese supuesto, también es importante conocer las respuestas que nos brindan la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP) y los estándares del sistema interamericano.

Cuando se estudian los estándares del sistema interamericano respecto de la veracidad de la información, nos percatamos que están orientados a la prohibición de condicionamientos previos o responsabilidades ulteriores derivados por carencia de veracidad en la información. Es decir, el sistema interamericano protege la prohibición y restricción a la libertad de expresión por exigencias de veracidad.

* Prestador de servicios profesionales adscrito a la Segunda Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

²⁸⁵ Uriel Pineda Quinteros, "Información veraz y BCN", en *La Prensa*, 13 de agosto de 2015, disponible en <<http://www.laprensa.com.ni/2015/08/13/opinion/1882820-informacion-verazy-bcn>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

La Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la interpretación²⁸⁶ que hace sobre la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, respecto del Principio 7 establece que la información errónea, no oportuna o incompleta también es objeto de protección; la exigencia de veracidad es equiparable a la existencia de una verdad única e incuestionable; la exigencia de veracidad anula el debate público sustentado en ideas y opiniones; la doctrina de la información veraz conduce a la autocensura; y no es lícito argumentar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para justificar censuras.

No obstante, en el mismo instrumento, al hacer referencia al derecho de acceso a la información pública –desarrollado en el Principio 4–, se le atribuyen algunas características tales como: pilar de la democracia; que adquiere mayor relevancia al estar asociado a la transparencia y al principio de publicidad de los actos de gobierno; enmarca al Estado como un medio para alcanzar el bien común, y que por lo tanto el titular de la información es el individuo, quien delegó la representación; y que sin acceso a la información pública no hay participación ciudadana efectiva ni control democrático de la gestión gubernamental.

Lo relevante de esta caracterización es la reivindicación de la autonomía del derecho de acceso a la información pública, ya que originalmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) derivó del derecho a la libertad de expresión contenido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al referir el vínculo con la publicidad de los actos de gobierno, la participación ciudadana efectiva y el control democrático de la gestión pública, se toma distancia de la interpretación primaria de la libertad de expresión de buscar información, dando paso a la facultad de realizar auditoría social.

Cuando se analizan los criterios de la Corte IDH sobre la caracterización del derecho de acceso a la información pública en el caso Claude

²⁸⁶ CIDH, “Antecedentes e interpretación de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión”, diciembre de 2014, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>>, página consultada el 17 de agosto de 2015.

Reyes²⁸⁷ y Gomes Lund²⁸⁸ no se hace referencia a la exigencia de veracidad de la información que genera el Estado, no obstante la LGTAIP sí contiene elementos normativos en este sentido.

En el artículo 13 de la LGTAIP se establece que la información generada por los sujetos obligados debe ser verificable y veraz, es decir, existe la exigencia de veracidad respecto de la información pública generada por las autoridades. Resulta pertinente poner en perspectiva que la generación de información pública errónea también configura una violación al derecho humano fundamental de acceso a la información pública, y como tal debe tener consecuencias jurídicas.

Pero, cuando se analiza el régimen de sanciones de la LGTAIP nos damos cuenta de que parten de los supuestos de acciones y omisiones relacionadas con la tramitación de solicitudes de información y otras conductas asociadas a obligaciones establecidas en la ley. Incluso la fracción IV del artículo 206 nos habla de alterar, sin causa legítima, información que las y los funcionarios tengan a su resguardo, pero la LGTAIP no establece responsabilidad para quienes generan información pública y lo hacen de forma errónea deliberadamente o no. En estricto sentido no hay asidero legal para sancionar estos supuestos.

De presentarse en México un caso de falta de veracidad en la generación de información pública en el Banxico, en la SHCP o en cualquier otra institución para maquillar resultados del desempeño económico o gestión gubernamental, la LGTAIP no brinda una respuesta para esa violación al derecho de acceso a la información pública.

Por lo tanto, esta violación al derecho de acceso a la información pública se encuentra sin respaldo legal para su reparación. Se hace necesario establecer como causal de responsabilidad la generación de información pública errónea con una doble graduación, por una parte la simple negligencia administrativa, y por otra, con un umbral mayor de gravedad, la generación deliberada de información pública errónea en dependencias que dentro de sus objetivos principales esté la generación de esta información.

²⁸⁷ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, párr. 77.

²⁸⁸ Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros ("Guerilha do Araguaia") vs. Brasil (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de noviembre de 2010, serie C, núm. 219, párr. 197.

Este vacío normativo es más grave en el sistema interamericano, ya que la jurisprudencia de la Corte IDH tampoco brinda una respuesta a este problema por ser básica y hasta oscilante. En el caso *Claude Reyes* se limitó a restituir el derecho de acceso a la información pública ordenando al Estado chileno entregar la información,²⁸⁹ por otro lado, en el caso *Gomes Lund* denegó la petición de la CIDH de ordenar al Estado brasileño sistematizar y hacer públicos los documentos relacionados con las operaciones militares de la *Guerrilha do Araguaia*, ya que la Corte IDH consideró que los esfuerzos del Estado de sistematizar y dar publicidad a los documentos relativos al periodo de la dictadura militar habían sido suficientes.²⁹⁰ Esta discrepancia tiene sentido si se analiza desde la naturaleza subsidiaria del sistema interamericano, es decir, que la competencia del sistema interamericano se activa en defecto de la adopción de medidas internas, y en el caso *Gomes Lund* ya se habían adoptado medidas.

A pesar de ello, lo que sí nos puede ser de mucha utilidad es la experiencia del sistema interamericano en cuanto a reparaciones. Dentro de las reparaciones adoptadas en la violación al derecho de libertad de expresión²⁹¹ encontramos medidas de satisfacción que comprenden: actos públicos de reconocimiento de responsabilidad; investigación de los hechos que generaron la violación; y judicialización y eventual sanción de los responsables.

De este breve análisis se desprenden algunas conclusiones de interés:

- 1) En Latinoamérica es una realidad la generación de información pública no veraz para enaltecer el desempeño económico o la gestión gubernamental.
- 2) El cuestionamiento sobre la veracidad de la información pública generada por el Estado fomenta el debate público, la participación ciudadana y el control sobre la gestión pública, convirtiéndose en un auténtico ejercicio de auditoría social.

²⁸⁹ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, doc. cit., párr. 158.

²⁹⁰ Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, doc. cit., párrs. 288-292.

²⁹¹ CIDH, *Reparaciones por la violación a la libertad de expresión en el sistema interamericano*, 30 de diciembre de 2011, párr. 112, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/REPARACIONES%20abril%202018.pdf>>, página consultada el 16 de agosto de 2015.

- 3) Los estándares interamericanos sobre veracidad están enfocados a restringir exigencias desproporcionadas respecto del ejercicio de la libertad de expresión.
- 4) La jurisprudencia de la Corte IDH no contempla de forma expresa, como un elemento constitutivo del derecho de acceso a la información pública, la exigencia de la veracidad sobre la información.
- 5) La LGTAIP establece la veracidad como atributo de la información pública, pero no contempla sanciones para los funcionarios que generen información pública no veraz.
- 6) La generación de información pública no veraz constituye una violación al derecho humano fundamental de acceso a la información pública, pero la falta de una sanción legal a esta actuación obstaculiza la reparación a esta violación por la imposibilidad de determinar responsabilidades.
- 7) El establecimiento de responsabilidades por violar el derecho de acceso a la información pública al generar información pública no veraz debe de diferenciar la simple negligencia administrativa lo de la actuación deliberada de dependencias en cuyos objetivos principales está la generación de información pública.

Bibliografía

- Araujo Carranza, Ernesto, *El derecho de acceso a la información y la protección de datos personales en México*, México, Porrúa, 2009.
- CIDH, *Reparaciones por la violación a la libertad de expresión en el sistema interamericano*, 30 de diciembre de 2011.
- , “Antecedentes e interpretación de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión”, diciembre de 2014, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>>, página consultada el 17 de agosto de 2015.
- Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151.
- , *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de noviembre de 2010, serie C, núm. 219.
- Pineda Quinteros, Uriel, “Información veraz y BCN”, en *La Prensa*, 13 de agosto de 2015, disponible en <<http://www.laprensa.com>>.

ni/2015/08/13/opinion/1882820-informacion-veraz-y-bcn>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

Ruiz Rodríguez, Virgilio, *El derecho a la libertad de expresión e información en los sistemas europeo e interamericano*, México, Universidad Iberoamericana, 2011.



RETOS DE LA AUTONOMÍA
Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Relatoría de la cuarta conferencia magistral y panel de especialistas

*Hugo Alejandro Martínez Aguirre**

El panel de especialistas Retos de la autonomía y rendición de cuentas, moderado por Luis Wertman Zaslav, presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal y de la Red Nacional de Consejos Ciudadanos, tuvo verificativo en la recta final del Décimo Congreso –previo a la cuarta y última conferencia magistral– y su objetivo fue analizar los retos de la autonomía y la rendición de cuentas, junto al papel de los organismos públicos autónomos, a partir de la institución a nivel constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo piso fue establecido con las reformas del 27 de mayo de 2015, principalmente al artículo 79 constitucional. Asimismo, analizar las reformas constitucionales de febrero de 2014 y mayo de 2015 en materia de transparencia y del obligado respeto a los derechos humanos, con el fin de articular propuestas que se traduzcan en beneficios y resultados concretos para la sociedad en su conjunto.

A continuación, un breve resumen de las participaciones en el panel.

David Manuel Vega Vera, auditor superior de la ciudad de México, señaló que el primer gran vacío del que adolece el paquete de reformas a los 14 artículos constitucionales que facilitaron el Sistema Nacional Anticorrupción es que no se considera la autonomía de los órganos de control o de fiscalización, una necesidad técnica que está más que discutida y que es la tendencia en el mundo, pero que en México no se da. El segundo vacío es el tema de la prevención, que fue tocado apenas de manera enunciativa, cuando en convenciones internacionales ya se

* Director de Normatividad, Verificación y Dictaminación de la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

han tenido acuerdos –donde México ha sido Estado firmante– que reconocen la necesidad de incluir en los programas educativos de todos los niveles temas como la ética pública, pues la prevención dentro de un sistema anticorrupción ha de trabajarse con las niñas, los niños y las y los adolescentes en primer lugar.

Por su parte, Eduardo Rovelo Pico, contralor general del Distrito Federal, expresó que las tareas pendientes tienen que ver con una definición clara de los hechos de corrupción, las faltas administrativas graves y no graves y la distribución de competencias, y señaló que tiene que existir una definición sobre la competencia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México y de la Contraloría General para investigar y substanciar las faltas graves que señalan, y que sean resueltas por el tribunal que se ha denominado de Justicia Fiscal para cuidar los principios de claridad; congruencia con las propias sentencias. Hace falta dotar de facultades a la Asamblea Legislativa para legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos; hablar del juicio político y de la declaración de procedencia, entre otras, en las leyes locales para ajustarse a las leyes generales; precisar la naturaleza y destino de los ingresos que se obtengan por la imposición de sanciones económicas a servidores públicos y particulares derivadas de las faltas graves competencia del tribunal de justicia administrativa; definir los alcances y naturaleza de las recomendaciones que emita el Comité Coordinador del sistema nacional y local anticorrupción; fijar la competencia sobre los actos que emitan los sujetos locales cuando apliquen recursos federales; definir el tratamiento de concurso entre hechos de corrupción y faltas administrativas graves y no graves cometidas por un mismo sujeto por un mismo acto a efecto de evitar la impugnación para imponer sanciones de la misma naturaleza dos veces por la misma conducta; proponer ajustes a la responsabilidad resarcitoria y a la responsabilidad administrativa que impone sanciones económicas a servidores públicos y particulares por la misma conducta; definir las sanciones a particulares, inhabilitación, intervención, indemnización vinculadas a faltas graves con relación a la responsabilidad resarcitoria y a las inhabilitaciones contempladas por la Ley de Adquisiciones y Obra Pública, y definir si los hechos de corrupción son tipificados como delitos y si serán competencia de las fiscalías especializadas a nivel federal o si se trata de facultades concurrentes entre las entidades federativas.

En su turno, Héctor Pérez Pintor, secretario auxiliar en el Gabinete de Rectoría de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo,

invitó a las y los presentes a reflexionar acerca de este cambio de paradigma y de la cuestión cultural. Señaló que si se observa primero la parte normativa, en estos últimos 12 años –a partir de la primera Ley Federal de Transparencia–, se puede concluir que sí se ha avanzado, pero hay que preguntarse qué tanto. Prácticamente ya transcurrió una generación que terminó la primaria, la secundaria y la preparatoria en ese lapso, y están ya ingresando a las instituciones de educación superior. Dijo que habría que evaluar el cambio de paradigma de esa generación, pues eso incide más allá de las normas jurídicas. Señaló que esto vale la pena establecerlo por el ámbito de confianza que aún la sociedad deposita en las instituciones educativas. Dijo que el marco normativo va por buen camino, pero que es importante hallar congruencia entre ese marco y el actuar. Enfatizó que las instituciones de educación superior deben ser corresponsables para lograr efectivamente el mencionado cambio de paradigma en lo individual, en lo familiar y en las comunidades, así como en la actuación como ciudadanas y ciudadanos.

En la cuarta conferencia magistral, el consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova Vianello, previo al acto de clausura de los trabajos del Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México, retomó y fundamentó las reflexiones expuestas por algunos ponentes el día anterior y señaló la importancia de revisar el origen de los organismos constitucionales autónomos, su razón de ser primaria, ello como punto de partida para analizar la realidad del tiempo presente y, desde luego, lo que ha de venir. Dijo que es justo el ejemplo del INE, cuyo órgano antecedente inmediato nació con una configuración que dependía del Poder Ejecutivo, atribuciones y competencia que ya se sienten alejadas de lo que es actualmente. Córdova Vianello refirió diversos ejemplos de lo que sucedía en el sistema electoral anterior a la reforma en la materia, señaló lo que ya se está operando, y no escatimó en referir las fallas detectadas en el modelo, en particular la coordinación con los institutos que ahora toman cuerpo como organismos públicos locales electorales y la nueva injerencia del INE, que permitirá no solo validar la titularidad de aquéllos, sino que en la experiencia de sus respectivos logros, adopta elementos que puedan ser llevados con éxito en la organización de los próximos procesos electorales en todo el país.

Conferencia magistral

*Lorenzo Córdova Vianello**

Quisiera dividir mi charla en tres partes. En la primera, tratando de volver al origen, sé que puede parecer anticlimático porque estamos ya en el Décimo Congreso de la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM) y en otras ocasiones participé en la discusión de cómo teníamos que ubicar la función de los organismos públicos autónomos en el contexto constitucional, pues creo que en los tiempos que corren, sobre todo de cara a un repensamiento del futuro de nuestro papel, me parece que en muchos sentidos es importante volver a lo básico –de dónde venimos, cuál es el rol que nos toca jugar–, porque a veces acabamos padeciendo ceguera de taller y olvidándonos de la naturaleza misma de lo que significa ser un organismo constitucional autónomo.

Yo comenzaría haciendo una especie de reflexión, una recapitulación del ABC, para centrarme, en un segundo momento, en cómo estamos interpretando el rol y la interacción que debemos tener los órganos electorales en el contexto de este nuevo sistema nacional de electores, para finalmente hacer alguna reflexión –de carácter más general– sobre cómo estamos y cuál es el papel de los organismos públicos autónomos, ya no pensando en la retrospectiva sino en la lógica de vernos hacia adelante. Me parece que la sociedad, el país, atraviesa por una serie de desafíos que nos implican tener mucha claridad de éstos, pero sobre todo del rol que estamos llamados a jugar en este contexto.

Los organismos constitucionales autónomos son producto de una necesidad planteada en el proceso de cambio democratizador en el país. Si bien el cambio se da por la parte electoral de manera fundamental, es por la vía electoral y el reflejo de un creciente pluralismo en los órganos

* Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral.

de representación política que se da paso a un nuevo equilibrio entre poderes y que se actualiza lo que venía establecido en la Constitución, pero que *de facto* no ocurría: que los poderes efectivamente se equilibraran entre sí es una realidad que en el régimen emanado de la Revolución no se daba. De ahí que, por ejemplo, Jorge Carpizo, entre otros, hablara de las facultades metaconstitucionales del presidente.

El proceso de cambio político por la vía electoral es lo que fue erosionando esas facultades metaconstitucionales que hacían de la Presidencia de la República un disruptivo vértice político que llevó a algunos a definir al régimen emanado de la Revolución como una dictadura perfecta. Paralelamente al cambio político se presentó la necesidad de ir generando una serie de mecanismos de control, más allá de los establecidos en la propia Constitución, producto de la idea de división de poderes. Ésa es la función con la que los organismos constitucionales autónomos fueron modelándose y con la que nacieron a principios de la década de 1990. Si ustedes observan, prácticamente todos los órganos constitucionales autónomos ejercen funciones de control novedosas, derivadas de las necesidades de la transición en clave democratizadora, o vienen a subsumir o a realizar una serie de atribuciones que de manera paulatina se le fueron seccionando al ámbito Ejecutivo. Y esa es la historia y la razón de ser con la que surgen los organismos constitucionales autónomos. El Banco de México; el Tribunal Electoral –en su primera versión, antes de incorporarse al Poder Judicial, entonces llamado Trife–; el Instituto Federal Electoral (IFE) en su momento, que nace todavía con vínculos de dependencia muy fuertes con el Poder Ejecutivo –los cuales no se van a cortar sino hasta la reforma de 1996, hasta que se concreta el proceso de ciudadanía–; el surgimiento, primero como dependencias del Ejecutivo y luego paulatinamente adquieren autonomía, de las comisiones de derechos humanos; el desembarco de los organismos de transparencia, entre otros, ya en la década sucesiva traen funciones que o se ejercen como mecanismos de control del poder o para ir asumiendo funciones naturalmente ejecutivas que estaban concentradas o adscritas al ámbito del propio Poder Ejecutivo.

Los organismos constitucionales autónomos, que a juicio de algunos rompen con la teoría tradicional de la división de poderes –no me parece que esto ocurra–, se consolidan como mecanismos clave en ese proceso de redefinición de los equilibrios y de la atenuación de las concentraciones del poder. Es un punto fundamental el que seamos

históricamente el resultado de la necesidad de acotar, sea seccionando atribuciones o controlando con toda claridad, por ejemplo, la función que realizan los órganos de transparencia o los órganos de defensa de los derechos humanos al poder político. Por eso, el proceso de *captura* que comenzó a darse y a difundirse en algunos ámbitos, a mediados de la década pasada –y que me atreví a plantear creo que en el Segundo Congreso de la Red OPAM; no iba entonces como titular de un órgano autónomo, sino como un estudioso de las cuestiones políticas y constitucionales–, era el principal atentado no solo a la autonomía constitucional, sino al rol que estaban llamados a jugar –en este rediseño de la institucionalidad, producto de la transición política–, los órganos constitucionales autónomos. En algún momento, y particularmente haciendo referencia específica a lo electoral, esta tentación o riesgo de captura de las funciones de los organismos que tienen este rol de control del poder se mostró de manera más clara en los procesos de nombramiento de los titulares de estos órganos. Y esto lo vinculo a una de las atribuciones que, derivadas de la reforma electoral del año pasado, se establecieron para el Instituto Nacional Electoral (INE), justo para dejar de inocular lo que, a juicio de algunos, había venido a consolidarse como esa ruta de captura, de control y, de forma eventual, hasta de subordinación por parte del poder político respecto de estos órganos, que tienen en su DNA más originario el fungir como organismos de control del poder político fundamentalmente. Es por eso que en la reforma del año pasado, el nombramiento de los definidos ahora como *organismos públicos locales electorales* (OPLE), es decir, los institutos electorales de los estados, el nombramiento ya no se le confirió a un órgano político como los congresos, sino más bien a un órgano técnico como lo es el Consejo General del INE. Insisto, algunos advertimos en la década pasada estos riesgos, incluso manifestados en el nombramiento a partir de cuotas, de repartos, de equilibrios de poder que se dieron hasta en el Consejo General del entonces IFE como uno de los posibles riesgos de vulneración de la autonomía, que es indispensable para poder jugar de manera efectiva el rol de control que tienen los órganos constitucionales, en particular los electorales. Y eso es algo que ya no se tradujo en una retórica generalizada y abstracta, sino en la fundamentación que estuvo detrás de la reforma electoral del año pasado. Precisamente para evitar el control que los actores políticos en el plano local pudieren llegar a tener en los órganos constitucionales autónomos, encargados de la organización de las elecciones y del

arbitraje de la contienda electoral, es que se transfiera la facultad de nombramiento de sus consejeros al ahora renovado INE. No es solo una percepción que alguien como académico o que varios desde el ámbito de la opinión pública planteamos hace más de una década, sino es algo que estuvo, insisto, detrás de la narrativa de la reforma constitucional en materia electoral del año pasado.

No estoy diciendo que esto sea así o que sea indubitable. Detrás de la reforma electoral del año pasado hubo varias generalizaciones que no necesariamente partían de un diagnóstico preciso, pero es de llamar la atención que como fundamento de esta nueva atribución del INE estuviera justo esta lógica de blindar, desde los nombramientos, la autonomía de los órganos autónomos.

Termino la primera etapa subrayando esto porque, en caso de su merma, estaríamos desnaturalizando la razón de ser de los organismos constitucionales autónomos, con independencia de su naturaleza y ámbito de competencia. El punto que quiero señalar es que la razón de ser y las funciones que tienen otorgadas los organismos constitucionales autónomos son en su esencia más primaria las de constituirse precisamente como organismos de control del poder económico, del poder político, del poder de otros actores y eso no podemos perderlo de vista. ¿Por qué los órganos como los que a algunos nos toca encabezar, como los que estamos aquí representados, adquieren este estatus de autonomía constitucional? Porque su razón originaria era la de fungir como órganos de control de poder. Y todo órgano de control, para poder ejercer de manera efectiva su función requiere un blindaje en términos de su diseño institucional respecto de los poderes públicos o privados a los que tiene la encomienda de controlar. En consecuencia, todo acto encaminado a minar el empaque constitucional de estas instituciones vulnera no solo su autonomía sino que merma su capacidad de controlar los distintos poderes frente a los que nos colocamos como mecanismos de control.

Déjenme pasar a la segunda etapa. En el ámbito electoral, la reforma del año pasado fue profundamente transformadora. Algunas de las reformas electorales previas fueron de un enorme calado y tuvieron un efecto de cambio muy importante (por ejemplo, la reforma de 1990, que es la que constituye al IFE y al Tribunal Federal Electoral, o la reforma de 1996 que ciudadaniza en definitiva al órgano electoral administrativo, o la reforma de 2007 que establece un nuevo modelo de comunicación política, centrado en la prohibición de compra de

publicidad y la encomienda al otrora IFE de vigilar el cumplimiento por parte de los concesionarios de la radio y la televisión de estas prohibiciones y, por supuesto, también de los partidos políticos), pero tales reformas en general habían sido progresivas y se habían planteado en una lógica de gradualismo respecto del fortalecimiento de algunas de las atribuciones de las autoridades electorales. Bueno, la reforma de 2014 en parte continúa esa lógica de gradualismo y de fortalecimiento de algunas de las atribuciones, por ejemplo, con las nuevas reglas en términos de la fiscalización, que son un paso adelante respecto de lo que se había venido construyendo las últimas décadas, pero también tiene, a diferencia de las reformas anteriores, esta intención refundacional. Lo que habíamos venido construyendo como modelo electoral desde principios de 1990 había sido la coexistencia de 33 sistemas electorales: uno en cada entidad federativa y el sistema electoral federal. Había elementos comunes y que implicaban una colaboración entre el otrora IFE y los institutos estatales electorales como, por ejemplo, la utilización en todas las elecciones locales del padrón confeccionado y actualizado por el IFE (salvo Baja California, que desde 1990 hasta 2006 tuvo su propio padrón electoral y su propia credencial para votar) o, por ejemplo, el hecho de que, desde de la reforma ya mencionada de 2007, la administración de los tiempos en radio y televisión en el ámbito de las elecciones locales era una competencia exclusiva del IFE y eso implicaba una relación de coordinación muy importante entre las autoridades federales y las autoridades estatales electorales. Si bien había vasos de comunicación entre sí, en general la existencia de 33 sistemas permitía también diferencias en ocasiones muy importantes como, por ejemplo, el hecho de que en el ámbito de fiscalización hubo algunas entidades que apostaron por un modelo de crear estructuras, dentro de estas instituciones, especializadas en controlar los recursos de los partidos políticos; o bien, otros órganos en otras entidades que recurrieron al *outsourcing*, contratando despachos de contadores para que realizaran la fiscalización de los partidos políticos; o las diferencias tales como que en Coahuila, por ejemplo, los tiempos electorales variaban de municipio en municipio, dependiendo de la población que había en cada uno de ellos; o antes de la reforma de 2007, que algunos estados como Zacatecas hubieran optado por un modelo de acceso a la radio y la televisión basado en la compra concentrada o única de estos espacios por parte del Instituto Electoral del estado, con cargo a cada uno de los partidos políticos, para garantizar un precio único para todos ellos.

Hubo órganos electorales como el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) que apostaron por crear un servicio profesional electoral; otros, aun cuando lo mandataba la ley local, nunca constituyeron sus servicios profesionales electorales. Es decir, coexistían sistemas electorales de una gran pluralidad.

La reforma de 2014, en este sentido, representa una inversión de ruta, un golpe de timón radical porque lo que hoy tenemos, el modelo electoral derivado de la reforma ya no es el de la coexistencia de 33 sistemas electorales, sino la constitución de un único Sistema Nacional de Elecciones en donde el ahora INE cumple una función de rectoría del propio sistema, de coordinación de éste, pero también dentro del mismo los órganos electorales de cada entidad federativa –los OPLE– cumplen un rol específico en el ámbito de las elecciones en cada uno de los estados. El nuevo sistema no solo cambia el *modus operandi* que había estado ejecutándose hasta ahora, sino que también cambia radicalmente la lógica de coordinación que había venido existiendo. Una coordinación que en algunos casos, además de los ejemplos mencionados (el padrón electoral, el uso de la radio y la televisión) implicaban firma de convenios; incluso pienso en algún Estado como Colima, que desde 1991 firmó convenios de colaboración con el IFE porque en cada elección local, que coincidía con las elecciones federales, se había estado utilizando esta figura, ahora impuesta a nivel nacional por la reforma, que era la casilla única. Esto fue producto de una colaboración y de un entendimiento entre el IFE y el Instituto Electoral de Colima que duró más de dos décadas. Pero la coordinación ahora es completamente distinta porque la reforma, al atribuir ciertas funciones en el ámbito local al INE, como por ejemplo la capacitación de los funcionarios de casilla, la selección de los funcionarios de casilla y la instalación de las casillas, en el ámbito de las elecciones locales, pero mantener la atribución de los OPLES en cuestiones como la impresión de los materiales, la logística para recoger los paquetes la noche de la elección para llevarlos a sus sedes distritales o municipales, generaron que no hubiera tramos de control único, sino tramos de control compartidos. Pongo un ejemplo muy concreto para ilustrar el punto. El próximo año, que habrá elecciones en tres entidades de la república –dos de ellas para gobernador–, el INE tiene que cumplir constitucionalmente las funciones de capacitar a quienes van a ser funcionarios de casilla, pero la impresión de los materiales de la capacitación les corresponde hacerla a los organismos públicos locales electorales de las entidades de que se trate.

¿Qué quiere decir esto?, que si no hay una coordinación absoluta en un tramo de control el de la capacitación, que implica responsabilidades del INE y del OPLE, pues ésta puede acabar siendo un fracaso. Es más, lo digo sin medias tintas, la experiencia de 2015 nos enseña dónde están los puntos flacos que hay que revisar porque, a pesar de que hubo convenios de colaboración donde se definieron claramente cuál era el rol del INE y de los OPLES en tramos de control compartido –como el de la capacitación–, hubo casos en los que el órgano local no estuvo a tiempo y que complicaron de forma grave la actuación del INE; casos por ejemplo en donde la capacitación que tenía que hacer el INE la hacía sólo con los materiales federales porque no llegaban a tiempo los materiales para la capacitación que tenían que ver con la elección local y el personal del INE tuvo que volver a hacer una capacitación –en ocasiones a unos cuantos días de la jornada electoral– para que los funcionarios de la casilla única tuvieran claridad de cómo tenían que operar en el cómputo, por ejemplo de los votos de la elección local y no de la elección federal. Sobre esto volveré porque el rol del INE de la rectoría implica que las cosas ya no podrán hacerse, por lo menos no en todos los casos, como se hicieron en esta elección. Quiero ser claro: esto ocurrió en algunos casos; en más de los que habría sido deseable; en otros –y no porque esté aquí el presidente del IEDF– la coordinación fue ejemplar; es más, no sólo en el caso específico de la capacitación como el que estoy mencionando, sino en otros ámbitos, como el de la fiscalización –que ahora es una función exclusiva del INE– y que, para ello, en el caso del Distrito Federal, contamos con la colaboración de la estructura que ya venía desde antes consolidándose en el IEDF, que fue puesta a disposición del INE para poder desarrollar las tareas de fiscalización. Las elecciones siempre sirven para hacer cortes de caja y balances de lo que funcionó para reforzarlo en el futuro, y de lo que no funcionó para corregirlo o lo que puede mejorarse, en todo caso. Y en el caso del Distrito Federal hay mucho que aprender. Hay otros casos en los que no puede volver a suceder lo que ocurrió porque se pone en riesgo la operación de la jornada electoral y le toca al INE tomar las medidas correctivas al respecto, precisamente como órgano rector del sistema.

Todo esto trajo aparejada una complejidad inédita. ¿Funcionó el modelo en términos generales? Yo creo que el balance sin duda es positivo, pero es claro que hay mucho por corregir. Y hay acusaciones que nos afectan a todos. Si ya antes era difícil distinguir entre el IFE y

el Instituto Electoral del Estado de Morelos, o lo que sea –muchos se referían al órgano local como *el IFE local*–, ahora hay periodistas que, por ejemplo, hablando críticamente de lo que ocurrió en la elección que fue desfasada en el estado de Chiapas, se referían al OPLE como el INE local (y no lo es, claro). Más allá de esto que es parte del irnos habituando a la realidad del nuevo modelo, me parece que el balance en términos generales es positivo. Las elecciones se realizaron; en ocasiones con sobresaltos. Los ciudadanos pudieron participar; a veces con un esfuerzo redoblado por parte del INE para subsanar las deficiencias de los órganos locales. Cuento otra: la confección de los paquetes de la elección local le correspondía a los OPLE y la confección del paquete de la elección federal le correspondía al INE. Claro, eran los funcionarios del INE los que recogían los paquetes locales para llevarlos junto con el federal a los presidentes, que tenían la responsabilidad de instalar la casilla única... Bueno, hubo órganos locales –no los menciono por una cuestión de elemental cortesía, pero esto lo vamos a tener que revisar–, que en el límite entregaban una bolsa, literalmente, al personal del INE, que contenía las boletas y las actas sin siquiera haberse confeccionado los paquetes que tenían que corresponder a cada casilla, y el personal del INE tuvo que hacer el trabajo que le correspondía al órgano local, y eso no va a volver a pasar. No solamente porque mejoraremos los mecanismos de coordinación, sino porque el INE no lo va a permitir. El rol rector del INE va a implicar, y así lo hemos decidido en consenso de los consejeros electorales, una presencia mucho mayor del Instituto Nacional en el ámbito local. Entendemos lo que significa la autonomía que los OPLE tienen garantizada desde la misma Constitución, pero también que esa autonomía, ante todo, respecto de actores externos, respecto de los actores políticos, justo porque se trata de órganos de control, no puede entenderse como autarquía, en su lógica de ser un engrane del sistema electoral. En el momento en que la autonomía se interprete como algo que dificulte la acción coordinada con el INE, entonces estamos poniendo en riesgo el Sistema Nacional Electoral y eso creo que es la autonomía mal entendida.

Mecanismos para resolver esto los tenemos. El INE va a tener una presencia mucho más franca, no solamente de acompañamiento, que es nuestra función constitucional, sino también de seguimiento del trabajo y del desempeño de los OPLE. No es una amenaza, es un simple recordatorio de lo que son las atribuciones que la reforma electoral le dio al INE y esto lo hemos platicado desde los primeros acercamientos

que tuvimos con los consejeros electorales recién designados desde el año pasado y es lo que vamos a repetir ahora (el miércoles pasado hicimos la designación de los consejeros de ocho órganos electorales, en octubre haremos los de otros cinco, y con eso habremos completado la designación, en esta primera vuelta, de la totalidad de los consejeros electorales de los 32 OPLE en el país).

Veo aquí consejeros y recordarán que en su momento lo dijimos: nosotros tenemos la facultad constitucional de nombrarlos, pero también la facultad para removerlos si hay faltas graves respecto de la función electoral. No es una atribución que queramos utilizar, pero la vamos a utilizar sin que nos tiemble la mano cuando debamos hacerlo y eso implica un acompañamiento mucho mayor respecto de los OPLE. ¿Esto implica una colonización desde el centro al ámbito local? No, no lo vemos así, sino como una función de acompañamiento precisamente para el fortalecimiento de los órganos electorales. Lo que la reforma electoral quiso fue estandarizar el modo en el que se hacían las elecciones y que los estándares y principios de calidad técnica que se tenían en las elecciones federales fueran homogéneos en todas las elecciones locales. ¿Esto quiere decir que estos estándares no se tenían en el ámbito local? No, no es cierto, hay experiencias muy exitosas de las que el propio INE tiene que alimentarse. Vuelvo al punto, no por cortesía con Mario [Velázquez Miranda del IEDF], el INE tiene el mandato constitucional de analizar qué va a hacer respecto del voto de los mexicanos en el extranjero en 2018. Tenemos la potestad eventual de modular o modificar lo que hoy legalmente es una modalidad postal, y en el IEDF, digamos con una convocatoria, si se quiere, acotada y demás, pero hay una experiencia exitosa en términos de voto electrónico, de voto por internet. Nosotros no estamos cerrados a un aprendizaje recíproco. Lo que estoy subrayando es el hecho de que hay necesidad de un acompañamiento mucho más cercano en muchos casos del INE al trabajo de los órganos locales electorales, no en una lógica de usurpar atribuciones; de forma eventual tenemos una función constitucional que es la de atraer funciones; podríamos incluso llegar a la atracción total, a la asunción total de una elección, con lo cual el OPLE prácticamente no haría nada... no estamos pensando hacerlo; tampoco estamos descartando atraer algunas de las funciones para garantizar, en algunos de los ejercicios que ya vimos, en donde hay problemas, en donde no hay el empaque técnico, en donde se abrieron frentes de vulnerabilidad para la certeza en las elecciones, eventualmente atraeremos algunas de las

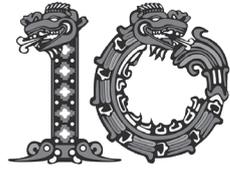
funciones. Pero lo que quiero subrayar, más allá de casos específicos, es que la presencia del INE en el ámbito local tendrá que ser más importante de lo que fue en la elección pasada. Creo que ésa es parte del aprendizaje que tenemos que hacer. Falta todavía un balance colectivo respecto de lo que ocurrió, pero también tenemos claro que hay aspectos que nos resultan preocupantes. Hemos desahogado varios procedimientos de remoción, varias quejas planteando la remoción de consejeros que han interpuesto distintos actores políticos. Muchas de esas quejas, lo digo con franqueza, adolecen de frivolidad; responden a como cada partido político reacciona al recibir las decisiones de los órganos electorales. Pero también hay algunos procedimientos en curso que están llevándonos a indagatorias muy precisas para poder dilucidar si algo de lo que se hizo y de lo que se está acusando estuvo mal hecho. Lo vamos a hacer con toda responsabilidad. Y si tenemos que tomar alguna consecuencia, la vamos a tomar. Lo que tenemos que llevar a buen puerto es la reforma electoral, que busca homogenizar los estándares de cómo se hacen las elecciones.

Un último señalamiento en este sentido. Creo que desde su nacimiento los organismos constitucionales autónomos han estado siempre sometidos a las más variadas presiones e intentos de injerencia en su actuación. No estoy descubriendo nada nuevo; es natural que eso ocurra. Se puede decir que son indeseables las presiones, pero creo que nadie sensatamente puede pensar que, al desempeñar un rol, por ejemplo ser garante de transparencia, ser garante de derechos humanos, ser garante de elecciones, no va a encontrar en algún momento algún tipo de presión o intento de injerencia; eso es normal. Que los órganos electorales tengamos presión de los partidos políticos, presión de gobiernos, presión de distintos actores es normal. El problema no es ése, pueden ser indeseables las presiones, el problema es cómo se reacciona ante esas presiones, y cómo se es impermeable y refractario a que las mismas incidan en el sentido de las decisiones. Y hay muchos medios para intentar ejercer presiones. Y con franqueza, centrándome en lo electoral, ya vimos que la vía presupuestaria es muy complicada; es una vía en la que los órganos constitucionales autónomos permanentemente están sujetos a intentos no de condicionamiento de su actuación, pero en todo caso sí a sentir el intento de yugo de quienes ejercen el poder político o el poder en general en las distintas entidades federativas. Y creo que es importantísimo pensar cómo los organismos constitucio-

nales autónomos encuentran vías para fortalecer lo que es indispensable para que cumplan su rol, que es su carácter de autonomía.

No se trata de quebrar lanzas. Una autoridad electoral, por ejemplo, que no interactúa cotidianamente con los partidos políticos es una autoridad que no sirve para cumplir su función. El problema son los términos de la relación que se establecen entre los sujetos regulados y la autoridad reguladora o controladora. Creo que esa es parte de la discusión sobre la que tenemos que orientar el futuro de la reflexión de los órganos constitucionales autónomos, de todos: de los electorales, de los de transparencia, etc., porque los tiempos son complicados y siempre existe una tentación flotando en el ambiente de acotar o de limitar los márgenes de actuación que tenemos como responsabilidad constitucional. Creo que eso es lo que tendrá que orientar el tipo de reflexiones que, como consecuencia de este congreso y de los que vienen, tenemos que empezar a abordar. Creo que esa es una de las reflexiones que sin estridencias tenemos que comenzar a hacer colectivamente porque hay que recordar algo: el boleto que nos trajo a donde estamos, el boleto de la democratización que se vio reflejado en la creación de los órganos constitucionales autónomos como mecanismos de control no es un boleto de sólo ida; es un boleto que puede tener aparejado el tramo de regreso. De eso hay que estar claramente conscientes. Los intentos de acotamiento y los intentos de eventual sojuzgamiento tienen que ser evidenciados porque un órgano constitucional autónomo que se pliega a esos intentos, a esas presiones, es un órgano que no sólo deja de cumplir su función, sino además es un órgano que está contribuyendo a que ese boleto de regreso eventualmente se concrete y que la vuelta, digámoslo así, que la regresión en clave democratizadora eventualmente ocurra. Insisto, sin estridencia y sin demagogia, creo que estamos obligados a reflexionar sobre cómo lograremos construir las mejores condiciones de blindaje de la autonomía de los órganos autónomos para seguir cumpliendo la función constitucional a la que estamos llamados cada vez de mejor manera, cada vez con mayor fuerza y empaque.

Muchas gracias.



**CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS PÚBLICOS
AUTÓNOMOS**
— CIUDAD DE MÉXICO —
2015

MESA DE REFLEXIÓN:
LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN

Relatoría de la mesa de reflexión

*Hugo Alejandro Martínez Aguirre**

No cabe duda que las recientes reformas al artículo 79 constitucional han puesto la mesa para un debate e intercambio de opiniones en el que no pudieron faltar las voces de los entes de fiscalización, de las asociaciones civiles y las instituciones académicas. La mesa de reflexión La rendición de cuentas y el Sistema Nacional Anticorrupción, moderada por Arturo Vázquez Espinosa, titular de la Unidad Técnica Sustantiva de Fiscalización Especializada y de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, tuvo cinco participaciones ante el micrófono, las que serán relatadas a continuación –más otros trabajos que podrán leerse en estas memorias y que por falta de tiempo no fueron expuestos durante el Décimo Congreso–. Esta mesa de reflexión tuvo una respuesta especialmente nutrida.

Elsa Bibiana Peralta Hernández, comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, dio inicio a la serie de reflexiones con una exposición encaminada a relacionar el Sistema Nacional Anticorrupción con todos los demás sistemas nacionales (el de archivos, el de rendición de cuentas, el de fiscalización y el de transparencia), brindando el bosquejo de buenas prácticas de experiencias internacionales y haciendo hincapié en que dentro de este auge de los sistemas (como si hubiera *sistemitis*), todos ellos están corriendo de manera independiente y hace falta justamente el enfoque global: el de un sistema como tal, donde habrá que crear y robustecer plataformas informáticas que faciliten el flujo de información. Específicamente señaló que habrá de reconocer-

* Director de Normatividad, Verificación y Dictaminación de la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

se la necesaria interacción entre el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción; el primero sería proveedor de insumos (la confianza ciudadana, en primer lugar, pues la transparencia es el primer paso hacia el acercamiento entre la sociedad y las instituciones) y el segundo, que no deja de ser un subsistema de la rendición de cuentas. Este llamado de Peralta Hernández a observar las buenas prácticas conlleva indubitablemente por el tema de la ética pública.

Por su parte, para Juan Pablo Noguez Cornejo, director de Auditoría en la Auditoría Superior de la Ciudad de México, está muy claro que la fiscalización es la herramienta por antonomasia para lograr la rendición de cuentas, pues es el medio por el cual, mediando revisiones, es posible detectar, señalar y fincar responsabilidades; es decir, hacer visible para la sociedad, en el contexto actual de plena desconfianza, que los actos de corrupción tienen consecuencias, y que el servidor público que ha actuado sin ética pagará tarde o temprano.

Álvaro Rodríguez Doníz, director de Planeación y Prospectiva Estratégica del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo, presentó un enfoque que, distinto de su predecesor en el uso de la palabra, privilegia el papel de la prevención –más que el de la contención o el de la sanción– dentro del Sistema Nacional Anticorrupción. La propuesta va en el sentido de alinear a los órganos internos de control a las instituciones para que, acorde con la encomienda del articulado del Sistema Nacional Anticorrupción, se lleve a cabo con efectividad una función preventiva. Rodríguez Doníz señaló que también requiere fortalecerse el entramado jurídico que proteja a los denunciantes de los actos de corrupción e implementar nuevos mecanismos de participación ciudadana.

En su turno, Gabriel Avilés Morua, subdirector de Prevención, Control y Seguimiento de la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) abordó el tema de los retos del nuevo Sistema –enfanzados por las recientes facultades a la Auditoría Superior de la Federación– al hacer un tratado respecto de las llamadas *auditorías en tiempo real* que habrían de acelerar la rendición de cuentas. Sin embargo, como se desprende de su exposición, esta manera de denominar a las intervenciones de la fiscalización, como ya se ha observado, puede generar expectativas condenadas a la insatisfacción. Si bien es cierto que las diversas medidas tomadas para acortar los plazos y acercar en el tiempo a los informes de auditoría, los procedimientos administrativos y, finalmente, la rendición de cuentas,

representan un avance sustancial, aún estamos lejos de lograr el mencionado *tiempo real*, tanto en el ámbito de la contabilidad –a pesar de que la Ley General de Contabilidad Gubernamental ya utiliza el término– como en el de las auditorías.

En la última intervención, Leticia María González Velásquez, directora de la División de Ciencias Económicas y Sociales de la Unidad Regional Sur de la Universidad de Sonora, presentó un trabajo elaborado con sus colegas, Miriam Guadalupe Esquer Gocobachi y María Guadalupe Alvarado Ibarra, en el que llama la atención hacia el tema de las responsabilidades en materia de incumplimiento a las leyes de transparencia locales. La preocupación por lo que deviene en un tema de impunidad, y de refuerzo a la desconfianza de la ciudadanía, se presenta al verificar, por un lado, que en la gran mayoría de los estados, los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública no tienen facultades sancionatorias y, por otro lado, que hay gran disparidad en lo que respecta a las conductas que se consideran de *incumplimiento* en materia de transparencia y protección de datos.

La rendición de cuentas y el Sistema Nacional Anticorrupción

Elsa Bibiana Peralta Hernández*

En un estado de la república –que ustedes pueden ubicar en donde deseen, pues la gama para hacerlo es muy amplia–, mientras discutíamos sobre los retos de cómo implementar las leyes de transparencia en los estados, así como sobre la conformación del Sistema Nacional de Transparencia, en el marco de la gira, afuera había una protesta, que por momentos ocasionaba que no se escuchara lo que nuestros ponentes pretendían decir en aras de impulsar el tema de la transparencia a nivel local dentro del marco de lo federal.

Ante lo anterior, uno de ellos cambió su postura en relación con la ponencia que llevaba y en atención a los hechos comenzó a reflexionar sobre el tema de la confianza y sobre todo del descontento social por la falta de ésta.

Así, el tema de la mesa se centró en puntualizar cuál era el verdadero reto de implementar la reforma que impulsa la Ley General de Transparencia y sus figuras. La respuesta fue *generar confianza*.

Se reflexionó sobre la severa crisis de confianza que tiene la ciudadanía en las instituciones y en torno a cómo acercar éstas a la sociedad, para que se involucre y participe en la resolución de sus problemas. Pues, les comento, el lugar se encontraba vacío y también ello fue motivo de reflexión: ¿qué hacemos hablando de estos temas dentro de los recintos cuando la ciudadanía está afuera literalmente gritando y ejerciendo sus derechos y nosotros adentro comentando sobre cómo implementar esto en su beneficio?... sin comentarios.

* Comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

Una de las primeras ideas que surgió como propuesta para abatir la desconfianza fue el diálogo.

El Sistema Nacional de Transparencia ofrece un diálogo entre instituciones para resolver los problemas que conforme a sus competencias deben atender; pero y el ciudadano ¿cuándo? y ¿cómo?

Si bien es cierto que en la construcción del tema de transparencia tenemos algunos mecanismos para intercambio de información entre ciudadanos y gobierno, como son el acceso libre a la información –pues no necesitamos acreditar ningún derecho para ejercerlo–, la máxima publicidad y la información pública de oficio, no menos cierto que también éstos son unilaterales, es decir, del gobierno al ciudadano, pero no a la inversa; pues el verdadero diálogo que pudiera darse durante el ejercicio de las solicitudes y las respuestas dadas por las autoridades –a través del trámite de solicitudes de información–, aun cuando se encuentra un tanto deficiente –por no decir roto, ante la prevalencia de la reserva y parquedad en las respuestas que sigue habiendo entre los sujetos obligados y los peticionarios–, constituye actualmente el único medio para dialogar entre el ciudadano y la autoridad fuera de un contexto de servicios.

Ante esta falta de diálogo o frente a una conversación con diversos lenguajes, el reto es cómo fortalecer ese mecanismo; ante lo cual surge otra interrogante: ¿cómo construir un sistema anticorrupción frente a un esquema de crisis de confianza entre los actores involucrados de esa misma relación?

Aun cuando es verdad que en el mando contamos con diversos mecanismos para contextualizar y normar el tema, derivados de los que establecen la convención de la Organización de las Naciones Unidas y la convención de la Organización de los Estados Americanos, ambas sobre anticorrupción, también lo es que no basta copiar o replicar modelos sistémicos como el que ahora nos ocupa, sino que debemos empezar por el principio. ¿Cómo? Preguntándonos ¿qué queremos?

Buenas prácticas

Si queremos buenas prácticas debemos empezar por ser *buenos* nosotros, tanto en lo personal como en el servicio público, ya que somos uno mismo.

Entendido el *ser buenos*, de acuerdo con factores educacionales, formativos y éticos, debemos saber qué es corrupción, pero más que su definición, lo que ésta implica, para que podamos comprender que no debemos llevar a cabo prácticas de corrupción y así establecer que un sistema anticorrupción debe ser no un remedio sino un mecanismo que lleve a cabo una serie de procesos, conforme a lo siguiente:

Mejores prácticas

Si queremos mejores prácticas entenderemos que dentro de las que existen haremos una selección de aquellas que representan un modelo de éxito (*benchmarking*).

Como un ejercicio de buenas y mejores prácticas, yo antepondría al Sistema Nacional Anticorrupción al Sistema Nacional de Transparencia. ¿Por qué? Porque para poder establecer los riesgos y los factores determinantes de corrupción se requiere realizar un diagnóstico del que se deriven políticas, es decir, medidas para implementar sobre aquello que no está funcionando con la finalidad de prevenir, detectar y sancionar, así como de generar programas educativos que impliquen un cambio de cultura. Es así que si no reeducamos no habrá sistema que funcione.

Se deben establecer acciones para aplicarlas y determinar los lineamientos que permitan darles seguimiento, tanto público como privado, y lo que debe llevar a cabo el Sistema Nacional Anticorrupción.

Por lo tanto, para hablar de buenas prácticas yo traería a todas aquellas que abonan a un beneficio social y a la transparencia, a valores como la educación, la salud, los servicios, etcétera.

No es casualidad que los Estados o países en los que imperan las mejores prácticas de transparencia, también se distingan por la calidad de vida de sus ciudadanos, quienes al ver satisfechas sus demandas no requieren de incentivos perversos que las provoquen. En algunos países sorprende que debamos tener una ley que lo regule cuando lo consideran una cuestión formativa y cultural.

Así, la mejor práctica que yo podría recomendar es ésta y el ejercicio transparente del servicio público, que es además la mejor práctica anticorrupción.

La fiscalización como una manera de enfrentar a la corrupción

Juan Pablo Noguez Cornejo*

Día tras día vemos en los medios de comunicación ordinarios y en las redes sociales los grandes problemas que aquejan a nuestro país, como son la inseguridad, la falta de crecimiento de la economía, la pobreza extrema, la corrupción en todos los niveles de gobierno y en el sector privado, dichos males impiden que no funcionen las políticas públicas, y ya con la suma de problemas que aquejan a nuestra nación se crean antidotos *fast track* para sus posibles soluciones.

Entre las diversas causas por las cuales las instituciones dejan de cumplir con sus objetivos principales está la falta de planeación estratégica, la sobrerregulación, la carencia de ética profesional de las y los servidores públicos y/o funcionarios, entre otras, ya que éstos no llevan a cabo las funciones ni cumplen los objetivos encomendados. Otro factor externo es el relacionado con la educación, ya que las escuelas no están preparando alumnos para liderar o cooperar con los compañeros, ni se trabaja en habilidades como liderazgo, empatía, inteligencia emocional y social, y menos en temas tan importantes como la ética y los valores.

Para abordar nuestro tema y arrancar con claridad respecto a su importancia, es necesario clarificar y precisar que “no se puede concebir una democracia, ya sea como una forma de Estado o de gobierno, si existen desvíos de recursos públicos, ya que necesariamente éstos actos, omisiones y/o decisiones de ‘corrupción’ inciden negativamente en los principales elementos que constituyen a una democracia,²⁹² que son los ciudadanos y el respeto a sus derechos”.

* Director de Auditoría en la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

²⁹² Jorge Manjarrez Rivera, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 34.

Todo Estado de derecho que pretenda ser democrático debe contar con un sistema de obligaciones por parte de los gobernantes y funcionarios públicos, referente a dar cuentas de sus acciones a los ciudadanos, siendo la única manera de transparentar, justificar y evaluar, y/o en su caso, castigar las acciones de los sujetos responsables de los asuntos de relevancia en la vida pública de nuestro país.²⁹³

Hay que partir de que los ciudadanos no ejercen directamente el poder sino que lo realizan a través de la representatividad, y una manera de controlar que sus intereses sean considerados en la toma de decisiones es que los servidores públicos y/o funcionarios se encuentren conscientes de que sus acciones pueden ser fiscalizadas y que tendrán la obligación de rendir cuentas y de responder por ellas.

Es así que los elementos de la rendición de cuentas implican tener un acceso libre a la información, lo que hace que también sea una obligación de la autoridad documentar sus actos; para que mediante la información obtenida se deduzca la justificación, por parte de los funcionarios, de la implementación de las políticas públicas y actos realizados en su mandato; y permita la función de entes públicos y la sociedad, el determinar sanciones para cumplir con los objetivos que dieron vida a dichas instituciones de las cuales son responsables, por ello es fundamental la rendición de cuentas y los mecanismos de control de la fiscalización.²⁹⁴

Por eso, para la rendición de cuentas se requiere primero la asignación de responsabilidades y recursos para cumplir los fines y propósitos del Estado; segundo, la existencia de la obligación de cumplir con responsabilidades; tercero, contar con la obligación de exigir el cumplimiento; y cuarto, la existencia de sistemas que compensen el cumplimiento o no de las obligaciones.²⁹⁵

La rendición de cuentas implica la facultad de fiscalizar e imponer sanciones, de tener obligaciones y competencias definidas por la ley, hay dos responsabilidades: una es rendir cuentas y otra la facultad de revisar y/o verificar que las cuentas se hayan ajustado a los principios constitucionales referidos en el artículo 134. También la rendición de cuentas horizontal debe de funcionar como un equilibrador del poder,

²⁹³ Alberto Naziz Nassif, *La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuenta*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México, 2007, p. 5.

²⁹⁴ Jorge Manjarrez Rivera, *op. cit.*, p. 44.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 45.

el cual mediante su actividad permite la existencia de balances y contrapesos, partiendo de la idea de que el poder controle al poder,²⁹⁶ fenómeno que puede existir siempre y cuando haya una efectiva división de poderes que permita la deliberación y los acuerdos entre los factores reales dentro de la sociedad.

Una rendición de cuentas horizontal efectiva comprende tres aspectos:²⁹⁷

- 1) que un conjunto de funcionarios públicos rinda cuenta de sus actividades a otro conjunto;
- 2) que los sujetos encargados de la revisión tengan la capacidad de fiscalizar y de imponer sanciones; y
- 3) que los fiscalizadores tengan la obligación de rendir cuentas a la sociedad, mediante informes que no sólo deberían de ser conocidos por el Poder Legislativo, en nuestro caso, sino que deberían ser de interés para cada ciudadano.

Con respecto al término de *fiscalización*, éste consiste en **revisar y evaluar** a los sujetos de fiscalización pronunciándose respecto de la aplicación de los recursos públicos –ingreso y gasto públicos–, cumpliendo con el principio de legalidad. Es así que la *fiscalización* es un medio de rendición de cuentas que ejerce un control externo, es decir, las facultades de revisión y supervisión realizadas por una institución independiente y separada de la que está encargada de la gestión de un servicio o función pública, cuyo objetivo final es garantizar la debida transparencia y la fiabilidad de las cuentas públicas y la revisión de la gestión pública.

Uno de los retos que enfrenta la fiscalización²⁹⁸ es que depende de la consolidación del Sistema de Evaluación de Desempeño por las diversas unidades responsables del gasto, lo cual permitiría evaluar el

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 53.

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 55.

²⁹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, segundo párrafo: “Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior [principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez].” N. del E.: La información entre corchetes es del autor.

presupuesto con enfoque en resultados y la gestión para resultados.²⁹⁹ Asimismo, las estadísticas de Transparencia Mexicana sobre nuestro país manifiestan que existe un alto nivel de corrupción que afecta a los bolsillos mexicanos, al tener que pagar costos extras³⁰⁰ por trámites y servicios, y que quedan en la opacidad al no poderse reflejar; y a pesar de que México se ha mantenido en la posición en el índice nacional de corrupción, lo colocan en desventaja con sus competidores económicos.

Transparencia Mexicana considera que para que México abandone la posición de estancamiento en su posición de corrupción debe:

- 1) Asegurar la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción que articule tanto al naciente Sistema Nacional de Transparencia, así como al de Fiscalización y Control. El esfuerzo anticorrupción debe ser nacional y no sólo federal;
- 2) además de una fiscalía anticorrupción, México necesita órganos internos y externos de control y fiscalización con independencia, y un auténtico Tribunal Federal de Responsabilidades para los tres órdenes de gobierno;
- 3) establecer legislación general para definir, regular y sancionar el conflicto de intereses en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal);
- 4) incorporar al blindaje electoral 2015, el que todo aspirante a un puesto de elección popular haga pública tres declaraciones: una versión pública de su declaración patrimonial, su declaración de impuestos de los últimos cinco años y una declaración pública de potencial conflicto de intereses, y
- 5) que las acciones de gobierno y parlamento abierto se conviertan en auténticas prácticas transversales y generales.³⁰¹

²⁹⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*, 30 de abril de 2015, pp. 5 y 15, disponible en <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/PbR-SED_2015.pdf>, página consultada el 22 de marzo de 2016.

³⁰⁰ Ricardo Uvalle Berrones, *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2013, p. 121.

³⁰¹ Transparencia Mexicana, “¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014?”, 12 de febrero de 2014, disponible en <<http://www.tm.org.mx/ipc2014/>>, página consultada el 22 de marzo de 2016.

México creó el Sistema Nacional Anticorrupción mediante las reformas constitucionales publicadas el 27 de mayo de 2015, las cuales implican la creación del sistema y un órgano coordinador, además otorga importancia a las instituciones públicas educativas para el nombramiento de los titulares de los órganos internos de control y faculta al Congreso para crear las leyes generales que coordinen el Sistema Nacional Anticorrupción; dicho sistema tiene el objetivo de establecer las bases y los principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, es así que la corrupción no sólo es problema de instituciones sino un problema cultural.

México tiene a nivel internacional compromisos para combatir a la corrupción, los cuales ha contraído con la suscripción de tres convenciones internacionales anticorrupción, por medio de las que se ha comprometido a cumplir lo que éstas establecen: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en la que se señala la obligación de garantizar la existencia de un órgano especializado en la lucha contra la corrupción; la Convención Interamericana contra la Corrupción, que promueve y fortalece el desarrollo de los Estados para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de sus funciones; y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.³⁰²

En marzo de 2014 se creó en México la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, que se encuentra como unidad administrativa adscrita a la oficina del procurador general, y cuyo titular es considerado para efectos un Ministerio Público. Es claro que en México ya existían unidades especializadas semejantes y anteriores³⁰³ encargadas de la competencia de los delitos relacionados con hechos de corrupción.

³⁰² ACUERDO A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de marzo de 2014, considerando tercero.

³⁰³ *Ibidem*. Véase considerando segundo, primer párrafo, que a la letra dice: “Se adscribe a la estructura de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia.” Y también el segundo párrafo del mismo considerando: “La Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción contará con los recursos de la unidad administrativa que se le adscribe, aunado a los recursos humanos, materiales y financieros que resulten necesarios

Es por eso que concluimos que la *fiscalización* es la práctica y el ejercicio del servicio público más efectivo que existe de la rendición de cuentas, debido a que su objetivo no sólo es verificar que se haya gastado o recaudado conforme a lo informado en las cuentas públicas, y existan sus registros, y documentación comprobatoria y justificatoria, sino que las acciones y/o decisiones realmente sean para cumplir fines definidos y coherentes con los programas de desarrollo planteados a cumplirse a largo plazo.

Finalmente el Sistema Nacional Anticorrupción –con sus cinco puntos fundamentales– es creado en medio de un escenario de percepción negativa de la sociedad hacia sus autoridades y en el que México es ubicado en el lugar 103 de 175 naciones según el Índice 2014 de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional. No obstante, será hasta después de 2017 cuando en el territorio mexicano se vean los primeros resultados del Sistema Nacional Anticorrupción, señaló el auditor superior de la Federación, Juan Manuel Portal Martínez, ya que dicho sistema creado bajo la reforma constitucional promulgada en mayo pasado, todavía tiene que pasar varias etapas.

para su óptima operación y funcionamiento, en términos de la normatividad aplicable y la disponibilidad presupuestaria.”

La función preventiva en el Sistema Nacional Anticorrupción

Álvaro Rodríguez Doniz*

Introducción

El decreto de reformas constitucionales del 27 de mayo de 2015 –que creó el Sistema Nacional Anticorrupción– representa un avance democrático para el ejercicio del buen gobierno, cuya articulación en torno a funciones de prevención, contención y sanción de la corrupción orienta la respuesta institucional que pretende contener un flagelo colectivo que, en palabras de Amparo Cassar,³⁰⁴ ha alcanzado el rango de norma social.

Ciertamente, este fenómeno complejo y sistémico que vulnera el Estado de derecho y mina la competitividad nacional se ha extendido considerablemente hasta posicionarse, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2011, como el tercer problema de mayor preocupación en nuestro país, superando incluso a la pobreza y solo por debajo de la inseguridad y el desempleo.³⁰⁵ Sin embargo, lejos de ser un mero problema de percepción social, las mediciones objetivas del fenómeno muestran su impacto negativo real, sobre todo en materia económica, tan importante para el desarrollo nacional. Basta apuntar que en 2014, el generalmente aceptado Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional ubicó a México como el país con mayor corrupción entre los miembros de

* Director de Planeación y Prospectiva Estratégica del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

³⁰⁴ María Amparo Cassar, *México: Anatomía de la corrupción*, México, CIDE-IMCO, 2015, p. 61.

³⁰⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Boletín de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, México, INEGI, 2011.

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos,³⁰⁶ mientras que el índice de competitividad global del Foro Económico Mundial evidencia un empeoramiento para este año, situándolo en la posición 61 de 144 economías.³⁰⁷

Lejos del sombrío panorama que muestran las evaluaciones, y sin demeritarlo, debe resaltarse el valor intrínseco de los ejercicios de evaluación *per se*, porque permiten conocer y medir los resultados de buenas prácticas, y en mayor medida evidenciar políticas fallidas que han privilegiado la contención y la sanción, cuya naturaleza reactiva no ha conseguido abatir el fenómeno, como tampoco lo ha hecho el incremento de las penas con la incidencia delictiva.

Ante este contexto, la reforma constitucional en comento plantea el reto de darle continuidad ejecutiva al Sistema Nacional Anticorrupción bajo un nuevo paradigma, en el que los organismos públicos autónomos (OPA), como entidades de interés público, debemos desarrollar acciones y estrategias que permitan cumplir proactivamente las tres funciones del sistema, y primordialmente, entre ellas, fortalecer la función preventiva con participación ciudadana, apuntalada por mecanismos de gobierno abierto y de gestión para resultados que superen la imposibilidad institucional para detectar *espacios de riesgo a la corrupción* y la impunidad.

Sustentación

En el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, la función preventiva ha aumentado la expectativa gubernamental de encontrar soluciones que abatan la corrupción, no obstante que desde la suscripción de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción³⁰⁸ se estableció la obligación para los Estados parte de realizar acciones preventivas e

³⁰⁶ Transparencia Internacional, “Índice de Percepción de la Corrupción”, disponible en <<http://www.transparency.org>>, página consultada el 20 de marzo de 2016.

³⁰⁷ World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report 2014-2015”, disponible en <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/>>, página consultada el 22 de marzo de 2016.

³⁰⁸ Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Nueva York”, 2004, disponible en <http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf>, página consultada el 22 de marzo de 2016.

involucrar a la sociedad en dichas tareas. No se trata pues de descubrir el *hilo negro* con una función que debió realizarse integralmente desde tiempo atrás, y que abandona paulatinamente el carácter residual que le fue conferido institucionalmente.

En este sentido, no puede perderse de vista que el Sistema Nacional Anticorrupción plantea la participación de los OPA a través de un modelo de control interorgánico e intraorgánico. El primero de ellos referido a las labores de vigilancia que se ejercen desde o al exterior y que se vinculan con el propio equilibrio de poderes, como son las labores que ejerce la Auditoría Superior, el Instituto Nacional de Acceso a la Información, entre otros; y el segundo, concerniente a la vigilancia interna institucional a cargo de los órganos de control interno; ambos completamente articulados y vinculados interinstitucionalmente.

Luego, la función de prevención de los OPA también debe ejercerse en el marco de dichos controles: la prevención general, que en todo caso debe concretarse en acciones dirigidas a la sociedad para evitar contingencias o afectaciones y, la prevención especial, con acciones orientadas a evitar conductas perniciosas recurrentes, por quien ya ha vulnerado el ordenamiento jurídico.

Por ello, en el ánimo de trazar una continuidad ejecutiva a la reforma constitucional, sólida, dinámica e integral, se propone el fortalecimiento de la función preventiva, con el respaldo de estrategias de participación ciudadana, gobierno abierto y, gestión para resultados (GpR).

Inicialmente subsiste el reto y la obligación de fortalecer y ampliar los mecanismos de participación ciudadana –un acuerdo asumido por los integrantes de la Red de Organismos Públicos Autónomos de México, del que por cierto no ha habido ningún seguimiento ni verificación de su cumplimiento–. A guisa de ejemplo debe referirse que en la ENCIG 2011,³⁰⁹ 95.4% de los encuestados solicitó facilitar la presentación de quejas y denuncias, o bien en la protección jurídica a denunciantes, por lo que los OPA y sus órganos internos de control han de volverse en verdaderas unidades preventivas, capaces de coordinar no sólo las acciones institucionales sino de involucrar la participación ciudadana a través de la apertura de canales de comunicación que brinden facilidades para la colaboración social en la detección de riesgos, y patrones de conducta e incidencia rutinaria que facilitan la corrupción y la impunidad.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 22.

Por otra parte, en este nuevo *renacimiento* de la prevención tampoco pueden soslayarse los compromisos asumidos en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA),³¹⁰ que como parte integral de los subsistemas del Sistema Nacional Anticorrupción, permiten fortalecer el desempeño institucional y restaurar la confianza social a partir de la mejora en la transparencia, la rendición de cuentas, la innovación y la propia participación ciudadana.

En esta lógica, es preciso transitar en los OPA hacia una visión de apertura amplia, que prepondere el beneficio e inclusión social para generar impactos de alto valor público y de incidencia directa en la prevención de la corrupción: *entre mayor transparencia, rendición de cuentas, innovación y participación ciudadana, menor margen para la corrupción*. Conviene señalar que en este rubro nuestro país ha alcanzado un desempeño adecuado que bien contribuye a disminuir la corrupción, basta indicar que en el índice de presupuesto abierto de 2012 fue calificado con 61 de 100 puntos.³¹¹

Finalmente, la GpR y sus principios básicos sugieren la necesidad de vigorizar los procesos de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación de las funciones a cargo de los OPA; además de que, tratándose de la función preventiva, adicionalmente deben diseñarse e implantarse indicadores sencillos que permitan monitorear y evaluar institucionalmente la corrupción (mala gestión), el impacto de las intervenciones, y un conocimiento e información asequible para la identificación de buenas prácticas.

Y es que la apropiación interinstitucional y social de las buenas prácticas presupone la generación e integración de bancos de información adecuados y ceñidos a los lineamientos de la AGA, en los que el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la innovación institucional constituyen piezas clave para el mejoramiento dinámico y participativo de las estrategias y acciones implantadas para la prevención general y especial.

No podemos olvidar que la percepción que tenemos del problema, la que de nosotros tienen en el mundo, y la que “arrojan” las mediciones objetivas, colocan a la corrupción como un asunto de atención inme-

³¹⁰ Véase Alianza para el Gobierno Abierto, “Plan de Acción 2013-2015 México”, disponible en <<http://pa2015.mx/>>, página consultada el 22 de marzo de 2016.

³¹¹ *Ibidem*, p. 1.

diata y de subsistencia para el propio Estado, sobre todo en escenarios de incredulidad social por las acciones institucionales, de dispersión y dilución colectivas de la responsabilidad hacia las propias instituciones: todos la padecemos, nadie se siente causante y generalmente el *culpable* es el gobierno, así como la bajísima participación ciudadana.

Conclusiones

Con base en las consideraciones anteriores, es preciso dar continuidad ejecutiva a la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, no sólo a través de la legislación secundaria y su debido cumplimiento, sino en la especie, a través de acciones y estrategias operativas que fortalezcan las funciones encomendadas, primordialmente la función preventiva.

Para lograrlo debe cumplirse proactivamente con estrategias de participación ciudadana, apuntaladas por mecanismos de gobierno abierto y de gestión para resultados que superen la imposibilidad institucional, a veces involuntaria y lamentablemente en muchos casos voluntaria, para detectar y evaluar *espacios de riesgo para la corrupción* y la impunidad.

De la misma forma se plantea fortalecer la prevención general y especial, integrando bancos de información, que posibiliten la apropiación interinstitucional y social de buenas prácticas, así como la medición institucional de la corrupción (mala gestión) a partir de la participación social.

Factibilidad de las auditorías en tiempo real como herramienta del Sistema Nacional Anticorrupción

*Gabriel Avilés Morua**

El 27 de mayo de 2015 se promulgó la reforma constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción. Cambios indispensables en la tarea más crítica y transversal en este momento: la consolidación de un Estado de derecho en las leyes y en los hechos, en el marco de la gobernabilidad democrática.

La reforma tiene como ejes principales conceder atribuciones a:

- la Auditoría Superior de la Federación (ASF),
- la Secretaría de la Función Pública (SFP),
- el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA),
- la Fiscalía especializada en Combate a la Corrupción,
- un Comité Coordinador (por crearse), y
- un Comité de Participación Ciudadana (por crearse).

Para dotar al Sistema Nacional Anticorrupción del marco jurídico necesario, el Congreso de la Unión emitirá una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes.

Los resultados buscados son muy concretos: la coordinación efectiva entre los cuatro pilares del sistema: Secretaría de la Función Pública, la nueva Fiscalía Anticorrupción, la ASF y el nuevo TFJA; que la prevención proteja el dinero de los mexicanos y que los delitos sean sancionados con oportunidad y rigor, además de asegurar el debido resarcimiento

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

de daños. De la instauración del Sistema derivará la profesionalización del servicio público; el acceso real a información de los gobiernos; una contraloría con participación ciudadana; medios efectivos y seguros de denuncia; sanciones penales e inhabilitación para los involucrados en actos de corrupción; información que permita evaluar la evolución patrimonial presentada en las declaraciones de situación patrimonial y de posibles conflictos de interés, así como un control eficaz para detectar casos de enriquecimiento ilícito, con material suficiente para fundamentar las acciones.

La reforma incluyó modificaciones al artículo 79 constitucional para fortalecer a la ASF.

- a) Concede un periodo mayor para la fiscalización de la cuenta pública.
- b) Crea un nuevo procedimiento para conseguir una presentación más oportuna de sus resultados.
- c) Amplía la materia objeto de fiscalización.
- d) Crea un nuevo esquema para el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos y, en su caso, a los particulares que participen en la comisión de faltas administrativas.
- e) Faculta a la ASF para revisar actos realizados en ejercicios fiscales anteriores y durante el ejercicio fiscal que corre. Esta nueva posibilidad ha sido tratada ampliamente en los medios de comunicación con la expresión *auditoría en tiempo real*, lo que no deja de despertar inquietudes y expectativas que podrían quedar defraudadas si tomamos en cuenta la naturaleza de la actividad fiscalizadora en sí, a partir de sus procesos inherentes y conceptuales, más allá de lo que realmente logrará y quiere significar la reforma constitucional. Sobre esto versa esta exposición.

Es pertinente aclarar que en el texto constitucional reformado el 27 de mayo no se menciona la expresión *tiempo real*. El pronunciamiento que han hecho servidoras y servidores públicos, periodistas y demás opinantes en el uso del micrófono o de la pluma, acuñando el término, obedece a que en el dictamen al proyecto de las iniciativas de reforma constitucional, aprobado por la Cámara de Diputados el 26 de febrero de 2015, aparece dos veces el término *auditoría en tiempo real*.

Conviene detenernos un poco, dado que la expresión *en tiempo real* es de uso corriente en muchos ámbitos, no sin cierta arbitrariedad, lo

que hace difícil tener una definición sintética; quizás por eso aún no es contemplada por la Real Academia Española (RAE).

Se antoja hacer un recorrido por las diversas maneras de entender el *tiempo real* en sus diferentes campos, mas no disponemos de tanto tiempo, y llegaríamos a la conclusión, en el mejor de los casos, de que se trata de una expresión heredada del ámbito de la informática. Ahí el concepto aplica a sistemas en los cuales se corresponde el tiempo interno del sistema con el tiempo externo o del ambiente, provocando así una interacción con el mundo real, entendido como un proceso físico que corre a la par del digital. Aplicado al monitoreo, un *reporte en tiempo real* sería el que nos permitiere ver la realidad del momento en que se está emitiendo tal reporte, por lo que éste no sería estático; no podríamos siquiera tenerlo impreso en papel.

El optimismo ligado al avance tecnológico ha llevado a que se hable de la contabilidad en tiempo real. Una contabilidad que dejaría obsoleto el método de emisión periódica de estados financieros, en la que no sería necesario hacer asientos de cierre, dando información actualizada de manera continua. Esto es optimista porque la realidad es que los sistemas actuales sólo son una aproximación del ideal. ¿Cómo será algún día la verdadera contabilidad en tiempo real?; contemplaríamos en una pantalla cómo van cambiando las cifras del estado financiero conforme van sucediendo los eventos económicos; veríamos segundo a segundo cómo se está acumulando la depreciación de los activos fijos.

Si bien, como ya habíamos señalado, la RAE no ha dado hasta hoy con una definición de la expresión, eso no obsta para que su uso extendido y optimista haya permeado al ámbito jurídico mexicano. La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece en su artículo 19 los requisitos que deberá tener el sistema contable de los entes públicos, y es evidente que tales requisitos sólo podría cumplirlos un *software*. Y no cualquier *software*. La fracción VI establece que el sistema debe generar *en tiempo real* estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.

Nada tendría de raro hablar de auditorías en tiempo real, dado que ya existe un ordenamiento que constriñe a los entes públicos para lograr la generación de estados financieros, digamos, si no en auténtico *tiempo real*, si en el instante en que se soliciten, mostrando cifras que correspondan a la generación de derechos y obligaciones ocurridos hasta

ese momento de corte. ¿Es eso posible ahora? La respuesta es negativa. Si la LGCG hubiera definido el concepto *tiempo real* en alguna fracción de su artículo 4º, dedicado a las definiciones, no hubiera sido necesario que el Consejo Nacional de Armonización Contable emitiera el acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de agosto de 2015 para precisar lo siguiente.

Los entes públicos tienen la obligación de generar estados financieros de forma periódica (de acuerdo con el artículo 16 de la LGCG). La operación de los procesos administrativos debe generar un registro automático y por única vez (artículo 40), *es decir en tiempo real*, dice el acuerdo mas no el artículo. Ésta es la fuente, al menos jurídica, de la que disponemos para definir el tiempo real. El acuerdo mencionado da por concluido el tema al asentar que “los procesos administrativos de los entes públicos son los que deben operar en tiempo real, es decir que deben generar transacciones presupuestarias y contables de forma automática y por única vez.”³¹² Estos procesos administrativos o subsistemas que operan en tiempo real son los que permitirán la emisión periódica (mes, trimestre, anual, etc.) de los estados financieros.”

Aclarada la expresión, al menos en el marco de la LGCG, dejemos entonces a un lado el tema contable y pasemos al de la auditoría.

En auditoría también está en boga algo que en sus comienzos se denominaba *auditoría continua* y que hoy los entusiastas de los neologismos han querido llamar *auditoría en tiempo real*. Se refiere a los sistemas contables que son capaces de detectar riesgos y errores de manera automatizada, conforme se opera la transacción o se afecta la contabilidad. En el momento en que está sucediendo una práctica riesgosa y que ésta se esté operando a través del sistema contable, dicho sistema puede alertar.³¹³ Esto es factible respecto de ciertas actividades revisoras muy específicas. Me referiré a la CDHDF, en donde personalmente obtengo mi experiencia inmediata, pero aventuro esta posibilidad en cualquier otro ente público. No se trata de una auditoría financiera pero sí de

³¹² Un ejemplo de esto ya se implementó desde hace mucho tiempo en los bancos. El depósito que usted hace en ventanilla, la compra que usted realiza con cargo a su tarjeta de débito o crédito, la disposición de billetes en el cajero de la esquina producen –todos ellos– afectaciones contables (para el banco, desde luego) en el momento de su realización.

³¹³ Nuevamente el ejemplo más común son los bancos. La detección de movimientos irregulares puede bloquear, de manera automatizada, la cuenta que se está afectando con cargos “sospechosos” y/o advertir al titular mediante un mensaje SMS a su teléfono móvil.

cumplimiento; los sistemas hoy en uso permiten a la Coordinación de Tecnologías de Información y Comunicación (CTIC) tener un reporte, efectivamente en tiempo real, de la actividad de la red de datos institucional; es posible saber en qué sitios de la red están navegando los servidores públicos de la Comisión, qué archivos o aplicaciones están descargando en el instante en que lo están haciendo y, de forma manual o automatizada, tomar medidas para hacer efectiva la normativa interna en materia del buen uso de internet; normativa que actualmente se está adecuando para producir una política informática que facilite la interacción con la Contraloría Interna en la atención inmediata de posibles responsabilidades, sin que implique una delegación formal de funciones revisoras hacia la CTIC. El monitoreo efectuado por la instancia técnica se realiza ciertamente en tiempo real; la práctica auditora que es posible instrumentar a partir de éste corresponde a la denominada *auditoría continua*.

Por su naturaleza, la auditoría continua, asimilada a lo que estamos llamando *auditoría en tiempo real*, sólo es realizable de manera interna y sólo es aplicable para ciertos procesos. Hasta hoy, la auditoría sigue siendo una serie de procesos concatenados que exige una cronología puntual y que, aun en los casos más acuciosos y organizados, requiere de flexibilidad. Los ajustes en los tiempos de auditoría derivan de la complejidad de los procesos analizados, de los imprevistos y de las fortalezas y puntos débiles del control interno. Estos procesos y esta cronología podemos verla en el anexo 1.

Evidentemente, ni siquiera las mejores prácticas ni los sistemas más avanzados de la llamada *auditoría continua* nos eximen de llevar a cabo varios procesos en los que el análisis humano o *a mano* juega una parte esencial. Y si la auditoría continua en el mejor de los casos es una metáfora que se refiere a procesos automatizados que aligeran la carga de trabajo, la *auditoría en tiempo real* resulta una exageración de la tendencia a usar expresiones de moda.

Alcances de la reforma

Llegados a este punto, ¿qué es lo que la reforma constitucional del 27 de mayo está aportando en materia de fiscalización, vamos a llamarla *oportuna, pronta o acelerada*?

¿Cómo es actualmente el proceso de revisión de la cuenta pública? Veamos cómo están las fechas para la Cuenta Pública 2013 en el anexo 2. En la actualidad, el proceso de revisión de la cuenta pública culmina 22 meses después de que terminó el ejercicio fiscal, por lo que cuando hay observaciones o responsabilidades la acción correspondiente dista mucho de considerarse inmediata y el periodo de restricción de su publicidad también es notablemente amplio.

La reforma concede a la ASF un periodo mayor para realizar las auditorías. En vez de tener que esperar al 30 de abril que el Poder Ejecutivo entrega la cuenta pública, podrá comenzar los trabajos el primer día del siguiente ejercicio fiscal. También queda establecido que podrá solicitar a las entidades fiscalizadas la información que requiera para planear la auditoría de un ejercicio, durante ese mismo ejercicio, respecto de procesos concluidos. Estos cambios no son menores, pues si ya quedamos en que las auditorías en tiempo real son un escenario utópico por el momento, al ampliar en cuatro meses el periodo de trabajo la ASF podrá trasladar la etapa de planeación al inicio del año y dejar sólo los asuntos pendientes necesarios a la entrega de la cuenta pública, con lo que los trabajos de la etapa de ejecución –que ya vimos– podrán comenzar mucho antes.

Por sí sola esta manera de aprovechar el tiempo puede fructificar en más auditorías o en mejores auditorías, mas no acelera la rendición de cuentas. Para avanzar en ese sentido el Sistema Nacional Anticorrupción propone *desatarle la manos* a la ASF, otorgándole facultades para que pueda llevar a cabo auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, derivado de denuncias y con la autorización de su titular, con el objetivo de fiscalizar los recursos que la federación destina a los estados y municipios (participaciones y aportaciones), investigar y sancionar de manera oportuna posibles actos irregulares y evitar posibles daños a la hacienda pública. Tomemos en cuenta que, antes de la reforma, la facultad para realizar auditorías de situaciones excepcionales era únicamente de los órganos internos de control de las entidades.

El segundo párrafo del artículo 79 constitucional, con la reforma del 27 de mayo, ha quedado de la siguiente manera: “La función fiscalizadora [de la Cámara de Diputados a través de la ASF] será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.” Es decir, desaparecen los principios de *posterioridad* y de *anualidad* que implicaban la revisión sólo de ejercicios fiscales concluidos. Al quedar eliminados dichos principios, la ASF está ahora facultada

para realizar auditorías durante el ejercicio en curso. Como se dijo, éstas procederán, de conformidad con la fracción 1 del mismo artículo, en las situaciones que determine la ley, derivado de denuncias y previa autorización del titular de la ASF. Con los mismos requisitos podrán ser fiscalizados cualquier cantidad de ejercicios anteriores.

De esta forma, ahora surge una nueva modalidad de informe, adicional al general (que ahora tomará la forma de informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior), que será entregado con mayor frecuencia y en lapsos considerablemente más cortos y con un interés potencialmente mucho mayor, dado que se relacionará con denuncias. La ASF entregará estos *informes de auditoría individuales* a la Cámara de Diputados el último día hábil de junio y de octubre del año en que se haya entregado la cuenta pública y el 20 de febrero del año siguiente, junto al informe general, y serán de carácter público.

Aquí es donde podemos apreciar un acicate para acelerar la rendición de cuentas ya que, adicionalmente, la reforma establece que, tras la entrega de los informes de auditoría individuales, en los 10 días hábiles siguientes serán enviados a las entidades fiscalizadas que les corresponda para que éstas, a su vez, solventen o tomen medidas en un plazo de 30 días hábiles. La ASF tendrá entonces un plazo de 120 días hábiles para pronunciarse respecto de las respuestas. Asimismo, la Auditoría Superior queda obligada a emitir informes del estado que guardan recomendaciones, observaciones y acciones de las entidades fiscalizadas los días 1 de mayo y 1 de noviembre de cada año a la Cámara de Diputados, que serán de carácter público también.

Con estas nuevas facultadas la ASF realizará funciones o auditorías equivalentes a las que efectúan los órganos internos de control en los organismos, por lo que tendrá que existir una coordinación entre ambas unidades para el mejor desempeño y allegarse de la información necesaria para contar con elementos suficientes para evaluar.

Conclusión

Retomando en lo general las medidas adoptadas en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, podemos enunciar que se aumenta el plazo para la prescripción de los delitos, se establecen mayores sanciones para servidores públicos, se imponen sanciones a particulares vinculados a actos de corrupción, incluyendo la inhabilitación para

participar en adquisiciones, disolución o intervención de empresas contratistas, amén de la reparación de los daños.

En materia de sanciones, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá plena autonomía para sancionar a servidores públicos de los tres poderes, de los órganos constitucionales autónomos de la federación, y, cuando así se requiera, a los de las entidades federativas y municipios.

Tres son los frentes principales que deberán observarse: la prevención, la contención y la sanción. El Sistema Anticorrupción demanda, además de un marco normativo sólido y sin ambigüedad, los mecanismos indispensables para la obtención de los elementos de juicio necesarios, tanto para la detección oportuna, como para la acción consecuente. Esto obligará a contemplar en la legislación secundaria no sólo aspectos relativos a la transparencia y la rendición de cuentas, sino al *procesamiento especializado de la información*, lo que constituye un subsistema de inteligencia que brinde soporte a la operación del conjunto y que, dadas las condiciones de su finalidad, debe reunir características específicas de ubicación orgánica, dependencia, funcionamiento y auditoría social.

La reforma al 79 constitucional en relación con la supresión de los principios de *anualidad* y de *posterioridad* de la función fiscalizadora, ha derivado en el manejo del calificativo, en los medios de comunicación formales, de *auditorías en tiempo real*. Este concepto puede ser mal interpretado, en cuyo caso, podría ser motivo de críticas cuando las revisiones dentro del nuevo esquema se pongan en marcha.

Considerando las facultades asignadas a la ASF en la reforma constitucional, las fases inherentes al proceso de auditoría, las características de los sistemas contables de los entes públicos y lo que potencialmente encierra el concepto de *auditoría en tiempo real*, concluimos que hay una brecha sustancial entre la promesa real y el ideal que la expresión nos deja en la mente. Las medidas adoptadas en la reforma del 79 no dejan de ser un avance de gran importancia, cuyos resultados podrán medirse más en el mediano y largo plazo que en el próximo ejercicio fiscal.

Muchas gracias.

Anexo 1. Las etapas de una auditoría

i. Planeación: Se establecen las relaciones entre auditores y la entidad, para determinar alcance y objetivos. Se hace un bosquejo de la situación de la entidad, acerca de su organización, sistema contable, controles internos, estrategias y demás elementos que le permitan al auditor elaborar el programa de auditoría que se llevará a efecto.

Elementos principales de esta fase:

1. Conocimiento y comprensión de la entidad.
2. Objetivos y alcance de la auditoría.
3. Análisis preliminar del control interno.
4. Análisis de los riesgos y la materialidad.
5. Planeación específica de la auditoría.
6. Elaboración de programas de auditoría.

ii. Ejecución: En esta fase se realizan diferentes tipos de pruebas y análisis a los estados financieros para determinar su razonabilidad. Se detectan los errores, si los hay, se evalúan los resultados de las pruebas y se identifican los hallazgos. Se elaboran las conclusiones y recomendaciones y se las comunican a las autoridades de la entidad auditada.

Aunque las tres fases son importantes, esta fase viene a ser el centro de lo que es el trabajo de auditoría, donde se realizan todas las pruebas y se utilizan todas las técnicas o procedimientos para encontrar las evidencias de auditoría que sustentarán el informe de auditoría.

Elementos de la fase de ejecución:

1. Las pruebas de auditoría.
2. Técnicas de muestreo.
3. Evidencias de auditoría.
4. Papeles de trabajo.
5. Hallazgos de auditoría.

iii. Preparación del informe: El informe de auditoría debe contener por lo menos:

1. Informe sobre la estructura del control interno de la entidad.
2. Conclusiones y recomendaciones resultantes de la auditoría.
3. Deben detallarse en forma clara y sencilla los hallazgos encontrados.

Anexo 2. Calendario de revisión de la cuenta pública 2013

2013	2014	2015
<p>1 de enero Inicio del ejercicio fiscal.</p> <p>31 de diciembre Fin del ejercicio fiscal.</p>	<p>30 de abril El Ejecutivo Federal entrega la Cuenta Pública 2013 a la Cámara de Diputados para que la ASF proceda a su revisión.</p>	<p>20 de febrero La ASF entrega el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública 2013 a la Cámara de Diputados.</p> <p>31 de octubre La Cámara de Diputados concluye la revisión de la Cuenta Pública 2013.</p>

Responsabilidades y sanciones de los funcionarios públicos en México en materia de transparencia

Leticia María González Velásquez,*
Miriam Guadalupe Esquer Gocobachi**
y María Guadalupe Alvarado Ibarra***

Resumen

El presente estudio busca contribuir al esclarecimiento de las causas que inhiben o desalientan la participación ciudadana en la transparencia y rendición de cuentas de la función pública, vinculando la problemática con el conocimiento de las responsabilidades y sanciones de los funcionarios públicos en México en materia de transparencia, por ello tiene como pregunta guía: ¿cuáles son las responsabilidades y sanciones de los funcionarios públicos en el manejo de la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país?

Si bien es cierto que la participación ciudadana está reglamentada, ésta no se ejerce por los motivos que sean, por eso el objetivo general de este estudio es precisamente analizar el cumplimiento de la reglamentación de las responsabilidades y las sanciones de los funcionarios públicos en la transparencia y rendición de cuentas en los municipios.

Introducción

En la actualidad existen muchas organizaciones que luchan día tras día por establecer medios de control y fiscalización en el actuar diario de los funcionarios públicos, estableciendo así auditorías que nos llevan al

* Directora de la División de Ciencias Económicas y Sociales de la Unidad Regional Sur de la Universidad de Sonora.

** Coordinadora del Centro de Transparencia de la Universidad de Sonora.

*** Coordinadora de Servicios Docentes Comunes de la Universidad de Sonora.

escrutinio de las cuentas públicas, pero no solo es eso, sino a la revisión de estados financieros que reflejen cifras ejercidas y comprobadas.

Medir la actuación de los gobiernos no debe parecerse a medir una empresa privada. El desempeño de una empresa privada se mide a través de su liquidez y utilidades, las cuales son mostradas por los estados financieros como el balance general y el estado de resultados; los gobiernos no deben medirse en este sentido. Los gobiernos deben medirse con base en el cumplimiento y desarrollo de los gobernados; no se deben asemejar ni comparar con las empresas del sector privado ya que tienen distintas funciones: el empresario labora para la obtención de utilidades y los funcionarios públicos trabajan para el desarrollo y bienestar de los ciudadanos.

Sustentación

La base de esta ponencia es una investigación cuantitativa y exploratoria (Hernández Sampieri Roberto, 2014) ya que se sirve de la recolección y el análisis de datos para responder preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente, y confía en la medición numérica, el conteo y, frecuentemente, en el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población.

Una de las principales causas de la opacidad en el territorio mexicano es que no se cuenta con un sistema legal donde existan verdaderas consecuencias institucionales. La corrupción ha sido uno de los factores que socavan la competitividad del país, como lo señaló el Instituto Mexicano para la Competitividad el 2 de septiembre de 2014 en la publicación del índice de competitividad global (ICG).

Mientras no existan consecuencias institucionales no será posible superar este obstáculo que impone enormes costos y que dificulta el desarrollo económico del país, es por ello que la rendición de cuentas en México sigue en un proceso largo y tedioso, ya que los cargos muchas veces están ocupados por personas que no cumplen el perfil adecuado para realizar las funciones inherentes a sus puestos; prueba de ello, en el estado de Sonora existen muchas dependencias en las que al frente se encuentran personas no aptas para sus funciones, teniendo la atribución de sancionar incumplimientos por parte de los funcionarios. Ése es el punto de partida del verdadero ejercicio del derecho de acceso a la información; si en realidad se aplicaran esas sanciones no existiría

la falta de transparencia en los funcionarios y la adoptarían como un valor moral y no como una obligación más.

Resultados

El derecho de acceso a la información supone la posibilidad de conocer los documentos que nos muestran el actuar diario de los funcionarios públicos y nos permite saber si los recursos del erario se están utilizando correctamente; sin embargo, ese actuar se rige por leyes que los obligan no sólo a cumplir sus funciones sino también a proporcionar a los ciudadanos la información que se genera a través de ellas. El hecho de no cumplir ocasiona desacuerdos, desconfianza entre la sociedad y el gobierno –entre muchas otras cosas más–, de ahí la necesidad de que los funcionarios públicos sean realmente sancionados por no cumplir con las atribuciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Para tener una visión de cómo está México en cada una de sus entidades federativas haremos un recorrido por su marco normativo respecto de las sanciones; identificaremos los estados del país que atienden realmente las necesidades de los ciudadanos cuando se presenta el incumplimiento de los sujetos obligados dentro del procedimiento de las solicitudes de información, partiendo de siete incumplimientos y/o violaciones primordiales en el ejercicio del derecho a la información:

1. Estados que estipulan como violación o incumplimiento el no actualizar la información de oficio en los portales de internet, existen 21 estados en este caso: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas, Veracruz, Tlaxcala y Tamaulipas.
2. Estados que dentro de sus leyes está estipulado como incumplimiento el no entregar la información cuando exista un proceso de solicitud, solo ocho estados lo refieren: Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.
3. Entregar información cuando su carácter es de reservada o confidencial, solo 10 estados lo contemplan en sus leyes: Chia-

- pas, Chihuahua, Coahuila, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
4. Los estados que contemplan como una falta la alteración, sustracción y ocultación de la información pública son Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
 5. Realizar el tratamiento de datos personales en contra de lo dispuesto por la ley, lo retoman los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.
 6. No proporcionar los informes que se tiene el deber de entregar al instituto, solo el estado de Aguascalientes lo estipula en su ley.
 7. Negar o limitar el derecho de acceso a la información cuando no aplique como sustento de dicha negativa el carácter de reserva o confidencialidad a la información solicitada, lo refieren los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Puebla, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Uno de los principales obstáculos es que dentro de las leyes sólo se marcan las violaciones, remitiendo las sanciones a las leyes de responsabilidades aplicables para cada estado, siendo 14 los que lo estipulan de esta manera dentro de sus legislaciones. Considero que uno de los impedimentos para la aplicación de sanciones es delegar la facultad de sancionar directamente al órgano de control o jefes superiores en el nivel jerárquico, ya que en muchas ocasiones, cuando se incurre en una violación en materia de transparencia, no se le da la importancia que verdaderamente tiene y entre todos los quehaceres de los funcionarios al frente de las dependencias se desechan este tipo de casos.

Partiendo de que 12 estados manejan este tipo de procesos para aplicar las sanciones, y retomando las competencias de las autoridades para aplicarlas, cabe resaltar que los estados de Chihuahua, Veracruz y Tabasco facultan dentro de sus leyes al consejo o pleno del órgano de transparencia para que aplique las sanciones, esto es importante y constituye un avance en la materia, ya que el hecho de que un órgano especializado sancione enfatiza que se tome la verdadera importancia de la violación o el incumplimiento.

Para el desarrollo social y económico y para la implementación de un modelo de transparencia es necesaria la publicación de la informa-

ción de oficio que marcan las leyes, por lo cual en la presente investigación se encontró que en 21 estados sí está considerada como una violación o incumplimiento de la ley el no publicar la información en los portales de internet, esto nos conlleva a un gran avance para la verdadera rendición de cuentas. Otro impedimento importante dentro de la materia y que está estipulado dentro de las leyes estatales y sus lineamientos es el de proporcionar en tiempo y forma los informes a los institutos competentes, y solo Aguascalientes lo retoma dentro de sus incumplimientos, cuando es un aspecto primordial y de monitoreo para los órganos de transparencia y todos los ciudadanos.

La rendición de cuentas

María Eugenia Miranda Morales*

En la máxima por alcanzar los atributos de un Estado constitucional, como son la representatividad a través de la democracia, el respeto y ejercicio de los derechos humanos y el cumplimiento de la ley –por mencionar algunos–, nos hemos visto en la necesidad de reflexionar acerca de los instrumentos que permiten crear los pesos y contrapesos en el manejo del poder para lograr una justicia constitucional en todos y cada de los sectores sociales que integran la sociedad mexicana.

La respuesta de cómo lograr que los principios fundamentales de nuestra Constitución se lleven cabo –y no se queden en el papel– nos ha llevado a normar y crear diversos órganos autónomos con actividades especializadas para atender diversas carencias e irregularidades de la actividad estatal.

De allí la importancia de que hoy nos encontremos en este Décimo Congreso de Organismos Públicos Autónomos en México y sometamos a la reflexión el término de *rendición de cuentas*. Para abordar este tema es necesario plantearnos diversas preguntas que permitirán dilucidar las confusiones que se pudieran originarse en la práctica de dar o entregar cuentas, por ejemplo: ¿cuáles son sus elementos?, ¿quiénes son sus actores?, ¿es un fin o un instrumento para el fin?, ¿es equiparable al derecho a la información? y ¿cuál es su alcance?; para después entrar al análisis de sí en México se ha creado una política pública para implementar el proceso de rendición de cuentas.

* Directora de Auditoría en la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

Finalidad y elementos del término

Entregar cuentas es un proceso conformado por un conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos,³¹⁴ que pretenden desarrollar una vida democrática y de protección a los derechos humanos, cuya materialización no sólo se alcanza con una alternancia política, ni se logra con el simple hecho de enunciarse como tal. Para su instauración se hace necesaria la implementación de diversos mecanismos de control, como es la rendición de cuentas, para lograr el desarrollo de los elementos esenciales del Estado constitucional.

Asimismo, la rendición de cuentas implica la existencia de líneas definidas de responsabilidad; mediante normas que se ajusten a la realidad; sobre los diversos asuntos de la vida pública que han sido encomendados a ciertos sujetos (públicos o privados), razón por la cual los elementos de la rendición de cuentas son: primero, la existencia de un actuar previo de un sujeto obligado; segundo, que existan sujetos vigilantes, con facultades y obligaciones definidas, de las acciones que realiza el sujeto responsable; y un tercer elemento, que implica un juicio y/o una sanción emitida por los sujetos vigilantes.³¹⁵

Es así que dar cuentas tiene como alcance a todos aquellos sujetos que participan como actores relevantes³¹⁶ en la vida pública de un país, y los mismos que deberían tener la obligación de acatar los resultados de juicio o revisión de los sujetos facultados para ello; y especialmente de los ciudadanos y/o personas a las cuales se afecta.

De allí que Guillermo O'Donnell distinguiera entre la rendición de cuentas horizontal y la vertical, la primera referente a las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias del Estado, para limitar y a la vez garantizar el ejercicio de sus facultades, tal como lo señala el principio de la división de poderes, y la segunda, entendida como los medios que tiene en sus manos la sociedad para exigir cuentas a sus gobernantes.³¹⁷

³¹⁴ Sergio López Ayllón, *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010, p. 5.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 2.

³¹⁶ Alberto Naziz Nassif, *La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuenta*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México, 2007, p. 5.

³¹⁷ Sergio López Ayllón, *op. cit.*, p. 3.

Es decir, la rendición de cuentas es vista como una solución a la impunidad, debido a que cuenta con los mecanismos para prevenir y corregir los abusos de poder, al obligarlo a abrirse a la inspección pública [*accountability*]; al forzarlo a explicar y justificar sus actos y su toma de decisiones [*answerability*]; y supeditarlo a la amenaza de la sanción [*enforcement*]³¹⁸. Aspectos que se resumen en transparencia, justificación y castigo.

También hay que hacer mención de autores que no sólo hacen referencia al castigo, sino que hablan de las recompensas que pudieran llegar a tener aquellos sujetos que realicen adecuadamente las tareas encomendadas, debido a que se podría ganar más con incentivos que con castigos.

De lo anterior podemos decir que para la existencia e implementación del proceso de rendición de cuentas es necesario un marco jurídico y político que genere un encuadre de responsabilidad, del cual se pueda advertir una serie de obligaciones legales y públicas³¹⁹ de informar y justificar, por parte de los funcionarios públicos o actores relevantes, las acciones, omisiones y decisiones a órganos públicos autónomos y a la sociedad, para que se pueda corregir y lograr el modelo de Estado que hemos decidido adoptar.

Otras posturas afirman que la rendición de cuentas debería también prevenir los errores a producir en la actividad de los actores responsables, posturas con la cual no estamos de acuerdo debido a que se perdería uno de los elementos esenciales de la rendición de cuentas, que es la autonomía de los sujetos especializados de verificación.

Diferencias contra el derecho de acceso a la información

El término de *rendición de cuentas* se asocia a otros términos afines como son la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder,³²⁰ pero no podemos considerarlo sinónimo del derecho de acceso a la in-

³¹⁸ Sergio López Ayllón, *op. cit.*

³¹⁹ *Ibidem*, p. 5.

³²⁰ Alberto Naziz Nassif, *op. cit.*, p. 6.

formación ni de transparencia, sin embargo, podemos decir que ambos conceptos se refuerzan.

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental y la transparencia es una característica de un régimen que permite ver y saber, sin obstáculo alguno, las acciones y decisiones que está tomando el gobierno. Pero aun así no son equiparables al mecanismo de rendición de cuentas que implica un proceso de verificación por órganos especializados, cuyo juicio y opinión de la información, proporcionada por los sujetos responsables de emitirla, sirve para corregir y fortalecer la función pública.

Proceso de rendición de cuentas en México

En México, desde la alternancia del poder se han llevado a cabo reformas estructurales que pretenden la implementación de la rendición de cuentas y lograr los fines de la democracia y el fortalecimiento del ejercicio y respeto de los derechos en nuestro país, reformas que consisten en lo siguiente:

- *En materia de transparencia y acceso a la información.* El 20 de julio de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que definió los principios de la información pública.
- *Con respecto a las cuentas públicas.* Se adicionó la fracción xxviii del artículo 73 constitucional que faculta al Congreso federal para expedir leyes sobre contabilidad gubernamental, facultad que utilizaría posteriormente para emitir, el 31 de diciembre de 2008,³²¹ la Ley General de Contabilidad Gubernamental, ley que establecería las normas de armonización de los registros contables y presupuestales en los tres órdenes de gobierno.
- *En cuanto a los principios presupuestales.* Con la reforma al artículo 134 constitucional se añaden dos principios, los de la economía y la transparencia, lo cual implica que los recursos serán evaluados

³²¹ Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el *Diario Federal de la Federación* el 31 de diciembre de 2008, última reforma publicada el 9 de diciembre de 2013.

- de acuerdo con su impacto y sus consecuencias, incorporándose el concepto de *presupuesto basado en resultados*.
- *En materia de fiscalización.* Se dieron reformas a los artículos 79, 116 y 122 constitucionales, los cuales establecieron los principios con los que se debe conducir la fiscalización como son los de anualidad, posterioridad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, que habrán de aplicar los órganos fiscalizadores, además de introducir el tema de auditoría de desempeño, donde se verificará la aplicación del presupuesto con base en resultados.
 - *Con respecto a la responsabilidad de servidores públicos.* Existen normas que regulan la responsabilidad política y la administrativa de los funcionarios a nivel federal, las cuales son aplicables en cada entidad federativa, y que definen el actuar de cada uno de los actores públicos y sus funcionarios, pero aun así no existen los mecanismos adecuados para aplicar las penas y/o sanciones (premios o castigos) de manera efectiva, por parte de las autoridades judiciales.

Es claro que México se encuentra en una transición a la democracia, la cual requiere de diversos mecanismos de control y políticas públicas para propiciar el verdadero ejercicio de los derechos humanos y el constante *modus vivendi* de la participación, que no sólo se logra con la creación de leyes que aseguren el acceso a la información pública, el registro en cuentas, la creación de órganos fiscalizadores, y la responsabilidad de servidores públicos. Ya que no basta tener un mecanismo sin que exista *la voluntad de echarlo a andar*, razón por la cual se necesita una nueva cultura en la administración pública y en los ámbitos políticos,³²² una conciencia de que todos y cada uno de sus actos, decisiones y comunicaciones deberán estar fundados, motivados y documentados, debido a que podrían ser revisados y analizados por los ciudadanos, y ser sometidos a juicio y/o sanción.

Asimismo, nuestro país sufre un problema estructural, institucional y político de corrupción, nuestras instituciones no son tratadas con respeto y su legitimidad se ve disminuida por falta de administración de justicia en su actuar, de acuerdo con los índices de corrupción pu-

³²² Irma Eréndira Sandoval, *Transparencia y control ciudadano. Comparativo de grandes ciudades*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública, 2008, p. 7.

blicados por Transparencia Internacional, en 2014 México se ubicó en el lugar 103 de 175 países con una calificación de 35/100, asimismo nuestro país se encuentra en la última posición de los 34 países que integran la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos).³²³

Sabemos que la corrupción es el nuevo reto a vencer, y más cuando éste se encuentra inserto en la cultura mexicana desde hace mucho tiempo, los primeros pasos para su combate se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, con la reforma constitucional a los artículos 73, fracciones XXIV y XXIX-V, 79, 108 y 113, entre otros,³²⁴ que tienden a dar la facultad al Congreso de expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, sistema que estará a cargo de un comité coordinador que establecerá las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

Asimismo, pensamos que esta última reforma tendrá como objetivo combatir el riesgo que tiene la rendición de cuentas, como es que se convierta en una forma de simulación en vez de un mecanismo que favorezca el conocimiento público sobre la forma en que se ejerce el poder.³²⁵ Eso implica que debemos robustecer la imagen de los órganos autónomos públicos ante la sociedad, debido a que si la sociedad respalda el actuar y las decisiones de éstos, realmente se hará efectivo el contrapeso de las decisiones de las diferentes esferas de poder.

También existe el riesgo de que los procesos, incluyendo el de rendición de cuentas, pierdan todo sentido democrático si carecen de la

³²³ PWC México Servicios Forenses, *Análisis y contexto de las reformas constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción*, 2015, disponible en <http://www.pwc.com/es_MX/mx/servicios-forenses/archivo/2015-04-anticorrupcion.pdf>, página consultada el 22 de marzo de 2016.

³²⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el *Diario Oficial del Distrito Federal* el 22 de mayo de 2015.

³²⁵ Alberto Naziz Nassif, *op. cit.*, p. 4. Asimismo, véase la p. 8, donde el autor menciona que “los riesgos de confundir o de simular los procesos de rendición de cuentas, precisamente para evadirlos. La multiplicación, la fragmentación y la desconexión de sentido son los riesgos más evidentes que pueden generar procesos que aparentan rendir cuentas, pero que, en realidad, carecen de un objeto preciso y se justifican a sí mismos mediante procedimientos y relaciones de autoridad burocrática, que tienen el único sentido de justificar puestos y ejercer el poder político.”

presencia de ciudadanos o si éstos son vistos solamente como receptores pasivos de los informes que produce el gobierno sin que esa información tenga consecuencias sobre la actuación de los funcionarios.

Es así que la rendición de cuentas es una herramienta que permite que se cumplan los fines de democracia y protección derechos en nuestro Estado, que por sus características no se puede confundir con el derecho de acceso a la información ni con la transparencia, que busca robustecer la confianza social en nuestras instituciones y corregir nuestros errores pasados.

**Derecho a una buena administración pública:
rendición de cuentas y combate a la corrupción.
Un enfoque desde la fiscalización superior**

*Sergio Jesús González Muñoz**

Resumen

Alego que el contexto de malestar social por la corrupción visible en la ciudad y en el país y la reforma constitucional que en respuesta a ello aprobaron los partidos en el Congreso al crear el Sistema Nacional Anticorrupción en mayo pasado, anuncian el inicio de una nueva etapa en materia de derechos humanos frente a la administración pública.

En esa etapa, en la que bien podría reconocerse la existencia del derecho a una buena administración pública a través de la interpretación judicial, o por lo menos empezar a pensar en su reconocimiento normativo o positivización en el derecho mexicano, las entidades superiores de fiscalización juegan un papel determinante, pues de manera cotidiana, con su labor de auditoría al ingreso, gasto, obra y desempeño de la administración pública, le dan un procesamiento institucional y consecuencias jurídicas (penales, administrativas o resarcitorias) a las desviaciones y omisiones en el ejercicio de gobierno.

Además, con sus atribuciones preventivas, de capacitación y de propuesta de reforma legislativa, contribuirán de manera decidida a establecer cada día mejores condiciones para la plena viabilidad, promoción y defensa de este derecho fundamental.

* Director general de Auditoría de Cumplimiento Financiero “A” de la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

Introducción

En un verdadero Estado social y democrático de derecho, la administración pública se instituye para servir al ciudadano, gira en torno de la dignidad y la libertad de éste y se dirige a la consecución del interés general. Se trata de una concepción moderna: el elector, por sí o a través de los mecanismos representativos, nombra y renueva los órganos del poder público y al hacerlo, como lo disponen las constituciones, sustenta el derecho de sujetarlos a un proceso institucional de rendición de cuentas.

Ese proceso se articula por medio del entramado jurídico y administrativo compuesto por importantes procesos políticos como las elecciones, la iniciativa popular y las consultas ciudadanas, por órganos fundamentales como las contralorías internas, los institutos de transparencia, los servicios civiles de carrera, las autoridades que resguardan los archivos, las defensorías de derechos humanos y las propias auditorías superiores, entre otros.

Ahora bien, para nadie es noticia que vivimos en un momento de crispación social por los casos recientes de desvíos de recursos públicos en todo el país. Los excesos que todos hemos advertido han ubicado el tema en el centro de la opinión pública, lo que manifiesta una profunda irritación ciudadana. Venimos siendo testigos de un profundo deterioro de la vigilancia que previene, disuade y sanciona desvíos y omisiones en el ejercicio gubernamental.

Frente a ese contexto y esta medida, en uno de esos momentos excepcionales en que nuestra clase política reconoce una coyuntura adversa y adelanta propuestas de solución, los políticos y sus partidos expresaron su voluntad de rectificación y pactaron reformas constitucionales que crearon en mayo pasado el Sistema Nacional Anticorrupción, aún hoy en construcción.

Alego que contexto y medida anuncian el inicio de una nueva etapa en materia de derechos humanos frente a la administración pública y que en esa etapa, las entidades superiores de fiscalización juegan un papel determinante.

Sustentación

Me refiero al derecho fundamental a una buena administración pública, cuyo reconocimiento normativo no es una idea novedosa. Proviene

originariamente de una recomendación adoptada por el Consejo de Europa en marzo de 1980, relativa a la discrecionalidad de las autoridades administrativas en el ejercicio de la función pública y de las interpretaciones jurisprudenciales que sobre el tema emitiera el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A la vuelta de 20 años, el resultado fue la proclamación, en diciembre de 2000, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en cuyo capítulo quinto, denominado “Ciudadanía”, podemos ver el artículo 41, que creó y regula el derecho a una buena administración.³²⁶

En nuestra región existe la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la administración pública, adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado en Panamá en octubre de 2013, aunque resulta relevante señalar dos características básicas de la referida carta. Primero, que no es más que el culmen de las Cartas Iberoamericanas de la Función Pública (Bolivia, 2003); de Buen Gobierno (Uruguay, 2006); de Gobierno Electrónico (Chile, 2007); de Calidad en la Gestión Pública (El Salvador, 2008) y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Portugal, 2009).

Segundo, que no es un instrumento vinculante, pues además de que no ha sido ratificada por el Senado de la República, el último párrafo de su preámbulo señala: “la presente carta constituye un marco de referencia que posibilita, en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en las legislaciones de cada uno de los países de la región, una ordenación de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública”.

No obstante, aunque la referencia expresa del derecho humano a una buena administración imprimiría mayor fuerza en el cambio del

³²⁶ “Artículo 41. Derecho a una buena administración. 1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.”

paradigma tradicional de la gestión gubernamental, el hecho de que nuestra Constitución Política no incluya el referido concepto no implica el impedimento para ser reconocido a través de los mecanismos interpretativos, toda vez que se trata únicamente de un nuevo enfoque de principios y derechos que ya se encuentran plenamente reconocidos y protegidos por nuestro sistema jurídico, por lo que de una derivación lógica puede advertirse implícitamente, la vigencia plena del fundamento jurídico de este novedoso derecho.

Para ello, recordemos que la reforma de 2011 a nuestra Constitución en materia de derechos humanos dotó a éstos de una mayor protección, incluyendo la cláusula de interpretación conforme, lo que obliga a las autoridades a que la aplicación normativa sea en absoluta observancia de lo dispuesto en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México sea parte.

Adicionalmente, como todos sabemos, la mencionada reforma incorporó el principio pro persona a efecto de resolver posibles contradicciones normativas y para aplicar la norma que resulte más amplia o la interpretación más extensiva cuando se trate de proteger derechos, y en sentido opuesto, la norma o interpretación más restringida cuando su aplicación afecte o restrinja el ejercicio de derechos.

Finalmente, dispuso que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Estas novedosas incorporaciones de disposiciones internacionales en el texto constitucional contribuyen al mejoramiento de las condiciones para el reconocimiento y ejercicio del derecho humano a la buena administración.

Pero ¿qué debemos entender por una buena administración pública? ¿En qué consiste el derecho correlativo?

En su preámbulo, la Carta Iberoamericana afirma que la buena administración pública se compone de tres funcionalidades. En primer lugar es un principio general de aplicación al derecho administrativo. En segundo, es una obligación de todo gobierno, que se deriva de la definición del Estado social y democrático de derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que

consiste la cláusula del Estado social: “crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social”. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental, del que se derivan una serie de derechos concretos, derechos que define el estatuto del ciudadano en su relación con la administración pública y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana.

Por su parte, el numeral 41 de la Carta afirma que el derecho a la buena administración pública consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana. Enlista además 23 principios rectores³²⁷ y 21 derechos concretos o derivados,³²⁸ que son en realidad una reclasificación de los originalmente ubicados dentro de aquellos como el derecho a la seguridad jurídica, de petición y pronta respuesta, de acceso a la información pública, de asociación, al debido proceso y garantías judiciales, entre otros, que originalmente eran prerrogativas oponibles al poder judicial, pero que por procesos exegéticos de los propios jueces, magistrados y ministros, son ahora exigibles frente a la autoridad administrativa.

³²⁷ Principio de servicio objetivo a los ciudadanos se proyecta a todas las actuaciones administrativas y de sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la administración pública, sean expresas, tácitas, presuntas, materiales, y se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Principio promocional de los poderes públicos; de racionalidad, relativo a la motivación y argumentación. Principio de igualdad de trato, de eficacia, eficiencia y economía. Principio de responsabilidad pública, de evaluación permanente, de universalidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general; de ética, de participación y de publicidad y claridad de las normas, de los procedimientos y de todo el quehacer administrativo; principio de buena fe, de celeridad, de facilitación, entre otros.

³²⁸ El derecho a la motivación de las actuaciones administrativas; a la tutela administrativa efectiva; a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa; a presentar peticiones por escrito o de palabra; a no presentar documentos que ya obren en el poder de la administración pública; a ser oído; de participación en las actuaciones administrativas en las que tengan interés; a servicios públicos y de interés general de calidad; a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos; a formular alegatos en el marco del procedimiento administrativo; a presentar quejas y reclamaciones ante la administración pública. Asimismo, derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente; de acceso a la información pública y de interés general; a copia sellada de los documentos que presenten a la administración pública; a ser informado y asesorado en asuntos de interés general; a ser tratado con cortesía y cordialidad; entre otros.

Conclusiones

Entre las principales expresiones del derecho a una buena administración encontramos sin lugar a dudas un requerimiento teleológico fundamental: el funcionamiento impecable del sistema nacional de integridad pública (o sea, de rendición de cuentas y de combate a la corrupción) pues lo contrario invita invariablemente a un ejercicio impropio y arbitrario del poder público.

En consecuencia, la auditoría gubernamental, en cualquiera de sus modalidades (de cumplimiento financiero, de desempeño, de obra pública o forense) cobra una importancia superlativa en la promoción, protección y defensa del derecho humano a una buena administración pública. Esto es así porque la fiscalización superior no sólo produce las tradicionales recomendaciones derivadas de los hallazgos de la revisión técnica, objetiva e imparcial que realizamos, sino que además sustanciamos y denunciemos ante la autoridad competente las desviaciones y omisiones detectadas e inclusive el auditor superior de la Ciudad de México cuenta con atribuciones expresas –y ya lo ha hecho con éxito– para presentar proyectos legislativos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y de modificación reglamentaria o normativa en general al Gobierno del Distrito Federal (GDF); lo que llamamos Auditoría Superior siglo XXI o en términos informáticos, Auditoría Superior versión 3.0.

En efecto, el ejercicio de la función fiscalizadora contribuye claramente a una mejora continua en todas las fases del gasto público y en la recaudación de contribuciones en general; en la adecuada planeación, ejecución, supervisión y entrega de las obras públicas, así como en el desempeño de los programas y políticas públicas, apoyando el establecimiento de condiciones adecuadas para el desarrollo de una mejor función pública con absoluto respeto, promoción y defensa del derecho a una buena administración pública.

Con este derecho en mente, la Auditoría Superior de la Ciudad de México, reconociendo la complejidad de operar en una sociedad informada, activa, demandante y crispada, recién modificó su metodología de selección de auditorías, creando un nuevo criterio general de selección denominado *propuesta e interés ciudadano*.

Este criterio permite elegir los rubros que por su naturaleza, impacto social o trascendencia sean de interés o repercusión para los habitantes de la ciudad; incluye también sujetos, programas o acciones que

hayan sido objeto de denuncias ciudadanas o solicitudes realizadas por las distintas instituciones del sector público o privado, previo análisis y valoración de su viabilidad y procedencia técnica y legal. Con este nuevo criterio se abre, expedita, una vía para el ejercicio del derecho a una buena administración pública de los capitalinos, reconociéndolos como una importante fuente indiciaria de posibles irregularidades, sumándolos a los esfuerzos de prevención, disuasión y combate de la corrupción para una más completa rendición de cuentas.

Es, en pocas palabras, una medida audaz y visionaria. Implica una apertura inteligente a la sociedad. Reconoce el entorno social por los casos recientes de desvíos de recursos públicos en la ciudad y en el país y establece un nuevo estándar nacional de comunicación con los ciudadanos, escuchando la molestia y encauzándola, dándole además vida institucional y consecuencias jurídicas.

Esta medida fortalecerá la conciencia ciudadana sobre la real titularidad de la soberanía nacional y concientizará a las autoridades administrativas respecto de su función al servicio del interés general, toda vez que sus facultades fueron otorgadas por el consentimiento de los gobernados y que a éstos, los gobernantes deben rendir cuentas y buenos resultados.

Por ello, el reconocimiento expreso del derecho a una buena administración puede configurar una pieza clave ya que en la medida en que el ciudadano se reconozca como objeto principal de la administración pública y comprenda que ésta se encuentra al servicio de los intereses generales, se fortalecerá el respeto a los valores humanos.

De esta manera podemos comprender la importancia del derecho fundamental a una buena administración pública y a los deberes correlativos y particulares de la Auditoría Superior frente a él. Finalmente, me atrevería a decir que las entidades de fiscalización –con frecuencia llamadas en la doctrina como *pilares de la integridad nacional*–,³²⁹ hemos empezado a ponernos al frente de este tránsito, jugando un papel pro-

³²⁹ Dye y Stapelhurst así las calificaron en 1998 en su clásico ensayo *Pilares de la integridad: la importancia de las auditorías superiores*. Lo más interesante del texto, empero, es el concepto de *Sistema de Integridad Nacional*, y que describen como un conjunto de *ocho pilares* que se implican y referencian entre sí y que sostienen la salud ética de una nación: voluntad política, reforma administrativa, Congreso, sociedad informada y activa, Poder Judicial, medios de comunicación, sector privado y agencias de vigilancia (ombudspersons, contralorías y auditorías superiores). Cuando alguno de estos pilares falla o cae, la carga se multiplica para el resto y el conjunto entero cruje peligrosamente.

tagónico en la consolidación de este nuevo derecho humano. Teníamos ya la convicción, ahora tenemos el mandato.

En esta materia, las entidades de fiscalización son ejes fundamentales en la promoción, respeto, protección y garantía del derecho a una buena administración pública en beneficio de sus titulares, los gobernados, atendiendo un nuevo estándar internacional de exigencia de que el estado funcione con integridad pública o, como dijera el clásico, con ética política.

Autonomía de las entidades de fiscalización superior en el combate de la corrupción

Arturo Vázquez Espinosa*

Independientemente de la forma de gobierno o Estado, el control de recursos públicos se constituye como el eje de desarrollo y equilibrio de las finanzas públicas y evaluación de políticas públicas, a través del cual se planifica el uso y destino de los recursos públicos. En su origen se conformó como simple control financiero, pero hoy se concibe como garante de la administración eficaz y eficiente, al ser el medio de control constitucional que salvaguarda la transparencia y rendición de cuentas en aras del desarrollo eficaz de la función pública, instrumento que atendiendo a la naturaleza representativa del pueblo se deposita en el Poder Legislativo.

Constitucional y jurisprudencialmente, la atribución conferida a las entidades de fiscalización superior se traduce en *la evaluación del desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto, así como en la fiscalización del resultado de la gestión financiera posterior a la conclusión de los procesos correspondientes de los entes públicos, cuya irregularidad puede dar lugar a fincar responsabilidades y a la imposición de sanciones resarcitorias* –objetivos que se traducen en la obligación de los entes fiscalizados de brindar el apoyo y la colaboración debida en las revisiones, visitas e inspecciones que se realizan, así como de proporcionar incondicionalmente la información y documentación que las entidades de fiscalización requieran en ejercicio de la función fiscalizadora.

* Titular de la Unidad Técnica Sustantiva de Fiscalización Especializada y de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

Del estudio de los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución federal, se infiere que se delimita el ejercicio del poder público a través un sistema de funciones y competencias, *en el que resalta la fiscalización pública como medio de control garante de la transparencia y la rendición de cuentas*; que el legislador como representante del pueblo define como contrapeso de la recaudación, administración y aplicación de recursos al gasto público, que deriva de la potestad tributaria y actividad financiera que forman parte del ámbito de atribuciones del Poder Ejecutivo, cuyo control se deposita en el Poder Legislativo, y *desarrolla, dentro del ámbito de su competencia, facultades diversas en materia de hacienda pública, que van desde decretar las contribuciones necesarias al presupuesto, hasta revisar y aprobar las cuentas de dicha hacienda*. Así, todo órgano público está obligado a rendir cuentas a la ciudadanía e informar, a través del Poder Legislativo, lo relacionado con las actividades que comprenden la gestión de las finanzas públicas y resultados logrados, con el fin de ser evaluados por las entidades de fiscalización superior. *Por ello, la función que realizan las entidades de fiscalización superior persigue como fin inmediato verificar si se cumplió estrictamente con las disposiciones del presupuesto de egresos, y como fin mediato garantizar a los gobernados que los recursos públicos están siendo manejados con pulcritud y destinados al bienestar de la población*; actividad que radica en revisar y verificar que el presupuesto de egresos haya sido ejercido con eficacia, economía, racionalidad, austeridad y de modo transparente, fomentando su máxima publicidad y honradez; actividad fiscalizadora que debe ejercerse con imparcialidad, legalidad, objetividad, definitividad y confiabilidad. Para tal efecto las entidades de fiscalización cuentan con el carácter de autoridad y gozan de autonomía técnica y de gestión, amén del abanico de las facultades constitucionales para realizar todo tipo de revisiones y/o exámenes y determinar discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos y los conceptos y las partidas respectivas *y para determinar las responsabilidades de acuerdo con la ley*. Lo anterior implica contar con atribuciones para solicitar información en cumplimiento de sus fines; máxime que en las cuestiones de revisión de cuenta pública, por regla general, no infieren directamente derechos de particulares; sin embargo, cuando excepcionalmente así acontece, debe concluirse que atendiendo al *principio de supremacía constitucional*, tutelado por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *esto no es oponible a las facultades constitucionales de las entidades de*

fiscalización, como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la tesis número P. J. 87/2000,³³⁰ que a la letra señala:

SECRETO FIDUCIARIO. CASO EN EL QUE NO ES OPONIBLE A LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE POSEE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN RELACIÓN A REVISIÓN DE CUENTA PÚBLICA Y RECONOCIMIENTO DE DEUDA PÚBLICA. Conforme a los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito que establecen y regulan los denominados secretos bancario y fiduciario, las instituciones bancarias deben guardar la más absoluta reserva sobre los negocios jurídicos con sus clientes y tomar las medidas necesarias para evitar que se les puedan causar daños por violaciones a este sigilo. No obstante lo anterior, existen ciertos casos en que dichos secretos no deben ser obstáculo, para la persecución de actos ilícitos o la supervisión de las entidades financieras, por lo que se han establecido en la ley diversas excepciones, entre otras, las previstas en los artículos 97 y 113 de la Ley de Instituciones de Crédito; 180 del Código Federal de Procedimientos Penales; 108 y 109 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación; 32-B, fracción IV y 84-A del Código Fiscal de la Federación y 43 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, que permiten a ciertas autoridades recabar directamente de las instituciones de crédito, *informes sobre asuntos amparados por el sigilo fiduciario, es decir, esta reserva no es absoluta, pues aun dentro de la misma legislación ordinaria se reconoce que no debe ser obstáculo para la procuración e impartición de justicia. Dentro del orden constitucional de los artículos 74, fracción IV y 73, fracción VIII, de la Norma Fundamental se desprende que las cuestiones de revisión de cuenta pública, por regla general, no infieren directamente derechos de particulares; sin embargo, cuando excepcionalmente así acontezca debe concluirse que el interés resguardado por el secreto fiduciario no es oponible a dichas facultades, tal y como acontece cuando deudas privadas se convierte en deuda pública.*³³¹

Como se desprende del texto constitucional, concurren tres ámbitos de fiscalización, el reservado a favor de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el previsto para las entidades federativas *—que en algunos casos*

³³⁰ SCJN, Pleno, tesis de jurisprudencia P./J. 87/2000 en materia constitucional, “Secreto fiduciario. Caso en el que no es oponible a las facultades constitucionales que posee la cámara de diputados en relación a revisión de cuenta pública y reconocimiento de deuda pública”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, T. XII, agosto de 2000, p. 980.

³³¹ La cursiva es énfasis del autor.

han evolucionado al superar la concepción constitucional federal, como es el caso de Querétaro y Veracruz– y el relativo al Distrito Federal.

Con la reforma constitucional anticorrupción, la ASF, independientemente de formar parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, contará con atribuciones para investigar los actos y las omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas y denuncias de actos graves relacionados con el ejercicio de recursos federales y vinculados con deuda de los estados, municipios y el Distrito Federal, que sean garantizados por la federación, derivado de ello se le dotó de legitimidad procesal para

- promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el inicio de procedimientos de responsabilidad administrativa y resarcitoria;
- denunciar ante la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, la posible comisión de delitos, derivado del ejercicio de la función fiscalizadora, e
- impugnar determinaciones de la Fiscalía de Combate a la Corrupción o del TEJA.

Por exclusión, contará con legitimidad para promover el inicio de procedimientos de responsabilidad administrativa y resarcitoria *no graves* ante la Secretaría de la Función Pública (SFP), que estará facultada para instruir el procedimiento respectivo.

Las entidades de fiscalización superior de los estados y del Distrito Federal, en ejercicio de sus funciones, estarán facultadas para investigar irregularidades y denuncias de actos graves relacionados con el ejercicio de recursos locales, es decir,

- tendrán legitimidad para promover el inicio de procedimientos de responsabilidad administrativa y resarcitoria, ante los tribunales administrativos locales;
- denunciarán ante la Fiscalía local de combate a la corrupción, derivado del ejercicio de la función pública, la posible comisión de delitos;
- impugnarán determinaciones de la fiscalía local de combate a la corrupción o del tribunal local de Justicia Administrativa, y
- promoverán ante los órganos de control interno locales competentes, el inicio de procedimientos de responsabilidad administrativa derivados de actos e irregularidades *no graves*.

El avance es positivo, estimamos que para optimizar su armonización integral, el legislador deberá prever la expedición de ordenamientos que regulen los procedimientos de auditoría, investigación y sanción, con el fin de consolidar un sistema jurídico disciplinario en que se reconozca a los órganos de control gubernamental, legitimidad para intervenir en los procedimientos disciplinarios de sanción, resarcitorios y penales en carácter de coadyuvantes, así como para ejercer acciones legales y constitucionales, con el fin de superar obstáculos que en la *praxis* se generan en relación con el incumplimiento de contratos, reclamo de penas convencionales, garantías, fianzas e ilícitos; consolidando el debido proceso a favor de los presuntos responsables y la equidad procesal en beneficio de los órganos vinculados con la investigación y el sustento de las irregularidades materia del proceso.

En el Tercer Congreso de Órganos Públicos Autónomos, Emilio Álvarez Icaza, calificó el fortalecimiento institucional de los OPA “como factor de equilibrio en nuestro régimen de división de poderes e instancia representativas de la sociedad civil”, señalando que “tenemos que reconocer que en su desarrollo aún falta mucho por consolidar y esto sólo se logrará en la medida en que se fortalezca su *autonomía, profesionalización, control y transparencia*.”³³² Ideas que nos remontan a la Declaración de Lima de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), instrumento que en 1977 determinó que

el cumplimiento efectivo y eficaz de los mandatos legales y constitucionales de las entidades de fiscalización *sólo puede cumplirse si son independientes y están protegidas contra influencias externas*; atributo que como mínimo debe ser funcional, organizativo, estar garantizado constitucionalmente, a favor tanto de la institución, como de sus miembros funcionarios, con el fin de que su actuar se blinde de injerencias externas que vulnere la imparcialidad de su criterio técnico profesional; independencia que debe abarcar el aspecto financiero, pues es necesario poner a disposición de las entidades de fiscalización los medios financieros necesarios para que cumplan sus funciones con total responsabilidad e independencia.³³³

³³² La cursiva es énfasis del ponente.

³³³ *Idem*.

La premisa fue adoptada en 2001 por el XVII Congreso de la INTOSAI en Seúl, Corea, al determinar que las entidades de fiscalización “solo pueden realizar sus cometidos sin son independientes de la institución fiscalizada y están protegidas contra influencias externas, por lo que dicha independencia debe ser garantizada por ley”; dando sustento a la Declaración de Independencia formulada en 2007 en México, por el XIX Congreso de la INTOSAI, que por acuerdo del xx Simposio de INTOSAI se determinó publicar y distribuir bajo el título Declaración de México sobre Independencia, que establece como principios que garantizan la independencia de la entidades de fiscalización:

1) la legislación apropiada y eficaz, 2) la seguridad en el cargo e inmunidad de sus miembros, 3) mandatos amplios y facultades discrecionales para el cumplimiento de sus funciones, 4) acceso irrestricto a la información, 5) derecho y obligación de informar sobre sus labores, 6) libertad de definir contenidos y oportunidad de sus estudios, 7) mecanismos eficaces de seguimiento a las recomendaciones emitidas, y 8) autonomía financiera, gerencial y administrativa, y disponibilidad de recursos apropiados.

Postulados que la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A. C. (ASOFIS), adoptó en abril de 2009, a través de la Declaración de Zacatecas, de la que se desprende la necesidad de reformar el sistema constitucional de fiscalización, con el objetivo que las entidades de fiscalización superior

- sean consideradas como órganos constitucionales autónomos;
- rindan cuentas al Poder Legislativo, bajo una relación de coordinación como representante popular;
- sean dotadas constitucionalmente de presupuesto suficiente para el óptimo cumplimiento de sus atribuciones, con el fin de garantizar el debido ejercicio de la función fiscalizadora bajo los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad;
- se les confiera autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones;
- homologuen su marco jurídico con el fin de implementar leyes en materia de fiscalización;
- cuenten con titulares inamovibles;
- tengan el carácter de autoridad en el ejercicio de funciones;

- estén facultadas para requerir información, certificar, practicar visitas, diligencias e imponer las medidas de apremio para el debido cumplimiento de sus fines;
- fomenten la transparencia y acceso a la información, a través de una labor de coordinación conjunta con el Poder Legislativo, consolidando el debido seguimiento de la función fiscalizadora mediante la difusión y publicación de informes de resultados de la cuenta pública, una vez que sean presentados;
- cuenten con facultades para auditar, dar seguimiento a recomendaciones y fincar directamente responsabilidades derivadas de irregularidades detectadas durante la revisión de la cuenta pública, consolidando en un sistema fiscalizador eficaz, transparente, dinámico e íntegro, con el fin de evitar la subordinación a instancias externas –aspecto cuestionado severamente por la sociedad al trasgredir el principio de imparcialidad, al depender del Ejecutivo las instancias que instruyen los procedimientos de sanción, degradando a las entidades de fiscalización a simples promoventes del procedimiento, carentes de legitimidad para comparecer y actuar en defensa de la hacienda pública–;
- gocen como mínimo de autonomía técnica, de gestión, presupuestal y financiera, a través de la conformación de un marco jurídico competencial que les confiera y garantice independencia y libertad en:
 - 1) La decisión de su organización interna, funcionamiento y resoluciones.
 - 2) El ámbito presupuestal, con el fin de evitar se subordine mediáticamente su función, tutelando que su presupuesto anual sea superior al del ejercicio fiscal anterior, estableciendo como mínimo un incremento en proporción al índice inflacionario, o bien garantizando su monto por ley, asignándole un porcentaje fijo del presupuesto de egresos correspondiente.
 - 3) La titularidad y administración de su patrimonio.
 - 4) La definición del perfil idóneo de su personal, a efecto de garantizar la calidad técnica e imparcialidad de los resultados de la revisión de la cuenta pública.
 - 5) La adquisición de los recursos materiales que requieran salvaguardando su actualización tecnológica en el ejercicio de la función fiscalizadora.

- sean objeto de evaluación y rindan cuentas a través de la implementación de auditorías entre pares, imparciales e independientes de influencia política que obstaculicen la función fiscalizadora o sirva de instrumento para remover a sus titulares, y
- implementen políticas de capacitación en materia de ética pública para su personal y servidores públicos de los entes fiscalizados, pues como órganos externos, al evaluar políticas públicas deben fomentar su reorientación y prevenir la reincidencia de deficiencias, negligencias y omisiones, dando con ello, cabal cumplimiento al objetivo constitucional de velar por el congruente ejercicio de la cuenta pública, con base en la eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

De los artículos 79, 116 y 122 de la Constitución federal, se infiere que las entidades de fiscalización superior “gozan de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”, que se traduce en:

- *Autonomía técnica.* Contar con la capacidad de normar su actuar bajo ejes de especialización, mediante principios técnicos normativos independientes de influencia o subordinación a actores externos de índole político.
- *Autonomía de gestión.* Administrar, manejar, disponer, emplear y regular su patrimonio en el ejercicio de la función fiscalizadora que constitucionalmente le compete; lo que conlleva, la autodeterminación de su presupuesto, la libre disponibilidad de los recursos asignados, así como la autodeterminación de un sistema de control interno de fiscalización y aprobación presupuestal; en virtud que, el control externo, constitucionalmente se reserva a favor de las instancias legislativas competentes para evaluar su desempeño de conformidad al ámbito estadual correspondiente, como lo son las unidades de Evaluación y comisiones de Vigilancia.

El ejercicio de dichos atributos conlleva la capacidad de determinar su estructura y organización interna; la potestad de regular su funcionamiento interno sin interferencia externa que inhiba su funcionamiento y la libertad para determinar, atender, resolver y decidir las prácticas que adoptará en el cumplimiento y ejercicio de la función constitu-

cional encomendada. Como lo confirma la SCJN, al establecer que “la revisión de las cuentas públicas es una *tarea preponderantemente técnica* para la que se requiere de conocimientos especializados en materia de auditoría”, confiriéndole el carácter de documento inspirador de independencia en materia de Auditoría a la Declaración de Lima, lo que le otorga a dicho instrumento el carácter de fuente formal, en virtud que de su contenido surgen las pautas que definen los alcances de la autonomía técnica y de gestión que nuestra Carta Magna confiere a las entidades de fiscalización.

Sin embargo, en la *praxis* ello no se cumple al estar vinculadas las entidades de fiscalización constitucionalmente al Poder Legislativo, como depositario de la representación popular y titular de la revisión de la cuenta pública, lo que nulifica la *autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones*, pues se les concibe como órganos de relevancia constitucional, lo que hace cuestionable su plena independencia y libertad, ya que están subordinadas al control mediático de la naturaleza política del Legislativo. Lo anterior vulnera las directrices de imparcialidad, independencia y neutralidad que rigen el ejercicio técnico y especializado que concurren en el crisol profesional de la fiscalización, minimizando la función de control constitucional que como órganos externos de control gubernamental se les confirió en su génesis constitucional, alejándolas en consecuencia de la evaluación, a través de ejes jurídicos y técnicos de escrutinio y verificación; control objetivo del gasto público y programas ejecutados, desvirtuando políticamente su naturaleza sustantiva. *Ello sin tomar en cuenta que el Legislativo tiene con la libertad de reformar el marco jurídico de las Entidades de Fiscalización, no sólo por iniciativa propia, sino también a instancias del Ejecutivo, como sucedió en Oaxaca y Zacatecas, por mencionar solo unos casos.*

Previo a la reforma constitucional de mayo de 2008, los órganos fiscalizadores del país se encontraban limitados en cuanto a la autonomía, al estar sujetos en mayor o menor grado a las disposiciones y control total del Poder Legislativo y en algunos casos al Ejecutivo. La autonomía técnica y de gestión –con la cual opera ya la mayoría de las entidades de fiscalización superior– es fundamental para su organización, funcionamiento, y obviamente, el cumplimiento de sus tareas.

El siguiente paso radica en evolucionar hacia lo que se conoce, como una *autonomía constitucional plena, mediante la transición de órganos con autonomía técnica y de gestión a nivel constitucional a órganos*

constitucionalmente autónomos. Para ello se requiere una reforma integral de los artículos 74, fracción v; 79; 115, fracción iv, inciso c; 116, fracciones ii y viii; 122, Apartado C, Base Primera, fracción v; inciso c, de la Constitución Política, que abarque todos los ordenamientos jurídicos relacionados con la fiscalización superior, que reconozca a las entidades de fiscalización superior como *organismos constitucionalmente autónomos*, con el fin de salvaguardar la plena independencia de las entidades de fiscalización en el cumplimiento del cometido de control constitucional que implica la fiscalización de los recursos públicos. Es necesario que se les confiera atribuciones para fortalecer su gestión interna, a través de la libre e independiente determinación de su organización interna y presupuestal, para definir sin injerencia externa su programa anual de auditorías, revisiones, visitas, requerimientos y demás actividades sustantivas funcionales, como sería: determinar directamente multas y sanciones, iniciar leyes en materia de fiscalización, contar con legitimidad para ejercer acciones de índole constitucional y legal en defensa de la hacienda pública y contra actos, omisiones y ordenamientos que transgredan los principios de control constitucional que reviste la fiscalización pública, y blindar a sus titulares a través de la inamovilidad.

También se precisa implementar un sistema constitucional congruente con la trascendencia que tiene la actividad fiscalizadora que debido a su tecnicidad, demanda ser ejercida a través de instituciones carentes de vínculos políticos, con plena autonomía en aspectos: político, presupuestario, jurídico y administrativo, a fin de salvaguardar el debido equilibrio y control que reclama la sociedad, en materia de rendición de cuentas y transparencia, para tal efecto, deberán contar con un presupuesto irreductible, tomando como base, un porcentaje fijo del presupuesto total aprobado por el Poder Legislativo.

Asimismo, deberá regularse que las entidades de fiscalización superior, sean sujetos de revisión, por parte de despachos externos o entre pares, evitando que la revisión sea practicada por actores políticos, implementando para tal efecto los mecanismos idóneos para transparentar la fiscalización gubernamental. Ya que derivado del cúmulo de actividades financieras que desarrolla el Estado y del universo de programas y responsabilidades de interés público y social, que tiene a su cargo, consideramos imperativo garantizar el ámbito competencial de atribuciones de las entidades de fiscalización superior, a través de su reconocimiento como *órganos autónomos constitucionales, salvaguardando*

con ello el control constitucional que implica la fiscalización, control y evaluación financiera de la hacienda pública, acorde a la imperiosa necesidad de transparentar la recaudación de ingresos y el ejercicio del gasto público, bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía, a través de la auditoría gubernamental profesional y oportuna.

Conformando un régimen constitucional autónomo, de conformidad con principios que la SCJN ha definido a través de los criterios que a continuación se invocan:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia 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 como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: *a)* estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; *b)* mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; *c)* contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, *d)* atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.³³⁴

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto

³³⁴ SCJN, Pleno, tesis de jurisprudencia P./J. 12/2008 en materia constitucional, “Órganos constitucionales autónomos. sus características”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, febrero de 2008, p. 1871.

de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: *a)* Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; *b)* Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; *c)* Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y *d)* Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.³³⁵

Confirman la viabilidad y procedencia del presente análisis, las iniciativas correspondientes a las leyes generales de Combate a la Corrupción y del Sistema Nacional Anticorrupción, que diversos diputados y senadores, con el aval de organizaciones civiles, como es el caso de *Transparencia Mexicana*, *Integralia*, *Red por la rendición de cuentas* y el IMCO [Instituto Mexicano de la Competitividad], entre otras agrupaciones, han formulado ante el Congreso de la Unión, en cuyo contenido se confirma la convicción y consenso en conferir el carácter de autóno-

³³⁵ SCJN, Pleno, tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007 en materia constitucional, “Órganos constitucionales autónomos. notas distintivas y características.”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo xxv, mayo de 2007, p. 1647.

mos e independientes a los órganos encargados de investigar y combatir la corrupción, como es el caso de la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía Especializada en Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y la Auditoría Superior de la Federación; de ser aprobada tal directriz deberá ser homologada en el ámbito local por los congresos de los estados y Asamblea Legislativa del Distrito Federal.



ANEXOS

Acuerdos del Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México

Los organismos convocantes del Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México, celebrado en la ciudad de México los días 3 y 4 de septiembre de 2015, en el que 715 personas participantes, provenientes de las 32 entidades federativas del país, abordaron la temática Derechos humanos, seguridad y justicia, mediante una dinámica de intercambio de reflexiones, experiencias y propuestas, a través de cuatro conferencias magistrales, cuatro paneles de especialistas y seis mesas de reflexión temática, en materia de derechos humanos, transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, rendición de cuentas, fiscalización, control, democracia, educación, función legislativa, administración pública, justicia y de lo contencioso administrativo, llegaron a las siguientes conclusiones y acuerdos:

1. Reconocen el desafío que representa la armonización del respeto a los derechos humanos con las demandas de orden, seguridad y justicia, así como el papel fundamental de los organismos públicos autónomos en la articulación de propuestas que coadyuven a la referida armonización, de manera eficaz, pacífica y consolidada, desde la perspectiva del pleno respeto a los derechos humanos, la participación democrática, la educación integral, la transparencia y la rendición de cuentas.
2. Refrendan la necesidad de afianzar el concepto *seguridad humana* para sensibilizar tanto a las autoridades como a la sociedad, de que un combate frontal a la inseguridad no implica la anulación de derechos y libertades ciudadanas.
3. Conviene en impulsar el fortalecimiento de la vida democrática en el país, en condiciones de apertura e igualdad de oportuni-

des, más allá de la consolidación del sistema electoral y la resolución pacífica de conflictos políticos.

4. Observan que el nuevo marco legal en materia de transparencia y acceso a la información pública enfrenta retos inmediatos en su implementación para la consolidación de un sistema nacional que ayude a erradicar la opacidad, propicie la transparencia proactiva de acuerdo con los principios de gobierno abierto, facilite la rendición de cuentas y coadyuve al ejercicio responsable del poder y de los recursos públicos.
5. Destacan la urgencia de consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción, en el marco de los principios de transparencia, máxima publicidad, rendición de cuentas y participación social, de manera que las acciones de prevención, control, fiscalización y sanción se traduzcan en espacios abiertos y medidas eficaces para erradicar la corrupción, la simulación y la impunidad.
6. Coinciden en la necesidad de que los organismos públicos autónomos contribuyan a impulsar un nuevo modelo de gobernanza, sustentado en el compromiso, la colaboración y la corresponsabilidad permanente y sostenible de todos los actores, desde una perspectiva solidaria y constructiva, que se base en el carácter progresivo de los derechos humanos, procure la promoción y el respeto irrestricto de éstos, garantice el acceso a la información y una efectiva rendición de cuentas, impulse la adopción de modelos de gobierno abierto y fortalezca el ejercicio democrático del poder público.
7. Afirman que la colaboración multilateral, el intercambio permanente de experiencias innovadoras, la generación de espacios eficaces de participación social y la incidencia certera en políticas públicas, a través de mecanismos de reflexión, trabajo conjunto y acuerdo como el presente Décimo Congreso y los encuentros especializados que pudieran promoverse en lo sucesivo a través de la Red OPAM, son una vía efectiva para concretar los compromisos y el papel garante de los organismos públicos autónomos.
8. Advierten sobre la necesidad de consolidar la autonomía presupuestaria para el efecto de evitar la supeditación de los mismos a intereses que condicionen su viabilidad financiera y estructural o a un ejercicio limitado de sus atribuciones, lo anterior en plena concordancia con criterios de transferencia, rendición de cuentas y escrutinio público.

9. Acuerdan realizar en 2016 el Décimo Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México, en la ciudad de Morelia, Michoacán, con el fin de continuar el intercambio de experiencias y con los trabajos que contribuyan a fortalecer la autonomía y el papel de estos organismos en la consolidación del estado de derecho y la vida democrática en México.



CONGRESO NACIONAL
DE ORGANISMOS PÚBLICOS
AUTÓNOMOS
— CIUDAD DE MÉXICO —
2015

Programa Interno

Jueves 3 de septiembre de 2015	
8:30	Registro
9:00	<p>Inauguración Perla Gómez Gallardo, presidenta de la CDHDF. Salvador Vega y León, rector general de la UAM. Marco Antonio Baños Martínez, consejero del INE. Ximena Puente de la Mora, comisionada presidenta del INAI. Miguel Ángel Mancera, jefe de GDF. David Manuel Vega Vera, auditor superior de la ASCM. Ismael Eslava Pérez, primer visitador general de la CNDH.</p>
9:30	Receso
SEGURIDAD CIUDADANA, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	
9:45	<p>Conferencia magistral Miguel Sarre Iguíniz, especialista en derechos humanos y profesor del ITAM.</p>
10:30	<p>Panel de especialistas Leticia Bonifaz Alfonso, directora general de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la SCJN. Javier Carrasco Solís, director ejecutivo del IJPP. Miguel Nava Alvarado, presidente de la DDHQ. Lawrence Salome Flores Ayvar, consejero de la CDHDF. Julieta Morales Sánchez, directora general del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH. Mercedes Peláez Ferrusca, directora general de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos y secretaria técnica de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas de la Segob. Moderador: José Alfredo Sepúlveda Fayad, presidente de la CDHEH.</p>
11:45	Receso

DEMOCRACIA Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
12:00	<p>Conferencia magistral Salvador Olimpo Nava Gomar, magistrado del TEPJF.</p>
12:45	<p>Panel de especialistas César Iván Astudillo Reyes, abogado general de la UNAM. María del Carmen Carreón Castro, magistrada del TEDEF. Martha Lamas Encabo, especialista en género. Pablo César Lezama Barreda, consejero del IEDF. Carlos Reynoso Castillo, abogado general de la UAM. José Alfonso Bouzas Ortiz, consejero de la CDHDF. Moderadores: Mucio Israel Hernández Guerrero, comisionado ciudadano presidente del Info-DF y Elsa Bibiana Peralta Hernández, comisionada ciudadana del Info-DF.</p>
14:00	<p>Comida</p>
MESAS DE REFLEXIÓN TEMÁTICA	
16:00	<p>Mesa 1: Democracia y transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Silvia del Carmen Martínez Méndez, consejera electoral del CEEPACSLP. • Luis Roberto Ávila Prado, titular de la Unidad de Transparencia de la CDHEH. • Myriam Georgina Alcalá Casillas, profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. • Carlos de la Rosa Ariza, visitador adjunto de Apoyo de Investigación en la CDHDF. • María Arévalo Anguiano, integrante de la Oficina de Información Pública de la CDHDF. • Antonia Camargo Pacheco, secretaria académica de la División de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Sonora. • Moderador: Carlos Brokman, investigador en Derechos Humanos del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH. <p>Mesa 2: Seguridad y justicia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esteban Ángeles Cerón, presidente del CCCEH. • Zaira Wendoly Ortiz Cordero, secretaria particular de la Presidencia de la CDHDF. • Francisco Javier Conde González, titular del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF. • Ana Laura Velázquez Moreno, prestadora de Servicios Profesionales de la Dirección Ejecutiva de Vinculación Estratégica de la CDHDF. • José Alberto Vengas Serna, jefe de Departamento de Archivo de la CDHDF. • Rafael Andrés Nieto Göller, docente e investigador de la Universidad Simón Bolívar. • Moderadora: Montserrat Matilde Rizo Rodríguez, segunda visitadora general de la CDHDF.

16:00	<p>Mesa 3: Acceso a la información y datos personales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Luis Fernando Sánchez Nava, comisionado ciudadano Info-DF. • Catalina Azucena Lemus Aguirre, profesora de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. • José Leonel Flores Téllez, consultor independiente. • Natalia Mendoza Servín, asesora jurídica en materia de protección de datos personales en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. • Ana Guadalupe Olvera Arellano, titular de la Unidad de Arbitraje de la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Hidalgo. • Uriel Pineda Quinteros, prestador de servicios profesionales adscrito a la Segunda Visitaduría General de la CDHDF. • Moderador: David Mondragón Centeno, comisionado ciudadano del Info-DF.
17:30	<p>Mesa 4: Participación social, educación y cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Armando Hernández Cruz, presidente del TEDEF. • Dania Paola Ravel Cuevas, consejera del IEDF. • Gloria Ramírez Hernández, coordinadora de la Cátedra unesco de Derechos Humanos de la UNAM. • Álvaro García Zamora, director general de Análisis y Gestión del CCCEH. • José Francisco Bazán Angulo, enlace Territorial de la CDHDF. • Roberto Antonio Reyes Mondragón, visitador adjunto de Investigación de la CDHDF. • Moderador: Esteban Ángeles Cerón, presidente del CCCEH. <p>Mesa 5: La rendición de cuentas y el Sistema Nacional Anticorrupción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elsa Bibiana Peralta Hernández, comisionada Ciudadana del Info-DF. • Juan Pablo Noguez Cornejo, director de Auditoría en la ASCM. • Álvaro Rodríguez Doníz, director de Planeación y Prospectiva Estratégica del CCCEH. • Gabriel Avilés Morua, subdirector de Prevención, Control y Seguimiento de la Contraloría Interna de la CDHDF. • Leticia María González Velásquez, directora de la División de Ciencias Económicas y Sociales de la Unidad Regional Sur de la Universidad de Sonora. • Moderador: Arturo Vázquez Espinosa, titular de la Unidad Técnica Sustantiva de Fiscalización Especializada y de Asuntos Jurídicos de la ASCM. <p>Mesa 6: Transversalización de los derechos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • María Patricia Kurczyn Villalobos, comisionada del INAI. • Alejandro Pacheco Gómez, subcomisionado Jurídico de la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Hidalgo. • Adriana Montserrat Barrón Salinas, CDHDF. • David Gutiérrez Gallegos, Perspectiva Jurídica, A. C. • Aida Carabantes Morales, Perspectiva Jurídica, A. C. • Víctor Hugo Rodas, CDHDF. • Andrés Medina Guzmán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. • Moderador: Federico Armeaga Esquivel, primer visitador general de la Codhem.

Viernes 4 de septiembre de 2015	
EL NUEVO MODELO LEGAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	
9:00	<p>Panel de especialistas Joel Salas Suárez, comisionado del INAI. Renata Terrazas Tapia, investigadora de Fundar, Centro de Análisis Investigación. Guillermo Noriega, Colectivo por la Transparencia en México. Jesús Homero Flores Mier, presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública. Alejandro Torres Rogelio, comisionado ciudadano del Info-DF. Moderadora: Dania Paola Ravel Cuevas, consejera del IEDF.</p>
RETOS DE LA AUTONOMÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	
10:15	<p>Conferencia magistral Perla Gómez Gallardo, presidenta de la CDHDF.</p>
11:00	Receso
11:15	<p>Panel de especialistas Eduardo Rovelo Pico, contralor general del Distrito Federal. David Manuel Vega Vera, auditor superior de la ASCM. Héctor Pérez Pintor, secretario auxiliar en el Gabinete de Rectoría de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Moderador: Luis Wertman Zaslav, presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal y de la Red Nacional de Consejos Ciudadanos.</p>
12:30	Receso
12:45	<p>Conferencia magistral Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del INE.</p>
13:30	<p>Clausura y lectura de acuerdos Perla Gómez Gallardo, presidenta de la CDHDF. César Iván Astudillo Reyes, abogado general de la UNAM. Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del INE.</p>

Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.

Derechos humanos, seguridad y justicia
se terminó de editar en junio de 2016.

Para su composición se utilizaron los tipos
Goudy de 10.5:13, 9:11 y 8:10 puntos.

En el marco del Programa de Derechos Humanos
y Medio Ambiente y comprometida con la ecología y el cuidado
del planeta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
edita este material en versión electrónica para reducir
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos
y los problemas de contaminación.

**Comisión de Derechos Humanos
del Distrito Federal**

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte

Payta 632
col. Lindavista,
del. Gustavo A. Madero,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 815,
col. Jardines del Sur,
del. Xochimilco,
16050 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1755

Oriente

Campesinos 398,
col. Santa Isabel Industrial
del. Iztapalapa,
09820 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1754

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833

www.cd hdf.org.mx

