

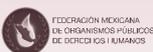


Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos

Los retos en materia de derechos humanos, autonomía universitaria, rendición de cuentas y combate a la corrupción e impunidad



En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos



DIRECTORIO CDHDF

PRESIDENTA

Perla Gómez Gallardo

CONSEJO

María Isabel Belausteguioitia Rius

José Alfonso Bouzas Ortíz

Tania Espinosa Sánchez

Lawrence Salomé Flores Ayvar

Juan Luis Gómez Jardón

Ileana Hidalgo Rioja

Nancy Pérez García

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Yolanda Ramírez Hernández

Segunda Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

Tercera Cecilia Santiago Loredo

Cuarta Clara Isabel González Barba

Quinta Horacio Toledo Martínez

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍA EJECUTIVA

Ivette Adriana Rosales Morales

DIRECCIONES GENERALES

Jurídica

Gabriel Santiago López

Quejas y Orientación

Ana Karina Ascencio Aguirre

Administración

Hilda Marina Concha Viloría

Comunicación por los Derechos Humanos

Angélica Pineda Bojórquez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Asuntos Legislativos y Evaluación

Federico Vera Pérez*

Educación por los Derechos Humanos

Rosío Arroyo Casanova

Seguimiento

María José López Lugo

Vinculación Estratégica

Christian Ibeth Huerta Dávila

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

Francisco Javier Conde González

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Zaira Wendoly Ortiz Cordero

COORDINACIONES

Tecnologías de Información y Comunicación

Darío Medina Ramírez

Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas

Rocío Angélica Quintana Rivera*

Servicio Profesional en Derechos Humanos

Raúl Einar Urbano Zetina

* Encargada(o) del despacho

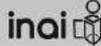


Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos

Los retos en materia de derechos humanos, autonomía universitaria, rendición de cuentas y combate a la corrupción e impunidad



En la CDHDF
cuidamos tus derechos



100 años
CENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN
MEXICANA



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: Karina Rosalía Flores Hernández,
Miguel Romero Sánchez y Roberto Chávez Rubio.

Primera edición, 2017

D. R. © 2017, 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	21
Relatoría del acto inaugural	27
<i>Hugo Alejandro Martínez Aguirre</i>	
Mensaje de bienvenida	29
<i>Perla Gómez Gallardo</i>	
Mensaje en representación de la Red OPAM	33
<i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	
Mensaje de inauguración	39
<i>Medardo Serna González</i>	
Relatoría de la primera conferencia magistral	43
<i>Diana Gutiérrez Tapia y César Jiménez Villegas</i>	
Relatoría del primer panel de especialistas	45
<i>Gabriel Avilés Morua y Alejandro Alcántara Madariaga</i>	
Conferencia magistral	49
Educación cívica y participación democrática	
<i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	

**Relatoría de la segunda conferencia magistral
y el segundo panel de especialistas 63**
Hortensia Robles Valadéz y Carlos de la Rosa Ariza

Conferencia magistral
Los aportes de la universidad pública para el fortalecimiento
de las defensorías del Pueblo 69
Guillermo Escobar Roca

**MESA DE REFLEXIÓN: GOBIERNO ABIERTO, ORGANISMOS PÚBLICOS
AUTÓNOMOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

Relatoría de la mesa de reflexión 75
Diana Gutiérrez Tapia y César Jiménez Villegas

Justicia abierta, un nuevo modelo de rendición de cuentas. 79
Armando Hernández Cruz

Gobierno abierto, la alternativa de fortalecimiento
de la función pública desde la perspectiva de los organismos
públicos autónomos 85
Álvaro García Zamora

El diálogo social como premisa de contenido a la estrategia
de gobierno abierto y de continuidad ejecutiva
para las reformas constitucionales de transparencia
y anticorrupción en los OPA 89
Álvaro Rodríguez Doniz

La visión de la transparencia y la rendición de cuentas
en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado
de Michoacán 2015 95
Gina Villanueva Pérez

Derechos humanos, legitimación y robustecimiento
de los OPAM 101
Rafael Andrés Nieto Göller

La sociedad del rendimiento y el ocaso de la participación
democrática 107
José Ignacio Torres Justiniani

Hacia un fortalecimiento del *ombudsman/ombudsperson*
en la efectiva protección de los derechos humanos en México . . . 113
Nadia Ivette Gutiérrez Hernández

Un observatorio electoral para un gobierno abierto 117
Alexandra Lykaris Carreño

MESA DE REFLEXIÓN: EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Relatoría de la mesa de reflexión 125
Carlos de la Rosa Ariza

Importancia del Sistema Institucional de Archivos para el
funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción 129
José Alberto Venegas Serna

El derecho humano a la rendición de cuentas objetiva
y uso debido de los recursos públicos. 135
Baltazar Pahuamba Rosas

El papel de la transparencia ante el Sistema Nacional
Anticorrupción (experiencias internacionales
de buenas prácticas) 141
Elsa Bibiana Peralta Hernández

El Sistema Nacional Anticorrupción 157
Juan Luis Gómez Jardón

De la importancia de la rendición de cuentas en México 165
Ana Guadalupe Olvera Arellano

Transparencia y rendición de cuentas como ejes
del combate a la corrupción 171
Arturo Vázquez Espinosa

MESA DE REFLEXIÓN: RETOS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Relatoría de la mesa de reflexión 175
Gabriel Avilés Morua y Alejandro Alcántara Madariaga

La autonomía universitaria y los derechos humanos 181
Lawrence Salomé Flores Ayvar

Reformas de ciencia y tecnología y su impacto
 en la autonomía universitaria. 187
David Mauricio Marañón Sáenz

Los derechos humanos en las universidades públicas
 y sus organismos defensores. Retos y prospectivas 191
Francisco Ramos Quiroz

La gratuidad de la educación frente a la autonomía
 de la Universidad Michoacana de San Nicolás de
 Hidalgo. 197
Jorge Álvarez Banderas

MESA DE REFLEXIÓN: DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS
DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS Y LAS UNIVERSIDADES
PÚBLICAS AUTÓNOMAS

Relatoría de la mesa de reflexión 205
Diana Gutiérrez Tapia y César Jiménez Villegas

Límites y excepciones al derecho de autor en beneficio
 del conocimiento abierto (*open knowledge*): colaboración
 con la educación, la cultura y la información 209
Rafael Ríos Nuño

El papel de los *think tanks* de las universidades públicas
 autónomas en México la asignatura pendiente
 de vinculación y desarrollo. 217
Edén Alonso Martínez Méndez

El parque científico y la economía del conocimiento
 como ejemplo de buenas prácticas y políticas públicas 223
Iván Agustín Salinas Peña y Lydia Raesfeld

Diseño de políticas públicas y participación ciudadana
 El caso del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado
 de Hidalgo 227
Analinn Rivera Delgado

**MESA DE REFLEXIÓN: TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN
 Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

Relatoría de la mesa de reflexión 235
Hugo Alejandro Martínez Aguirre

Acceso y protección de datos personales en posesión
 de los Organismos Públicos Autónomos para el pleno
 ejercicio de la autodeterminación informativa 237
Dolores Adriana Pérez Márquez

Transparencia y rendición de cuentas como
 derechos humanos 243
Ileana Hidalgo Rioja

¿El derecho de réplica es una amenaza a la libertad
 de expresión? 251
Carlos de la Rosa Ariza

La transparencia, acceso a la información y protección
 de datos personales en el ámbito judicial;
 el reto de las versiones públicas 261
Paola Yazmín de la Rosa Toledo

Vital tener leyes de fiscalización para transparentar
 los convenios de publicidad oficial, que legitimen
 la participación social y la democracia 265
Alfa Luz María Pérez Carreño

La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y su proceso de armonización en el ámbito estatal 271
Elsa Bibiana Peralta Hernández

La inclusión de la autorregulación vinculante sobre protección de datos personales en el Proyecto de Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados. 273
Natalia Mendoza Servín

Limitaciones en el proceso de cambio de las obligaciones de transparencia en las administraciones locales del sur del Estado de Sonora; la experiencia del Municipio de Navojoa Sonora 277
Ana Luz Aguilar González, Miriam Guadalupe Esquer Gocobachi y Karen Cecilia Aragón Arredondo

MESA DE REFLEXIÓN: PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA, DERECHOS HUMANOS Y EDUCACIÓN CÍVICA

Relatoría de la mesa de reflexión 283
Gabriel Avilés Morua y Alejandro Alcántara Madariaga

Los derechos político electorales de las personas con discapacidad 291
Yurisha Andrade Morales

Inclusión de las personas con discapacidad en la vida política 297
María del Carmen Carreón Castro

Derechos humanos y paridad de género en la integración de los organismos públicos autónomos del estado de Michoacán 303
Lucía Villalón Alejo

La autonomía universitaria en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, a cien años de su fundación. 311
Andrés Medina Guzmán

La importancia de la víctima para los cambios jurídicos	317
<i>Jorge Eduardo Ortiz García</i>	
La participación ciudadana: un camino hacia una democracia efectiva	323
<i>Yadira Ornelas García</i>	
Motivar para participar.	331
<i>Oscar Gibrán Mendoza Ibarra</i>	
De la educación cívica a la educación ciudadana, con enfoque de derechos humanos	337
<i>Gloria Ramírez Hernández</i>	
Transversalización de los derechos humanos de las mujeres y su aplicación en las políticas públicas contra la violencia de género en Michoacán	341
<i>Sayda Yadira Blanco Morfín</i>	
Relatoría del tercer panel de especialistas	347
<i>Hugo Alejandro Martínez Aguirre</i>	
Relatoría de la tercera conferencia magistral	351
<i>Diana Gutiérrez Tapia y César Jiménez Villegas</i>	
Conferencia magistral	
Transparencia, rendición de cuentas, Sistema Nacional Anticorrupción y combate a la impunidad	353
<i>María de Lourdes Morales Canales</i>	
Relatoría del cuarto panel de especialistas	365
<i>Hortensia Robles Valadéz y Carlos de la Rosa Ariza</i>	
Relatoría de la cuarta conferencia magistral.	367
<i>Gabriel Avilés Morua y Alejandro Alcántara Madariaga</i>	

Conferencia magistral

Retos en materia de rendición de cuentas y combate
a la corrupción 371
Carlos Hernández Vázquez

Mensaje en representación de los organismos convocantes 381
Elsa Bibiana Peralta Hernández

ANEXOS

**Acuerdos del Decimoprimer Congreso Nacional
de Organismos Públicos Autónomos de México 385**

Programa interno 387

Presentación

*Perla Gómez Gallardo**

Se cumple un ciclo más en la historia de los congresos nacionales de la Red de organismos públicos autónomos de México (Red OPAM). El proceso iniciado con la planeación, y que alcanzó su razón de ser en la conjunción de ideas vertidas en Morelia, Michoacán, durante dos días de trabajo, en octubre de 2016, se cierra con la edición de las presentes memorias, que dan testimonio de todos los temas y las reflexiones ahí expuestos.

Hoy toca presentar el trabajo de documentación vía la palabra escrita, la función editorial, donde queda el testimonio consultable de las experiencias vividas durante el Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México, que se llevó a cabo en la histórica ciudad de Morelia, en las instalaciones del Centro Cultural Universitario de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en el inicio de los festejos por el primer centenario de su autonomía, y que tuvo como encabezado Los retos en materia de derechos humanos, autonomía universitaria, rendición de cuentas y combate a la corrupción e impunidad.

El objetivo primordial para este ejercicio integral de planeación, organización, realización y documentación ha sido consolidar la Red OPAM, en la cual se agrupan organismos defensores de los derechos humanos; institutos y tribunales electorales; órganos garantes de la transparencia, el acceso a la información pública, la protección de datos personales y la rendición de cuentas; organismos evaluadores y reguladores; órganos fiscalizadores y universidades.

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

Compartimos principios y valores, como el compromiso con el respeto a los derechos humanos, la erradicación de la discriminación, la igualdad de género, la transparencia, la rendición de cuentas, el impulso a la educación, el comportamiento ético, la protección de grupos vulnerables, una actitud de servicio y la plena observancia del Estado de derecho. La máxima en ese sentido ha sido que el establecimiento de la autonomía no es una fase conclusiva, al reconocimiento debe seguir una ardua tarea de transformación, consolidación y resultados, en la que este tipo de instrumentos resultan de gran utilidad.

Desde luego, la historia no se detiene. El 2016 cerró con incertidumbres y con la expectativa de tener que enfrentar retos aún mayores a los que ya se tenían en cuenta. Perspectivas que se compartieron apenas hace unos meses en Michoacán como una posibilidad, pero al momento de escribir estas líneas ya cobran una inminencia y una relevancia difícil de ignorar, aunado a las complejas circunstancias que han marcado el inicio de 2017, tanto en nuestro país como en el ámbito internacional.

No es menor recordar que, al tiempo de presentar estas memorias, se cumplen 100 años de la promulgación de nuestra Carta Magna. Esto es muy significativo para todas y todos. Es relevante para los organismos públicos autónomos del país porque, aunque la existencia de éstos se debe a reformas relativamente muy recientes, producto de una evolución de conceptos que en el origen hubieran sido impensables hasta para los teóricos más aventurados, hemos de reconocer que los constituyentes de 1917 nos legaron los insumos esenciales para la construcción: un texto con ideas y conceptos de vanguardia, muchos de ellos ampliados y que son el germen de lo que hoy nos parecen avances muy apreciados en derechos humanos, democracia, transparencia y rendición de cuentas. Es así que el nacimiento de los organismos autónomos sólo pudo ser posible en el marco de nuestra Constitución centenaria. Y las reformas a la misma, han sido tema frecuente en estos 11 años de encuentro e intercambio de experiencias, lo que reafirma nuestra estrecha vinculación.

Una vez más, quedan ustedes invitadas e invitados a revivir las experiencias del Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México, a través del presente ejercicio editorial, que reúne textos de conferencias, paneles y ponencias, así como las relatorías aportadas por nuestras colaboradoras y colaboradores, con la intención de invitarles a nuestra próxima cita, en 2017, para seguir definiendo y enfrentando retos.

Relatoría general

*Hugo Manlio Huerta Díaz de León**

El Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos se celebró en la ciudad de Morelia, Michoacán, los días 17 y 18 de octubre de 2016, en el marco del inicio de los festejos por el primer Centenario de existencia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) –anfitriona principal de este evento–, y cuyo tema este año fue: Los retos en materia de derechos humanos, autonomía universitaria, rendición de cuentas y combate a la corrupción e impunidad.

En los trabajos se contó con un registro de 569 personas, provenientes de diversas instancias públicas federales y estatales, instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil, interesadas en reflexionar, analizar y discutir en torno a los derechos humanos, la autonomía universitaria, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, el gobierno abierto y la participación democrática, de acuerdo con los ejes de análisis planteados en la convocatoria. Asimismo, tuvo una asistencia promedio de 249 personas por conferencia o panel y 76 personas por mesa de reflexión.

En su dinámica, el evento constó de cuatro conferencias magistrales a cargo de igual número de expositores; cuatro paneles de especialistas, con 16 panelistas; seis mesas de reflexión temática, con 40 ponentes, en materia de gobierno abierto, organismos públicos autónomos y rendición de cuentas; sistema nacional anticorrupción; autonomía universitaria; diseño de políticas públicas a través de universidades y organismos públicos autónomos; transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como participación democrática, derechos humanos y educación cívica, y una Feria de Materiales; todo

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

ello con el apoyo de 11 moderadoras y moderadores, y decenas de personas colaboradoras, que estuvieron siempre atentas a las necesidades de tan complejo evento.

Las modalidades establecidas permitieron a participantes y asistentes cumplir con el propósito de analizar con amplitud el proceso de construcción del Sistema Nacional Anticorrupción, el fortalecimiento de la autonomía de las universidades y organismos que gozan de este atributo, su incidencia en la articulación de mejores políticas públicas en todos los ámbitos, así como el fortalecimiento de la participación democrática, con base en la educación cívica y desde la perspectiva del pleno respeto a los derechos humanos, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la impunidad, en un escenario complejo, en el que las cargas presupuestales aparecen como uno de los principales retos y respecto del que, afortunadamente, la mayoría de las voces en este foro concluyen que no será un obstáculo insalvable como no lo ha sido en el pasado.

El evento inaugural contó con la participación de Medardo Serna González, rector de la UMSNH; Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Instituto Nacional Electoral; Perla Gómez Gallardo, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); Orépani García Rodríguez, director general de Desarrollo e Investigación Educativa, en representación de Silvano Aureoles Conejo, gobernador del estado de Michoacán, y Jesús Ávalos Plata, secretario del Ayuntamiento de Morelia, con la representación de Alfonso Jesús Martínez Alcázar, presidente municipal de Morelia.

En la primera conferencia magistral, Lorenzo Córdova Vianello señaló que el déficit de ciudadanía o cultura cívica que se vive en el país es un tema estructural que involucra a todos los organismos autónomos en distintos grados, al ser un problema que aqueja a los diferentes ámbitos de la convivencia pública y social en el contexto democrático.

El primer panel de especialistas abordó el tema de la importancia de la autonomía universitaria para consolidar la educación superior en el siglo XXI, y contó con la participación de Medardo Serna González, rector de la UMSNH; Salvador Vega y León, rector de la Universidad Autónoma Metropolitana; y Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén. Del intercambio de experiencias relatadas se destacaron relevantes puntos de vista; tanto en la experiencia española como en la mexicana se ha manifestado la importancia de la autonomía universitaria en la construcción y el diseño de la educación superior en el siglo XXI.

En esa temática a la que este Decimoprimer Congreso de la Red OPAM dedica una buena parte de sus reflexiones, la segunda conferencia magistral “Los aportes de la universidad pública para el fortalecimiento de las defensorías del pueblo”, a cargo de Guillermo Escobar Roca, director del área de cooperación del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, de la Fundación General de la Universidad de Alcalá, fue el conducto de exposición de las circunstancias, a veces problemáticas, comunes a las universidades públicas y a las defensorías del pueblo, o comisiones de derechos humanos, en cuanto a sus recursos financieros, la elección de sus titulares, y la gran importancia que juegan en el ámbito de los contrapesos con el poder político dentro del ámbito de acción no vinculante.

El siguiente panel de especialistas encauzó la temática del congreso hacia otra de sus vertientes: El reto de los derechos humanos y el combate a la impunidad. Este panel contó con la participación de Luis de la Barreda Solórzano, coordinador del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Marco Alejandro Hernández Legaspi, director general de Vinculación Interinstitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Rosío Arroyo Casanova, directora ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos de la CDHDF, en representación de Perla Gómez Gallardo, quienes intercambiaron opiniones concretas respecto del reto que significa el combate a la impunidad y la vigencia de los derechos humanos como parámetro de referencia en el desarrollo de la vida democrática del país.

Por la tarde de ese primer día dieron inicio las mesas de reflexión. La primera de éstas fue Gobierno abierto, organismos públicos autónomos y rendición de cuentas, la cual contó con la participación de Armando Hernández Cruz, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal; Álvaro García Zamora, director general de Sistemas de Información y Observatorios Ciudadanos del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo; Álvaro Rodríguez Doniz, director de Planeación y Prospectivas Estratégicas del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo; Gina Villanueva Pérez, profesora de asignatura B en la UMSNH; Rafael Andrés Nieto Göller, docente investigador de la Universidad Simón Bolívar México; José Ignacio Torres Justianini, profesor de cátedra del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; Nadia Ivette Gutiérrez Hernández, abogada, y Alexandra Lykaris Carreño, estudiante de maestría

de la UMSNH. En esta mesa se coincidió en que la justicia abierta puede entenderse como el fomento a la transparencia, la protección de derechos, a la rendición de cuentas y a la cultura democrática, término que se encuentra relacionado con los conceptos de *democracia abierta* o *parlamento abierto*.

En la segunda mesa de reflexión, El sistema nacional anticorrupción, participaron Juan Luis Gómez Jardón, consejero de la CDHDF; Elsa Bibiana Peralta Hernández, comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF); José Alberto Venegas Serna, jefe del Departamento de Archivo y enlace en materia de protección de datos personales de la CDHDF; y Baltazar Pahuamba Rosas, abogado y profesor de la UNAM. En esta reunión se analizaron distintos tópicos concernientes al recién creado entramado –que se deriva de la reforma constitucional– de un tema que dará sus frutos en el futuro inmediato, pero que depende de la implementación de una infraestructura de la que no se han terminado de dar todos los pasos necesarios, pero en la que la sociedad tiene encomendada una misión vital, y en la que los organismos públicos autónomos juegan un papel relevante.

En la tercera mesa, Retos de la autonomía universitaria, se contó con las intervenciones de Lawrence Salomé Flores Ayvar, consejero de la CDHDF; David Mauricio Marañón Sáenz, asesor jurídico de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; Francisco Ramos Quiroz, defensor titular de la Defensoría de los Derechos Humanos Universitarios Nicolaitas, y Jorge Álvarez Banderas, profesor e investigador de tiempo completo de la UMSNH. En este foro se efectuó un análisis, entre otros temas, del concepto *autonomía universitaria*, haciendo nexos con la normativa interna, lo que cobra especial importancia al tratarse de entes autónomos, pero que han de buscar la elevación a los estándares internacionales, sin que eso llegue a significar disminución de la tan ponderada autonomía.

En la segunda ronda de exposiciones tuvo efecto la cuarta mesa de reflexión, Diseño de políticas públicas a través de organismos y universidades públicas autónomas, se contó con la participación de Edén Alonso Martínez Méndez, presidente de la Iniciativa para la Integración Latinoamericana, A. C.; Rafael Ríos Nuño, asesor jurídico en la Coordinación de Transparencia y Archivo General de la Universidad de Guadalajara; Iván Agustín Salinas Peña, titular de Asuntos Jurídicos del Parque Científico y Tecnológico de la Universidad Autónoma del

Estado de Hidalgo; Analinn Rivera Delgado, subdirectora de Investigación Sociopolítica del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo; y Gerardo Andrés Herrera Pérez, coordinador de Estudios, Divulgación y Capacitación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán. Uno de los temas concurrentes en este espacio fue el del papel de los llamados *think tanks*¹ en nuestro país. Además se abordaron temas de derechos de autor en relación con las excepciones en beneficio del interés general, la necesidad de contar con una economía basada en el conocimiento y el diseño de políticas públicas y participación ciudadana.

En la mesa de reflexión Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales pudimos escuchar las ponencias de Dolores Adriana Pérez Márquez, profesora de la Universidad Tecnológica Latinoamericana; Ileana Hidalgo Rioja, consejera de la CDHDF; Carlos de la Rosa Ariza, visitador adjunto de Apoyo de Investigación de la CDHDF; Paola Yazmín de la Rosa Toledo y Alfa Luz María Pérez Carreño, ambas servidoras públicas del Poder Judicial del Estado de Michoacán. Ahí pudimos escuchar las inquietudes en torno al tema del derecho de réplica como posible limitante al derecho de libertad de expresión, así como los posibles retos que implica la Ley General de Transparencia para las adecuaciones locales; la necesidad de la inminente Ley de datos y las versiones públicas de expedientes judiciales.

La sexta mesa, Participación democrática, derechos humanos y educación cívica tuvo la intervención de Yurisha Andrade Morales, consejera del Instituto Electoral de Michoacán (IEM), María del Carmen Carreón Castro, magistrada en el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), Lucía Villalón Alejo, secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán; Andrés Medina Guzmán, maestro en derecho procesal de la UMSNH; Jorge Eduardo Ortiz García, licenciado en Derecho por la UMSNH; Yadira Ornelas García y Oscar Gibrán Mendoza Ibarra, ambos estudiantes de postgrado en la UMSNH. En este foro se intercambiaron conceptos relacionados con la importancia de la víctima, los derechos político-electorales de las personas con discapacidad y su inclusión en la vida pública, así como los derechos humanos relacionados con la educación cívica y la participación ciudadana.

¹ *Think tanks*: “Laboratorio de ideas”.

El segundo día de trabajos del congreso fue abierto con un panel de especialistas denominado Transparencia, acceso a la información y datos personales, en el que escuchamos las aportaciones de Mucio Israel Hernández Guerrero, comisionado ciudadano presidente del Info-DF; Ulises Merino García, comisionado presidente del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Itaimich); Alfonso Oñate Laborde, presidente de la Academia Mexicana de Protección de Datos Personales; Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAIP) y Olga González Martínez, consejera electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Este panel trajo al escenario la preocupación por la minuta que ahora se estudia en la Cámara de Diputados respecto de la Ley General de Protección de Datos Personales, en la que pudieran no verse reflejados los últimos avances en la materia, los cuales ya se integran en la legislación europea; conceptos como autodeterminación informativa, derecho al olvido, consentimiento, siguen siendo tópicos que se plantean y replantean; igualmente el tema de la titularidad y terminación del derecho a la protección de los datos personales cuando el titular ha fallecido. Asimismo, el tema de las redes sociales y los jóvenes sigue siendo un terreno en el que la prevención y las campañas de concientización jugarán el papel más importante para la protección y la apropiación de este derecho fundamental.

La tercera conferencia magistral, a cargo de María de Lourdes Morales Canales, coordinadora de la Red por la Rendición de Cuentas, sirvió de marco para una amplia exposición del Sistema Nacional Anticorrupción, sus alcances, retos, limitaciones, expectativas y, especialmente, asuntos pendientes.

Y así, de inmediato el cuarto panel de especialistas, Rendición de cuentas y Sistema Nacional Anticorrupción, tuvo como invitados para verter sus opiniones a Omar González Vera, director general de Auditoría de Desempeño a Gobiernos y Finanzas de la Auditoría Superior de la Federación; Enrique Cárdenas Sánchez, coordinador del Grupo de Expertos Participantes en la Elaboración de la Iniciativa de Ley 3 de 3; y a José Izcóatl Bautista Bello, contralor interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Aquí se planteó, entre otros asuntos muy importantes, la necesidad de que el derecho a la buena administración pública sea considerado como un derecho humano.

La cuarta conferencia magistral fue presentada por Carlos Hernández Vázquez, coordinador de Proyectos Anticorrupción de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito para México, Centroamérica y el Caribe. Destacó que la comunidad internacional está consciente de que la corrupción es uno de los obstáculos que están impidiendo el desarrollo mundial y que una medida para afrontarlo sería coordinar a todos los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos y al sistema nacional anticorrupción, lo cual ayudaría a reconstruir el tejido social de confianza hacia las y los menos favorecidos.

Y fue así como se llegó al final de los trabajos del Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, dando paso a los mensajes por parte de los organismos convocantes y a la lectura de los Acuerdos de Morelia. Al medio día, Ramón Hernández Reyes, consejero presidente del IEM, en representación del rector de la UMSNH, Medardo Serna González, hizo la clausura oficial.

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 del 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 del Estado de Guanajuato.		

Tercer Congreso	San Luis Potosí	12, 13 y 14 de junio de 2008
Autonomía, gestión y rendición de cuentas	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 del Estado de Guanajuato. Universidad Autónoma de San Luis Potosí.		

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

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

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

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

Octavo Congreso	Pachuca	8 y 9 de agosto de 2013
La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA	23 entidades federativas	756 asistentes
<p>Convocantes:</p> <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 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>		

Décimo Congreso	Ciudad de México	3 y 4 de septiembre de 2015
Derechos humanos, seguridad y justicia	32 entidades federativas	715 asistentes
<p>Convocantes:</p> <p>Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</p> <p>Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.</p> <p>Instituto Nacional Electoral.</p> <p>Instituto Electoral del Distrito Federal.</p> <p>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.</p> <p>Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.</p> <p>Red Nacional de Consejos Ciudadanos.</p> <p>Universidad Autónoma Metropolitana.</p> <p>Universidad Nacional Autónoma de México.</p> <p>Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.</p> <p>Auditoría Superior de la Ciudad de México.</p> <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.</p> <p>Instituto Federal de Telecomunicaciones.</p> <p>Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.</p> <p>Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.</p>		

Relatoría del acto inaugural

*Hugo Alejandro Martínez Aguirre**

Los trabajos del Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México comenzaron formalmente con el evento inaugural celebrado en el auditorio del Centro Cultural Universitario de la ciudad de Morelia, a las 9:00 horas del lunes 17 de octubre de 2016, con la ejecución del Himno Nacional Mexicano, a cargo de la Banda de Guerra de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH). En el presídium estuvieron Medardo Serna González, rector de la UMSNH; Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Instituto Nacional Electoral; Perla Gómez Gallardo, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Orépani García Rodríguez, director general de Desarrollo e Investigación Educativa, en representación de Silvano Aureoles Conejo, gobernador constitucional del estado de Michoacán, y Jesús Ávalos Plata, secretario del Ayuntamiento de Morelia, con la representación de Alfonso Jesús Martínez Alcázar, presidente municipal de Morelia. Fue este último quien pronunció las primeras palabras de bienvenida, y señaló que, aun ante circunstancias que atentan contra la autonomía política y financiera de los organismos públicos autónomos –esto con referencia al tema de la designación de los titulares de dichos organismos y al de la insuficiencia presupuestal–, los congresos como éste son necesarios. El encuentro periódico de las y los expertos en la teoría y la práctica de los quehaceres institucionales relacionados con la defensa de derechos primordiales promete abonar al fortalecimiento de la autonomía de tales instancias.

Por su parte, Perla Gómez Gallardo hizo un breve recuento histórico en materia de derechos humanos y de los congresos de la Red OPAM;

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

además llamó la atención hacia la redefinición de los papeles que tendrán los organismos públicos autónomos, y a los derechos de las y los ciudadanos vía la Constitución Política de la Ciudad de México, que a la fecha de este Congreso se encuentra bajo el análisis de quienes habrán de aprobarla.

Enseguida, Lorenzo Córdova Vianello indicó que un reto importante, aparte de los asuntos señalados por el secretario del Ayuntamiento de Morelia, Jesús Ávalos, es de índole cultural, pues se está todavía ante el descrédito de lo público, que afecta prácticamente a toda esta esfera sin importar que se trate de la administración pública, los legisladores, los jueces y los organismos autónomos. Para la ciudadanía todos son casi lo mismo y en todos cae el peso del descrédito. Indicó que sin que se trate de una fórmula mágica, hoy la cultura cívica es de suma importancia.

Orépani García Rodríguez manifestó el gusto de tener en el estado de Michoacán la celebración del Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México y particularmente en la Universidad Michoacana, pieza fundamental en la historia de la autonomía universitaria.

A continuación, Medardo Serna González, rector de la UMSNH, recibió a nombre de dicha casa de estudios una placa de reconocimiento otorgado por la CDHDF, de manos de Perla Gómez Gallardo, y una más del Tribunal Electoral del Distrito Federal, de parte de su magistrado presidente, Armando Hernández Cruz. Todo esto en el marco de los preparativos para la celebración del centenario de la fundación de dicha universidad y como reconocimiento a sus aportaciones al estado de Michoacán, a México y al mundo.

Acto seguido, Medardo Serna González agradeció la deferencia de las instituciones, celebró la presencia y colaboración de la Red OPAM y, asimismo, saludó a las personas reunidas, entre ellas a titulares de organismos públicos autónomos michoacanos. Hizo hincapié en la aportación inédita para el congreso del tema de la autonomía universitaria, considerando el bien que hace al país la educación superior pública de calidad y los embates de agentes políticos a los que se expone. Recordó que el bien público –por el que hay que esforzarse– estuvo en la mente, en el discurso y en la acción de don Vasco de Quiroga, fundador del colegio, que tiempo después fue la piedra angular para la formación de la UMSNH. Señaló que el bien público debe ser el objetivo en las acciones institucionales, incluida la vida universitaria. Finalmente, el rector Serna González dio inicio formal a los trabajos del Decimo-primero Congreso Nacional de OPAM.

Mensaje de bienvenida

*Perla Gómez Gallardo**

Es un honor estar en esta cuna de héroes, crisol de pensadores, que representa la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

En el año 2003, cinco organismos públicos de derechos humanos emprendieron juntos varias acciones orientadas a la profesionalización de sus labores y a la búsqueda de mecanismos de financiamiento internacional para impulsar su fortalecimiento institucional. La fundación McArthur y la Comisión Europea reconocieron la importancia y consistencia de este proyecto y en su momento decidieron apoyarlo incluso económicamente. En esta primera etapa se constituyeron las redes de educación y defensa de derechos humanos, se editaron materiales técnicos y de divulgación en la materia y se impartió un curso de alta formación en derechos humanos que, además de elevar los niveles de especialización, también facilitó la interacción con otras instituciones públicas y no gubernamentales, y permitió estrechar vínculos con reconocidos especialistas nacionales e internacionales. Estas experiencias únicas en su tipo alimentaron la agenda temática con cuestiones capitales, como el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera, la formación y actualización permanente de las y los servidores públicos, la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento, y en particular la consolidación de la autonomía e independencia de los organismos involucrados con instituciones de Estado para su mejor funcionamiento.

De esta forma, en 2006, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, convencidas de la importancia de la autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas en el estado democrático

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

de derecho, llevaron a cabo el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos con el apoyo de los organismos públicos de derechos humanos de Guerrero, San Luis Potosí y Sinaloa, en el que se abordaron temas de autonomía, gestión y rendición de cuentas. A lo largo de 10 años y un número similar de congresos nacionales, la Red de Organismos Públicos Autónomos de México, con la suma de todos los actores de la autonomía en México –tanto locales como federales– se han ensanchado y consolidado como el principal espacio integrador de las instituciones garantes a través de encuentros plurales abiertos y nutridos como el que hoy nos convoca, lo que permite a sus integrantes, a miembros de la academia y a la sociedad en general, intercambiar opiniones, experiencias y propuestas, con el propósito de reflexionar y profundizar sobre el papel de los organismos públicos autónomos y su incidencia en la implementación de políticas públicas incluyentes y de protección para la construcción de una verdadera cultura democrática, vigilante del actuar gubernamental y el pleno respeto a los derechos humanos.

Resultado del debate, análisis y acuerdo, los organismos públicos autónomos hemos podido generar sinergias, instrumentar acciones útiles para fortalecer la autonomía, proteger los derechos humanos, impulsar la transparencia y la rendición de cuentas; consolidar el Estado democrático; difundir el conocimiento y sortear obstáculos comunes, lo que da sentido y continuidad a tan importante esfuerzo.

En el mismo periodo, hemos sido testigos de importantes cambios y transformaciones tanto en los organismos públicos autónomos como en su marco constitucional de actuación, incluyendo la creación de nuevas instituciones y sistemas de articulación. Cambios que las y los asistentes a cada congreso hemos abordado con atención y profunda responsabilidad. Cambios que, en función del contexto en que suceden, representan oportunidades, pero también riesgos. Cambios que obligan a reflexionar y a pronunciarse sin ambages.

Los tiempos que vive México, caracterizados por una violencia que no cesa, una latente crisis de derechos humanos; el resurgimiento de escenarios de intolerancia que creíamos superados y una difícil situación económica, exigen un mayor esfuerzo de nuestra parte para visibilizar los problemas que nos aquejan e ir más allá del cumplimiento de la tarea que a cada uno nos toca, garantizando la progresividad de los derechos adquiridos y vigilando que no avance la tentación de los retrocesos ni se soslaye la perspectiva de género.

En este escenario, la propuesta de cambiar la naturaleza del órgano garante en materia de derechos humanos, en el ámbito de la Ciudad de México, obliga a hacer una revisión profunda del proyecto constitucional y del andamiaje necesario a efecto de prever un impacto en el sistema no jurisdiccional de los derechos humanos dada su posición como referente nacional.

Por lo anterior, en el marco de este espléndido foro, y como parte de la Red OPAM, reitero que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal estará vigilante y sobre todo propositiva respecto de dicho debate, pero siempre con el compromiso irrenunciable de consolidar el sistema no jurisdiccional de los derechos humanos, con base en los más altos estándares internacionales, las mejores prácticas y la propia razón de ser de los organismos defensores de los derechos humanos y, en su caso, defenderlos hasta las últimas consecuencias de embates que van desde campañas de descalificación hasta estratagemas judiciales por parte de quienes sólo pretenden debilitar a instituciones incómodas para ciertos intereses arbitrarios, que se resisten a transitar hacia un verdadero Estado democrático de derecho, en el que se reconozcan y garanticen las libertades de todas las personas.

De igual forma, habremos de insistir en la necesidad de garantizar constitucional y orgánicamente la autonomía de los órganos públicos autónomos y su función de contrapeso con los poderes, así como garantizar la autonomía funcional de los órganos internos de control y su vinculación con el sistema anticorrupción sin comprometer la de los organismos públicos autónomos. En ese sentido, es preciso vigilar que las limitaciones presupuestales en escenarios de crisis, corrupción y desconfianza hacia las instituciones no se traduzcan en una afectación directa al papel de contrapeso y la autonomía de los organismos y las universidades públicas a quienes el marco jurídico constitucional y legal concede este atributo sin que tampoco retarden la instrumentación de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, rendición de cuentas y defensa de los derechos humanos en perjuicio de una sociedad que en todos lados se muestra cada vez más agraviada y polarizada.

Finalmente, las universidades y los organismos públicos autónomos debemos reforzar nuestro papel en materia de transversalización de derechos e incidencia en políticas públicas, y para ello resulta vital que en estos dos días de trabajo nos ayudemos y coordinemos mejor para que nuestro mensaje realmente llegue a las personas y surta efectos ante

escenarios que creíamos superados y que obligan a salir con más fuerza a defender y rendir cuentas.

Como señalé el año pasado en la Ciudad de México, durante la inauguración del Décimo Congreso, el reto es grande y los organismos públicos autónomos tenemos la misión de consolidar la confianza de las personas en las instituciones democráticas. Nos une la tarea de garantizar el respeto pleno de los derechos humanos, la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, la autonomía universitaria y el ejercicio democrático. Seguramente el compartir experiencias y desafíos ayudará a que acuda un mejor futuro en el que los organismos públicos autónomos y la sociedad colaboren intensamente para impulsar un mejor ejercicio del poder público.

A nombre de los organismos anfitriones y de los convocantes, y agradeciendo la generosidad siempre de los ponentes y las ponentes, quienes van a estar sumadas a las diversas mesas de trabajo, esperamos que este evento y los acuerdos que del mismo resulten sean un ejemplo de lo que podemos lograr trabajando articuladamente para el fortalecimiento de nuestras instituciones, en favor de la sociedad y, sobre todo, de México.

Muchas gracias.

Mensaje en representación de la Red OPAM

*Lorenzo Córdova Vianello**

Agradezco mucho a los organismos de la Red OPAM que me hayan dado la oportunidad de participar en la inauguración de este Decimoprimer Congreso Nacional con la representación de la Red.

Estoy convencido de que la deliberación informada, no sólo **contribuye** a la vida democrática, sino que ayuda a una mejor comprensión del cambiante contexto en el que los organismos públicos autónomos tenemos que cumplir con las responsabilidades legales y, en su caso, constitucionales que nos han sido encomendadas.

A principios de los años noventa la transformación estructural de la economía y de la política favoreció un cambio en el andamiaje electoral e institucional en general de nuestro país, del que se derivó la primera generación de organismos autónomos de México. Así, la creación en primera instancia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que no nació como un organismo considerado autónomo, pero que a lo largo de la década de 1990 consolidaría su autonomía y marcaría la ruta para que los organismos de garantía de los derechos humanos en el plano local siguieran este camino. El Banco de México, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral representaron una opción de nuestra ingeniería constitucional con la finalidad de dar garantías a todos los actores nacionales económicos y políticos de que las medidas tomadas en materia de derechos humanos, política monetaria, la organización de las elecciones –como decía– no serían coyunturales y que las decisiones de estos organismos tendrían independencia y estabilidad en el largo plazo sin importar qué fuerza política estuviera en el poder.

* Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral.

Los organismos considerados autónomos nacen asumiendo muchas de las funciones que habían estado en la órbita del Poder Ejecutivo. No hay que olvidar que el proceso de democratización pasó por horizontalizar y distribuir muchas de las funciones de control y de garantía que antes concentraba el Poder Ejecutivo. El proceso de democratización pasó inevitablemente por una lógica de dismantelación del poder que había logrado concentrar el presidencialismo en nuestro país y se encauzó, entre otras vías, por la construcción y profusión de organismos autónomos. La erosión del poder presidencial trajo como una consecuencia, hay que reconocerlo, no querida, el surgimiento y la centralidad de nuevos poderes políticos locales, hasta entonces subordinados a la figura presidencial, frente a los cuales la existencia de controles y garantías límites del poder, y con ello la centralidad de los organismos autónomos en el plano local, se volvía indispensable.

Con el tiempo, el desempeño de los organismos autónomos contribuyó a la estabilidad del país y al proceso de cambio político, a la certeza de electores, en la competencia democrática por el poder político y de los individuos en la defensa de sus derechos para evitar la impunidad e inhibir actos arbitrarios de las autoridades. Permítanme decirlo así: el surgimiento de los organismos autónomos es producto de la democratización de nuestro país y de la necesidad de darle credibilidad a las autoridades del Estado mexicano, de respetar los derechos fundamentales y de un cumplimiento cabal de nuestras leyes. Es por ello que el fortalecimiento de los organismos autónomos pasa, en buena medida, por su eficacia y por su apego a la legalidad. De ahí la necesidad de debatir y clarificar los principales obstáculos, los retos, los desafíos que enfrentamos hacia el futuro, ya que esto inevitablemente terminará por repercutir en la recreación de la convivencia democrática.

La complejidad del contexto en que operamos los órganos autónomos se observa en la intensidad del trabajo que están teniendo tanto las instancias de procuración de justicia, en vías de autonomizarse, como la defensa de los derechos humanos a partir del agravamiento de los problemas estructurales de marginación, pobreza y desigualdad que afectan a nuestra sociedad, así como los desafíos que en el plano electoral, la nueva realidad política, la nueva realidad social, ha revelado.

Y aunque no quisiera ser pesimista –de hecho no lo soy, pero creo que tenemos una cuesta muy empinada enfrente–, de seguir como vamos, si no levantamos la mirada y pensamos en el futuro próximo, el contexto para el desempeño de los organismos autónomos puede

agravarse y el cumplimiento de nuestras atribuciones puede enfrentar mayores obstáculos que en el pasado. No se trata solamente de la insuficiencia de recursos económicos en tiempo de un estancamiento de nuestra economía que lleva ya décadas. No se trata solamente de las restricciones que implica el paquete presupuestario del próximo año. Se trata de la reivindicación de nuestra autonomía frente a todos los poderes; de nuestra independencia frente a los actores políticos, pero se trata también de un desafío que tiene que ver con la dimensión cultural. Me explico.

Esta complejidad se manifiesta bajo el aprecio que la sociedad tiene por las instituciones en general, incluyendo a los organismos autónomos. Todos los organismos autónomos, no importa que se trate de la defensa de los derechos humanos, de instancias electorales, de transparencia y de otros entes de garantías, todos sin lugar a dudas dependemos de la credibilidad pública. Nuestra fortaleza, como entes de control del poder y de garantía de los derechos depende de la credibilidad y pasamos por momentos muy complejos, no solamente de las instituciones del Estado en general, sino de la confianza entre las personas y en consecuencia con la labor que hoy desarrollamos. Permítanme poner algunos datos sobre la mesa para ilustrar lo anterior. De acuerdo con el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, 72% de las y los mexicanos piensa que no se puede confiar en la mayoría de las personas. El 66% considera que las leyes se respetan poco o nada; 61% declara haber sido víctima de algún delito y no haberlo denunciado. Y las instituciones que tuvieron menores niveles de confianza son los partidos políticos y los sindicatos. Los organismos autónomos no estamos tan mal en esta escala de degradación de la confianza respecto de lo público, pero a diferencia de los otros de los entes del Estado, que tienen su legitimidad por vía democrática, somos las instancias que más dependemos de la confianza y de la credibilidad ciudadana.

Estos bajos niveles de confianza interpersonal, de debilidad del Estado de derecho y de erosión de la confianza en las instituciones públicas coinciden con los datos del más reciente informe del Latinobarómetro. De acuerdo con esta encuesta sobre los rumores públicos de la región y la vida democrática, el apoyo a la democracia en América Latina es el más bajo desde 1995, cuando comenzó a realizarse este estudio. Y más grave aún es el fortalecimiento de las funciones autoritarias que subyacen en la reacción, ya que para la mitad de la población del continente

valdría la pena tener un gobierno no democrático si éste resuelve los problemas que les afecta.

En síntesis, lo que tenemos que enfrentar desde hoy, en el mediano plazo, es un déficit de cultura política. La falta de resultados de la democracia, causada también por la sobrecarga de expectativas con la que el proceso democratizador arrancó desde hace más de 30 años, más la deficiente cultura cívica en nuestro país, que se evidencia en estos niveles de desconfianza, está provocando un descrédito de la política y un descrédito de la vida pública. Más aún, en este contexto, en México, pero también en la región; en la región, pero sobre todo en el mundo, estamos viendo un proceso de degradación de lo público, de simplificación de las complejidades de las decisiones públicas que está siendo evidenciada en la cada vez mayor profusión de una lógica simplista, simplificadora de lo público. En una lógica –me atrevería a decir– binaria, en la que prevalece la sensación y los impulsos sobre la reflexión racional de lo público, que está teniendo expresiones sumamente alarmantes, para decir lo menos respecto de nuestras democracias. La reacción con la que los británicos –estamos hablando de la democracia más vieja del mundo– enfrentaron el dilema plebiscitario del Brexit, lo que acabamos de ver en Colombia con respecto al plebiscito en torno a la paz; lo que estamos viendo en nuestro vecino del norte respecto de las contiendas electorales en curso son simple y sencillamente algunas de las expresiones de este proceso de degradación de lo público; de degradación de la política; de simplificación, de vulgarización, de banalización de la discusión y del debate público, que afecta inevitablemente el curso de todas las democracias en el mundo. En el caso de México tenemos además un contexto, un medio ambiente en el cual la vida pública se está recreando, que sin lugar a dudas genera e incita todavía más ese tipo de pulsiones.

Los problemas estructurales que atravesamos, la pobreza, la profunda desigualdad, la corrupción, la impunidad y la inseguridad como un fenómeno que junto con los demás es estructural, están degradando la percepción del Estado, la percepción del Estado de derecho, y ahí estamos nosotros metidos, como organismos autónomos que tienen las y los ciudadanos.

Y cada vez más estamos avanzando hacia un contexto en el que se está produciendo una especie de caldo de cultivo en el que pueden florecer pulsiones autoritarias. Y creo que ése es el desafío que no podemos obviar. No es solamente un problema de robustecimiento de

nuestra autonomía, como bien lo recordaba Jesús [Ávalos Plata, secretario del Ayuntamiento de Morelia]. No sólo es un problema del que dependen suficiencias presupuestales –en las que tenemos que ser, en el contexto de la economía del país, absolutamente responsables y racionales, austeros, me atrevería a decir–, es también un contexto en el que estamos operando y es poco propicio para la recreación de la democracia. Ése me parece que es uno de los desafíos que tenemos que enfrentar.

Y aunque la cultura cívica no es una solución mágica que se construya de la noche a la mañana, sí el déficit de ésta debería colocarnos en una lógica de replantearnos y repensar el papel que tenemos en una sociedad. No podemos claudicar de nuestra función de control del poder; no podemos claudicar de nuestra función de entes de garantía, pero no podemos tampoco olvidarnos de que somos –como parte del Estado– un componente indispensable en la recreación de la cultura cívica.

Es por eso que agradezco la oportunidad de reflexionar sobre lo que desde el Instituto Nacional Electoral estamos, en una lógica detonadora de una amplia discusión pública, empujando y enfatizando la necesidad de repensar la cultura cívica de nuestra sociedad. No porque eso nos vaya a resolver los problemas, pero eso forma parte de uno de los problemas estructurales que están en nuestra cancha de alguna manera.

Sin más, agradezco muchísimo a todos los organismos que integran la Red, así como a las instituciones anfitrionas, a esta centenaria universidad, las facilidades para la realización de este evento y hago una invitación para que gradualmente formalicemos con cada uno de ustedes los instrumentos que abonen a la construcción de un gran acuerdo en materia de cultura cívica, que no solamente robustezca el papel de los organismos autónomos, sino que fortalezca la vida democrática y contribuya al desarrollo de una nación más incluyente y más igualitaria.

Muchas gracias.

Mensaje de inauguración

*Medardo Serna González**

En esta ocasión vengo en representación de todos los organismos autónomos del Estado de Michoacán. Saludo con afecto a sus titulares, a: Ramón Hernández Reyes, presidente del Instituto Electoral de Michoacán; Alejandro Rodríguez Santoyo, presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán; Ulises Merino García, presidente del Instituto Michoacano de Acceso a la Información Pública, y a Arturo Bucio Ibarra, presidente del Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán. Nos distingue con su presencia Luis de la Barreda, actualmente coordinador del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México y con una gran trayectoria en este ámbito, que todos admiramos y respetamos. Saludo a todas las instituciones participantes.

Este evento toma por primera ocasión el asunto de la autonomía universitaria y lo hace en la Casa de Hidalgo, que va rumbo a sus 100 años como universidad autónoma. La primera de México. La primera de América Latina con autonomía universitaria. Y es un tema fundamental que seguirá vigente en cualquier época, que es importante para todas las generaciones universitarias porque no faltan los embates de actores políticos que atentan contra las universidades públicas, deteniendo su avance y entorpeciendo el cumplimiento de sus funciones sustantivas. Y en ese sentido somos afortunados de contar con la autonomía universitaria no únicamente en el texto de la Carta Magna, en la fracción VIII del artículo 3º constitucional, sino también en los hechos: un trabajo que nunca se debe de detener, nos corresponde a los universitarios de hoy el tener presente esa gran herencia que nos

* Rector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

han dejado nuestros ancestros y defenderla en unidad en torno a los intereses supremos de la educación de calidad, con la pertinencia que ofrecemos las universidades públicas.

Nos corresponde a los universitarios de hoy dar valor a la autonomía universitaria. Tenerla presente en nuestro pensamiento, en nuestro discurso y sobre todo en nuestra acción. Debe ser uno de los valores que nos una, que nos permita avanzar de manera decidida, con responsabilidad, con inclusión y con respeto para que progresen nuestras instituciones, en este caso muy particular, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Esta es la casa que en 1917 entró en su tercera etapa. Su Alma Mater es el Colegio de San Nicolás Obispo, que fue fundado en 1540 por don Vasco de Quiroga, el insigne humanista. Ese colegio donde se formó don Miguel Hidalgo y Costilla, donde también estuvo como estudiante don José María Morelos y Pavón y que, en su segunda etapa, fue reabierto por Melchor Ocampo en 1847 con el nombre de Colegio Primitivo y Nacional de San Nicolás de Hidalgo, piedra angular de la Universidad Michoacana. Es la misma que congregó en 1917 a las facultades de Medicina, de Leyes y de Bellas Artes, junto con normales y otras instancias que estaban actuando por separado, para formar a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Vasco de Quiroga se distinguió por su proyecto, el que vivió, el que defendió, el que trató de hacer realidad: el proyecto del bien común; [concepto] tan olvidado, parece que ya está fuera de los discursos actuales. Pero el bien común no pasa de moda, ésa es una aspiración que tenemos presente. Estos organismos autónomos, las universidades públicas y los Estados democráticos debemos tener como gran proyecto el bien común, el bien público, y éste debe permitirnos de manera inteligente, organizada, tratar de unir esfuerzos para salir adelante. Hay siempre tensiones entre el pasado y el futuro. Hay siempre tensiones entre la realidad que vivimos y los ideales a los que aspiramos.

El pasado efectivamente nos da raíces, nos permite sentirnos parte de nuestras tradiciones de toda índole, de nuestros ancestros, de nuestros pueblos. Pero el pasado y el presente presentan también grandes retos que ya se han mencionado aquí. Hay usos y costumbres que se convierten en malas prácticas que debemos evitar. Hay problemas que se manifiestan, como la inseguridad, la violencia, la crisis económica, la pobreza, la impunidad, la corrupción y, ante ello, es muy común que cedamos al pesimismo, a la indiferencia, a la apatía, y con ello no po-

demos resolver estos grandes temas de nuestra sociedad. Yo festejo que los mexicanos, en el marco del Estado de derecho, sabiendo de esos vacíos que existen, pero también teniendo la voluntad de un mejor futuro, estemos construyendo estructuras que nos permitan afrontar de la mejor manera posible estos grandes retos; que estemos construyendo masas críticas cada vez más visibles, cada vez más organizadas, cada vez más conformadas en redes sociales para salir adelante, para presentar opciones, para tener contrapesos efectivos para todos esos males que están presentes en la vida pública.

Y sí, sí anhelamos tener instituciones fuertes y debemos trabajar por ellas. Sin instituciones fuertes va a ser difícil que salgamos adelante. Sí anhelamos tener en la vida pública como un ingrediente fundamental la credibilidad, la confianza. Y es un trabajo de todos. No es un trabajo únicamente de los organismos autónomos. Representan un gran avance y yo creo que el gran reto de estos organismos autónomos es lograr una mayor participación ciudadana. Seguimos todavía muy rezagados en este tipo de retos que tenemos como país. Seguimos dando pasos importantes, nos falta hacer mucho más.

Yo veo con satisfacción que aquí en Michoacán, que en México, aunque vamos a contracorriente de esas posturas autoritarias, intolerantes e irrespetuosas, sí estamos cada día dando la cara de manera orgullosa a favor de lo que aspiramos. Aspiramos efectivamente a un proyecto que debe hacerse realidad en torno al bien común. Donde se respete la diversidad y la pluralidad, donde exista la tolerancia, donde haya la responsabilidad, donde digamos no a la violencia, no a la impunidad y no a la corrupción. Y eso es lo que está en juego.

Y más vale que participemos de manera decidida porque justo ahora la cuesta –como decía Perla Gómez Gallardo, **presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal**– está sumamente empinada, no solamente en México sino en el mundo, y aquí con ustedes, con gente preparada, informada y comprometida, y con las universidades, podemos dar esa gran lucha por la dignidad humana, por el bien común.

Yo celebro el que estemos aquí reunidos, que hayan elegido a la Casa de Hidalgo para llevar a cabo el Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, y que tengan presente por primera vez en este tipo de congresos a la autonomía universitaria. Porque en la universidad es donde formamos conciencias: hombres y mujeres libres y de buenas costumbres.

Sean todos bienvenidos a la Casa de Vasco de Quiroga, de Miguel Hidalgo, de Morelos y de nicolaitas dignos como los que conformamos esta generación y hemos integramos todas las generaciones de esta noble casa de estudios.

Gracias.

Relatoría de la primera conferencia magistral

*Diana Gutiérrez Tapia**
y *César Jiménez Villegas***

La primera conferencia magistral presentada en el Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, “Educación cívica y participación ciudadana”, estuvo a cargo de Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), iniciando a las 10:32 horas y finalizando alrededor de las 11:47 horas. Esta conferencia fue moderada por Humberto Urquiza Martínez, consejero electoral del Instituto Electoral de Michoacán, y contó con la asistencia de aproximadamente 250 personas, entre estudiantes de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y personal de los diferentes organismos autónomos del país.

La conferencia inició señalando que el déficit de ciudadanía o cultura cívica que se vive en el país es un tema estructural que involucra a todos los organismos autónomos en distintos grados, al ser un problema que aqueja a los diferentes ámbitos de la convivencia pública y social en el contexto democrático.

El ponente consideró tres aspectos primordiales para abordar la debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos:

1. Reflexión general de lo que representa la autonomía en el contexto democrático.
 - La autonomía de los organismos públicos autónomos tiene una clara subordinación a los intereses de los poderes políticos, ideológicos y económicos, siendo estos poderes capaces de vulnerar derechos fundamentales.

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

** Especialista de Acuerdos del Consejo de la CDHDF.

- Asimismo, esta independencia no se deriva como tal del papel constitucional, se construye día tras día con las decisiones que toman los órganos autónomos y su capacidad de explicarlas pedagógicamente a la ciudadanía.
2. Desafíos como sociedad ante el contexto democrático que se vive.
 - Actualmente México cuenta con una sociedad poco empoderada en la exigibilidad y nivel de apropiación de sus derechos, por lo que es necesario combatir ese déficit de confianza y participación a través de la construcción de una cultura de transparencia (el ejercicio del poder público ante el público, informar oportunamente lo que se hace). La desconfianza es un tema estructural.
 3. La educación cívica como parte de la cultura para consolidar el trabajo de los órganos autónomos.
 - En el contexto mundial se observa la gradual y paulatina precarización del aprecio por lo público, la tentación cada vez mayor de la ciudadanía por asumir los problemas públicos de manera irreflexiva y más de manera incentiva, una ciudadanía cada vez más propensa a las soluciones sencillas incluso respecto de temas que tienen una complejidad intrínseca y menos refractaria a pulsiones y a lógicas y a valores que no son democráticos. Desde este argumento, el INE ha replanteado una estrategia de alianzas y proyectos específicos para la discusión y retroalimentación con órganos del Estado, universidades, organizaciones de la sociedad civil, incluso con entes de comunicación, para construir redes y proyectos que lleven a la apropiación de los derechos de las y los ciudadanos y el ejercicio de éstos a través de contextos de exigencia.
 - La democracia directa no puede ser sustituida por la democracia representativa.

Como parte de las ideas finales de la ponencia, se destacó la necesidad de que las autoridades electorales deben contener y estar a la altura de la conflictividad política y social que inevitablemente se manifiesta durante los procesos electorales, lo cual de no llevarse a cabo generará escenarios de debilidad y no de fortaleza para los retos electorales a los que se enfrenta el país.

Relatoría del primer panel de especialistas

*Gabriel Avilés Morua**
*y Alejandro Alcántara Madariaga***

El primer panel de especialistas, La importancia de la autonomía universitaria para consolidar la educación superior en el siglo XXI contó con la participación de tres expertos involucrados en la temática y problemática de sus respectivas casas de estudios. Con la moderación de Héctor Pérez Pintor, secretario auxiliar de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) se llevó a cabo el primer día de los trabajos del Congreso Nacional. A continuación, algunos puntos extraídos del intercambio de opiniones, en síntesis y en el orden en que fueron expresados.

Medardo Serna González, rector de la UMSNH, señaló que hay una distancia importante entre lo que se establece constitucionalmente en materia de autonomía universitaria y la realidad. Esa distancia también depende de la universidad, hay una gran diversidad en este sentido, tanta como universidades públicas y estatales existen, y va desde el estilo propio de gobierno hasta la relación que se tiene, sobre todo en términos de dependencia económica, siendo de tipo financiero el principal problema de las universidades públicas estatales. Dijo que en estos momentos, los sistemas de pensiones y sistemas de seguridad social constituyen el problema preponderante desde el punto de vista económico de las universidades públicas, y esa problemática debilita la autonomía universitaria, las hace dependientes y provoca que tengan necesidades muy puntuales para salir adelante en materia económica. Estas situaciones son aprovechadas de forma indebida por algunos gobiernos.

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

** Auditor adscrito a la Contraloría Interna de la CDHDF.

La ley máxima en la vida universitaria, que es la ley orgánica de cada institución en la mayoría de las universidades, ofrece la oportunidad de fijar en nuestros estatutos y demás reglamentos, entre otros derechos y obligaciones, la forma de nombrar a las autoridades universitarias. Desde el rector hasta los directores la directriz es cambiante, puede estar sujeta a diferentes acciones y distintas decisiones, y su aprobación depende totalmente de los congresos de los estados. En este caso debería haber un marco más adecuado que permita no estar al arbitrio de decisiones políticas de tipo coyuntural y externas a las instituciones de educación superior.

Explicó que esa misma normativa hace que las relaciones entre universidades públicas del país, que deberían ser o tener mejores condiciones, a veces tengan complicaciones mayores para la movilidad de estudiantes y de profesores; se sueña con un sistema nacional de educación superior, pero la autonomía parece ser uno de los obstáculos principales que hay para tal efecto.

Gerardo Ruiz Rico Ruiz, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén, España, expresó que la autonomía universitaria es tanto un derecho fundamental como un principio consagrado en la Carta Magna. Sin embargo, dijo que cabe preguntarse:

¿Existe realmente la autonomía universitaria?, ¿en dónde están los espacios en que se puede ejercer la autonomía universitaria con aquellas instituciones a las que se les reconoce como titular de esa autonomía? ¿Por qué en Europa, y específicamente en España, se está pasando por una crisis económica que opera todo el bienestar social, pero especialmente a las universidades como centros públicos donde se realiza investigación? ¿Dónde se forma a los profesionales del futuro?

Señaló que la financiación de las universidades públicas de España ha sido reducida como efecto de la crisis económica; además hay otro peligro, que es introducir la lógica de la competitividad y de la productividad de las universidades. No sirven de nada los estudios de filosofía, lo que impera y lo que debe ser el motor de financiación de una universidad es la producción científica en los campos de la tecnología con lo cual también se está produciendo un problema grave para todas las ciencias sociales y las humanidades.

Comentó que a través de la introducción de la regla de la competitividad entre las propias universidades, se ha aprobado un decreto que permite a éstas reducir los años de los planes de estudio de cuatro a tres años, esto parecería aparentemente positivo; [sin embargo] si reducir,

primero de cinco a cuatro años los estudios de derecho, significaba reducir la calidad de la enseñanza, se reduciría aún más la calidad.

Expresó que esto ha generado en España una competencia entre las universidades para ver cuáles empiezan a rebajar el número de años en los planes de estudio de cuatro a tres años, porque esas van a tener más “clientes”, más potencial de estudiantes, ya que van a pagar menos dinero para tener el mismo grado que tienen universidades de cuatro años. A veces se pone de manifiesto la perversión que puede tener la propia autonomía universitaria, el ministro de Educación defiende su decreto, para regular el aspecto clave de la planificación de estudios, y dice efectivamente en sus necesidades tiene autonomía para decidir de cuatro a tres años, claro ésta es una autonomía muy relativa.

Señaló que hay que tener en cuenta también las desigualdades que se han producido en España en estos últimos años entre las comunidades autónomas, donde los estudios de posgrado han elevado la cuantía de las matriculas hasta más de 60%, y ello está reduciendo el número de estudiantes universitarios, este es el efecto que se está produciendo con la crisis económica, paradójicamente cuando en países como los de América Latina se experimenta un crecimiento enorme a favor de los estudios de posgrado.

Dijo que no existe una visión muy positiva en la situación universitaria, ni tampoco con respecto a la autonomía universitaria en España, porque en este momento se encuentran en una situación de crisis y situación crítica también, en donde los actores no se ponen de acuerdo sobre cuáles serían las medidas para hacer frente al poder político.

Salvador Vega y León, rector de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), comenzó su participación comentando que el sociólogo Pablo González Casanova afirmó en un texto de 2004, en memoria del ex rector de la UNAM, Javier Barros Sierra: “La autonomía universitaria constituye un instrumento fundamental contra el pensamiento único que los poderes establecidos imponen a partir de distintas creencias y filosofías”, y remató diciendo que en nuestro tiempo la lucha por la autonomía de la universidad cada vez más está vinculada con la lucha contra la privatización, la desnacionalización y la usurpación de las instituciones públicas y nacionales para convertirlas en empresas mercantiles. Expresó que se hace necesario luchar por aumentar la autonomía dentro y fuera de la universidad y fortalecer a todas las casas de estudios autónomas del país, de América Latina y del mundo. Asimismo insistió en que la autonomía se otorga a las universidades para

que cumplan sus funciones sin injerencias externas y ajenas, conforme a los principios de la excelencia académica y proyección social para que la educación que se imparte se encuentre libre de todo dogmatismo e ideología.

Aludió a Barros Sierra, quien decía que la discrepancia es el espejo de la universidad. Se trata de que la universidad pública cumpla con eficacia el compromiso que asume ante la sociedad, que es el de formar profesionales, así como también resulta imperativo alcanzar la independencia y la diversificación de fuentes de financiamiento.

Reiteró que la autonomía fortalece la estabilidad y la gobernabilidad de las instituciones formadoras de nuevas generaciones de científicos, y al mismo tiempo reafirma su compromiso ante la responsabilidad que tienen en su propia conducción.

Asimismo, comentó que en un mundo global y de libre mercado no se puede concebir el futuro de nuestro país sin la universidad pública, laica, gratuita, crítica y plural, vinculada a las necesidades nacionales con responsabilidad social y siempre del lado de los sectores empobrecidos.

En ese sentido, señaló que la Universidad Autónoma Metropolitana, una universidad pública de alcance nacional, centra su atención en desarrollar su función social con una actitud crítica en un ámbito de pluralidad, racionalidad, libertad, independencia y con vocación de servicio a la sociedad, todo ello preservando la diversidad en las formas de concebir y organizar los procesos y contenidos del trabajo universitario; es bajo estos principios que dicha cada de estudios desarrolla el potencial para cumplir con la tarea que le ha sido encomendada.

Expresó que en la UAM, la autonomía es vivir en libertad y para la libertad, y por ello como recinto de las humanidades, la ciencia y el arte no están atados a ningún tipo de dogma, ideología o credo, nacen y crecen de forma abierta, múltiple y dinámica, y están en permanente transformación.

Conferencia magistral Educación cívica y participación democrática

Lorenzo Córdova Vianello*

En primera instancia me parece que es indispensable, a 11 años de que se realizara, en 2006, el Primer Congreso de Organismos Públicos Autónomos de México, volver a reflexionar con respecto a lo que significa *autonomía* –característica de la que estamos investidos como órganos autónomos del Estado mexicano en el plano federal y en el plano local–, y cómo podemos reinterpretarla. Y señalar el hecho de que esta autonomía, esta capacidad de decisión no condicionada por otros órganos del Estado, se ejerce en primera instancia en ese sentido. Incluso somos autónomos entre nosotros mismos. Pero eso en el imaginario colectivo es difícil de entender. Probablemente, de los órganos constitucionales autónomos, el electoral, por su trayectoria, su visibilidad, su referencia recíproca –por el hecho de que desgraciadamente en México, las reformas electorales siguen siendo una parte instalada en el código mental, no solo de la “clase política” sino de los actores públicos en general, como una especie de “bestia negra”–, siguen siendo aquello de lo que no logramos desafanarnos y donde periódicamente recaemos, tratando de reinventarnos. No lo digo porque las reformas electorales no sean necesarias. Pocos ámbitos de la vida pública están tan sujetos a la vertiginosidad de los cambios como el ámbito electoral. La política electoral es quizá una de las más dinámicas y esto ha llevado a muchos sistemas –como Panamá– a plantearle a las autoridades electorales la responsabilidad de iniciar un proceso de reforma cada vez que haya una elección o –como a los alemanes– a sostener que la reforma electoral es una reforma interminable.

* Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral.

Con esto quiero subrayar que el ámbito electoral probablemente, respecto de los ámbitos de los otros órganos autónomos, ha sido el que más ha evolucionado y, sin embargo, me parece emblemático el señalamiento que nos revela la encuesta del Informe País en donde se evidencia que 40% de los ciudadanos mexicanos cree que los órganos electorales son parte del gobierno. Y si eso pasa con los órganos electorales, que han estado en el centro de las transformaciones y del reforzamiento paulatino de su autonomía, proceso tras proceso electoral, ¿qué ocurrirá con otros órganos autónomos? Es decir, al final del día tenemos un problema no sólo de percepción, sino de una cultura política donde la existencia o la esencia de la autonomía de la que estamos investidos, en realidad no ha logrado permear en el imaginario colectivo. Y es cierto, una cosa es que seamos –por eso el énfasis– *autónomos*, pero que seamos parte del Estado, y otra cosa es nuestra independencia de los otros poderes.

Esta autonomía es un punto que me interesa dejar sobre la mesa. Parte de nuestro robustecimiento pasa por enfatizar permanentemente nuestra autonomía frente a los otros órganos del Estado. Pero esa autonomía también tiene intrínseca una independencia frente a los actores políticos, ideológicos y económicos. Una independencia que cotidianamente tiende a verse vulnerada por la inasibilidad de esos poderes salvajes a los que hacía alusión Ferrajoli, los poderes políticos y los poderes ideológicos, hoy materializados fundamentalmente en las iglesias y en los concesionarios de la radio, pero sobre todo en la televisión, y en los poderes económicos respecto de los cuales estamos llamados a jugar un papel de control, de contrapeso y de garantía en términos de los derechos. Porque tanto los poderes políticos, los poderes ideológicos, como los poderes económicos hoy están en capacidad de vulnerar derechos y nosotros tenemos un papel de garantía, insisto, con independencia de que luego nuestra actuación no sea siempre jurisdiccional y que haya, eso sí, una responsabilidad de los poderes judiciales como mecanismos de garantía de última instancia.

Si se piensa en el Instituto Federal Electoral, hay una tendencia gradual y creciente de confianza que llegó justo antes de 2006 a sus máximas expresiones, y que se vio reducida y lacerada de manera muy importante a partir de los hechos ocurridos en 2006. Ante aquel contexto, señalaba durante el Congreso de OPAM de ese momento un punto que no debemos obviar: el hecho de que la tentación por parte de los poderes económicos, ideológicos y políticos, de vulneración de la

autonomía está siempre presente. Decía entonces que uno de los riesgos más importantes que corrían los órganos autónomos era la tentación presente y permanente de partidización en la integración de los órganos constitucionales autónomos. Una partidización que se expresa no solamente por el hecho de buscar colocar correas de transmisión por parte de los partidos políticos en los órganos que usualmente designan a los titulares de los órganos autónomos, sino también de los otros poderes y la tentación de esos poderes ideológicos y económicos de incidir en la integración de estos órganos de regulación y de control.

Aunque no estamos exentos, pensemos en los otros órganos autónomos que han tenido una proliferación muy importante en la década pasada. Piensen ustedes en la afectación que para intereses privados, de grupos económicos y de grupos ideológicos, tiene el rol de protección de los organismos de transparencia y de protección de datos personales. Piensen ustedes en la clara afectación de intereses económicos que puede tener la Comisión Federal de Competencia Económica. Piensen ustedes en la afectación de intereses que, como órgano regulador del ramo, tiene el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Es decir, la tentación a vulnerar la autonomía a través de la integración de los órganos, mediante la colocación de correas de transmisión en sus instancias de dirección, afines a los intereses que tienen que ser regulados y controlados por estas instancias, está presente y se multiplica día tras día. En el ámbito electoral, como ustedes saben, esto pretendió resolverse con el blindaje a los organismos locales frente la injerencia de los poderes políticos, a través de la concentración de la potestad de nombramiento en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE). Pero ¿quién nombra el Consejo General? Un órgano político, que es la Cámara de los Diputados.

Este proceso ha tendido a construir una serie de fórmulas barrocas hasta llegar a lo inverosímil. Es decir, con una serie de normas, muy similar a las capillas churriguerescas, constituimos una serie de órganos para que suscriban las propuestas, los perfiles, de cara a la decisión de los órganos políticos: el Senado de la República o la Cámara de Diputados. Así, para las y los consejeros del INE se instala un comité de expertos autónomos y apartidistas que filtra las cartas que tendrán que procesarse después para nombrarse en la Cámara de Diputados. Claro, lo único que hicimos fue turnar la misión al Instituto de Evaluación de la Calidad de la Educación, que son quienes criban las propuestas. El riesgo que tenemos con este rebuscamiento –decía churrigueresco–

es que la tentación de partidizar a los órganos ahora se traduce en la tentación de partidizar a los órganos de evaluación de los distintos perfiles.

Esto es parte de un proceso de desconfianza que tiene su historia y justificación. En el ámbito electoral se pretendió resolver el punto a partir de la designación que de las y los consejeros locales hace ahora el INE. Y cada vez que hacemos una designación salimos acusados por los partidos políticos y los distintos actores de que partidizamos el nombramiento. Que si el Consejo General quiso hacer un equilibrio, que si nombró a tantos miembros de un partido y a tantos de otro... Es decir, la desconfianza que ha alimentado el proceso de democratización en nuestro país, y que ha colocado a México como la nación con mayor número de órganos constitucionales autónomos del mundo, sigue acompañando ese proceso. Sigue acompañando la integración de los propios consejos, de las propias comisiones, de los propios órganos de gobierno.

Ha habido planteamientos frente a los que hay ser repelentes. Por ejemplo, que a los miembros de los consejos electorales o del Consejo General del INE se les elija, y así evitamos la partidización. No sé si alguno de ustedes ha dado seguimiento a alguno de los procesos de consulta, de los ejercicios de democracia directa. Bueno, en todos los casos, siempre existe la sombra de los partidos, pues somos una democracia y una democracia se funda en un sistema de partidos. Hasta en los procesos de presupuesto participativo que se realizan, como ejemplo en la Ciudad de México, ¿dónde está el problema?, ¿cómo podemos reaccionar frente a ese punto?

La autonomía no es algo que caiga de lo alto. No es algo que se derive de las normas constitucionales y legales, sino que es algo que se construye todos los días. La autonomía no pasa por garantizar personajes químicamente puros. Es más, el viernes pasado el Consejo General del INE destituyó a un consejero de un órgano electoral, porque violó la Constitución, teniendo un trabajo adicional académico remunerado. Y a nosotros luego se nos achaca haber hecho pésimas designaciones. Es que el problema no es ése: el problema es que la autonomía, vuelvo al punto, que la independencia frente a estos poderes a que hacía referencia, se construye día tras día con decisiones.

Por muy blindado y muy rebuscado que sea el procedimiento de designación de las y los titulares de los órganos autónomos, partimos de un contexto deficitario. Partimos de una premisa de desconfianza de quienes integramos a los órganos autónomos e incluso respecto

de su desempeño. Y las únicas maneras de revertir ese fenómeno son nuestras actuaciones. El contexto no ayuda porque los actores políticos tienden, cuando hay una decisión que no les favorece, a señalar inmediatamente la falta de autonomía del árbitro. No hay que olvidar lo que decía el escritor Eduardo Galeano: que el árbitro siempre está condenado a jugar un rol particularmente ingrato. Cuando uno arbitra un partido, quien gana dirá que ganó a pesar del árbitro; quien pierde, siempre dirá que perdió por culpa del árbitro. No se trata de vestirnos de negro -como los árbitros- ni de luto por nosotros mismos, sino de asumir parte del rol en el que nos enfrentamos y cuya imagen es indispensable revertir. ¿Cómo?, con nuestras actuaciones, justificando nuestras decisiones; por eso la autonomía no es algo que se derive de nuestro papel constitucional o legal. Sí, sin duda, pero la autonomía se construye en un contexto de déficit de credibilidad, de desconfianza, como el que permea en la sociedad mexicana en estos días, con la actuación cotidiana y con una capacidad pedagógica, lo cual me lleva a hacer un agregado.

Los órganos constitucionales autónomos, que estamos sujetos al régimen de transparencia, incluidos los órganos garantes de ésta, tenemos que tender a ella no solamente como la visibilidad de nuestras operaciones financieras, administrativas, sino también de los procesos de toma de decisiones. La transparencia significa *el ejercicio del poder en público, ante el público*. Transparencia también significa informar oportunamente lo que hacemos y explicar la razón de las decisiones que tomamos. Si no existe esto, estamos volviendo cada vez más compleja la posibilidad de operar y de ejercer la autonomía o de construir la autonomía a partir de las decisiones cotidianas que tomamos.

Ser transparentes significa también tener una muy acertada capacidad pedagógica para explicar cotidianamente las reflexiones que nos llevaron a tomar cada una de nuestras decisiones. Porque sólo así vamos a revertir algo de lo que tenemos que partir: la situación de déficit de credibilidad y de confianza en la que lamentablemente operamos.

¿Cómo lograr revertir este déficit de credibilidad y confianza? Bueno, eso no solo dependerá de nuestra actuación, sino en gran medida de replantearnos la cultura política de nuestra sociedad. Tenemos una sociedad con una cultura política particularmente deficitaria.

Cuando hablo de cultura política me refiero a algo que tiene múltiples dimensiones. Una primera dimensión es el ejercicio de los propios derechos. Tenemos una ciudadanía poco empoderada, poco conscien-

te de los derechos de los que somos titulares. Tenemos, por otra parte, una ciudadanía deficitaria en la lógica de que la exigencia de los derechos implica también una serie de responsabilidades entre nosotros.

Hay una anécdota que siempre señalo porque me parece particularmente ilustrativa de ese déficit de ciudadanía, en términos de apropiación de derechos.

En 2010, como consecuencia de la crisis de 2008 y 2009, en Francia hubo un programa muy agresivo de recorte de gasto público, particularmente de gasto social; y esto propició un sinnúmero de protestas en contra del gobierno del entonces presidente Sarkozy. Yo estaba en Francia cuando en París hubo una de las manifestaciones más grandes y me llamó mucho la atención, primero, el tipo de manifestantes: no es común encontrar en una protesta en contra del recorte al gasto público a magistrados, a jueces, a funcionarios públicos. Segundo: había dos grandes lemas que abanderaban los distintos manifestantes con independencia de su origen o su proveniencia gremial. La primera: “Sarkozy, nuestros derechos no se tocan”; la segunda, “Sarkozy, con nuestros derechos no te metes”. Supongo que me entró una profunda tristeza y una profunda envidia respecto de los franceses, porque caí en la cuenta de que ellos nos llevan dos siglos de apropiación de derechos –no es casual que ellos los hayan inventado en clave moderna– frente a lo que ocurre con nosotros.

En contraparte, cuando se dio uno de los primeros amparos en 2011, antes de la reforma en materia de derechos humanos, sobre derecho a la salud –recuerden que nuestras juezas y nuestros jueces todavía hoy, con todo y la reforma en derechos humanos, siguen siendo proclives a considerar a estos derechos como programáticos y no como derechos con una exigibilidad garantizada desde la propia Constitución–. Bien, hay un caso en Guerrero, el famoso Caso Mini Numa, donde una comunidad indígena logró ganar uno de los primeros y esporádicos amparos en materia de salud, que obligó al gobierno local a construirles una clínica y una casa de salud en una comunidad aislada, en Metlatónoc, el segundo municipio más pobre del país. Y después de que lograron ganar el amparo, de que les construyeron la casa de salud, estaba organizándose una delegación de la comunidad indígena para acudir a Chilpancingo y darle gracias al gobernador, cuando se trataba de la reivindicación y exigencia de derechos que les correspondían. Es decir: ahí están los dos extremos que nos llevan a plantearnos cuál es realmente el papel que como instituciones del Estado tenemos respecto de la cultura cívica.

Otro plano es el de la responsabilidad pública con la que ejercemos nuestros derechos en general. Yo creo que los derechos son natos, pertenecen a las personas, pero su ejercicio requiere de una actuación, de una demanda, de una exigencia de los propios derechos, de una manera responsable.

En 2006 vimos un fenómeno que ha provocado en gran medida la erosión de las autoridades electorales y todavía hoy estamos cargando una especie de *bestia negra* de nuestra función, que tiene que ver con aquello que Felipe González en la década pasada vino a decirnos a nuestro país. Hay una conferencia magistral, editada por el entonces IFE, cuyo título es evocador del sentido de lo que quiero mencionar: “La aceptabilidad de la derrota como condición del funcionamiento de la democracia”. Hoy es patrimonio difundido prácticamente por todas las fuerzas políticas el que, al cabo de una elección, se nieguen los resultados; se abuse de la impugnación o de la litigiosidad, que venturosamente tiene cauces institucionales, pero que ha llegado a unos extremos en que no hay decisión de los órganos electorales que no se litigue en tribunales. Tribunales que también están contaminados por esta creencia, a veces lamentablemente concretada, de una actuación no autónoma, sino dependiente de los intereses de los distintos poderes.

Lo ocurrido en 2006 mermó de manera muy gravosa la credibilidad a la confianza en los órganos electorales y con ello la de las instituciones en general. Y es que, detrás de la acusación de parcialidad de algún actor político de relevancia, inevitablemente estará la convicción del juego desaseado en gran parte de sus simpatizantes, cuando en muchas ocasiones todo esto es una construcción que sirve para justificar el mal desempeño electoral. Parte de la cultura cívica y parte de una precaria cultura democrática que pasa por la aceptación de las reglas del juego y por la aceptación de los resultados. Por supuesto que en muchas ocasiones hay elementos de impugnación, y bienvenida sea la existencia de cauces institucionales para propiciarla y tramitarla, pero lo que hemos visto, piensen ustedes en los últimos 10 años, es que el patrimonio de prácticamente todas las fuerzas políticas es, como una especie de justificación *a priori*, el denunciar la existencia de datos cargados y el justificar las derrotas como la consecuencia de un juego irregular.

Adicionalmente, en un tercer plano, tenemos una serie de promesas incumplidas de la democracia que han agravado el contexto de la actuación de los órganos electorales y de los órganos autónomos en general. Un contexto marcado por la profunda pobreza, por la insostenible

desigualdad, por la impunidad y la corrupción; por la criminalidad, que nos acerca cada vez más a la vieja premisa hobbesiana de que, ante la inseguridad, los ciudadanos están dispuestos a renunciar a sus libertades y a brindar su subordinación a un poder fuerte y absoluto a cambio de tranquilidad. Cuidado con la inseguridad. Piensen ya no en Hobbes, sino en Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001, y cómo ese país, *el país de las libertades*, renunció a través de la aceptación generalizada de la *USA Patriot Act* a una serie de derechos fundamentales de los más elementales, ante la amenaza y el temor del terrorismo. Bueno, todos estos problemas constituyen el medio ambiente en el cual los órganos autónomos tenemos que realizar nuestro trabajo. Un medio ambiente que nos ha llevado –pienso en las elecciones de 2015– a tener que operar no solamente con la complejidad de la contienda política, sino además con un fenómeno inédito que habla también de una precaria cultura cívica y democrática.

En 2015, por primera vez encontramos que muchas organizaciones sociales en el descontento optaron por la misma vía. Éstas reclamaban, en la gran mayoría, demandas absolutamente legítimas –¿quién no puede solidarizarse con la demanda de acceso al agua por parte de pueblos otomíes porque todo el líquido se lo lleva el sistema Cutzama hacia la Ciudad de México?; ¿quién no puede estar de acuerdo con el movimiento de los padres de los 43 normalistas que desaparecieron en Iguala, que demandan justicia, esclarecimiento de los hechos y que se castigue a los responsables con todo el peso de la ley?; ¿quién no puede estar de acuerdo con transportistas a quienes les han prometido y no cumplido continuamente la pavimentación de una ruta en el Bochil, Chiapas?; ¿quién no puede solidarizarse con los cafetaleros en el Soconusco chiapaneco aquejados por plagas y desatendidos por el gobierno local quien les había prometido respaldos económicos? Es decir, este es un país que, en virtud de las precariedades sociales y económicas, contiene una gran cantidad de demandas legítimas y, sin embargo, por primera vez en la historia, en 2015, esas demandas hicieron suya la bandera, que en ocasiones transcendía la mera retórica de impedir las elecciones. La lógica del *boicot* a las elecciones fue una lógica transversal a un sinnúmero de organizaciones sociales y políticas que en muchos casos abanderaban demandas absolutamente legítimas. Pero con el mero hecho de asumir como mecanismo de acción el impedir las elecciones, se deslegitimaban desde un punto de vista democrático.

Ése es el contexto social en el que parece legítimo impedir la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan sus derechos políticos y a través de éstos designen a sus gobernantes. Es un problema que tiene que ver no solamente con la falta de resultados de la democracia, sino con la asunción de que algo inconcebible en un contexto democrático –que es impedir la celebración de elecciones– pueda verse como una ruta legítima para conseguir sus propósitos.

Y finalmente, hay un tema que tiene que ver con los propios actores políticos. En 2015, también, observamos la actuación de algunos de ellos traspasando los límites de la legalidad. En 2015 un partido político vulneró, en un número de ocasiones como nunca antes se había visto, las reglas de la comunicación política para tratar de beneficiarse en las elecciones. Por supuesto que esas actuaciones fueron sancionadas como nunca antes en la historia. Ese partido al que hago referencia fue el más multado de la historia del país durante un proceso electoral. Esto revela cómo entre los propios actores políticos existe un déficit de cultura cívica y de apego a la propia legalidad.

Todo esto es el contexto. Un contexto que además trajo una erosión en algo fundamental para que una sociedad democrática se recree: el tejido social. Éste, como lo definen los sociólogos, es la existencia de redes mínimas de confianza interpersonales que permiten la actuación de los individuos en la sociedad de manera conjunta, de manera colectiva.

El individuo aislado que hace política en las sociedades democráticas modernas es impesable. Por eso hay que ver con un cierto recelo a las redes sociales; hay quienes, en la profusión de éstas, ha hablado de que nos adentramos en la era de la *i-democracy*, en la que cada individuo, desde la soledad de su computadora, podrá contribuir a generar la voluntad colectiva o la voluntad general de la que hablaba Jean Jacques Rousseau. Es decir, lo hará desde su ámbito aislado o interactuando con las redes que, al final del día, no son sino la recreación de espacios autorreferenciales: uno sigue a quien quiere seguir, no sigue a todo el mundo; uno le da *like* a con quien siente cierta afinidad; las redes crean la falsa idea de que uno tiene una comunicación global y la interacción con todos los demás individuos conectados a la red. Además, las redes acaban simplificando y banalizando la discusión colectiva respecto de asuntos que son sumamente complejos y que no pueden resolverse solamente con un *like* o *no like*, o si se quiere llevado al extremo, con un *sí* o un *no*, como los que operaron en el Brexit y en Colombia, hablando de esa simplificación de la cultura democrática; de esa simplificación

de la aproximación a los problemas colectivos que está cundiendo y está afectando a todas las sociedades en el mundo.

Lo que quiero decir es que este fenómeno está traducándose en una disolución del propio tejido social. El Informe País revela un dato que debería preocuparnos a todos y es el que ha detonado la actuación de la autoridad electoral nacional en los últimos años hacia la propuesta de construir una estrategia, pero sobre todo, una política de Estado como la que la propia Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) pretende detonar. El Informe País levantado en 2014 nos revela que 73% de las y los ciudadanos mexicanos considera que no se puede confiar en ninguna persona fuera del ámbito familiar. Este es un dato revelador del precario estado, o quizás del inexistente estado del tejido social. ¿Cómo nos sorprendemos de que las instancias públicas gocen de una precaria credibilidad cuando los mismos ciudadanos no confían en las demás personas? El problema es mucho más profundo o estructural de lo que podríamos pensar por las ya lejanas encuestas de cultura política que, desde mediados de los noventa, nos revelaban que las instituciones democráticas, fundamentalmente los partidos y los congresos, tenían un déficit de confianza.

¿Cómo podemos pretender que los órganos del Estado tengamos un cierto grado de credibilidad, cuando no estamos dando los resultados que el proceso de transición traía aparejados como expectativa? Ahí están los grandes números. Nadie puede estar satisfecho con los resultados de nuestras democracias cuando los índices económicos y los índices de desarrollo social son los que conocemos. Pero además, ¿cómo podemos pretender que exista confianza en lo público cuando no existe ni siquiera confianza en lo inmediato, cuando los ciudadanos no confiamos en nuestros vecinos?

Este es el contexto que nos llevó en el INE a plantearnos, con una seriedad distinta a como se había hecho en el pasado, la necesidad de emprender una ruta de repensamiento de la cultura cívica, partiendo de una premisa que los órganos que estamos legalmente encomendados de conducir lo que hasta ahora la propia ley define como *educación cívica* y que hemos querido sustituir por un concepto mucho más amplio, *omniabarcante*, que es el de *cultura cívica*: ¿cómo podemos pretender que los organismos públicos locales electorales, los 32 órganos que existen en el país –encomendados de la educación cívica– o el INE –encomendado por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de la educación cívica durante los procesos electorales–,

asuman la gravedad del problema si no es con una política pública de largo aliento? No se trata de la política que seguirá el INE en las tareas de educación cívica de su competencia o la que cada uno de los 32 organismos públicos locales definirá para desarrollar sus proyectos y programas específicos. El problema es que la falta de credibilidad de lo público ha llegado a niveles tan graves que, si pretendemos enfrentar esta problemática bajo una perspectiva de política de Estado, solamente podemos mirar a largo plazo y comenzar a tener algún resultado.

Y hay una paradoja intrínseca. En los últimos 20 años se han instrumentado por parte de los otrora institutos estatales electorales y del Instituto Federal Electoral una serie de ambiciosos y bien realizados proyectos y programas. Y sin embargo, es justo en este lapso en donde se dio esta erosión de la confianza interpersonal y de confianza con lo público, de desconfianza con la democracia, que nos refleja los estudios a que he hecho referencia. Algo no estamos haciendo bien –y no hablo solamente de las autoridades electorales– como órganos del Estado, dicho en el sentido más amplio posible; hablo del papel que tienen las instituciones sociales fundamentales como las propias universidades, las públicas y las que no lo son; hablo también de las todavía pocas organizaciones de la sociedad civil. Es decir, como sociedad no hemos hecho bien nuestro trabajo y tenemos que replantearnos nuestro papel porque la falta de aprecio por valores democráticos está colocando a la sociedad democrática en su conjunto en un dilema y en una zona de riesgo.

Miremos lo que está ocurriendo en el mundo porque es un problema nuestro, pero no solamente. Lo que estamos viendo es la gradual y paulatina precarización del aprecio por lo público; la tentación cada vez mayor de la ciudadanía por asumir los problemas públicos de manera irreflexiva y más de manera instintiva. Lo que estamos viendo es una ciudadanía en el mundo cada vez más propensa a las soluciones sencillas, incluso respecto de temas que tienen una complejidad intrínseca. Lo que estamos viendo es una ciudadanía cada vez menos refractaria a pulsiones y a valores que no son democráticos, sino de la autocracia. Esta tentación cada vez mayor de los individuos, a asumir y a reflexionar sobre lo público en términos maniqueos; en términos de ciudadanos frente a políticos, como si los políticos no fueran ciudadanos y los ciudadanos que actúan en el ámbito público no fueran políticos; frente a concepciones de la vida que nos diferencian entre amigo y enemigo. Justamente, la premisa del pensamiento smithiano,

que alimentó a algunas de las peores experiencias totalitarias del siglo XX –el nazismo–, que no son refractarias a estas postulaciones cada vez más simplistas y simplificadoras de lo público; que pretenden, bajo una premisa de presunto empoderamiento ciudadano, tratar de resolver todos los problemas a través de mecanismos plebiscitarios. No es que esté en contra de la democracia directa, pero ésta hoy no puede sustituir a la democracia representativa. Porque lo público muchas veces es bastante más complejo que escoger entre un sí y un no, como el Brexit: nos vamos o nos quedamos; como la paz en Colombia: sí a los tratados o no a los tratados. En este contexto, replantearnos el rol de la cultura cívica nos ha parecido fundamental en el INE.

¿Cómo hemos estructurado lo que hemos denominado ENCCÍVICA? Primero, como una estrategia que busca ser detonadora de alianzas y de proyectos específicos. No estamos planteando subrogarnos y llevar el control de la cultura cívica en el país. Lo que se nos viene de aquí en adelante, precisamente con la ENCCÍVICA, es una lógica de discusión, de retroalimentación con otros órganos del Estado, universidades, organismos de la sociedad civil, incluso con entes de comunicación, que tienen un papel muy importante en esta dinámica de simplificación y de banalización de lo público, para poder entonces sí construir proyectos, redes que alimenten y sean responsables de estos proyectos, pero que estén alineadas con los grandes ejes estratégicos. Los últimos 20 años muestran que iniciativas no han faltado, pero coordinación y congruencia entre unas y otras, sí. A lo que tenemos que apostar con vista al futuro es a la generación de espacios de discusión, que nos lleven por un lado a la apropiación de los derechos de los ciudadanos y, por otro, al ejercicio de los derechos de los mismos, a partir de la generación de contextos de exigencia.

A mí se me reclama que vengo de la academia a un órgano público, y me dijeron “ahora vas a ver de lo que se trata”, porque yo era particularmente crítico de los órganos públicos. Y no se trata de que no estemos sujetos a un escrutinio, a contextos de exigencia; por el contrario, son indispensables. El problema es cuando esos contextos de exigencia tienen el mero propósito del debilitamiento institucional; cuando alguien quiere empujar una reforma porque le conviene a sus propios intereses y utiliza como estrategia el golpeteo de los entes públicos, sin asumir que es, por cierto, un balazo en el pie.

Porque en 2018 ese contexto al que hacía referencia, en el que estamos operando los órganos del Estado, va a estar presente y nos va a

generar, de cara a la elección más grande y más compleja de la historia, un escenario ojalá no de adversidad, en el que se requieren instituciones electorales lo más sólidas posibles. Y también una sociedad que sea refractaria a esas pulsiones cada vez más difundidas que alimentan expresiones autoritarias. Que no se quede impávida, que no asuma un contexto de naturalidad ante las profundas desigualdades, o la violencia que caracteriza a nuestra sociedad. Una sociedad que sea refractaria, que sea impermeable a asumir estas circunstancias como algo normal. En suma, una ciudadanía más empoderada.

Los invito a todos a que conozcamos esta estrategia, la ENCCÍVICA, que no tiene el propósito de ser el documento rector, ni de establecer cuáles son las rutas a seguir, sino que sencillamente es, a partir de un diagnóstico bien elaborado, un documento detonador de eso que es indispensable para el robustecimiento democrático: una sociedad que se hable con franqueza; que asuma –como dice la misma ENCCÍVICA– la verdad como eje fundamental de la relación entre la sociedad y de la sociedad con las autoridades; una sociedad que dialogue y que exija cada vez más. Es un documento que pretende detonar una gran discusión pública y la conformación de redes de actuación que nos permitan, ya no de manera aislada sino de manera sincronizada, enfrentar los desafíos que tiene la construcción de una ciudadanía cada vez más robusta, sólida y exigente, la que es indispensable a su vez para la consolidación de nuestra –todavía en muchos sentidos incipiente– democracia.

Muchísimas gracias.

Relatoría de la segunda conferencia magistral y del segundo panel de especialistas

*Hortensia Robles Valadez**
*y Carlos de la Rosa Ariza***

En los trabajos del Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos se presentó la segunda conferencia magistral a cargo de Guillermo Escobar Roca, director del área de Cooperación del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Fundación General de la Universidad de Alcalá. Durante su intervención expuso que existen elementos comunes entre las universidades públicas y las defensorías del pueblo (comisiones de derechos humanos), entre los que destacó los siguientes:

- 1) Autonomía constitucionalmente garantizada frente al poder político. En el caso de las universidades, la autonomía se refleja en la investigación y la docencia de todos y cada uno de sus miembros, esto es, la libertad de cátedra. Señaló que las defensorías son las que se encuentran más amenazadas por los intereses de las autoridades.
- 2) Universidades y defensorías realizan un control suave, colaborativo, pues las recomendaciones no son vinculantes.
- 3) Ambas instituciones tienen instrumentos de trabajo parecidos: una especie de poder ideológico que consiste en convencer y persuadir con la reflexión, los datos y, sobre todo, con la argumentación, para incidir en el cambio de mentalidad.

* Visitadora adjunta de Apoyo de Seguimiento en la Segunda Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

** Visitador adjunto de Investigación en la Segunda Visitaduría General de la CDHDF.

Refirió que el problema en la elección de las y los titulares de las comisiones es que, en un momento dado, atienda a intereses políticos, lo que es un riesgo que puede mermar su legitimidad y calidad moral. Afirmó que todas y todos deberíamos estar comprometidos con el cambio de mentalidades que está en la base de cualquier transformación social. Expresó que las y los estudiantes de hoy, que estén bien formados en derechos humanos serán los profesionales del futuro que contribuirán a crear una sociedad donde las violaciones de estos derechos sean una enfermedad anecdótica y no un cáncer social, como sucede actualmente.

Asimismo, señaló seis razones que justifican la importancia de que existan las defensorías del pueblo para establecer el progreso de los derechos humanos, a saber:

- a) En los países sigue existiendo una concepción positivista de los derechos humanos, esto es, los comprenden desde una perspectiva casi estrictamente jurídica, esto impide su progresividad y que se cumplan éstos, tal y como lo demanda la sociedad.
- b) Hay una percepción individualista de los derechos humanos que no permite leer el trasfondo social de las causas y se valoran poco los derechos sociales, por lo que los derechos individuales siguen teniendo un peso importante cuando se reclaman derechos, es decir, no hay justiciabilidad de los derechos sociales.
- c) La igualdad se aplica desde una perspectiva formal y no sustancial, ya que las autoridades encargadas de velar por los derechos no toman en cuenta las diferencias reales existentes y las necesidades de las personas, ni se realizan los ajustes necesarios que se requieren en cada caso que se juzga.
- d) La administración pública es grande y burocratizada, y en ella se concibe a las y los ciudadanos como súbditos y no como personas.
- e) Las juezas y los jueces se preocupan más por la aplicación “estricta” de la ley y no por la impartición real de la justicia.
- f) El parlamento y la clase política no han abandonado la visión clásica de la democracia representativa, lo que impide una conexión entre las y los representantes y la ciudadanía. En ese aspecto las defensorías juegan un papel trascendental, pues su labor tiene que consistir en acercar a la y el ciudadano a sus representantes y en general a las autoridades, para que sean escuchados y atendidos.

Finalmente apuntó que las universidades deben contribuir a mejorar el desempeño de las defensorías aportando conocimientos científicos para cuando éstas resuelvan algún caso.

Panel El reto de los derechos humanos y el combate a la impunidad

En este panel de especialistas se tuvo la participación de tres ponentes: Luis de la Barreda Solórzano, Marco Alejandro Hernández Legaspi y Rosío Arroyo Casanova –esta última en representación de Perla Gómez Gallardo, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)–, quienes señalaron algunos temas concretos que se tienen en el reto del combate a la impunidad y la vigencia de los derechos humanos como parámetro de referencia en el desarrollo de la vida democrática del país:

En su intervención, Luis de la Barreda Solórzano, coordinador del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), señaló que las comisiones de derechos humanos deben contar con por lo menos las siguientes características para hacer una defensa efectiva de los derechos humanos, labor que constitucionalmente tienen designada:

- a) Autonomía: Implica que las comisiones protectoras de derechos humanos no deben guiar su actuación con base en consignas señaladas por alguna otra autoridad, sino que deben cuestionar las funciones que desarrollan.
- b) Suficiencia presupuestaria: Deben contar con los recursos financieros necesarios para la investigación de sus quejas, sin que éste tema represente una limitante en una adecuada integración.
- c) Calidad profesional: Tienen que estudiar los casos de manera profesional, es decir, sus integrantes deben estar especializadas y especializados en los temas que investigan y tener dominio de ellos, asimismo deben gozar de un salario digno que permita el desarrollo de las investigaciones.
- d) Expeditez: La integración e investigación de los casos tiene que ser rápida y ágil pero de calidad y no debe haber un estudio formal, sino que debe reflejarse en la realidad social.
- e) Contar con un prestigio moral que les permita pronunciarse y hacer una lucha efectiva del combate a la impunidad, ya que la

autoridad de estos organismos es justamente moral, pues no ha de olvidarse que sus resoluciones son recomendaciones no vinculatorias para la autoridad.

Señaló que si cumplen con estas características, las comisiones estarán en posibilidad de emitir recomendaciones argumentadas y soportadas que serán irrefutables por la autoridad a la que se recomiende; al ser instrumentos recomendatorios escrupulosos, dichos órganos aseguran una legitimidad social que redundará en ese prestigio moral con el que se sustentarán.

Indicó que el modelo actual de Ministerio Público debe transformarse, para lo cual las comisiones juegan un papel de suma trascendencia, pues son quienes aportan insumos que permitan detectar las necesidades y deficiencias.

Finalmente, apuntó que si bien es cierto que es probable que las comisiones sean criticadas en su ejercicio, su labor debe ser firme y ecuánime, es decir, se deben defender efectivamente los derechos humanos, sin permitir abusos ni avasallamiento de los mismos de ninguna de las partes, por ejemplo, se debe hacer la defensa del derecho a la protesta social, pero no debe justificarse el uso de la violencia como parte de su ejercicio.

Durante su participación en el panel, Marco Alejandro Hernández Legaspi, director general de Vinculación Interinstitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), señaló que en los últimos años nuestro país se ha caracterizado por importantes transformaciones políticas y jurídicas en la defensa de los derechos humanos, entre las cuales se encuentran las siguientes: la reforma al sistema de justicia penal, la aceptación de las acciones colectivas, la reforma en materia de amparo y la reforma constitucional en materia de derechos humanos; ésta última estableció las obligaciones genéricas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos por parte de todas las autoridades del Estado mexicano, asimismo se introdujo a la interpretación conforme como método hermenéutico, el principio pro persona y el bloque de constitucionalidad.

De igual manera apuntó que la cultura de derechos humanos debe entenderse también como el combate a la corrupción y la impunidad, ello a favor de la transparencia y la rendición de cuentas. Puntualizó que la CNDH ha capacitado a servidoras y servidores públicos del Poder

Ejecutivo y Legislativo y de la Judicatura a nivel federal, local y municipal, y que ésta ha diseñado de manera conjunta con dichos poderes, diversas estrategias de divulgación de los derechos fundamentales.

Para concluir su participación, comentó que la CNDH ha instrumentado diversas herramientas y mecanismos para dar seguimiento al avance en la defensa de los derechos humanos en el país, como son:

- 1) La actualización constante del Sistema Nacional de Alerta de Violación de los Derechos Humanos.
- 2) La Plataforma de Seguimiento de la Armonización Legislativa en materia de Derechos Humanos.
- 3) Y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Rosío Arroyo Casanova, directora ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos de la CDHDF, en representación de Perla Gómez Gallardo, presidenta de la CDHDF, indicó que entre los problemas más extendidos en México se encuentran la impunidad y la corrupción, situaciones que han permitido que las organizaciones criminales establezcan estructuras de poder paralelas al Estado.

Expresó que de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, “la *impunidad* se define como la existencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria, imputada a personas que hayan cometido actos contrarios a derecho”. No obstante que la *corrupción* carece de una definición única a nivel internacional, señaló que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción identifica y describe las conductas de corrupción que con mayor frecuencia se observan a nivel mundial: Soborno, malversación o peculado, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, entre otras.

La impunidad y la corrupción menoscaban la confianza de las personas en sus autoridades y en el Estado, a la vez que con ellas se “exacerba el contexto de violencia”. La corrupción da pie a violaciones de derechos humanos y socava la democracia y el Estado de derecho.

Agregó que “la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que la impunidad en México tiene una naturaleza estructural y sistemática”; esto ha llevado a un ejercicio democrático meramente procedimental, ineficiente y costoso. La impunidad y la corrupción son asuntos que inciden directamente en el ejercicio de los derechos humanos, por lo que es indispensable que México emprenda investigaciones

rápidas, minuciosas, independientes e imparciales de las violaciones de estos derechos. Para finalizar, señaló que “es indispensable que México realice todos los esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas”.

Conferencia magistral

Los aportes de la universidad pública para el fortalecimiento de las defensorías del pueblo

Guillermo Escobar Roca*

La invitación a este importante evento se produce seguramente en mi condición de director del único programa universitario, hasta donde yo conozco, especializado en el estudio y capacitación sobre el ombudsman, el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo, de la Universidad de Alcalá. No voy a exponer aquí su trabajo, pues lo realizado en estos 15 años y los proyectos que tiene en marcha pueden ser consultados en su página web <[http://:pradpi.org](http://pradpi.org)>.

Prefiero exponer aquí una reflexión más general, que pueda inspirar otras alianzas y abrir camino hacia nuevas y fructíferas colaboraciones entre la universidad y la figura del ombudsman.

Vivimos momentos difíciles en todas partes. Los problemas son complejos, todo se relaciona con todo, también a nivel global. Nadie puede solucionar nada por sí mismo, necesitamos dialogar, aportar cada uno lo que pueda y sepa. Tenemos que romper la lógica del individualismo, del pensamiento *por casillas*, de la competitividad, valor que quizás pueda servir para guiar la lógica capitalista o empresarial, que es distinta –y no necesariamente contradictoria– de la lógica de lo público. Quienes estamos aquí, que no es un foro de empresarios, debemos reivindicar el valor de lo público, ahora en crisis.

En teoría, todas las instituciones públicas trabajan por el interés general. Sabemos que en la práctica no siempre es así, muchas veces quien tiene el poder abusa de él; muchas veces el poder político defiende intereses particulares. Por ello necesitamos instituciones independientes de control, *contrapoderes*, que a veces encajan mal con el

* Director de Área de Cooperación Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Fundación General de la Universidad de Alcalá de Henares.

principio democrático por cuanto limitan a los poderes democráticos. Ahora bien, sabemos que el principio democrático tampoco es absoluto, que no lo es todo, y que debe limitarse, entre otras cosas, cuando choca contra los derechos humanos.

Universidades y defensorías tenemos elementos comunes:

- 1) Una autonomía constitucionalmente garantizada, sobre todo frente al poder político. En la universidad me interesa sobre todo destacar la autonomía de investigación y docencia de todos y cada uno de sus miembros: cada profesor es autónomo y no tiene superior. En las defensorías la autonomía a veces, más bien excepcionalmente, funciona peor por una mala selección (partidaria) del titular de la institución. Hay buenas leyes en el continente, que van mejorando el sistema de elección –por ejemplo, las propuestas nacen de la sociedad civil, no de los partidos políticos, y se examina la profesionalidad e independencia de candidatas y candidatos–, pero la independencia es una virtud que depende de cada persona y no puede imponerse en la ley. Además, las defensorías son independientes de forma distinta, porque independiente es sólo el titular del órgano, las funcionarias y los funcionarios que trabajan en él están sujetos a su jerarquía.
- 2) Universidades y defensorías hacemos un control suave, colaborativo: parcial en el primer caso –las y los profesores de ciencias sociales que a veces critican al poder–, total y definitorio en el segundo caso.
- 3) Universidades y defensorías tienen parecidos instrumentos de trabajo: una especie de poder ideológico que consiste en convencer, persuadir con la reflexión, los datos y la argumentación.

En la sociedad mediática, ambos somos débiles, convencemos si aparecemos en los medios, y esto conlleva servidumbres. Sin embargo, todavía tenemos un prestigio social que hay que aprovechar, reforzándonos mutuamente, cada uno desde sus posibilidades y supliendo la carencia de medios económicos con trabajo e imaginación. Las y los profesores tenemos más tiempo que las defensorías, pues éstas tienen que solucionar de inmediato problemas de la ciudadanía que no pueden esperar. Profesoras y profesores necesitamos conocer la realidad de la gente de la calle que no figura en los libros y que las defensorías conocen bien. También necesitamos nuevos *públicos*, servidores públicos que nece-

sitan y demandan una formación actualizada y especializada. Las defensorías necesitan asesoramiento, dar a conocer sus *productos* en una comunidad todavía relevante –por ser de futuro– como la universitaria.

Todos deberíamos estar comprometidos con el cambio de mentalidades que está en la base de cualquier transformación social; las y los estudiantes de hoy bien formados en derechos humanos serán los profesionales del futuro que contribuirán a crear una sociedad donde las violaciones de estos derechos sean una enfermedad anecdótica y no un cáncer social.



MESA DE REFLEXIÓN:
GOBIERNO ABIERTO, ORGANISMOS PÚBLICOS
AUTÓNOMOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Relatoría de la mesa de reflexión

*Diana Gutiérrez Tapia**
y *César Jiménez Villegas***

La mesa Gobierno abierto, organismos públicos autónomos y rendición de cuentas, que fue moderada por Viridiana Villaseñor Aguirre, secretaria técnica del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, dio inicio a las 16:53 horas y concluyó alrededor de las 18:40 horas, participando en ella un total de 25 asistentes.

Las y los ponentes de esta mesa fueron: Armando Hernández Cruz, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF); **Álvaro García Zamora**, director general de **Sistemas de Información** y Observatorios Ciudadanos del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo (CCCEH); **Álvaro Rodríguez Doniz**, director de Planeación y Prospectiva Estratégicas del CCCEH; Gina Villanueva Pérez, profesora de asignatura B en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH); Rafael Andrés Nieto Göller, docente investigador de la Universidad Simón Bolívar México; José Ignacio Torres Justianini, profesor de cátedra del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; Nadia Ivette Gutiérrez Hernández, abogada; Alexandra Lykaris Carreño, estudiante de maestría de la UMSNH.

Los temas que se abordaron fueron los siguientes: justicia abierta, un nuevo modelo de rendición de cuentas; gobierno abierto, la alternativa de fortalecimiento de la gestión pública desde la perspectiva de los organismos públicos autónomos; el diálogo social como premisa de contenido a la estrategia de gobierno abierto y de continuidad ejecutiva para las reformas constitucionales de transparencia y anticorrupción

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

** Especialista de Acuerdos del Consejo de la CDHDF.

en los organismos públicos autónomos; la visión de la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública del estado de Michoacán 2015; los derechos humanos, legitimación y robustecimiento de los organismos públicos autónomos de México; la sociedad del rendimiento y el ocaso de la participación ciudadana; hacia un fortalecimiento del ombudsperson en la efectiva protección de los derechos humanos, y un observatorio electoral para un gobierno abierto.

El tema inicial corrió a cargo de Armando Hernández Cruz, magistrado presidente del TEDF, quien dijo que la *justicia abierta* puede entenderse como el fomento a la transparencia, a la protección de derechos, a la rendición de cuentas y a la cultura democrática, término que se encuentra relacionado con los conceptos de *democracia abierta* o *parlamento abierto*. Señaló que dentro de este concepto el TEDF, consciente de su propia naturaleza, impulsa un mayor acercamiento a las necesidades de la ciudadanía. Por esta razón refirió que asumió el compromiso de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, así como el acceso a la justicia a través de acciones como: la redacción de sentencias con lenguaje ciudadano, la mejora del portal de internet para facilitar la consulta de sentencias, la máxima publicidad de la información, y el acercamiento con la ciudadanía para que cualquier persona acuda al TEDF a solicitar información. De esta manera, reiteró que los modelos de justicia abierta contribuyen a la rendición de cuentas, de la mano con el acceso a la información, la participación ciudadana y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación.

La segunda participación de la mesa corrió a cargo de Álvaro García Zamora, director general de Sistemas de Información y Observatorios Ciudadanos del CCCEH, quien contribuyó con su exposición señalando que aquella institución pública que busque acreditarse ante la ciudadanía como instancia de gobierno abierto, debe ser capaz de fincar sus nuevas acciones en cuatro pilares fundamentales: participación, transparencia, colaboración y rendición de cuentas. También señaló que el gobierno abierto facilita la colaboración de la ciudadanía y las y los servidores públicos para mejorar el diseño de políticas públicas participativas y la prestación de servicios de calidad a la sociedad; además de que comunica de forma abierta y transparente aquello que, a juicio ciudadano, permite el mejor funcionamiento del ejercicio del gobierno y de las instituciones, y promueve la participación ciudadana.

En la tercera exposición, Álvaro Rodríguez Doniz, director de Planeación y Prospectiva Estratégicas del CCEH habló sobre la obligación que tienen los organismos públicos autónomos de fomentar la participación ciudadana, implícita en el derecho a una buena administración pública, la cual favorece un diálogo social permanente, caracterizado por mecanismos socialmente útiles e innovadores que nutren las estrategias de gobierno abierto, y permite concretar de forma efectiva la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción y la impunidad.

En la cuarta intervención, Gina Villanueva Pérez, profesora de asignatura B en la UMSNH, presentó una ponencia que se centró en el análisis de los conceptos de *transparencia* y *rendición de cuentas* a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, de septiembre de 2015, donde la transparencia se considera desde dos sentidos, uno de los ejes rectores de la *nueva* administración pública: 1) con el carácter de obligatoriedad por parte del servidor público de *dar* –no de *ofrecer*– a la sociedad, el conocer *claramente* la gestión pública y las funciones que desempeña; y 2) como *política pública* que no se limita a brindar el acceso a la información pública. En cuanto a la rendición de cuentas, señaló que es prioritario establecer que sus elementos implican la *obligación* de informar, justificar, explicar, ser responsables de la acción gubernamental, y la imposición de sanciones a quienes violenten las normas correspondientes. Expresó que así se tendrá cuidado de no “tomar malas decisiones e incurrir en abuso del poder”, como dice Crespo, no necesariamente pensando en el bienestar de los gobernados sino por su propia conveniencia.

En la quinta ponencia, Rafael Andrés Nieto Göller, docente investigador de la Universidad Simón Bolívar México, dirigió su presentación a subrayar la relevancia de los derechos humanos en la legitimación de los organismos públicos autónomos y señaló la imperiosa necesidad de generar espacios de diálogo entre los poderes de gobierno y los organismos públicos autónomos, ante los retos en materia de derechos humanos, autonomía universitaria, rendición de cuentas y combate a la corrupción e impunidad que enfrenta el país.

En el mismo sentido, la participación de la sexta ponencia, por parte de Nadia Ivette Gutiérrez Hernández, abogada postulante, subrayó que ante la insuficiencia real de los tribunales de amparo para hacer frente a los conflictos sociales, la ciudadanía opta por recurrir a un

mecanismo alterno de defensa –lo más prudente es que éste le resulte accesible, gratuito, pero sobre todo eficaz–. Es por ello que en los tiempos actuales, el fortalecimiento del ombudsman no debe ser una alternativa de acción, sino un imperativo para asegurar la efectiva protección a los derechos humanos en México.

En otro orden de ideas, como parte de la séptima intervención, José Ignacio Torres Justiniani, profesor de cátedra del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, abordó el reto que enfrenta la participación ciudadana a la luz del fenómeno de la hiperinformación, es decir, ante la libertad “excesiva” de informarse y participar en un sistema democrático –consulta ciudadana, plebiscito–, se le opone también la libertad de “no saber” (la información lejos de informar confunde e inunda a la persona usuaria, impidiéndole materialmente para leer a profundidad los datos disponibles y asimilar su entorno). El ciudadano exige información y ésta es entregada en cantidades tales que producen el efecto contrario, cansancio, agotamiento, rechazo e indiferencia.

Finalmente, la última exposición, presentada por Alexandra Lykaris Carreño, estudiante de maestría de la UMSNH, se dirigió de igual forma al tema electoral, considerando que la autoridad electoral a través del monitoreo es responsable de la observación del acceso, la transparencia y la libertad de expresión en la contienda electoral y no favorece a incentivar la democracia, por lo que la creación de *un observatorio electoral para un gobierno abierto* empoderará a la ciudadanía, incentivándola a una democracia participativa, no como un evaluador de los procesos que se desarrollen, sino como un punto de reunión que pueda dar cuenta a través de publicaciones informativas, oportunas y recomendaciones basadas en la investigación.

Justicia abierta, un nuevo modelo de rendición de cuentas

Armando Hernández Cruz*

Introducción

En los últimos años, en nuestro país se han desarrollado avances significativos en cuanto a la rendición de cuentas y la transparencia. Se han determinado a actores obligados como entes públicos para informar a la ciudadanía acerca de las actividades que realizan y el manejo de los recursos públicos.

En un inicio, las reformas políticas electorales fueron la puerta de entrada de la transparencia y el acceso a la información en México. En la reforma constitucional de 2007 se establecieron regulaciones específicas, ampliando y precisando así su alcance, en el artículo 6º constitucional en materia de transparencia.

En febrero de 2014 tenemos dos reformas constitucionales vinculadas entre sí. La del 7 de febrero en materia de transparencia específicamente, y mediante la cual se dota al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) de autonomía, por lo cual, al ya no ser perteneciente al Gobierno federal, cambia su nombre a Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai). De igual forma, tres días después, el 10 de febrero, la reforma político-electoral señala en sus transitorios la obligación de crear, entre otras disposiciones secundarias, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General de los Partidos Políticos.

* Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal, catedrático en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Lo anterior establece una relación directa entre las instituciones de transparencia y las instancias que funcionan como autoridades electorales, con la intención de fortalecer el sistema de rendición de cuentas en nuestro país.

En la presente exposición se abordará la importancia de la rendición de cuentas por medio de la transparencia, así como la propuesta del modelo de justicia abierta implementado por el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF).

Sustentación

El concepto de *rendición de cuentas* se ha definido como: “un proceso en que las autoridades y los políticos comunican a la población la pertinencia de sus decisiones y acciones de gobierno”.²

De acuerdo con Guillermo O’Donell,³ existen dos tipos de rendición de cuentas: el horizontal entre instituciones del Estado, como control de poder, y el de tipo vertical, que se da ante la ciudadanía, el cual generalmente se sanciona con la aprobación o desaprobación en las urnas al celebrarse elecciones, o mediante el descontento social.

Asimismo, la transparencia tiene gran relevancia en un estado democrático ya que permite “abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno”.⁴

En ese sentido, la rendición de cuentas se liga estrechamente a la transparencia, porque no implica un acto de rendir cuentas a una o un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellas personas interesadas puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.

² IFAI, *Manual de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*, México, IFAI, 2005, p. 30, disponible en <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/manual20.pdf>>, página consultada el 19 de enero de 2017.

³ “La política”, en *Accountability horizontal*, 1998.

⁴ “La transparencia: elemento básico de un régimen democrático”, en *Revista FUSDA*, disponible en <<http://www.fusda.org/REVISTA%208%20-3TRANSPARENCIA.pdf>>, página consultada el 19 de enero de 2017.

Del mismo modo, se ha propuesto por parte de otros autores un tipo más de rendición de cuentas, el transversal.⁵ En este caso se contempla la intervención de la ciudadanía, que nos da otro elemento esencial para aportar a la rendición de cuentas: la participación ciudadana.

También en la rendición de cuentas de tipo transversal se puede considerar a los órganos constitucionales autónomos, ya que su misma naturaleza busca contraponer límites al ejercicio del poder y realizar una función propia del Estado pero, generalmente, se pretende que su integración esté compuesta por figuras ciudadanas.

En materia electoral, la transparencia legitima el desarrollo de un proceso electoral, esto debido a que, como parte de la rendición de cuentas, se considera que es “un ejercicio necesario para la gobernabilidad democrática y como un elemento central de las democracias representativas contemporáneas”.⁶

El éxito o fracaso de un proceso electoral depende en gran medida de la transparencia, ya que busca cumplir con el principio de máxima publicidad. En materia electoral puede ser abordada por lo menos a partir de tres actores:

1. la transparencia de los organismos electorales;
2. la transparencia de los partidos políticos, y
3. la transparencia de los tribunales electorales.

De esta manera, los tribunales electorales, tanto a nivel federal como local, desempeñan un papel fundamental en la rendición de cuentas al ser autoridades jurisdiccionales autónomas.

De acuerdo con el principio de máxima publicidad, cumplir e implementar nuevos modelos de transparencia fortalece la rendición de cuentas. De aquí que se ha tomado como esquema a seguir el de *justicia abierta*.

⁵ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*, Argentina, Temas, 2002.

⁶ IFAI, *op. cit.*

Justicia abierta

La *justicia abierta* puede entenderse como el fomento a la transparencia, a la protección de derechos, a la rendición de cuentas y a la cultura democrática. Este concepto se encuentra relacionado con los conceptos de *democracia abierta* o *parlamento abierto*.

Desde el año 2014 México preside la Alianza para el Gobierno Abierto, la cual es una iniciativa multilateral conformada por gobiernos y sociedad civil de 63 países, que en conjunto tienen como objetivo promover la participación ciudadana, incrementar la transparencia y combatir la corrupción.

Dentro del ámbito jurisdiccional electoral, en el TEDF sabemos que nuestra propia naturaleza nos impulsa a tener un mayor acercamiento a las necesidades de la ciudadanía, por esta razón se asumió el compromiso de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, así como de acceso a la justicia.

De esta manera, el TEDF implementa un innovador modelo de justicia abierta, y para lograr ese compromiso estamos haciendo uso de las tecnologías de la información y comunicación. Entre las principales acciones tenemos:

- La redacción de sentencias con lenguaje ciudadano.
- La mejora de nuestro portal institucional en internet para facilitar la consulta de sentencias.
- La máxima publicidad de la información.
- Y propiciamos un acercamiento con la ciudadanía, para que cualquier persona pueda acudir al TEDF a solicitar información.

Las acciones mencionadas se pueden expresar en el cuadro siguiente:

Justicia abierta	1. Transparencia	Página institucional de internet con formato amigable
		Publicación de las llamadas declaraciones “3 de 3”
		Aplicación de celular
	2. Lenguaje ciudadano	Acercar a cada sector de la ciudadanía conocimiento sobre Resoluciones
3. Lenguaje de señas		

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

La rendición de cuentas subsiste necesariamente en una estrecha relación con la transparencia como mecanismo de máxima publicidad para someter a los sujetos obligados al escrutinio público.

La rendición de cuentas es un elemento necesario en todo gobierno democrático y requiere de la participación de la ciudadanía, la cual tendrá las herramientas para calificar el desempeño de las autoridades y los actores políticos, esto sólo si tienen acceso a la información, que se logra ante la obligación de estos sujetos de transparentar la información pública.

La transparencia y la participación ciudadana son elementos fundamentales en toda democracia. Para fortalecer la transparencia en la Ciudad de México, desde el TEDF estamos impulsando un modelo de justicia abierta.

La justicia abierta contribuye al combate a la corrupción, y por eso un método práctico de contribuir a este objetivo es simplificando la información para que pueda ser más comprensible para un público en general, es decir, se busca crear un nuevo modelo de comunicación judicial.

Es de vital importancia que desde los órganos jurisdiccionales se haga difusión y apertura de toda la información, para que en un momento posterior puedan ejercer su derecho de acceso a la justicia con más elementos y herramientas producto de ese más amplio acceso a la información.

De esta manera los modelos de justicia abierta contribuyen a la rendición de cuentas, de la mano con el acceso a la información, la participación ciudadana y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación.

Fuentes

IFAI, *Manual de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*, México, IFAI, 2005, p. 30, disponible en <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/manual20.pdf>>, página consultada el 19 de enero de 2017.

“La transparencia: elemento básico de un régimen democrático”, en *Revista FUSDA*, disponible en <<http://www.fusda.org/REVISTA%208%20-3TRANSPARENCIA.pdf>>, página consultada el 19 de enero de 2017.

O'Donnell, Guillermo, “La Política”, en *Accountability horizontal*, 1998.

Peruzzotti, Enrique, y Catalina Smulovitz, *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Argentina, Temas, 2002.

Gobierno abierto, la alternativa de fortalecimiento de la función pública desde la perspectiva de los organismos públicos autónomos

*Álvaro García Zamora**

Las sociedades modernas han construido modelos de gestión pública destinados a reflejar el rostro y las características particulares del gobierno en turno, careciendo –en la mayoría de los casos– de verdaderas bases de planeación, y estando muy alejados de la visión y opinión ciudadana. Estas prácticas erróneas de la gestión pública, si bien significaron áreas de oportunidad para el desarrollo, se vieron limitadas por la duración de las administraciones gubernamentales y, por lo tanto, fueron declaradas obsoletas al ingreso de nuevos gobernantes.

Estos constantes cambios de banda desembocaron en inconsistencias e ineficiencias de las autoridades, lo cual contribuyó al desgaste de la credibilidad ciudadana en las instituciones públicas, y alejó a las y los gobernados de sus autoridades.

Hoy el reto es romper con las asimetrías y el descrédito que existe hacia las estructuras del poder. Para ello, es impostergable fomentar la participación ciudadana en prácticas como la transparencia y la rendición de cuentas, haciendo uso de nuevas tecnologías para informar e involucrar a la sociedad en la vida pública. Ante un escenario de conflicto e ingobernabilidad, surge la imperante necesidad de acercar los gobiernos a la población, ya que ésta no ve en ellos una auténtica posibilidad de desarrollo, ni la capacidad de satisfacer sus necesidades más sentidas, y mucho menos la de representar sus intereses.

La opción más viable es la construcción de políticas públicas incluyentes, que mediante un amplio concepto de participación propicie la apropiación ciudadana de la vida pública.

* Director general de Sistemas de Información y Observatorios Ciudadanos del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

Para fortalecer estas nuevas formas de participación social y mantener informada a la ciudadanía es conveniente hacer uso de las llamadas prácticas de *gobierno abierto*, como un medio para romper la desconfianza y la apatía de la sociedad, aprovechando la interacción social para resolver los problemas en conjunto, no sólo dejándoselo a las estructuras públicas.

El *open government* o gobierno abierto es una forma de comunicación permanente y transparente entre los gobiernos y la ciudadanía. Es bidireccional en tanto que se consigue una participación efectiva de ambos actores sociales en los procesos de decisión, colaboración y control de la vida pública.

El gobierno abierto propone que la información sobre los asuntos del gobierno y la administración pública sean accesibles para todos los niveles sociales posibles, promoviendo la transparencia y la creación de espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana.

La implementación de políticas de gobierno abierto tiene como intención fundamental generar cambios culturales en la forma de pensar los gobiernos y publicitar la función de quienes trabajan en ellos, además de dar paso a actitudes basadas en lo novedoso, lo externo y lo abierto. Pretende crear nuevas prácticas administrativas en los procesos y la actuación de la administración pública, que tradicionalmente han sido diseñadas más en una lógica burocrática cerrada, que para servir a las y los ciudadanos.

El gobierno abierto fortalece el cambio en las instituciones públicas que fueron diseñadas con modelos jerárquicos, para permitir un trabajo multisectorial. También propone nuevas formas de relacionarse con los demás actores sociales, de manera que puedan integrarse a la acción pública sin demasiadas trabas y con la mayor información posible.

En el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto –signada por el presidente Enrique Peña Nieto en octubre de 2013–, los tres niveles y los tres órdenes de gobierno, a la par que los organismos autónomos de México, estamos obligados a la construcción colectiva y permanente de un espacio de diálogo que permita que el gobierno asuma, en colaboración con la sociedad civil, compromisos con el potencial de transformar la calidad de vida de las personas.

Hoy sabemos que aquella institución pública que busque acreditarse ante la ciudadanía como instancia de gobierno abierto debe ser capaz de fincar sus nuevas acciones en cuatro pilares fundamentales: la participación, la transparencia, la colaboración y la rendición de cuentas.

Participación

Un gobierno participativo se caracteriza por facilitar el derecho de la ciudadanía a formar parte de la construcción de políticas públicas, y promueve que las y los servidores públicos se beneficien del conocimiento, la experiencia y las propuestas de ciudadanas y ciudadanos, es decir, promueve la creación de espacios comunes que favorezcan la incidencia ciudadana en los asuntos públicos.

Transparencia

La transparencia es un tema de impacto relevante en la sociedad y se está posicionando ya como una práctica de política pública.

Los gobiernos deben aprovechar las ventajas de abrir la información pública a la consulta y el conocimiento social para mantenerse cercano a los sectores sociales.

A partir de un criterio de máxima publicidad los gobiernos deben ofrecer sus bases de datos abiertas y editables, como una estrategia de acercamiento y disponibilidad de la información que generan en la atención de las demandas y necesidades ciudadanas.

Colaboración

El reto de lograr que se tenga una mayor confianza en el gobierno tiene que ver con garantizar mejores resultados al menor costo, por lo que elevar los niveles de cumplimiento de la autoridad obliga a asegurar la equidad en el acceso a la formulación de políticas públicas.

La información pública, al estar disponible y abierta para la ciudadanía, fomenta la innovación y nuevas actividades económicas. Al mismo tiempo mejora la eficacia gubernamental mediante el aprovechamiento de los conocimientos y recursos de las y los ciudadanos, que de otra forma se enfrentan a barreras para participar, por lo que deben incorporarse las tecnologías de información y de comunicación (TIC) al manejo de la información, para garantizar la accesibilidad de la ciudadanía a los datos que están en resguardo de los gobiernos.

Rendición de cuentas

Un ejercicio de rendición de cuentas implica que las personas, los organismos y las organizaciones públicas y privadas asuman la obligación del correcto cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.

Según ciertos teóricos, pueden identificarse tres clasificaciones para los ejercicios de rendición de cuentas: diagonal, horizontal y vertical.

En la *rendición de cuentas diagonal* la ciudadanía **recurre a las instituciones** gubernamentales para conseguir un control más eficaz de sus acciones y ser parte del proceso al participar en actividades como la construcción de políticas, la integración de presupuestos y el control del gasto público.

La *rendición de cuentas horizontal* sujeta a las y los servidores públicos a restricciones, controles y esquemas de contrapesos por parte de organismos gubernamentales como tribunales, comisiones de derechos humanos y organismos de auditoría, con facultades para revisar y sancionar a las y los servidores públicos en caso de abuso de sus funciones.

La *rendición de cuentas vertical* es aquella resultante de la evaluación de servidoras y servidores públicos por parte de la ciudadanía, a través de procesos electorales, la libertad de prensa, la sociedad civil organizada y la evaluación de resultados a través de figuras de participación como los observatorios ciudadanos.

Para los organismos públicos autónomos de México, el concepto *gobierno abierto* debe suponer una serie de esfuerzos enfocados a: crear una renovada ética pública; realizar acciones más contundentes para la prevención y ataque a la corrupción; facilitar el acceso a la información, promoción y fortalecimiento de libertades de la sociedad y tener una amplia colaboración de los medios de comunicación.

Podemos concluir que el gobierno abierto facilita la colaboración entre la ciudadanía y las y los servidores públicos para mejorar el diseño de políticas públicas participativas y la prestación de servicios de calidad a la sociedad; también comunica de forma abierta y transparente aquello que, a juicio ciudadano, permite el mejor funcionamiento del ejercicio de gobierno y de las instituciones, y promueve la participación ciudadana.

El diálogo social como premisa de contenido a la estrategia de gobierno abierto y de continuidad ejecutiva para las reformas constitucionales de transparencia y anticorrupción en los OPA

*Álvaro Rodríguez Doniz**

Los organismos públicos autónomos (OPA) están obligados a fomentar la participación ciudadana, implícita en el derecho a una buena administración pública, abriendo un diálogo social permanente, caracterizado por mecanismos socialmente útiles e innovadores que nutran las estrategias de gobierno abierto y permitan concretar de forma efectiva la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción y la impunidad.

En México, el derecho humano a participar en el quehacer público obtiene su pleno reconocimiento a partir de la reforma constitucional de 2011, pues integró e hizo posible la interpretación de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública⁷ como parte del bloque de constitucionalidad del sistema jurídico mexicano, significando un cambio paradigmático para el desarrollo democrático del país, al haber ampliado formalmente la concepción histórica que se tenía, es decir, aquella que lo definía y circunscribía como mecanismo de acceso al poder político, también conocido como participación político-electoral, para adicionar y tutelar una nueva vertiente; esto es, como mecanismo para incidir en las decisiones político-gubernamentales, y logrando superar el carácter consultivo para el Ejecutivo

* Director de Planeación y Prospectiva Estratégicas del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

⁷ La Carta fue aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Lisboa, Portugal, el 26 de junio de 2009, y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Estoril, Portugal, el 1 de diciembre de 2009 (CLAD, 2009).

federal, que había adquirido a través de la reforma a la Ley de Planeación en 2003.⁸

Posteriormente, se incluyó en la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública⁹ el derecho a una buena administración pública, presuponiendo la oportunidad de conocer, de ser oídos, de evaluar y opinar sobre cualquier tema que pueda impactar y/o resultar de interés público. Al respecto, se ha señalado que “una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas”.¹⁰ Puntualizando además, que por su naturaleza transversal, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de esos derechos humanos vincula no sólo a los poderes tradicionales, sino directamente a los OPA, como se reconoció desde el pasado Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM).¹¹

En este contexto, su incursión en la agenda pública se ha fortalecido con el lanzamiento de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), al ser causante de ella a través del impulso que dio la sociedad civil para su concreción, y tornándose en efecto, al adicionarlo a los otros tres principios que la rigen: transparencia, rendición de cuentas e innovación. Sin embargo, no debe perderse de vista que para su operatividad y el propio cumplimiento del objetivo de la AGA para mejorar el desempeño gubernamental, es necesario un “cambio de normas y cultura

⁸ La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 2003 adicionó la obligación para el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de consultar a los grupos sociales y pueblos indígenas e incorporar sus propuestas en los planes y programas que integran el Sistema Nacional de Planeación Democrática (Ley de Planeación, 1983).

⁹ Aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en cumplimiento al mandato emitido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Panamá, Panamá, el 28 de junio de 2013 y adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, también realizada en Panamá, Panamá, el 19 de octubre de 2013 (CLAD, 2011).

¹⁰ M. Merino, *La participación ciudadana*, México, IFE, 1995.

¹¹ En los Acuerdos del Octavo Congreso de OPAM. La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA se consensó la necesidad de impulsar una participación más directa y efectiva de la ciudadanía en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, así como constituir la Alianza de Organismos Públicos Abiertos de México y un plan de trabajo para la implantación de estrategias de gobierno abierto.

para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre el gobierno y la sociedad civil”.¹²

Ciertamente, ante escenarios de desconfianza y descrédito social en los que están inmersos los OPA, debe imperar la implantación de un diálogo social permanente entre la sociedad y el gobierno. Un diálogo social en el que muchos OPA no sólo deben ser garantes sino promotores e innovadores; un diálogo social que sea efectivo, que aspire a generar acuerdos y que, en caso de lograrlos, su instauración potencie la apropiación y por ende dé continuidad a su ejecución, o que en caso de disenso obtenga, como mínimo, el fortalecimiento de la gobernabilidad y la gobernanza.¹³ De tal manera que como OPA debe analizarse y dimensionarse el tipo de diálogo social que se ha emprendido o que debe emprenderse con la ciudadanía, para que endógenamente promueva y amplíe los vasos comunicantes y sea útil para dar respuesta a las demandas sociales.

Por otra parte, tenemos presente que las reformas constitucionales en materia de transparencia y la que crea al Sistema Nacional Anticorrupción convergen en forma adyacente, pues ambas retroalimentan los derechos humanos y la participación ciudadana, y coadyuvan a una buena administración pública. Mediante estas consideraciones, la nueva legislación de transparencia amplía el derecho de acceso a la información pública, necesario y consustancial a la participación ciudadana, y detonante de otros derechos como la rendición de cuentas para una buena administración pública; en tanto que, las disposiciones relativas al Sistema Nacional Anticorrupción preceptúan la integración y articulación en torno a un órgano de participación ciudadana, involucrando a este derecho humano en la prevención y combate a la corrupción y la impunidad.

Luego, si como menciona Sánchez González,¹⁴ “un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisio-

¹² Alianza para el Gobierno Abierto, “Misión y Objetivos”, disponible en <<http://gobabiertomx.org/mision-y-objetivos/>>, página consultada el 20 de enero de 2017.

¹³ Francisco A. González Díaz, “El diálogo social como vehículo dinamizador en escenarios de crisis económicas”, en *Revista de Trabajo*, Universidad de Huelva, 2009, disponible en <<http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/4892/b15676213.pdf?sequence=2>>, página consultada el 20 de enero de 2017.

¹⁴ José Juan Sánchez González, “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”, en *Revista Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 43, México, Universidad Autónoma

nes basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”, entonces, la edificación de las acciones para la concreción de las citadas reformas constitucionales puede y debe cimentarse en la premisa del diálogo social aludido, porque da continuidad ejecutiva, es decir, permite operarlas con efectividad.

Esta continuidad en su ejecución impone la conciencia y la necesidad de mantener en el diseño y en la operación una concepción ampliada de los derechos humanos involucrados, por ejemplo, para abrir verdaderamente a los gobiernos, sus instituciones y a los propios OPA y no limitarse al cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia o a la mera difusión o comunicación de información. Se trata de entender que la participación ayuda a co-crear soluciones institucionales, pero clarificando que ésta no se está dando por el simple hecho de plasmar mecanismos en la norma o convocándola a realizarla, sino que se está generando cuando a la ciudadanía le es vulnerado algún derecho, resiente algún menoscabo o percibe algún riesgo para su esfera de derechos. Por lo anterior, cada OPA debe diagnosticar cómo se está desarrollando la acción colectiva en su área competencial y, a partir de ahí, buscar, identificar e implantar mecanismos que le den cauce resolutor; por ejemplo, los planes de gestión de riesgos en los procedimientos sustantivos de la institución, o para la prevención de posibles actos de corrupción, son magníficas oportunidades para iniciar y concretar el diálogo social permanente.

Así, el diálogo social que puedan desarrollar los OPA otorga sentido a la estrategia de gobierno abierto, la dota de contenido en la medida que facilita la solución de problemas a través de la co-creación; por lo que el reto de conseguirlo principia por buscar e implantar medios efectivos y asequibles que permitan a la ciudadanía darle continuidad ejecutiva a la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y la impunidad a través de su empoderamiento. Lo anterior, tal y como lo mandatan las propias cartas iberoamericanas, para que la participación se dé en la forma legal que mejor parezca a la ciudada-

del Estado de México, mayo-agosto de 2015, p. 64, disponible en <<http://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>>, página consultada 20 de enero de 2017.

nía –de abajo hacia arriba– y que la autoridad facilite su ejercicio en la forma elegida; y en esa medida se estará impulsando el derecho a una buena administración pública y las prácticas de gobierno abierto.

Fuentes

- AGA, Alianza para el Gobierno Abierto, “Misión y objetivos”, 27 de septiembre de 2016, disponible en <<http://gobabiertomx.org/mision-y-objetivos/>>, página consultada el 20 de enero de 2017.
- CDHDF, *Memorias. Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La participación ciudadana en el fortalecimiento de los OPA*, México, CDHDF, 2013.
- CLAD, Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Portugal, junio de 2009.
- , Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, xv Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Panamá, 2013.
- González Díaz, Francisco A., “El diálogo social como vehículo dinamizador en escenarios de crisis económicas”, en *Revista de Trabajo*, Universidad de Huelva, 2009, disponible en <<http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/4892/b15676213.pdf?sequence=2>>, página consultada el 20 de enero de 2017.
- Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983.
- Merino, M., *La participación ciudadana*, México, IFE, 1995.
- Sánchez González, José Juan, “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”, en *Revista Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 43, México, Universidad Autónoma del Estado de México, mayo-agosto de 2015, disponible en <<http://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>>, página consultada el 20 de enero de 2017.

La visión de la transparencia y la rendición de cuentas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán 2015

Gina Villanueva Pérez*

Introducción

El 13 de septiembre de 2015 se publica en la *Gaceta Parlamentaria del Estado de Michoacán* el Dictamen con proyecto de Decreto mediante el cual se expide la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo,¹⁵ tomando en consideración que “una de las principales demandas de la ciudadanía y prioridad del Gobierno del Estado es la transparencia y la rendición de cuentas, así como cumplir en forma cabal con los ordenamientos legales y administrativos vigentes”.

De acuerdo con el Dictamen con proyecto de Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución del Estado en materia de anticorrupción, publicado también en la *Gaceta Parlamentaria del Estado* el 7 de septiembre de 2015, las consideraciones para la expedición de la Ley Orgánica contemplaron que la administración pública requiere un ajuste de fondo para actuar con la eficacia necesaria para resolver los problemas que plantea un estado cuyas actividades, necesidades y problemas son más complejos cada día.

* Profesora de asignatura de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

¹⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 29 de septiembre de 2015.

Sustentación

De acuerdo con las consideraciones de la iniciativa de la Ley Orgánica, no se comprenden las razones por las cuales entre los principios rectores de la “nueva” administración pública estatal la *transparencia* y la *rendición de cuentas*, conceptualmente aparecen sesgadas de sus fundamentos.

Observemos lo que dicha ley señala:

Artículo 2. [...] se entenderán por:

[...]

- ix. *Transparencia*. Utilizar de manera responsable y clara los recursos públicos; ofrecer a la sociedad el acceso a la información, bajo la premisa de máxima publicidad.¹⁶

Se piensa que se cae en el error de reducir a la transparencia como sinónimo de derecho a la información pública. El derecho a la información pública puede llegar a ser un verdadero motor de la transparencia, ya que es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, pero no es lo mismo que la transparencia.

La transparencia implica la práctica de colocar la información en la *vitrina pública*, como dice Luis Carlos Ugalde,¹⁷ para que las personas interesadas puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar cuando se den anomalías en su interior.

Las consecuencias de la opacidad con que se manejan las finanzas gubernamentales y la discrecionalidad para el ejercicio del gobierno son múltiples; por principio, la falta de transparencia crea un círculo vicioso, al no tener certeza de cómo se usan los recursos públicos, la ciudadanía tiene muy pocos incentivos para contribuir al erario porque lo ve como la manifestación de actos de corrupción, y eso es precisamente uno de los graves problemas de nuestro estado.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, abril de 2002, disponible en <<http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/bibliografia-modulo3/Rendicion%20de%20cuentas%20y%20democracia.%20El%20caso%20de%20Mexico..pdf>>, página consultada el 22 de enero de 2017.

Lo mismo pasa con la rendición de cuentas, que al respecto la ley señala:

Artículo 2. [...] se entenderán por:

[...]

Rendición de Cuentas: En ejercicio de sus atribuciones utilizará los recursos públicos únicamente para cumplir la misión institucional, adoptando criterios de racionalidad, asignándolos de manera transparente e imparcial, e informará de forma puntual y correcta de sus acciones frente a las y los ciudadanos, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.¹⁸

La rendición de cuentas no significa las buenas intenciones de las y los funcionarios públicos hacia la sociedad, ya lo decía Maquiavelo: “los hombres hacen el bien por la fuerza; pero cuando gozan de los medios y libertad para ejecutar el mal, todo lo llenan de confusión y desorden”.¹⁹

Apreciemos que se establece claramente que sólo “informará de forma puntual y correcta de sus acciones frente a las y los ciudadanos”, pero la rendición de cuentas, para ser efectiva, no se reduce sólo a informar, sino que debe tener dos componentes fundamentales: 1) la capacidad de respuesta, es decir, la obligación de rendir cuentas y el derecho a obtener respuesta, y 2) garantizar que se tomen medidas o se provean reparaciones cuando la rendición de cuentas falle.²⁰

Conclusiones

Si la transparencia es uno de los ejes rectores de la “nueva” administración pública, ésta debe considerarla en dos sentidos: 1) con el carácter de obligatoriedad por parte de la o el servidor público de *dar*, no de *ofrecer* a la sociedad, el conocer *claramente* la gestión pública y las funciones

¹⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

¹⁹ N. Maquiavelo, *El Príncipe. El Arte de la Guerra. Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio. Vida de Castruccio Castracani. Discursos Sobre la situación de Florencia*, Madrid, Gredos, 2011, pp. 265 y 266.

²⁰ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI (Cuadernos de transparencia, núm. 3), 2015.

que desempeña; y 2) como política *pública* que no se limita a brindar el acceso a la información pública.

En cuanto a la rendición de cuentas debe establecer que sus elementos implican la *obligación* de informar, justificar, explicar, ser responsables de la acción gubernamental, y la imposición de sanciones a quienes violenten las normas correspondientes. Así, se tendrá cuidado de no *tomar malas decisiones e incurrir en abuso del poder*, como dice Crespo,²¹ no necesariamente pensando en el bienestar de las y los gobernados, sino por su propia conveniencia.

Fuentes

Crespo, José Antonio, *Fundamento político de la rendición de cuentas*, México, ASF (serie Cultura de la Rendición de cuentas), 2001, disponible en <http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc1.pdf>, página consultada el 22 de enero de 2017.

Dictamen con proyecto de Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en materia de anticorrupción, elaborado por las comisiones de Puntos Constitucionales e Inspectoría de la Auditoría Superior de Michoacán, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 7 de septiembre de 2015, disponible en <http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/gacetas/Gaceta_IV_167_C_07-09-2015.pdf>, página consultada el 22 de enero de 2017.

Dictamen con proyecto de Decreto mediante el cual se expide la Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 13 de septiembre de 2015, disponible en <http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/gacetas/Gaceta_168_E_13-09-2015.pdf>, página consultada el 22 de enero de 2017.

²¹ José Antonio Crespo, *Fundamento político de la rendición de cuentas*, México, ASF (serie Cultura de la rendición de cuentas), 2001.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 29 de septiembre de 2015.

Maquiavelo, N., *El Príncipe. El Arte de la Guerra. Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio. Vida de Castruccio Castracani. Discursos Sobre la situación de Florencia*, Madrid, Gredos, 2011.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI (Cuadernos de transparencia, núm. 3), 2015, disponible en <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Cuadernillo%2003%20B.pdf>>, página consultada el 22 de enero de 2017.

Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, abril de 2002, disponible en <<http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/biliografia-modulo3/Rendicion%20de%20cuentas%20y%20democracia.%20El%20caso%20de%20Mexico..pdf>>, página consultada el 22 de enero de 2017.

Derechos humanos, legitimación y robustecimiento de los OPAM

Rafael Andrés Nieto Göller*

Introducción

No cabe duda que la temática del presente Congreso es por demás ambiciosa pero a la vez, y muy especialmente, de trascendental importancia –como ya preconizábamos en congresos anteriores–,²² dado que, bajo el panóptico de los derechos humanos en México, “estos organismos enfrentan problemas específicos con respecto a la legitimidad, rendición de cuentas y fortaleza institucional”.²³

Sustentación

En otras palabras y coincidiendo plenamente con el ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Juan Ramón de la Fuente, “no existe un mejor espacio para la participación ciudadana

* Docente investigador de la Universidad Simón Bolívar México.

²² Rafael Nieto, “Derechos humanos, seguridad y justicia: trascendiendo al México chafa”, en *Memorias. Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Derechos humanos, seguridad y justicia*, México, CDHDF, 2016, pp. 101-105; “La Agencia de la ciudadanía política mexicana: la irrenunciabilidad del Estado de derecho”, en *Memorias. Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos*, México, CDHDF, 2015, pp. 331-334; “Democracia y derecho a la información”, en *Memorias. Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales*, México, CDHDF, 2014, pp. 121-124; “Transfiguración agendaria: de letra muerta a Estado de derecho y bien común”, en *Memorias. Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales*, México, CDHDF, 2013, pp. 125-130.

²³ John M. Ackerman, *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI, 2007, pp. 283-309.

que los organismos públicos autónomos”,²⁴ obedeciendo a las necesidades y demandas que la nación mexicana exige para ser partícipe del nuevo orden mundial y sumarse al concierto de naciones, que dirigen y lideran no sólo cambios cosméticos sino profundas reformas estructurales, en aras del bienestar y la calidad de vida de todos los mexicanos.²⁵ Pues, sólo bajo este orden de ideas puede entenderse a la *bioética*, cuyo “auge actual es tan asombroso como generalizado y su repercusión se da en múltiples niveles y direcciones”; resultando más que actual y pertinente la lapidaria frase esgrimida por Van R. Potter, cuando en los años setenta la señalaba como “la ciencia de la sobrevivencia” y refería: “La bioética que yo vislumbro se esforzaría en generar una sabiduría, un saber acerca de la forma de utilizar el conocimiento en vista del bien social, sobre la base de una comprensión realista de la naturaleza biológica del hombre”.²⁶ Por lo tanto, “se definiría así por su preocupación por la vida en general y por las acciones y compromisos que la política puede asumir para garantizar el cuidado y la promoción de la vida; en este sentido, la biopolítica está estrechamente ligada con la bioética en la finalidad de salvaguardar la dignidad de la vida”.²⁷ “Por ello, fue necesario transferir funciones esenciales del Estado a organismos que no se sometieran a ninguno de los poderes. Esa es, tal vez, la característica fundamental de los órganos constitucionales autónomos: que ninguna autoridad pública, privada o política pueda tener poder jerárquico o incidencia sobre ellos”.²⁸ Y ello es así, simple y sencillamente, porque si “la característica central del derecho es que con él se formalizan todas las posibilidades de relaciones sociales”, entonces, por ejemplo, “pasa lo mismo con las leyes del Congreso de la Unión. Si éste, en el nivel federal, pretende generar una determinada regulación en cualquier

²⁴ Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado, Boletín núm. 86/2012, A México le urgen organismos públicos realmente autónomos y fuertes: Expertos, 23 de julio de 2012, disponible en <<http://www.caip.org.mx/boletines/2012/20120723.html>>, página consultada el 12 de enero de 2017.

²⁵ Rafael Nieto, “Liderazgo y complejidad: una semblanza”, en *Revista de Investigación Multidisciplinaria Universitaria*, año 8, núm. 8, México, diciembre de 2009, pp. 77-86.

²⁶ Juliana González, “Introducción. ¿Qué ética para la bioética?”, en Juliana González Valenzuela (coord.), *Perspectivas de bioética*, México, FCE/UNAM/FFYL/CNDH, 2013, pp. 9-49.

²⁷ María Teresa de la Garza, “Bioética y Biopolítica”, en Juliana González Valenzuela (coord.), *op. cit.*, pp. 107 y 108.

²⁸ Amando Arroyo Esquivel, “Los órganos constitucionales autónomos y sus designaciones”, en *www.almomento.mx*, 2013, disponible en <www.almomento.mx>, página consultada el 12 de enero de 2017.

materia y no satisface ciertas características del procedimiento, ciertos requisitos orgánicos o no se adecua a lo que plantea la Constitución, finalmente resultará que esa ley no tendrá las condiciones requeridas y, consecuentemente, no se alcanzará la voluntad del legislador que la formuló”.²⁹

Desde esta óptica y puesto que los derechos humanos son “privilegios fundamentales que el ser humano posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad”, en palabras de Alberto Nava, “son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser consagrados y garantizados por ésta”.³⁰ Aquí el reto de la participación democrática para el fortalecimiento de los mismos, así como el de los organismos públicos autónomos de México (OPAM) y su papel como órganos garantes exige la rendición de cuentas y el combate a la corrupción e impunidad en nuestro país –motivo de la presente aportación–, toda vez que “la principal amenaza que estructuralmente se cierne sobre las instituciones que desempeñan funciones estatales estriba en quedar atrapadas o ser convertidas en apéndice de los intereses gubernamentales, de los partidos políticos y de los grupos de interés”,³¹ en claro perjuicio y menoscabo de las mexicanas y los mexicanos.

Ahora bien, según Giovanni Sartori “ni la política como estructura de un Estado ni la disciplina han existido nunca hasta que se inventó la democracia liberal”. Y ello es así dado que antes “la política era sola fuerza: la fuerza de quien era o se convertía en el más fuerte”.³² Sin embargo, hoy las cosas han cambiado. Y nuestro país, México, no es la excepción.

Así, ante el severo escrutinio público que cada vez se vuelve más informado y crítico en torno a la manera en que se conducen los asuntos públicos, desde hace ya un poco más de cinco lustros, una política pública muy socorrida por los gobiernos de nuestro país “y con la que pretende enfrentar al reto de garantizar imparcialidad, consistencia y

²⁹ José Ramón Cossío, “Derecho y bioética”, en Juliana González Valenzuela (coord.), *op. cit.*, pp. 296-310.

³⁰ CDHDF, *Acceso a la justicia y derechos humanos*, México, CDHDF, 2011, p. 7.

³¹ Francisco Bedolla, “La crisis de las instituciones en México”, en *Los Angeles Press*, 13 de febrero de 2013, disponible en <<http://www.losangelespress.org/la-crisis-de-las-instituciones-en-mexico/>>, página consultada el 12 de enero de 2017.

³² Giovanni Sartori, *La carrera hacia ningún lugar*, México, Taurus, 2016, p. 15.

capacidad técnica por la actividad que estos organismos desempeñan y, muy en particular, recobrar la credibilidad, ese bien escaso para el gobierno”,³³ ha consistido en la creación de organismos públicos autónomos, dado que

[se] modificó la tradicional división de poderes de una democracia. A dichos organismos se asignaron funciones de Estado para dejarlos fuera de los vaivenes que provocan los cambios de gobierno. De ahí que en el proceso de designación de quienes dirigen esos órganos, los cuales asumen funciones que normalmente corresponden al Poder Ejecutivo, participe el Poder Legislativo.³⁴

Entonces, se intenta erradicar la corrupción y la impunidad –toda vez que siempre resultan ineficaces para la consecución del bien común–,³⁵ y abandonar los epítetos con los que se nos suele denominar (*tercermundistas, emergentes, en vías de desarrollo, subdesarrollados*, etc.) para lograr eficiencias y eficacias aquí donde no las hay, en México, nuestro muy querido y amado país. Un país maravilloso pero que no termina de recorrer la transición hacia la verdadera democracia, no obstante atravesar *la era de las definiciones* y de “la alternancia política mexicana después de 70 años de predominio absoluto del partido hegemónico” y de haber asumido su retorno a partir de 2012 y, más aún, muy lejos del “homeopático de la Ley de lo Semejante”.³⁶ En una frase: México no termina aún por definirse.

Continuamos siendo *ninguneados*, como refrenda nuestro paisano Jorge Ramos: “el ninguneo separa a los pocos que disfrutan de muchos privilegios frente a la mayoría que tiene muy poco. El ninguneo es, por definición, una práctica asimétrica. La aplica el poderoso”. Así lo acabamos de presenciar todas y todos los mexicanos en ocasión de la invitación que el gobierno hizo al precandidato republicano estadounidense, quien había realizado las siguientes expresiones: “Cuando Mé-

³³ Víctor Manuel Vallejo, “La Fiscalía General de la República, un nuevo organismo autónomo”, diciembre de 2012, en <<http://proyectojusticia.org/la-fiscalia-general-de-la-republica-un-nuevo-organismo-autonomo/>>, página consultada el 12 de enero de 2017.

³⁴ Amando Arroyo Esquivel, “Los órganos constitucionales autónomos y sus designaciones”, 2013, en *www.almomento.mx*, 2013, en <www.almomento.mx>, página consultada el 12 de enero de 2017.

³⁵ Rafael Nieto, *Ineficacia de la corrupción*, Saarbrücken, Publicia, 2015.

³⁶ Vicente Fox, *La era de las definiciones*, México, Biblioteca Fox, 2016, p. 5.

xico envía a su gente, no están enviando a los mejores’, dijo Trump al anunciar su candidatura. ‘Ellos traen drogas, ellos traen el crimen, son violadores, y algunos, supongo, son gente buena’”. Por ello se cuestiona al periodista Ramos: “¿Y que hizo el gobierno de México? Nada. No hizo absolutamente nada [...]. Peña Nieto se tardó 265 días en dar una respuesta oficial. Dijo que México no pagaría por el muro que Trump pretende construir y que el tono ‘estridente’ del candidato se asemejaba al de Hitler o Mussolini”.³⁷ Y es que:

A la vuelta de los años se puede concluir que, si bien desapareció el control hegemónico bajo la organización del partido único, la atomización del poder mantuvo intactos los intereses y las prácticas políticas.

[...]

[L]as formas de Estado y de gobierno tampoco se modificaron, excepto por la aparición de organismos autónomos de naturaleza ciudadana destinados a proteger las libertades fundamentales (como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Federal de Acceso a la Información), que, sin embargo, rápidamente se acoplaron al aparato burocrático reproduciendo las luchas de poder entre facciones e incluso su corrupción.³⁸

De aquí, como ya reiteramos, la trascendental importancia del presente Congreso, así como la imperiosa necesidad de dialogar ante los retos en materia de derechos humanos, autonomía universitaria, rendición de cuentas y combate a la corrupción e impunidad que enfrentamos. Pues, mientras Jean Robert afirmaba que la democracia “ha sido tan vendida y comprada, tan violada como el concepto al cual se refiere: el poder del pueblo”, Douglas Lummis refrendaba que “la democracia no es un ‘sistema’, sino un proyecto histórico que la gente (no los partidos) manifiesta luchando por él”. “Es la aventura de seres humanos que crean con sus propias manos las condiciones de su libertad”. Porque “en política radical el arte de lo posible es el arte de extender el dominio de lo posible, el arte de crear lo posible a partir de lo imposible”.³⁹

³⁷ Mark Singer, *El show de Trump*, México, Debate, 2016, pp. 96-99.

³⁸ Arturo Rodríguez, *El regreso autoritario del PRI*, México, Grijalbo, 2016, p. 45.

³⁹ Javier Sicilia, *Estamos hasta la madre*, México, Temas de hoy, 2011, pp. 14 y 15.

Conclusión

Emblemáticamente, sin eufemismos, confrontarnos con la dura realidad del país significa que “aunque el equipo de trabajo del gobierno actual se empeña en dar una imagen de prosperidad y buenos resultados, la realidad del país es otra”,⁴⁰ donde “las turbulencias sociales, políticas y empresariales demuestran que no bastaron las reformas estructurales para ‘mover a México’”.⁴¹ Es pues menester de todos dejar de ser incautos,⁴² así como continuar luchando y criticando sagazmente al *status quo*, “sus hastiadas ideas, su vanidad, su desenfrenada búsqueda de atención y popularidad, y su insensibilidad y autoengaño”.⁴³

⁴⁰ Jenaro Villamil, *La caída del telepresidente*, México, Grijalbo, 2016, pp. 11-17.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 68 y 69.

⁴² George A. Akerlof y Robert J. Séller, *La economía de la manipulación*, México, Crítica, 2016, p. 22.

⁴³ Zigmunt Bauman y Leonidas Donskis, *Ceguera moral*, México, Paidós, 2015, p. 9.

La sociedad del rendimiento y el ocaso de la participación democrática

José Ignacio Torres Justiniani*

Introducción

En el presente ensayo se abordará el tema de la participación ciudadana como fundamento del sistema democrático liberal y sus retos ante la dinámica liberal capitalista. Por ello, en la primera parte se analizará el concepto de *democracia* en autores clásicos como Montesquieu y Rousseau; seguido de esto se revisará la concepción que de ella tienen autores contemporáneos como Alain Touraine, Giovanni Sartori y Norberto Bobbio, así como los efectos que Francis Fukuyama señala con respecto al triunfo liberal de la democracia, para finalizar con algunas breves conclusiones sobre el reto que enfrenta la participación ciudadana a la luz del fenómeno de la hiperinformación y la libertad de *no saber* desde la óptica de autores como Byung Chul-Han y Slavoj Žižek.

¿Qué entendemos por democracia?

Montesquieu, el pensador de la Ilustración, consideraba que si una sociedad optaba por la democracia como forma de gobierno, debía poner especial atención a las leyes concernientes al sufragio. Y resultaba fundamental que la población participara y se mantuviera informada sobre el desarrollo de su gobierno, de lo contrario la democracia colapsaría.⁴⁴ El pensamiento de Montesquieu sería retomado por Rousseau,

* Profesor de cátedra del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

⁴⁴ “Cuando el pueblo fue comprado con sobornos y corrupción: en este caso se vuelven indiferentes a los asuntos públicos, y la avaricia se convierte en su pasión predominante, indiferentes ante el gobierno y a cualquier cosa relacionada a él, esperan impacien-

quien consideraba que la democracia debía ser directa, sin representantes y con la participación activa de la ciudadanía en todas las decisiones de gobierno.⁴⁵ Si bien, la postura de ambos autores clásicos del pensamiento político, otorgan una importancia central a la participación ciudadana, los autores contemporáneos no se alejan de esta premisa.

Alain Touraine, por ejemplo, concibe a la democracia como un régimen que posibilita reconocer las individualidades dentro del espectro social⁴⁶ –minorías–, voces que de otra forma quedarían silenciadas por el grito de la mayoría. Otro autor que aborda el tema de la democracia es Giovanni Sartori, quien no ofrece una sola definición de democracia, sino que aborda ésta desde diversas perspectivas, siendo su definición realista y descriptiva. Sartori recurre a una definición horizontal, señalando el impacto que las élites tienen en la toma de decisiones. Norberto Bobbio, al hacer un análisis de la obra de Sartori, resume que, de acuerdo con éste, “la democracia se aleja cada vez más de su modelo ideal, suponiendo que sea, como lo propone Sartori, la meritocracia”.⁴⁷ En este punto Bobbio es tajante en su crítica a Sartori, quien en la búsqueda por una definición de democracia ha tomado sólo a la democracia liberal como modelo. La cuestión es que esta democracia –dice Bobbio– está secuestrada por el sistema económico capitalista, de tal suerte que lograr una definición común de democracia nos remite inevitablemente al pensamiento clásico basado más en el número que en la cualidad. Bobbio lo expone claramente al ofrecer una definición de democracia más *instrumental* o descriptiva, pues para él, “el régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo”.⁴⁸ Como podemos advertir del análisis de los autores anteriores, la democracia es entendida fundamentalmente como número, más que cualidad.

temente su pago”. Véase Louis Montesquieu, “The spirit of laws”, en *Complete Works*, vol. 1, 1777, p. 39, disponible en <<http://oll.libertyfund.org>>, página consultada el 12 de enero de 2017.

⁴⁵ Jean Jacques Rousseau, *The social contract and discourses*, London, G. D. H. Cole y J. M. Dent and Sons, 1923, disponible en <<http://oll.libertyfund.org>>, página consultada el 12 de enero de 2017.

⁴⁶ Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

⁴⁷ Norberto Bobbio, “La democracia realista de Giovanni Sartori”, en *Nexos*, 1990, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=5726>>, página consultada el 12 de enero de 2017.

⁴⁸ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2001, pp. 24 y 25.

El núcleo de la democracia es pues, que las decisiones recaen en la mayoría. Con Touraine, Sartori y Bobbio, la democracia adquiere un sentido más pragmático, si se quiere, al definirla principalmente como forma de gobierno, haciendo hincapié en las particularidades del proceso, dejándonos una definición más descriptiva. Sin embargo, estas definiciones, como ya adelantaba Bobbio, se centran en la democracia capitalista liberal, características que le imprimen connotaciones específicas, entre ellas, quizá las más importantes, la individualidad y la libertad de elección.

En la obra *El fin de la historia y el último hombre*, Francis Fukuyama retomaba la analogía propuesta por primera vez por Hegel y posteriormente por Marx, de que el intelecto humano tiene un principio y un final ideológico; el racionalismo de la Revolución francesa para el primero, y el Comunismo para el segundo, significaban el cenit del pensamiento humano y por ende el fin de la evolución intelectual humana. En Francis Fukuyama en cambio, es la democracia liberal occidental la que representa el fin de la historia ideológica.⁴⁹ En el mundo de la posguerra fría –siguiendo con Fukuyama–, las alternativas ideológicas se han agotado, han sido puestas a prueba y han fracasado, el liberalismo se erige como la victoria intelectual humana y como la forma última y mejor para organizar a la sociedad

El problema no lo encontramos, siguiendo a Fukuyama –y a Sartori–, en cuál tipo de democracia tenemos o queremos, pues ese tema ya fue resuelto con el triunfo liberal, sino en que la democracia liberal capitalista requiere, quizá como ninguna otra forma de gobierno en la antigüedad,⁵⁰ de la participación ciudadana. El sistema democrático liberal, más que un mero sistema de organización política, es una forma de vida civil y social que se mantiene y reproduce por la participación directa del ciudadano,⁵¹ así, es él quien decide el rumbo, destino y camino que tomará la política, así como qué decisiones y qué agenda se privilegiará por sobre otras. Lejos de necesitar obediencia, la

⁴⁹ Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1993.

⁵⁰ En la antigüedad, por ejemplo, las formas de organización política y social no precisaban de la educación o preparación intelectual de sus integrantes, por el contrario, los súbditos, vasallos, etc., tenían roles fijados en la sociedad y no se esperaba de ellos otra cosa que una obediencia absoluta.

⁵¹ Josef Thesing, *Democracia y formación política*, Guatemala, Konrad Adenauer Stiftung, 2010, p. 7.

democracia liberal requiere de la participación activa e informada de sus integrantes, y por supuesto, de su crítica. Para lograr lo anterior, el vínculo entre democracia y educación debe fortalecerse; al respecto, el autor Gilberto Guevara señala que

los valores de la democracia no son verdades reveladas o hábitos naturales, por ende, la devoción a la dignidad humana; la libertad; la igualdad de derechos; la justicia económica y social; el respeto a la ley, a la civilidad y la verdad; la tolerancia de la diversidad [...] todo esto existe y podrá seguir existiendo en la medida en que sea enseñado, aprendido y practicado.⁵²

Resulta evidente que en la democracia, el acceso a la información es fundamental para mantener y alimentar los llamados *valores democráticos*, problema que a la luz de la globalización parece estar resuelto. Sin embargo, podríamos estar atestiguando un proceso contrario, en donde la información lejos de *informar* confunde e inunda a la persona usuaria, pues en el mundo de la hiperinformación, el usuario se satura, impedido materialmente para leer a profundidad los datos disponibles y asimilar su entorno, cae en el *hartazgo* y finalmente en el rechazo; irónicamente, el exceso de información produce en el receptor agotamiento, que lo acerca más al desconocimiento que al entendimiento, de tal suerte que nos hemos convertido, retomando a Antonio Painn, en consumidores de titulares, pero no de contenidos.⁵³ El hartazgo derivado de la hiperinformación y sus efectos en la libertad democrática y en la participación ciudadana pueden abordarse desde la perspectiva de dos autores contemporáneos: Byung Chul-Han y Slavoj Žižek.

Conclusiones

Chul-Han, en su obra *La sociedad del cansancio*, aborda los efectos que el capitalismo occidental tiene en la sociedad. En la realidad laboral capitalista, caracterizada por una competencia en aumento y una falta

⁵² Gilberto Guevara Niebla, *Democracia y educación*, México, IFE (Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 16), 1998.

⁵³ Antonio Painn, “¿Estamos llegando a la saturación de contenidos?”, 2016, disponible en <<http://www.antonio-painn.com/estamos-llegando-la-saturacion-de-contenidos/>>, página consultada el 12 de enero de 2017.

palpable de empleo bien remunerado, el tiempo para el placer y el ocio se reducen considerablemente, vivimos entonces en una sociedad del cansancio,⁵⁴ en donde el ser humano capitalista se autoexplota; vivimos en una sociedad del rendimiento en donde la cantidad reemplaza a la calidad y la posibilidad de hacer a la pasividad, quietud y reflexión. En esta sociedad agotada, el ser humano carece de tiempo disponible para enterarse de su entorno, simplemente reacciona, da clics y comparte información, mas no encuentra tiempo para profundizar, reflexionar y hacer un análisis crítico propositivo de su realidad; ante este escenario, el sujeto de rendimiento decide *no saber*, no por mediocridad sino por *protección*, protección ante un entorno que lo doblega, consume y absorbe.

Los efectos *agotadores* del modelo capitalista liberal también alcanzan –como ya lo adelantábamos en el párrafo anterior– a la libertad de elección. Ante la libertad “sin límites” del modelo democrático capitalista, que Slavoj Žižek opone lo que él llama *unfreedom of choice* (sin libertad de elección), ésta, dice el autor esloveno, es una pseudo-elección, para ejemplificarlo retoma lo que ocurre en las comunidades Amish.⁵⁵

El ejemplo de Žižek da cuenta de la manipulación presente en la toma de decisiones. No se trata sólo de llevar al sujeto a elegir una cierta condición, sino de disfrazar la manipulación como *libertad para decidir*. La elección en sí misma está manipulada, las opciones no son reales sino impuestas, de ahí que la libertad de elegir se convierta realmente en una libertad para no elegir. Puede sonar confuso, pero es muy simple. Ante la libertad “excesiva” para informarse y participar en el sistema democrático –consulta ciudadana, plebiscito–, se le opone también la libertad de *no saber* como antítesis *al saber*, y por ende, como contraparte a la participación democrática. La ciudadanía exige información, y ésta es entregada en cantidades tales que producen el efecto contrario, cansancio, agotamiento, rechazo e indiferencia.

⁵⁴ Byung Chul-Han, *La sociedad del cansancio*, España, Herder, 2012.

⁵⁵ Las comunidades Amish, después de la más rígida educación, invitan a los jóvenes que acaban de cumplir 17 años a sumergirse en el exceso de la cultura capitalista contemporánea “un remolino de autos veloces, sexo salvaje, drogas, bebidas y demás”, para después de un tiempo sumergidos en dicho torbellino de experiencias capitalistas, decidir si regresan o no a la comunidad Amish de la que provienen. Véase Slavoj Žižek, “Against Human Rights”, en *New Left Review*, núm. 34, julio-agosto de 2005, p. 117.

Fuentes

- Antonio Painn, “¿Estamos llegando a la saturación de contenidos?”, 2016, disponible en <<http://www.antonipainn.com/estamos-llegando-la-saturacion-de-contenidos/>>, página consultada el 12 de enero de 2017.
- Bobbio, Norberto, “La democracia realista de Giovanni Sartori”, en *Nexos*, 1990, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=5726>>, página consultada el 12 de enero de 2017.
- , *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Chul-Han, Byung, *La sociedad del cansancio*, España, Herder, 2012.
- Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1993.
- Guevara Niebla, Gilberto, *Democracia y educación*, México, IFE (Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 16), 1998.
- Montesquieu, Louis, “The spirit of laws”, en *Complete Works*, vol. 1, 1777, disponible en <<http://oll.libertyfund.org>>, página consultada el 12 de enero de 2017.
- Rousseau, Jean Jacques, *The social contract and discourses*, London, G. D. H. Cole y J. M. Dent and Sons, 1923, disponible en <<http://oll.libertyfund.org>>, página consultada el 12 de enero de 2017.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003.
- Thesing, Josef, *Democracia y formación política*, Guatemala, Konrad Adenauer Stiftung, 2010.
- Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Žižek, Slavoj, “Against Human Rights”, en *New Left Review*, núm. 34, julio-agosto de 2005.

Hacia un fortalecimiento del *ombudsman/ombudsperson* en la efectiva protección de los derechos humanos en México

Nadia Ivette Gutiérrez Hernández*

Al término de las dictaduras militares, originadas en el contexto de la guerra fría, inicia el proceso de democratización de los países latinoamericanos con un acentuado proteccionismo de los derechos y de las libertades individuales. Es así que la figura del *ombudsman* u *ombudsperson* se hizo presente en los diversos regímenes constitucionales, recibiendo la influencia de los modelos español y portugués.

Esta tendencia se extrapoló a México, donde la figura se adopta en 1990 y se eleva a rango constitucional en 1992, con la expedición de la ley reglamentaria. Actualmente, los organismos públicos autónomos de protección de los derechos humanos se configuran en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y los 33 organismos locales.

Entre los elementos característicos de esta institución encontramos la independencia, autonomía –de gestión y presupuestaria–, accesibilidad, carácter no vinculatorio de sus recomendaciones, publicidad de su actuación y autoridad moral de su representante. En estos últimos tres elementos actualmente reside su fortaleza.

Entre las principales atribuciones del *ombudsman* figura la de recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones a derechos por actos u omisiones de autoridades administrativas o de los particulares con la tolerancia de aquellas. A su vez, formula recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

La experiencia del *ombudsman* en México permite identificar una problemática relacionada con la autonomía, independencia y autoridad moral de su representante. Por ejemplo, el monto presupuestal

* Abogada postulante.

anual destinado para su funcionamiento dependerá de la relación que *de facto* sostenga con los poderes Ejecutivo o Legislativo. De ser así, una suma elevada no resulta benéfica para la ciudadanía, ya que su desempeño atenderá tan sólo a intereses coyunturales.

Sucesos recientes como el de Tlatlaya –que sólo alcanzó discusión gracias a la presión de organismos internacionales, mientras la CNDH, presidida en aquel momento por Raúl Plascencia Villanueva se mantuvo en silencio– han puesto en tela de juicio la independencia del *ombudsman* en el ejercicio de su labor protectora. Si la institución no posee la suficiente independencia carecerá de la autoridad moral necesaria para persuadir a las autoridades de cumplir con las recomendaciones, ya de por sí carentes de imperatividad.

Tan sólo en el Informe de labores 2009 de la CNDH expuso que de 72 recomendaciones derivadas de un procedimiento de queja, sólo siete alcanzaron un estado de cumplimiento total. Entre las autoridades destinatarias que encabezan la lista se encuentra el secretario de la Defensa Nacional, con una frecuencia de envío de hasta 34 veces.⁵⁶

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 se intentó fortalecer a las comisiones de derechos humanos, adicionando a sus facultades la de formular la petición al Senado para hacer comparecer a la autoridad que se niegue a cumplir con una recomendación, con el fin de que funde y motive dicha decisión. Sin embargo, no se tiene conocimiento sobre algún caso de comparecencia ante el Senado derivado de una negativa de cumplimiento, y tampoco se acordó determinada sanción para la autoridad que no comparezca.

También resulta incongruente que la facultad de investigación de la CNDH de violaciones graves a derechos se sujete a la consideración de ciertas autoridades, siendo que son éstas las que generalmente vulneran tales prerrogativas.

Sobre las acciones de inconstitucionalidad, hay entidades federativas en donde se tienen escasos registros del ejercicio de tal atribución frente a las normas violatorias de derechos humanos.

⁵⁶ Véase CNDH, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009*, México, CNDH, 2010, p. 42, disponible en <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anales/2009.pdf>>, página consultada el 3 de enero de 2017.

Ante la debilidad institucional del *ombudsman* encontramos una serie de prácticas en el derecho comparado como referente para el mejoramiento de su función en México. En ordenamientos constitucionales como el español, encontramos que al defensor del pueblo se le faculta para interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo si no logra persuadir con su recomendación.

En el sistema sueco tiene la facultad de supervisión del Poder Judicial, incluso en la interpretación de normas sustantivas. Por su parte, la Defensoría del Pueblo del Perú puede ejercitar ante el Tribunal Constitucional la acción de inconstitucionalidad, acción de amparo, *habeas corpus*, *habeas data*, la acción popular y la acción de cumplimiento.

En la Constitución Venezolana de 1999 se creó la figura del defensor del pueblo para conformar uno de los cinco órganos del poder público nacional; y en Argentina se puede interponer la acción de amparo tratándose exclusivamente de afectaciones a derechos que engloban bienes comunes o colectivos.

Analizando el modelo de *ombudsman* de otros países es posible inferir la reducida gama de facultades de las que se goza en México. Ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la incapacidad del *ombudsman* para intervenir como coadyuvante en los juicios de amparo.⁵⁷ Por otro lado, contempla la posibilidad de reclamar mediante esta vía actos violatorios de derechos reconocidos constitucionalmente invocados en una recomendación.⁵⁸

⁵⁷ SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito, “Comisión Nacional de los Derechos Humanos. No puede intervenir en los juicios de garantías con el carácter de tercero coadyuvante, al no encontrarse contemplada dicha figura jurídica en la Ley de Amparo”, tesis aislada II.3o.A.3 K, en materia común, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIX, enero de 2004, p. 1474.

⁵⁸ SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito, “Derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal y aludidos en la recomendación de alguna Comisión de Derechos Humanos, amparo procedente en el caso de”, tesis aislada II.2o.P.68 P, en materia penal, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVIII, agosto de 2003, p. 1737; Allan B. Brewer Carías, *El fortalecimiento del ombudsman en América Latina y su rol como factor de democratización*, disponible en <<http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/html/Ombudsman.html>>, página consultada el 29 de diciembre de 2016; Sergio Cámara Arroyo y Eduardo Luna Cervantes, *Mejores prácticas del ombudsman en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 2009; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Vida Internacional de la CNDH*, México, CNDH, 2005; Héctor Fix-Zamudio, *Protección jurídica de los derechos humanos, Estudios comparativos*, 2ª ed., México, CNDH, 2009; Raymundo Gil Rendón, *El ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, Mc Graw Hill, 2004; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de*

El conservadurismo estatal se refleja en la serie de reticencias impuestas a la operatividad de un organismo “perturbador” del orden competencial establecido. Institución a la cual se le ha venido privando de facultades que sí le son posibles ejercer en otros países.

Si ante la insuficiencia real de los tribunales de amparo para hacer frente a los conflictos sociales, la ciudadanía opta por recurrir a un mecanismo alternativo de defensa, lo más prudente es que éste le resulte accesible, gratuito, pero sobre todo eficaz. Es por ello que en los tiempos actuales, el fortalecimiento del *ombudsman* no debe ser una alternativa de acción, sino un imperativo para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en México.

No debemos olvidar que la defensa de los derechos humanos con independencia del mecanismo legal utilizado, o del órgano que la ejerce, tiene un fin específico: el respeto a la dignidad humana.

la Federación el 5 de febrero de 1917; Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo del Perú, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 7 de mayo de 1981, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res8.pdf>, página consultada el 29 de diciembre de 2016; Código Procesal Constitucional de Perú, Ley 28237, publicada en el *Diario Oficial “El Peruano”* el 31 de mayo de 2004, disponible en <<http://www1.umn.edu/humanrts/research/Peru-Codigo%20Procesal%20Constitucional.pdf>>, página consultada el 29 de diciembre de 2016; Constitución Española de 1978, publicada en el *Diario Oficial*, disponible en <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf> página consultada el 29 de diciembre de 2016; Constitución Política Bolivariana de la República de Venezuela, disponible en: <<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>>, página consultada el 29 de diciembre de 2016.

Un observatorio electoral para un gobierno abierto

Alexandra Lykaris Carreño*

Introducción

Una de las relaciones que acercan de manera notable al derecho y la comunicación es el ámbito electoral, estas ciencias convergen entre sí, ante el resguardo de la dignidad como núcleo y objeto de la democracia.

El derecho a la información ha podido observar desde finales del último siglo esta sinergia, la importancia del empoderamiento de la ciudadanía a través del estudio de la normatividad que pueda fortalecer un orden más democrático y justo.

México en los resultados internacionales sobre democracia electoral es calificado en posiciones ínfimas, en 2015 el International Institute for Democracy and Electoral Assistance lo colocó como el primer país en abstencionismo electoral. En el estudio presentado por la Corporación Latinobarómetro el país ocupa el último lugar en confianza de las elecciones, es decir, es el primero en pensar que sus elecciones son fraudulentas; y en el informe de 2016 de esta misma corporación obtuvo el segundo lugar de incredulidad en la política y los políticos.

Como parte de este trasfondo cuestionamos la decisión tomada en la reforma de 2007, y hacemos énfasis en dos aspectos.

El primero, en cuanto a que se ordenó que en temporada de campañas el espacio absoluto de los tiempos oficiales serviría para la propagación de *spots* informativos. Formato que por su duración (30 segundos) limita la comunicación entre la ciudadanía y la o el candidato, se basa en la repetición del mensaje, carece de una estructura narrativa que

* Estudiante de maestría en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

imposibilita al votante conocer la tendencia política del partido político, lo que lo obliga a acceder a otro tipo de formatos que conlleva los géneros informativos, de forma particular el de noticia.

Y el segundo, que dicha reforma consideró que la *nota informativa* sería protegida por el ejercicio de libertad de expresión, y dejó de lado la comercialización que los medios de comunicación realizan con algunos de sus contenidos, basado la mayoría de las veces en información calumniosa.⁵⁹

Vivimos una crisis de confianza en el gobierno, la ciudadanía renuncia a su decisión electoral por falta de credibilidad, y cada elección representa el declive de la democracia, en las siguientes líneas argumentaremos que esto tiene mucho que ver con las decisiones que la autoridad electoral ha tomado en materia de información, pues da pie a que los medios de comunicación y las y los candidatos transgredan el derecho a la información de la ciudadanía, desmotivando cualquier esperanza que la haga desear ser parte de la esfera pública.

Para argumentar esto, nos concentraremos en el ejercicio noticioso ocurrido en la contienda electoral a la Gubernatura de Michoacán en 2015, y en las tres facultades del derecho a la información: El derecho a recibir información en la rendición de cuentas, donde la autoridad electoral debe transparentar a través del monitoreo de medios de comunicación las notas informativas emitidas; el derecho a informarse en el acceso de la ciudadanía a la empresa informativa; y por último, en la libertad de expresión ejercida por las y los candidatos, en específico al derecho de réplica como el único capaz de rectificar la información.

Destacamos la importancia de crear un *observatorio electoral para un gobierno abierto* como una oportunidad para subsanar las transgresiones que denotaremos y las que se puedan presentar en materia de derecho a la información; la trascendencia de incentivar el interés traducido en colaboración y participación ciudadana, así como de recuperar la confianza a través de la responsabilización, y aprovechar la penetración

⁵⁹ Argumentamos el marco legal en la posición interpretada en la publicación del Tribunal Electoral, explica también que en la nota informativa ‘resulta, muy complejo discernir el valor profesional que tiene y más aún censurar los contenidos’. Hegewisch Buendía y Bravo Azpiroz, *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 60-66.

que el internet ha tenido en los últimos años en nuestro país, con el objetivo principal de crear una democracia interactiva.⁶⁰

Sustentación

Partimos de la visión de Desantes Guanter, quien hace referencia a que el derecho a la información es un derecho humano, pero también un derecho de la comunidad, y marcamos un reto a partir de que este derecho de la comunidad a estar bien informado sólo puede observarse a través de todas sus facultades: el derecho a investigar, a difundir y a recibir información.⁶¹

A partir de la reforma electoral de 2007 se argumentó la importancia de crear un monitoreo con dos fines, el de vigilar el comportamiento de los medios de comunicación y el de transparentar⁶² el ejercicio de fiscalización y equidad en la contienda. En Michoacán existe un acuerdo que se apega a dicha legislación, en este se contempla el monitoreo cuantitativo y cualitativo –por qué medio, y en qué tono: positivo, negativo o neutro– de la nota informativa y además se compromete a difundir los informes a través del sitio en internet del Instituto Electoral de Michoacán.⁶³

⁶⁰ Nos basamos en la reflexión de Gobierno Abierto que hiciera Oszlak cuando se refiere a los tres ejes para avanzar en el *open government*: la transparencia, la colaboración y la participación. Véase Oscar Oszlak, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, OEA, 2013, p. 19, disponible <www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>, página consultada el 22 de enero de 2017.

⁶¹ José María Desantes Guanter, *Fundamentos del derecho de la información*, Madrid, Confederación Española de Caja de Ahorro, 1977, p. 370.

⁶² ‘Un gobierno transparente documenta sus acciones y procesos de toma de decisión, genera, sistematiza y maneja la información a la luz del escrutinio público como parte de una visión más amplia de construcción de confianza entre el gobierno y la sociedad’. Véase Haydeé Pérez y Renata Terraza, *Acceso a la información y transparencia en México*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2007, disponible en <www.fundar.org.mx/mexico/pdf/transparencyacceso.pdf>, página consultada el 22 de enero de 2017.

⁶³ Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el que se establecen los lineamientos para el monitoreo de la propaganda electoral de los aspirantes precandidatos, candidatos, partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes durante el proceso electoral 2015, disponible en <www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/8420-acuerdo-lineamientos-para-monitoreo-27-de-febrero-cg-59-2015>, página consultada el 22 de enero de 2017.

La información en las elecciones a la gubernatura de Michoacán de 2015 no se transparentó, se tuvo que recurrir a una pregunta de acceso y después a un recurso de revisión, dejando en duda la existencia del interés en la construcción de confianza entre el gobierno y la sociedad.

El monitoreo entregado por la autoridad no tiene la información calificativa de las notas, sólo la cuantitativa, vale la pena destacar que la incidencia de la nota informativa fue de 80.47%, a diferencia de los demás géneros periodísticos publicados a través de internet, medio que tuvo mayor difusión.

La importancia de la información clasificada de forma cualitativa permite entender las líneas que los medios de comunicación utilizan a favor (positiva), en contra (negativa) o neutra de una o un candidato. Esta clasificación puede dar cuenta del ejercicio periodístico y concluir aspectos determinantes del acceso a la información, que sea oportuna y confiable.

Ante la interrogante del análisis cualitativo de las notas informativas se decidió realizar un monitoreo que permitiera hacer la revisión de los principales medios digitales del Estado, se enfocó en la clasificación por tono.⁶⁴

Dentro de los hallazgos podemos puntualizar que de 3186 notas observadas, 46% fueron neutras al expresar las propuestas de campaña y 54% negativas al utilizar calificativos denigrantes favoreciendo al sensacionalismo. El derecho de acceso a la información se vio quebrantado ante sus intereses, los medios buscaron ofertar más de la mitad de las notas a través del escándalo, incentivando el consumo de información.

En esta revisión pudimos notar que la mayoría de las notas informativas responsabilizaban al emisor del contenido; se supeditó la libertad de expresión; el medio no hacía una investigación que pudiera volver confiable la publicación. Por esta razón se decidió observar el derecho de réplica ejercido en la contienda con el fin de ver la responsabilidad de los candidatos.

Irene Levy argumenta que una vía para esclarecer los conflictos de las notas informativas difundidas en campañas electorales, y que exponen a los candidatos en la contienda, deben ser forzosamente so-

⁶⁴ Vale precisar que para hacer la selección se tomaron los lineamientos que estableciera la Organización de los Estados Americanos, a través de su Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (Deco).

lucionadas por el derecho de réplica, implica ver a éste no sólo como el derecho que tienen las personas sobre su imagen o sobre su honor, sino como aquél que tiene la colectividad de acceder a una información veraz, tiene que ver con la democratización de los procesos y la equidad de la contienda.⁶⁵

De las 408 (84%) notas informativas difundidas sólo 78 (16%) tuvieron rectificación. Con base en lo anterior, podemos señalar que por estrategia política y mediática los actores en una contienda electoral no consideran relevante defender su honor, por el contrario, utilizan la libertad de expresión de forma estratégica con fines publicitarios.

Conclusiones

Podemos concluir que la autoridad electoral a través del monitoreo es responsable de la observación del acceso, la transparencia y la libertad de expresión en la contienda electoral y no favorece a incentivar la democracia.

La experiencia de la observación internacional de la Organización de los Estados Americanos ha sido de gran apoyo en nuestro país. A raíz de su visita se concluyó que en la elección de 2015 se vivió un proceso de *spotización* (44 millones de *spots*) que llevó al hartazgo a la ciudadanía –de ahí la decisión de la autoridad electoral de utilizar el formato de debate hasta las elecciones de 2018–; sin embargo, su breve permanencia en el país no le permitió observar los problemas recurrentes en la relación medios-sociedad ni la persuasión en otro tipo de formatos como lo son las notas informativas, telenovelas, u otros medios como las redes sociales.⁶⁶

La creación de un observatorio electoral para un gobierno abierto empoderará a la ciudadanía, incentivándola a una democracia participativa, no sólo como un medio evaluador de los procesos que se desarrollen, sino como un punto de reunión que pueda dar cuenta a través de publicaciones informativas, oportunas y recomendaciones basadas en la investigación.

⁶⁵ Irene Levy, *Observatorio Judicial Electoral sobre el Modelo de Comunicación Política*, 2015.

⁶⁶ Las redes sociales e internet no son monitoreadas por la OEA.

Fuentes

- Buendía, Hegewisch, y Azpiroz, Bravo, *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- Desantes Guanter, José María, *Fundamentos del Derecho de la Información*, Madrid, Confederación Española de Caja de Ahorro, 1977.
- Levy, Irene, *Observatorio Judicial Electoral sobre el Modelo de Comunicación Política*, 2015.
- Oszlak, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, OEA, 2013, disponible en <www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/leccion5RG.pdf>, página consultada el 22 de enero de 2017.
- Pérez, Haydeé, y Renata Terraza, *Acceso a la información y transparencia en México*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2007, disponible en <www.fundar.org.mx/mexico/pdf/transparenciacceso.pdf>, página consultada el 22 de enero de 2017.



MESA DE REFLEXIÓN:
EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Relatoría de la mesa de reflexión

*Carlos de la Rosa Ariza**

En la mesa de reflexión El Sistema Nacional Anticorrupción se contó con la participación de cuatro ponentes, quienes desarrollaron interesantes puntos de vista sobre este crucial tema y su concepción como un derecho humano, así como los retos para su aplicación. A continuación se expone una síntesis de los comentarios vertidos en la mesa:

Durante su intervención, José Alberto Venegas Serna, jefe del Departamento de Archivo y enlace en materia de protección de datos personales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, señaló que los organismos públicos autónomos tienen el compromiso de combatir la corrupción y la impunidad, y que a pesar de que éstas siguen siendo prácticas recurrentes, la sociedad está cada vez más informada, por lo que se requiere de la existencia de gobiernos abiertos, transparentes y sujetos a la rendición de cuentas.

Dijo que el Sistema Nacional Anticorrupción se fundamentó en la adición de diversos cuerpos normativos, entre los que mencionó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley de Responsabilidades Administrativas, así como diversas reformas a otros ordenamientos existentes.

Asimismo, señaló que los sistemas de archivo son relevantes en la lucha contra la corrupción, toda vez que es en los acervos documentales de los entes públicos donde obran las evidencias del actuar de las y los funcionarios públicos durante su permanencia en el puesto que ocupan, por lo que es de donde se nutren la transparencia y la rendición de cuentas; lo anterior, sin olvidar que en ellos se resguardan

* Visitador adjunto de Investigación en la Segunda Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

datos personales y contienen información reservada y confidencial que puede beneficiar o afectar a las personas, las organizaciones e incluso el destino de un país.

Apuntó que todavía se presentan anomalías por corregir en la protección de archivos, y en este sentido refirió que varios de los siniestros en edificios públicos se originaron justamente en los archivos y que no se contaba con respaldo de la información que ahí existía, ni se tenían las medidas de seguridad básicas que exigen las leyes de archivo. De igual manera señaló que otras de las anomalías son la desaparición de expedientes, la modificación del contenido de éstos, o incluso la aparición de algún informe, documento o evidencia para sustentar un hecho al momento de realizarse las auditorías o de dar respuesta a solicitudes de transparencia, que nunca se transfirió a un archivo de trámite o concentración, a pesar de su antigüedad.

Finalmente señaló que se debe seguir con la normatividad aplicable a los archivos para su adecuado funcionamiento, ya que éstos contribuyen al desarrollo de un gobierno abierto.

En su participación, Baltazar Pahuamba Rosas, abogado y profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, señaló que actualmente se sigue sosteniendo que la ciudadanía no tiene condiciones de poder exigir rendición de cuentas a las y los servidores que hagan uso de recursos públicos, ello plantea que la rendición de cuentas debe ser considerada como un derecho humano, y así se garantizaría su legitimidad.

De acuerdo con su punto de vista, la *rendición de cuentas objetiva y uso debido del recurso público* se desprende de una interpretación sistemática de la Carta Magna y de distintos instrumentos internacionales, entre ellos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A modo de conclusión, señaló que en un Estado democrático y constitucional de derecho se debe considerar a la rendición de cuentas como un derecho humano, ya que esta práctica es la columna vertebral del cumplimiento de los derechos humanos, y que sin recursos económicos no se puede dar satisfacción a los derechos humanos, “sobre todo aquellos que requieren de una acción positiva por parte del Estado para su satisfacción”.

En su intervención, Elsa Bibiana Peralta Hernández, actual comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, indicó cuál es la normatividad nacional e internacional aplicable al derecho a la transparencia y señaló la existencia del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) como un elemento indispensable para el desarrollo democrático de toda sociedad.

Explicó cuáles son las autoridades que integran el Consejo Nacional de Transparencia y la importancia que en términos informáticos y de digitalización de la información –Estado digital– tiene la Plataforma Nacional de Transparencia; ambas como elementos centrales en la instrumentación del SNT que se crea a partir de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De igual manera explicó el Sistema Nacional Anticorrupción, en cuanto a la normatividad nacional e internacional que lo sustenta e implementa, así como las autoridades que lo integran y su composición, entre las cuales destaca un consejo ciudadano de reciente creación.

Destacó que los diversos sistemas nacionales (en materia de transparencia, anticorrupción, fiscalización, archivos, de información, estadística y geográfica, y el próximo a instaurarse de datos personales), la Estrategia Digital Nacional y los demás esfuerzos nacionales –vistos desde una perspectiva holística y de sinergia gubernamental–, así como el uso de las tecnologías de la información y comunicación, son las bases mínimas para el avance hacia un Estado abierto e inteligente que permita tener una nueva gestión pública, que esté basado en prácticas de gobierno abierto y gobierno electrónico, en el que se generen las condiciones para que haya una creciente participación ciudadana mediante la socialización de la información.

Durante su intervención, Juan Luis Gómez Jardón, consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, señaló que los climas de corrupción aunados a la impunidad generan todo tipo de costos para el Estado, y sobre todo, pérdida de su credibilidad al no haber respeto por la Ley; pues ambas prácticas –corrupción e impunidad– son complementarias, si existe una, la otra también.

Señaló que de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, dicho sistema se conforma por: el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los sistemas locales anticorrupción, y que tiene una Secretaría Ejecutiva como órgano operativo. Asimismo, el

ponente explicó las facultades que corresponden a cada uno de los integrantes de este sistema nacional, su conformación y el procedimiento de elección, que están establecidos en la ley en la materia.

Puntualizó que para la creación e implementación del Sistema Nacional Anticorrupción se establecieron tres leyes nuevas: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3 de 3), y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo, se reformaron otras cuatro normas:

- a) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: Crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado de la República.
- b) Código Penal Federal: Tipifica conductas y sanciones penales.
- c) Ley Orgánica de la Administración Pública: Establece nuevas facultades de la Secretaría de la Función Pública y a la Secretaría de Hacienda.
- d) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y reformas a Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental: Otorga facultades a la Auditoría Superior de la Federación para quien use recursos públicos, aún privados.

Finalmente, detalló el procedimiento sancionatorio administrativo de la Ley 3 de 3, en el cual se distinguen faltas no graves, de las que conocerán los órganos internos de control; y faltas graves, en las que será competente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo que respecta a la comisión de delitos, será la Fiscalía Especializada quien lleve y ventile el asunto ante los tribunales.

Importancia del Sistema Institucional de Archivos para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción

José Alberto Venegas Serna*

*La corrupción es causa directa de la pobreza de los pueblos
y suele ser la razón principal de sus desgracias sociales*

JORGE GONZÁLEZ MOORE

Hablar del combate a la corrupción en nuestro país no es un tema nuevo, década tras década los gobiernos entrantes hacen suya la frase de *¡no más corrupción!* y la toman como estandarte cual bravos insurgentes. Si bien se debe reconocer a algunos funcionarios que sí ejecutan las acciones necesarias para buscar un verdadero cambio, hay también otros que solamente repiten la frase, lamentablemente, sin convicción alguna.

Es bien sabido que el combate a la corrupción es una labor titánica, donde muchas veces se nada contra corriente y no sólo se lidia con grandes cargas de trabajo, sino también arriesgando la propia integridad, ello porque se busca que la impunidad no prevalezca y que se entienda a la población del país, la cual, por cierto, cada día cree menos en sus gobernantes y observa con escepticismo toda nueva iniciativa o política pública que se le presenta como la solución al grave problema de la corrupción.

Hoy por hoy, los organismos públicos autónomos tenemos el compromiso de ser los órganos garantes que prediquen, no con el discurso sino con el ejemplo, combatiendo la corrupción y la impunidad, puesto que ambos males ya no pueden tener cabida en este nuevo siglo y a pesar de que todavía existen grupos que creen poder ocultarse tras las

* Jefe del Departamento de Archivo y enlace en la Comisión de derechos Humanos del Distrito Federal en materia de protección de datos personales.

sombras que en otras épocas resultaban infranqueables, hoy las malas prácticas día a día pierden terreno ante la exigencia de una sociedad cada vez más informada –que requiere gobiernos abiertos– y ante la inminente llegada de la transparencia y la rendición de cuentas a todos los rincones del país, con lo cual tarde o temprano, con evidencias documentadas, la verdad buena o mala siempre saldrá a la luz.

Como parte de las estrategias para combatir la corrupción, el 27 de mayo de 2015 se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes del gobierno. Así, en el periodo extraordinario de la LXII Legislatura se aprobaron siete paquetes de legislación secundaria para prevenir y combatir la corrupción.⁶⁷

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

Establece las bases de coordinación del SNA [Sistema Nacional Anticorrupción], a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional.

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Detalla las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos, de presentar declaraciones patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal.

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN.

Su objetivo es fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción.

REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Crea al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción.

⁶⁷ “¿Qué es el sistema nacional anticorrupción?”, en *Excelsior*, México, 19 de julio de 2016, disponible en <www.excelsior.com.mx/nacional/2016/07/19/1105795>, página consultada el 23 de enero de 2017.

REFORMAS AL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

Establece las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares.

REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Fortalece a la Secretaría de la Función Pública para la prevención y combate de la corrupción.⁶⁸

Al amparo de las leyes anteriormente descritas el Sistema Nacional Anticorrupción persigue las siguientes metas:

- Que sea presidido por los ciudadanos y sirva a los ciudadanos.
- Crear instituciones fuertes y autónomas para prevenir y castigar la corrupción.
- Eliminar los trámites innecesarios.
- Hacer que las contrataciones y obras públicas se realicen con total transparencia.⁶⁹

Teniendo claro lo anterior e identificada la estructura normativa que poco a poco permitirá ir mejorando las acciones para combatir el problema que nos aqueja, es importante no olvidar que también es desde los niveles operativos, desde el trabajo diario que cada servidor o servidora pública desempeña, donde se gestan las buenas prácticas o, por el contrario, inicia la cadena de la corrupción.

Es en este punto donde me permito hablar de la importancia que tienen los sistemas de archivo en la lucha contra la corrupción; toda vez que es en los acervos documentales de los entes públicos donde obran las evidencias del actuar de las y los funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo que ocupan, es de donde se nutre la transparencia y la rendición de cuentas, sin olvidar que en ellos se resguardan datos personales e información reservada y confidencial que puede beneficiar o afectar a las personas, las organizaciones e incluso el destino de un país, dependiendo de quién accede a ellos y el uso que les da.

Prueba de lo anterior son los siniestros en edificios públicos, donde, “por increíble que parezca”, éstos se originan en áreas que contenían archivos y de los cuales no hay respaldo de la información que ahí

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Idem.*

existía, ni se contaba con las medidas de seguridad básica que exigen las leyes de archivo.

Otro ejemplo de una vieja práctica que al día de hoy de manera silenciosa pero cotidiana sucede en la administración pública es la desaparición de expedientes, la modificación del contenido de éstos o incluso la aparición de algún informe, documento o evidencia, para sustentar un hecho al momento de realizarse las auditorías o dar respuesta a solicitudes de transparencia, pero que nunca antes había sido transferida a un archivo de trámite o concentración a pesar de su antigüedad.

La pregunta es entonces ¿por qué sigue pasando esto si hoy las obligaciones concernientes a la transparencia, la protección de datos personales y los archivos públicos están elevadas a un rango constitucional? ¿Qué nos está fallando?

Desde mi humilde opinión y experiencia en el ámbito archivístico considero que primeramente hace falta dotar a las áreas encargadas de los archivos públicos del país de los recursos suficientes, así como del personal idóneo y profesional para cubrir puestos de indiscutible importancia, es decir, de servidoras y servidores públicos que sean capaces de llevar a cabo una verdadera vinculación entre la transparencia, la protección de datos personales y los sistemas de archivo.

Citando el primer párrafo del artículo 5° de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que a la letra dice: “Son principios rectores que rigen el servicio público los siguientes: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito”,⁷⁰ al respecto vale la pena preguntarse ¿por qué al día de hoy no se respetan los perfiles de puesto para el personal de los archivos? ¿Por qué todavía prevalece la práctica de enviar al personal castigado a laborar a un área que por la información que contiene es de alta seguridad?

Citaré ahora el segundo párrafo del ya mencionado artículo 5° de la ley en comento, el cual establece: “Los Entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público”.⁷¹

⁷⁰ Ley General del Sistema Anticorrupción, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

⁷¹ *Idem.*

Si los sistemas de archivo no son debidamente auditados, si no se cuentan con los instrumentos de control archivístico –y entre ellos los instrumentos descriptivos confiables y certificados por la autoridad correspondiente–, si no se cotejan los inventarios de los diferentes acervos de un ente público, ¿cómo se puede tener certeza de que las evidencias presentadas ante una auditoría realmente ya existían debidamente clasificadas y resguardadas en los expedientes de archivo?

Si bien es cierto que en la actual Ley Federal de Archivos y en su reglamento ya se contemplan las auditorías de manera muy general a los sistemas de archivo, está pendiente la publicación de la Ley General de Archivos para hacer extensiva esta obligación a todo el país; dicha ley de manera indiscutible debe formar parte del paquete legislativo que fortalezca al Sistema Nacional Anticorrupción.

Para concluir considero pertinente citar la siguiente frase que se ha vuelto viral hoy: “El primer acto de corrupción que un funcionario comete es aceptar un cargo para el cual no tiene las competencias necesarias”. Menciono lo anterior con la finalidad de dejar en claro que para implantar un sistema de archivo robusto y que fortalezca al Sistema Nacional Anticorrupción debemos contar con verdaderas y verdaderos profesionales comprometidos con este país, y debemos empezar por el lugar donde a través del ciclo vital del documento fluye la información legal, fiscal, contable y administrativa; ahí donde, reitero, se nutre la transparencia y la rendición de cuentas. Me refiero a los archivos en cuyas evidencias la sociedad puede emitir su juicio sobre si realmente somos un gobierno abierto.

El derecho humano a la rendición de cuentas objetiva y uso debido de los recursos públicos

Baltazar Pahuamba Rosas*

Introducción

En relación con la rendición de cuentas de los recursos públicos, hoy en día, bajo un argumento anacrónico, se sigue sosteniendo que la ciudadanía no tiene las condiciones de poder exigir a todo aquél que hace uso de recursos públicos que los utilice de manera debida, circunstancia que claramente es violatoria de los derechos humanos, ya que por falta de un uso debido de los recursos públicos no se pueden satisfacer adecuadamente tales derechos, lo que da lugar al planteamiento de la rendición de cuentas como derecho humano para legitimar su justicia-bilidad.

Sustentación

Los derechos humanos se han convertido en un tema en boga a nivel mundial, pues tomaron fuerza después de la segunda Guerra Mundial, y a finales del siglo xx comenzaron a tener vigencia en diversas constituciones latinoamericanas. Ya en el apartado correspondiente a los derechos humanos abordamos el concepto, así como su integración, sus características y obligaciones del Estado en relación con éstos.

Referimos que existe un derecho humano a la *rendición de cuentas objetiva y el uso debido de los recursos públicos* porque éste se desprende de una interpretación sistemática de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 17, 34, 73, 74, 79, 108, 109, 113, 116, 122, 123 y 134 de la Constitución Polí-

* Abogado y profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México.

tica de los Estados Unidos Mexicanos; 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos VII, XI, XII, XIII y XVI de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre; 3º, 5º, 9º, 10, 11, 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo III, punto 11 de la Convención Interamericana contra la Corrupción y artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Además, no debemos olvidar que la fuente primigenia de los derechos humanos –la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789–, categóricamente establecía en su artículo 15 que “la sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración”, lo que demuestra claramente que desde los inicios de la construcción moderna de los derechos humanos se ha considerado como un derecho de esta categoría –humano– el hecho de exigir cuentas a servidoras y servidores públicos sobre su administración, en la que va implícita la obligación de rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos que a su vez conlleva la obligación de hacer un uso debido de éstos.

Para el caso de los artículos constitucionales que se citan como fundamento del derecho humano a una rendición de cuentas objetiva y uso debido del recurso, aclaramos que entre ellos existe una naturaleza diversa que se complementa. Es decir, los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 17, y 123 hacen referencia a la obligación del Estado de *un hacer*, le establecen una o varias obligaciones positivas que bien puede ser la prestación de servicios a la sociedad, obras o cualquier otra actividad que implique el gasto de recursos económicos, mientras que los artículos 73, 74, 79, 108, 109, 113, 116, 122 y 134 aluden a la obligación del Estado y de las y los servidores públicos en relación con la fiscalización y la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos, lo que no puede ser otra cosa más que la obligación y control para un uso debido de los recursos públicos, esto en correlación con lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, que da fortaleza a la legitimidad de la ciudadanía en exigir un uso debido de los recursos públicos al gobierno y a quien haga uso de éstos.

En relación con los artículos de los instrumentos internacionales que se citan, éstos van enfocados a las obligaciones que los Estados Parte tienen con respecto a alguna obligación positiva o de prestación de servicios para la sociedad, con excepción de las convenciones contra

la corrupción que se citan, que son documentos que van enfocados a evitar conductas de corrupción en la actividad pública, lo que a su vez se relaciona con la búsqueda por fortalecer los actos en beneficio de la sociedad, como lo es hacer un uso adecuado de los recursos públicos.

De lo anterior obtenemos como resultado que de una interpretación del contenido de los preceptos citados de manera sistemática se desprende el derecho humano a una rendición de cuentas objetiva y a un uso debido de los recursos públicos, además de que los instrumentos en los que se encuentran son categóricamente documentos que establecen derechos humanos, lo que a su vez se fortalece con la concepción de la existencia de *derechos implícitos e innominados*, que son los que no están textualmente en un documento, pero que se derivan del contenido del mismo. En este sentido, señala Humberto Nogueira:

*El concepto de derechos implícitos nos permite considerar que no es necesario que un derecho esté configurado expresamente en la Constitución formal o en el derecho internacional convencional para ser derecho esencial, humano o fundamental. Ellos pueden deducirse de valores, principios, fines y razones históricas que alimentan el derecho positivo constitucional e internacional.*⁷²

Así, derechos que requieren recursos económicos⁷³ para su realización y que se configuran como fundamento del derecho humano a una rendición de cuentas objetiva y uso debido del recurso, son los establecidos en los siguientes artículos: el artículo 1º constitucional, porque en él se asienta que toda persona gozará de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de sus garantías para su protección;⁷⁴ el

⁷² Humberto Nogueira Alcalá, *Derechos fundamentales, bloque de constitucionalidad de derechos, diálogo interjurisprudencial y control de convencionalidad*, México, IIDH/Ubijus/CEAD/Cecocho, 2014, pp. 40 y 41.

⁷³ Los derechos que requieren de recursos económicos por tratarse de derechos que requieren de una acción positiva del Estado son los que tradicionalmente se han conocido como derechos sociales o derechos económicos, sociales y culturales, lo que de manera alguna quiera decir que sólo los derechos sociales requieren de una acción positiva o prestaciones a cargo del Estado, porque también derechos de corte individual (civiles y políticos) como el acceso a la justicia o el derecho al voto requieren que el Estado cuente con recursos económicos para su satisfacción. Véase Baltazar Pahamba Rosas, *El derecho a la protección de la salud. su exigibilidad judicial al Estado*, México, NOVUM, 2014, p. 14 y ss.

⁷⁴ Derechos entre los que se encuentran el derecho a la salud, a la educación, a la alimentación, a una vivienda digna, a tener seguridad social, a tener un salario digno que sea

artículo 2º, que establece la obligación de los estados y municipios de impulsar un desarrollo regional de las zonas indígenas, garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia, dar apoyo a proyectos productivos, extender las redes de comunicación, apoyar actividades productivas y sustentables, establecer políticas sociales, señalando que para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos establecerán partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones; el artículo 3º, que enuncia el derecho de todo individuo a una educación de calidad y gratuita impartida por el Estado; el artículo 4º, que señala el derecho a una alimentación (nutritiva, suficiente y de calidad), el derecho a la protección de la salud, derecho a un medio ambiente sano, derecho de acceso al agua, derecho a la vivienda digna y decorosa, derecho a la identidad, derecho a la cultura; el artículo 6º, que establece el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, servicios de radiodifusión y telecomunicación, incluido el de banda ancha de internet, derecho de acceso a la información; el artículo 17 que señala el derecho de acceso a la justicia que implica contar con instituciones que tengan una infraestructura adecuada, personal suficiente, equipo y artículos necesarios para el desempeño de las labores cotidianas, así como capacitación al personal, y el artículo 123 que contiene el derecho a la seguridad social.

Como se observa, cada uno de los preceptos constitucionales citados comprende la obligación del Estado de brindar o realizar una actividad positiva que implica el gasto de recursos económicos, los cuales se citan de manera enunciativa más no limitativa, generando de esta forma la obligación estatal de gastar los recursos públicos de manera idónea, precisa, necesaria y sin desvíos ni tolerando conductas corruptas, pues simplemente el Estado no tiene recursos suficientes para darse esos lujos, por ello las y los servidores públicos no deben desarrollar

suficiente para proveer las necesidades del trabajador y su familia; así como el derecho a que el gobierno y todo el que realice uso de recursos públicos lo haga de manera eficiente, eficaz, económica, transparente y honrada, principios previstos en el artículo 134 constitucional.

lealtad a funcionarias y funcionarios públicos corruptos, aun cuando sean sus superiores jerárquicos.⁷⁵

En el mismo sentido, el derecho humano a una rendición de cuentas objetiva y uso debido de los recursos públicos tiene su fundamento en los preceptos de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que obligan al Estado mexicano a realizar acciones positivas para garantizar los derechos en ellos previstos, ya señalados con anterioridad.

Conclusiones

En un Estado democrático y constitucional de derecho es de apreciación obligatoria considerar la rendición de cuentas como un derecho humano, ya que ésta viene a ser la columna vertebral para el cumplimiento de los derechos humanos, dado que sin recursos económicos no se puede dar satisfacción a los derechos humanos, sobre todo a aquellos que requieren de una acción positiva por parte del Estado para su satisfacción.

Se tiene claro que el planteamiento que se realiza es polémico, máxime que el concepto de *rendición de cuentas* no tiene ninguna sola acepción, sino por el contrario, se suele encontrar una proliferación de éste y a su vez se suele utilizar el término como sinónimo de responsabilidad política, control y fiscalización o transparencia,⁷⁶ entre otros; sin embargo, hoy ya debemos hablar de una rendición de cuentas transversal o mixta, evolucionar en la forma de ver a la rendición de cuentas de Guillermo O'Donnell, que fue quien planteó una clasificación de la rendición de cuentas en horizontal y vertical, planteamiento al que hoy debe agregársele la rendición de cuentas transversal o mixta, donde participan tanto los actores de la rendición de cuentas vertical como de la horizontal.

⁷⁵ Rodolfo Vázquez, "Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos", en Ricardo Méndez-Silva (coord.), *Lo que todos sabemos sobre corrupción y algo más*, México, UNAM-IJ, 2010.

⁷⁶ Ernesto Villanueva, *Función pública, declaración patrimonial y transparencia*, México, NOVUM, 2012, p. 5.

El papel de la transparencia ante el Sistema Nacional Anticorrupción (experiencias internacionales de buenas prácticas)

*Elsa Bibiana Peralta Hernández**

*¡Si todo fuera tan simple! Si sólo hubiera personas malvadas que,
de algún modo, cometen insidiosamente malas acciones y basta
con separarlas de las demás y destruirlas. Pero la línea que divide
el bien y el mal atraviesa el corazón de todo ser humano.
¿Y quién está dispuesto a destruir una parte de su propio corazón?*

ALEXANDER SOLZHENITSYN

La lucha contra la corrupción⁷⁷ se ha instalado como tema destacado en la agenda pública internacional desde los años noventa y, como consecuencia, se ha impulsado en todo el mundo el diseño y la promoción de políticas públicas, legislación y estándares comunes en materia de transparencia y rendición de cuentas de los poderes del Estado. Sin embargo, la existencia de estas normas no ha asegurado su efectivo cumplimiento, pues el éxito debe estar relacionado con las sinergias de cooperación entre instituciones, actores sociales y sociedad civil, a través del fortalecimiento de una fiscalización y una reforma profunda del sistema judicial.

* Comisionada ciudadana del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

⁷⁷ “El abuso del poder de los cargos o nombramientos con el fin de obtener utilidad privada o para beneficiar a terceras personas mediante la violación de las normas legales y sociales. Por lo regular se lleva a cabo de manera secreta y está dirigida contra los intereses públicos y el bien común”. Véase Claudia Lilia Cruz Santiago, *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*, México, Centro de Producción Editorial, 2008.

En México, uno de los grandes retos nacionales ha sido restablecer las condiciones mínimas para que la democracia pueda ser vigente, y en este sentido mucho se ha trabajado en reformas legislativas en las que se ha avanzado en los últimos años. Ciertos temas han cobrado gran relevancia, por ejemplo la transparencia y la corrupción, de los que incluso se visualizan sinergias importantes de diversos actores, así como la implementación de sistemas nacionales para una mejor gestión gubernamental, como son: el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción.

En este sentido, el tema de la transparencia es fundamental en todo el entramado de reformas que se han generado en los últimos tiempos en nuestro país, y cuyo fin es combatir uno de los grandes problemas a nivel mundial: la corrupción.

Los sistemas de transparencia y anticorrupción

Sabemos que la transparencia es la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Es por ello que el acceso a la información se considera el derecho que se tiene a consultar datos e información clave en poder del gobierno o de cualquier organismo público. La finalidad es contar con información que permita la toma de decisiones que generen mayores oportunidades de participación en la elaboración de políticas públicas y en el monitoreo de las acciones del Estado.⁷⁸

Por otra parte, en materia de anticorrupción, el pasado 27 de mayo el presidente Enrique Peña Nieto promulgó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción. Es en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se define a este Sistema como: “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”⁷⁹

⁷⁸ Alicia Arias, *Buenas prácticas de transparencia y rendición social de cuentas en las que intervienen las organizaciones de la sociedad civil*, Quito, Ecuador, CEDA y Grupo Faro, 2011.

⁷⁹ Cámara de Diputados, “Reformas a la Constitución”, 2015, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>, página consultada el 9 de enero de 2017.

El órgano de ese Sistema será el Comité Coordinador que estará integrado por: los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; la Secretaría de la Función Pública; el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, un representante del Consejo de la Judicatura y uno del Comité de Participación Ciudadana. Dicho Comité se integrará por cinco ciudadanos destacados por su contribución en la transparencia, rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Es de resaltar que dentro del texto constitucional no se señalan sus atribuciones. Este Sistema se debe replicar en cada entidad federativa.

En este sentido, tal como lo afirma Mauricio Dussauge Laguna, *transparencia y anticorrupción* son términos implementados con el fin de coadyuvar a las diversas líneas de reforma administrativa de reciente visualización dentro de la nueva gestión pública.⁸⁰ Aunque no es posible afirmar que dichos fenómenos son recientes, sí es importante resaltar que en nuestro país los trabajos por implementar medidas que permitan hablar de transparencia y anticorrupción son novedosos, sobre todo si los comparamos con prácticas que a nivel internacional ya se habían implementado tiempo atrás.

Por lo anterior, se considera que la creación de sistemas nacionales que permitan la implementación, eficiencia y eficacia del abordaje en temas tan delicados como los que se tratan en el presente ensayo, es fundamental pues existe un convencimiento generalizado de que el trabajo colaborativo permitirá obtener los resultados que tanto la administración como la sociedad en general buscan: un país democrático.

Ahora bien, como ya lo habíamos planteado, existen experiencias de otras latitudes que pueden ayudarnos a enfocar los esfuerzos, de tal suerte que nos permitan incidir en puntos estratégicos. Para ello analizaremos las prácticas de otros países que se nos han adelantado en estos temas.

A nivel Latinoamérica identificamos a países como Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala y Panamá como aquellos que han

⁸⁰ Mauricio I. Dessauge Laguna, *La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollo, limitaciones y posibilidades. Gestión y política pública*, XVIII (2), 2009, pp. 439-495.

comenzado a implementar prácticas que consoliden el proceso que hemos expuesto hasta el momento.⁸¹

Comenzamos por Argentina, específicamente en la ciudad de Berisso,⁸² que es el primer distrito de este país en implementar un programa integral mediante el uso de unas de las herramientas por excelencia del siglo XXI –las redes sociales– para así generar lo que se ha denominado como *gobierno abierto*.

Dicho término hace alusión a dos cuestiones, por un lado, la emergencia de nuevas conductas ciudadanas que se movilizan hacia la cosa pública mediante usos coordinados de las tecnologías de la información. Y por otro, los diferentes modelos institucionales que los Estados exploran y ensayan para recibir las y articularlas en sus agendas de gobierno.⁸³

La iniciativa busca que, con el auxilio de las nuevas tecnologías, se pueda mejorar la calidad de gestión y transparentar los actos de gobierno.

En Colombia,⁸⁴ por ejemplo, se han implementado toda una serie de medidas que tienen como fin atacar las causas estructurales que favorecen la existencia del fenómeno de la corrupción en la administración pública de dicho país.

El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción es la instancia responsable, al interior de la Presidencia de la República, de coordinar la implementación de las políticas gubernamentales orientadas a disminuir la corrupción en la administración pública.

Para ello se ha creado un programa denominado La Estrategia Regional, que tiene como fin la coordinación de trabajos con los diferentes organismos del Estado y las entidades territoriales, corporaciones autónomas regionales y una buena cantidad de municipios para el se-

⁸¹ Secretaría de la Función Pública, “Gobierno abierto”, disponible en <<http://www.programaanticorruccion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/gobierno-abierto.html>>, página consultada el 9 de enero de 2017.

⁸² Berisso Ciudad, 2015, disponible en <<http://www.berissociudad.com.ar>>, página consultada el 9 de enero de 2017.

⁸³ Secretaría de la Función Pública, “Gobierno abierto”, *loc. cit.*

⁸⁴ Comisión Nacional Ciudadana contra la Corrupción, *Primer Informe de Seguimiento, Evaluación y Recomendaciones a las Políticas, Planes y Programas de Lucha contra la Corrupción*, Colombia, julio de 2013, disponible en <http://www.anticorruccion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Informes_CNCLCC/CNCLC_PrimerInforme_2012_2013.pdf>, página consultada el 9 de enero de 2017.

guimiento y cumplimiento de políticas públicas que fomentan la transparencia en la administración, con la participación de la sociedad civil y de los órganos de control, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo, entre otros actores (1995).⁸⁵

Esta articulación se logra con varios instrumentos como:

- *Los pactos por la transparencia.* Son un acuerdo de voluntades suscrito por el alcalde, el gobernador o el director de una Corporación Autónoma Regional, por una parte, y por la otra parte la ciudadanía, a través de sus organizaciones representativas. El Programa Presidencial actúa como testigo de ese acuerdo de voluntades. La autoridad que suscribe el Pacto por la Transparencia se compromete a permitir el acompañamiento de la ciudadanía para verificar el cumplimiento de los compromisos derivados del pacto y garantizar la publicidad de las actuaciones públicas.
- *Seguimiento a la inversión pública de alto riesgo* auditorías visibles. Los foros de socialización de resultados y entrega de obras y/o productos terminados tienen como objetivo efectuar un seguimiento visible y efectivo a la inversión pública de alto riesgo, con la vigilancia y el control a las obras o los servicios en sectores considerados vitales para la comunidad.
- *Vigías de la democracia.* Es el fortalecimiento del control social y ciudadano a partir de la construcción de los planes de gobierno de candidatos a 26 alcaldías que reciben recursos de regalías y con ello motivar a los pre-candidatos de las elecciones de 2007 para que en sus programas de gobierno incorporen la visión de los ciudadanos y garanticen que la participación ciudadana sea una premisa en la formulación y ejecución de los futuros planes de desarrollo.
- *Comités de seguimiento.* El Comité de Seguimiento al Pacto de Auditorías Visibles y Transparencia es una instancia de la sociedad civil que articula los diferentes actores que intervienen en el Pacto y que de manera organizada verifica los avances y el grado de

⁸⁵ Comisión Nacional de Moralización, “Comisión Nacional de Moralización. Historia”, disponible en <<http://www.anticorruccion.gov.co/Paginas/comisionnacionalmoralizacion.aspx>>, página consultada el 9 de enero de 2017.

cumplimiento de la administración pública frente a los compromisos adquiridos con la firma del mismo.

En El Salvador, antes de la expedición de la Ley de Acceso a la Información Pública, no había políticas generales que promovieran el libre acceso a la información pública; sin embargo, existían proyectos o instituciones encaminados a garantizar el acceso a la información pública, uno de los más emblemáticos es el que refiere al gobierno electrónico,⁸⁶ el cual pretendía aumentar o mejorar la disponibilidad de información del gobierno a través de internet; y gracias a él se observaron mejoras en los sitios web de diferentes instituciones gubernamentales que mantienen en línea sus planes, presupuestos, noticias y otros documentos.

La experiencia que se ha tenido en Guatemala se visualiza a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el cual incorporó los procesos automatizados y sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad, así como mejoras sustanciales en otras áreas, por ejemplo la gestión de recursos humanos. El sistema está vinculado a portales web que permiten al público acceder y consultar información relacionada con el presupuesto de la mayoría de las instituciones del sector público. Este sistema opera en todas las agencias del gobierno central y la mayoría de las entidades descentralizadas, y cubre aproximadamente 300 agencias de nivel ejecutivo.

Un nuevo marco de gestión financiera municipal SIAF-MUNI ha extendido estos beneficios de transparencia a nivel municipal. Más recientemente, un portal orientado a la ciudadanía, Consulta Ciudadana, fue creado con aplicaciones sencillas de usar para facilitar el acceso y la interpretación de los complejos informes de gestión financiera.⁸⁷

Otro ejemplo lo encontramos en el sistema de contratación electrónica del país, Guatecompras, introducido en 2004 y extendido a través de varios decretos. Su diseño estuvo encaminado a publicar información sobre todos los pasos de un proceso de contratación para cada adquisición por encima de 30 000 quetzales (aproximadamente 4 000 dls.). En la actualidad este sistema opera y registra las transacciones de

⁸⁶ Gobierno de El Salvador, "Portal de transparencia", 2014, disponible en <<http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/instituciones/presidencia-de-la-republica>>, página consultada el 9 de enero de 2017.

⁸⁷ Véase Consulta Ciudadana, disponible en <<http://consultaciudadana.minfin.gob.gt/Paginas/inicio.aspx>>.

todas las agencias del gobierno central en materia de contratación y gradualmente se está ampliando a las entidades descentralizadas y las municipalidades.⁸⁸

La iniciativa SIAF Mirror busca complementar la ya existente oferta de apoyo a los sistemas de gobierno electrónico, proveída por el Banco Mundial, con intervenciones relacionadas con la demanda para fortalecer la rendición de cuentas de los gastos públicos mediante la supervisión de la sociedad civil. También trata de producir un incentivo adicional para las instituciones públicas para mantener la eficacia de sus sistemas de transparencia y darles sugerencias para el mejoramiento, aumentando así la transparencia del gobierno y la confianza de los usuarios.

Panamá cuenta con el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC),⁸⁹ organismo consultivo y asesor del Órgano Ejecutivo para el diseño e implantación de una política pública de transparencia y prevención de la corrupción, y con una Secretaría Ejecutiva adscrita al Ministerio de la Presidencia, con competencia operativa a nivel nacional.

En 2007, la Secretaría Ejecutiva del CNTCC presentó la Guía para la Incorporación de las Instituciones Públicas al Sistema de Buenas Prácticas de Integridad de Panamá (Sibupraip), de conformidad con los lineamientos metodológicos desarrollado por el Proyecto Lecciones Aprendidas y Mejores Prácticas para la Integridad en la Gestión Panameña, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El Sibupraip está dirigido a promover, identificar, y difundir buenas prácticas de gestión en materia de integridad de la administración pública panameña. Para que una institución gubernamental forme parte del Sibupraip debe cumplir con una serie de requisitos mínimos de selección, además de ejecutar diversas actividades bajo la asesoría y apoyo técnico del CNTCC.

Otro proyecto ejecutado por el CNTCC es la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y El Caribe, logro derivado de la participación de la Secretaría Ejecutiva del CNTCC en la primera reunión de Grupo sobre el Examen de Aplicación de la Convención de las

⁸⁸ Véase Guatecompras, disponible en <<http://www.guatecompras.gt/>>.

⁸⁹ Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, "Antecedentes de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información", disponible en <<http://www.antai.gob.pa/antecedentes/>>, página consultada el 9 de enero de 2017.

Naciones Unidas Contra la Corrupción, celebrada en Viena, Austria, del 28 de junio al 2 de julio de 2010, donde se propuso a la República de Panamá como sede de una extensión de la Academia Internacional Anticorrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODD).

La Academia Regional quedó establecida el 30 de junio de 2011, mediante la firma de un acuerdo entre el director ejecutivo de UNODD, Yury Fedotov; el vicepresidente y ministro de Asuntos Exteriores de Panamá, Juan Carlos Varela y el zar anticorrupción de Panamá, Abigail Benzádon Cohen. La Academia ofrecerá cursos especializados para proporcionar a los fiscales, jueces, oficiales de policía y otros funcionarios públicos habilidades para prevenir, detectar y procesar la corrupción en las oficinas públicas; inicialmente se enfocará en capacitar a los funcionarios públicos de Panamá, para luego expandir sus cursos progresivamente a participantes de Centroamérica y El Caribe.

Hasta ahora, lo expuesto se ha encaminado a recopilar experiencias de naciones que tienen similitudes históricas, políticas y culturales. No obstante, vale la pena mencionar aquellas que, aun cuando no se comparten tradiciones jurídicas, políticas o sociales, resulta importante rescatarlas.

El primer caso lo encontramos en Australia, en donde existe una Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC) creada por el gobierno de Nueva Gales del Sur, en 1989, en respuesta a la creciente preocupación de la comunidad sobre la integridad de la administración pública en ese estado.⁹⁰

Las principales funciones del ICAC están encaminadas a investigar y denunciar las conductas corruptas en el sector público de Nueva Gales del Sur; prevenir activamente la corrupción a través de asesoramiento y asistencia, así como educar a la comunidad y al sector público sobre la corrupción y sus efectos.

La jurisdicción de la ICAC se extiende a todos los organismos del sector público de Nueva Gales del Sur (excepto la fuerza de policía) y los empleados, incluidos los departamentos gubernamentales, ayuntamientos, miembros del Parlamento, ministros, el poder judicial y al

⁹⁰ Independent Commission Against Corruption, "Overview", disponible en <<http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview>>, página consultada el 9 de enero de 2017.

gobernador. La jurisdicción de la ICAC se extiende a aquellos que desempeñen funciones públicas oficiales.

En China, el modelo habitual para las agencias o comisiones anti-corrupción es el de la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC) de Hong Kong.⁹¹ Esta Comisión tiene como principales funciones investigar denuncias de corrupción, además de llevar a cabo campañas de concienciación del público y auditar los sistemas de gestión de los departamentos y agencias gubernamentales desde una perspectiva de combate a la corrupción. ICAC ha demostrado ser uno de los relativamente pocos éxitos sobresalientes en el combate a la corrupción en cualquier parte del mundo.

ICAC fue creada en un contexto de corrupción sistemática y generalizada. Desde su creación, la Comisión ha adoptado un enfoque de tres vertientes: prevención, investigación y educación pública para combatir la corrupción.

El modelo de Hong Kong ha demostrado ser eficaz no sólo por *la calidad y la determinación de su personal*, sino también por el *excelente marco jurídico* en el que trabajan. Su éxito también se debe a que las medidas de prevención y persecución han sido funciones de la Comisión. La prevención –y la educación de la comunidad que va con ella– ha sido una actividad fundamental del ejemplo de Hong Kong, aspecto que ha sido documentado en informes de investigadores que trabajan en el ámbito de la aplicación. Esto ha permitido a la Comisión desarrollar un conjunto coherente y coordinado de estrategias. *Los que han tratado de copiar el modelo han fracasado en gran parte porque no han tenido este enfoque coherente ni los recursos necesarios para llevarlo a cabo.*

Otra característica importante ha sido que, desde el principio, Hong Kong tiene un *sistema judicial de integridad*, lo que significa que los casos fueron escuchados y procesados adecuadamente. En ausencia del imperio de la ley, es casi seguro que el modelo habría tenido resultados muy diferentes.

Desde 1999 en la República de Corea del Sur, propiamente en Seúl, opera el Sistema de Mejora de Procedimientos En-línea (OPEN), que fue diseñado para hacer frente a las solicitudes de los ciudadanos como permisos, emisión de licencias; y para lograr la transparencia en la ad-

⁹¹ *Idem.*

ministración de la ciudad, evitando demoras innecesarias, decisiones arbitrarias, o pago de “honorarios exprés”.

El proceso es totalmente público y los ciudadanos pueden obtener la información acerca del proceso de decisión vía internet. El sistema mejora la accesibilidad para administrar la información proveyendo de información sobre las solicitudes ciudadanas las 24 horas del día; asimismo, promueve la transparencia en los procedimientos administrativos y elimina la posibilidad de actos de corrupción mediante un escrutinio y supervisión públicos y directos, en los que los ciudadanos pueden supervisar su proceso de tramitación y cuestionar aquellos casos donde detecten irregularidades.⁹²

OPEN empezó su operación en un ámbito local, pero en noviembre de 1999 fue designado por el gobierno central como una herramienta avanzada que fomenta la innovación de la gestión en sector público.

De 1999 a 2000 el sistema fue introducido en todos los gobiernos locales, y algunas unidades del gobierno central pretenden introducirlo como parte de los planes para la construcción de un gobierno electrónico en Corea.

El caso de los Estados Unidos de América está más enfocado al tema electoral, en cuanto al financiamiento de las campañas políticas y elecciones con el fin de proteger el proceso democrático de ese país.⁹³ Es una iniciativa de *Transparency International USA* que tiene como premisas:

- Requerimientos gubernamentales para que todos los grupos o individuos que participan en o actúan para influir en el resultado de una elección presenten informes que identifiquen claramente las cantidades y los beneficiarios de sus contribuciones; y para los candidatos políticos y funcionarios que presenten informes de todos los montos y las fuentes de los fondos recibidos y de todos los gastos.
- Los requerimientos de divulgación deben aplicarse a los candidatos, partidos políticos y organizaciones afines y grupos involucrados en la promoción política. Éstos deben aplicarse en los

⁹² Secretaría de la Función Pública, “Gobierno abierto”, *loc. cit.*

⁹³ Office Of The Coordinator For Economic And Environmental Activities, disponible en <<http://www.osce.org/>>.

niveles federal, provincial y local, y deben abarcar todos los tipos de elecciones, incluyendo los referendos.

- Los informes deberían estar obligados a ponerse a disposición del público sin demora y en un formato accesible y fácil de entender.
- Los requerimientos de divulgación deberían ser implementados por una agencia independiente con independencia política, autoridad legal, un personal adecuado y recursos financieros suficientes para hacer cumplir efectivamente los requisitos de divulgación.

Ahora bien, dentro de este país hay un caso que vale la pena mencionar y es el de Nuevo México. Este estado creó el portal oficial de Transparencia Gubernamental de Nuevo México, un sitio sobre transparencia y rendición de cuentas del gobierno, el cual contiene información sobre las compras, los contratos, los presupuestos, los salarios y los ingresos del estado; así como reportes sobre la infraestructura, los ingresos por impuestos, informes sobre gasto social, etcétera.

La información proporcionada en el portal proviene de numerosas fuentes de datos: recursos humanos del Estado de Nuevo México, del Sistema de Contabilidad y Gestión de Información, de la Oficina de Tierras del Estado, del Departamento de Finanzas y Administración y del Consejo Estatal de Inversiones.

Destaca que para aumentar la accesibilidad del sitio, la página posee herramientas que de forma sencilla explican cómo obtener información veraz y oportuna.

Otro ejemplo que es de resaltar es el de India, que implementó una solución tecnológica para frenar la corrupción en la expedición de licencias para conducir, lo que se ha traducido en contar con carreteras más seguras para los ciudadanos.⁹⁴

Kenia ha combatido la corrupción, principalmente, a través de la promulgación de la Ley de Ética de los Funcionarios Públicos de 2003, que establece códigos de conducta separados para todos los funcionarios públicos, incluidos los miembros del Parlamento, la judicatura, la administración pública, las sociedades cooperativas, el gobierno local y el sector de las empresas públicas. Los códigos de conducta, que son jurídicamente ejecutables, prohíben la deshonestidad, el conflicto de intereses, el tribalismo y el nepotismo en la administración pública.

⁹⁴ Secretaría de la Función Pública, "Gobierno abierto", *loc. cit.*

Dicha Ley también obliga a todos los funcionarios públicos, desde el mensajero hasta el presidente, a declarar su patrimonio al final de cada ejercicio económico. Los funcionarios que no cumplan serán eliminados de la nómina, y serán objeto de otras sanciones.⁹⁵

La estrategia de Letonia en el combate a la corrupción en la administración de los ingresos fue parte de una amplia estrategia nacional. La estructura organizativa del servicio de ingresos del Estado fue mejorada para la integración de impuestos, aduanas, y seguridad social y para establecer un fuerte control interno y funciones de combate a la corrupción.⁹⁶

Se estableció una unidad de vigilancia, independiente de la policía fiscal, para:

- Controlar y educar al personal con base en un código de ética.
- Investigar casos de enriquecimiento ilícito.
- Llevar a cabo procedimientos disciplinarios.
- Elaborar guías de acción para los administradores encargados del combate a la corrupción.
- Rediseñar los procesos de negocio para reducir las oportunidades de la toma de decisiones sin supervisión.
- Desarrollar incentivos para fomentar la integridad y la buena conducta.
- Monitorear las declaraciones de bienes e ingresos de los parlamentarios, ministros y funcionarios públicos.

Conclusiones

Al finalizar esta búsqueda internacional para analizar las mejores prácticas en materia de transparencia con su debida incidencia en la corrupción, nos damos cuenta que existen ejes rectores que deben ser tomados en cuenta para la correcta aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción. Nos referimos a códigos de conducta que impacten en los recursos humanos, un excelente marco jurídico que posibilite la colaboración entre las diferentes esferas administrativas, así como el

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

elemento indispensable para que el proyecto camine permanentemente, los recursos financieros.

Los anteriores elementos acompañados de la correcta utilización de herramientas como las tecnologías de la información podrán ser un augurio de que la propuesta será exitosa. Sin embargo, no es de obviar que el punto medular es la concientización del fenómeno de la corrupción para evitar su invisibilización y naturalización entre la población, sobre todo en culturas como la nuestra.

En este tenor, cabe la pena resaltar los esfuerzos que se realizan en nuestro país que han requerido toma de decisiones fundamentales. Sabemos que cuando no existen sinergias gubernamentales los esfuerzos independientes tienen como consecuencia directa resultados independientes, no así cuando se da una holística gubernamental que conjunta esfuerzos y que puede llegar a generar resultados como una única plataforma de gestión gubernamental, suscrita a los compromisos de gobierno abierto y rendición de cuentas, tomando como bastiones el derecho al acceso a la información, la protección de datos personales y la gestión archivística.

Así, tal como lo apuntábamos más arriba, las tecnologías de la información juegan un papel toral al dar pauta a la creación de sistemas nacionales en materia de transparencia, anticorrupción, de archivos, de fiscalización y otros sistemas nacionales; generando lo que la doctrina administrativa moderna denomina *gobierno abierto e inteligente*, *gobierno electrónico* y todas sus posibilidades informáticas (Informar e-Gob v 1.0, Interactuar e-Gob v 2.0, Transaccionar e-Gob v 3.0, Interoperabilidad e-Gob v 4.0).

Es un hecho innegable que la Ciudad de México se ha constituido como la entidad más transparente del territorio nacional, reconocimiento avalado por diversos estudios en donde los resultados obtenidos en las diferentes dimensiones analizadas han colocado al Distrito Federal, como una ciudad de avanzada. Dicho posicionamiento se debe al incesante trabajo realizado por el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, sus esfuerzos de innovación al contar con una ley de transparencia de avanzada a nivel nacional, así como en la excelente implementación de la misma por parte de los sujetos obligados. Esta implementación ha sido un éxito debido a la capacitación y el acompañamiento por parte del órgano garante a los sujetos obligados, estableciendo criterios cla-

ros y procurando en todo momento asentar procedimientos precisos para su cumplimiento.

Esta situación de excelencia confiere al Instituto un alto grado de responsabilidad para continuar a la vanguardia a nivel nacional en la garantía de los derechos tutelados, capitalizando los éxitos y la experiencia obtenidos, no sólo en una mera adecuación y observancia llana de las leyes locales en materia de transparencia, protección de datos personales y archivos, sino erigiéndose como principal creador, promotor y gestor de un ecosistema integral en el que conviven tanto los sujetos obligados como la personas que ejercen los derechos tutelados ya sea de manera independiente o en conjunto como lo hace la sociedad civil organizada. Un ecosistema donde la sinergia de la tutela, promoción, implementación y ejercicio efectivos de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales mediante el efectivo y sistematizado cumplimiento de la ley de archivos, logra no sólo el desarrollo de la inteligencia institucional de los sujetos obligados, sino la integralidad orgánica del gobierno.

Lograr la integralidad e inteligencia institucional de los sujetos obligados implica que el Instituto debe ser el arquitecto en la edificación de una nueva gestión pública de los sujetos obligados, basada en prácticas de gobierno abierto –como los datos abiertos– y gobierno electrónico –comunicación y transacción en internet las 24 horas de los 365 días de año–; observando y analizando con enfoques sistémicos los datos del quehacer público contenido en plataformas informáticas replicadas en los sujetos obligados y que constituyen la información pública, ya sea de oficio o no; comprometiendo de esta forma una creciente participación ciudadana mediante la socialización de la información.

En esta nueva gestión pública no es suficiente el acceso a los archivos y documentos en posesión del gobierno, se requiere: transitar a la concreción de propósitos definidos por la gestión, uso y divulgación de la información generada y procesada en la coyuntura de todos y cada uno de los sistemas nacionales; forjar procesos de mejora continua en la ministración y aplicación de la capacidad orgánica del Estado; y generar confianza en el ejercicio gubernamental, para que de esta forma, mediante la implementación y mejora continua del derecho de acceso a la información, proteger las instituciones democráticas, al mismo tiempo que se generan las políticas públicas necesarias para establecer los elementos que amplíen la oferta de procesos estratégicos gubernamental para atender las necesidades sociales.

Asimismo, se debe contar con una aplicación estratégica de las tecnologías de la información y comunicación en materia del derecho de acceso a la información, abarcando la transparencia y la rendición de cuentas, así como el derecho a la protección de datos personales, teniendo como uno de los principales habilitadores de los archivos mediante la creación e implementación de un sistema de gestión documental.

Un permanente quehacer colaborativo en donde la coordinación con otros órganos garantes, sujetos obligados y sociedad civil, tanto a nivel local como federal, estén en completa alineación con todos los esfuerzos realizados por todos los sistemas y las estrategias nacionales. Una propuesta que también puede visualizarse como un resultado es la generación y transferencia de conocimiento al encabezar la implementación y adecuación de los sistemas y estrategias nacionales con un enfoque de gobierno local, generando una base de conocimiento para compartir en tiempo real tanto con los actores sociales como con los aliados estratégicos, a la vez que se crean soluciones informáticas puntuales con activos tecnológicos fácilmente replicables y utilizables por cualquier órgano garante, sujeto obligado o sociedad civil.

Para concluir, resulta fundamental resaltar que los trabajos del Sistema Nacional Anticorrupción con su correlativo en materia de transparencia, deberán realizarse desde una metodología colaborativa, conjuntando sinergias que permitan sumar esfuerzos y siempre con una visión holística gubernamental. Los actores de este suceso son piezas clave para el cumplimiento de las metas trazadas: instituciones públicas, sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. Recordemos: *Sociedad organizada e interrelacionada, siempre será una sociedad de avanzada*. Si logramos conjuntar esfuerzos, encontraremos avances significativos en la armonización de sistemas y estrategias nacionales para la generación de una Plataforma de Gestión Gubernamental, en donde la transparencia y la anticorrupción serán los ejes de nuestra nación.

Fuentes

Arias, Alicia, *Buenas prácticas de transparencia y rendición social de cuentas en las que intervienen las organizaciones de la sociedad civil*, Quito, Ecuador, CEDA y Grupo Faro, 2011.

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, "Antecedentes de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la

- Información”, disponible en <<http://www.antai.gob.pa/antecedentes>>, página consultada el 9 de enero de 2017.
- Berisso Ciudad, disponible en <<http://www.berissociudad.com.ar>>, página consultada el 9 de enero de 2017.
- Cámara de Diputados, “Reformas a la Constitución”, 2015, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>, página consultada el 9 de enero de 2017.
- Comisión Nacional Ciudadana contra la Corrupción, *Primer Informe de Seguimiento, Evaluación y Recomendaciones a las Políticas, Planes y Programas de Lucha contra la Corrupción*, Colombia, julio de 2013, disponible en <http://www.anticorruccion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Informes_CNCLCC/CNCLC_PrimerInforme_2012_2013.pdf>, página consultada el 9 de enero de 2017.
- Comisión Nacional de Moralización, “Comisión Nacional de Moralización. Historia”, disponible en <<http://www.anticorruccion.gov.co/Paginas/comisionnacionalmoralizacion.aspx>>, página consultada el 9 de enero de 2017.
- Consulta Ciudadana, disponible en <<http://consultaciudadana.minfin.gob.gt/Paginas/inicio.aspx>>.
- Cruz Santiago, Claudia Lilia, *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*, México, Centro de Producción Editorial, 2008.
- Dessauge Laguna, Mauricio I., *La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades. Gestión y política pública*, XVIII (2), 2009, pp. 439-495.
- Gobierno de El Salvador, “Portal de transparencia”, 2014, disponible en <<http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica>>, página consultada el 9 de enero de 2017.
- Guatecompras, disponible en <<http://www.guatecompras.gt/>>.
- Independent Commission Against Corruption, “Overview”, disponible en <<http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview>>, página consultada el 9 de enero de 2017.
- Office Of The Coordinator For Economic And Environmental Activities, disponible en <<http://www.osce.org/>>.
- Secretaría de la Función Pública, “Gobierno abierto”, disponible en <<http://www.programaanticorruccion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/gobierno-abierto.html>>, página consultada el 9 de enero de 2017.

El Sistema Nacional Anticorrupción

Juan Luis Gómez Jardón*

Tenemos un binomio: La corrupción y la impunidad. Ni la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción ni el texto constitucional definen a la corrupción. ¿Qué debemos entender por corrupción o cómo se conceptualiza el fenómeno de la corrupción? Cada uno de nosotros seguramente tenemos un concepto de ésta y casi siempre pensamos que se relaciona con la servidora o el servidor que hace uso indebido de los recursos públicos, el que no lo ejerce con eficacia ni con eficiencia. Sin embargo, la corrupción va de la mano con la impunidad. Y, yo le agregaría, hasta con el autogobierno; ¿por qué?, porque en éste yo decido el estado de las cosas: “yo así lo quise hacer, ¿y?” Y con ello viene también el abuso del poder.

Si nos vamos al estricto sentido de lo que es *corrupción*, el Diccionario de la Real Academia Española solamente nos refiere que, tratándose de instituciones públicas, son aquellos gestores que aprovechan los recursos de cualquier índole en beneficio propio. O sea, no solamente el dinero; entonces hay otras cosas que también generan corrupción o que pueden propiciarla, y que no necesariamente es el dinero.

Tratando de aterrizar dicho concepto, podemos decir que la *corrupción* es la ambición de obtener un beneficio privado ilícito de los recursos públicos, y la impunidad es el no sancionar a quienes violan la ley. Sumados estos dos en su conjunto, tenemos un círculo vicioso que nos va a traer diversos costos: 10% del producto interno bruto; 5% de ventas anuales de las empresas; altos costos de trámites a las y los ciudadanos; disminución de inversión productiva; aumento de discrecionalidad en la toma de decisiones y, como conclusión, no hay respeto a la ley.

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

¿Recuerdan el sistema solar? Éste se parece un poco. El Sistema Nacional Anticorrupción es el centro; es la instancia de coordinación y a su alrededor giran los subsistemas. Este Sistema coopta a los poderes de la Unión en los tres órdenes de gobierno para la detección, defensa, sanción, de las responsabilidades administrativas y de los hechos de corrupción. Ojo con estos términos.

En este sistema tenemos al Comité Coordinador, la Secretaría Ejecutiva; el Comité de Participación Ciudadana; los sistemas locales anticorrupción y el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización. El fundamento es el artículo 7° de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

El Comité Coordinador, muy en concreto, es el órgano competente para el establecimiento de los mecanismos de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, y se integra por los titulares de siete instituciones:

1. Auditoría Superior de la Federación.
2. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
3. Secretaría de la Función Pública.
4. Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
5. Presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
6. Representante del Consejo de la Judicatura Federal.
7. Presidente del Comité de Participación Ciudadana (CPC).

A este Comité Coordinador lo presidirá el presidente del CPC, quien cambiará cada año.

La Secretaría Ejecutiva es el órgano descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Hay que prestar atención a esta figura, pues va a ser un aparato gubernamental monstruoso que va a cooptar bastantes servidores públicos. Es la única parte del Sistema Nacional Anticorrupción que va a generar relaciones laborales directas, pues en él tenemos diversas instituciones, varios actores que ya existían con sus actividades, que andaban cada uno por su lado, pero con el mismo fin: la lucha contra la corrupción, por la transparencia y por la rendición de cuentas. El Sistema busca fusionar a estas figuras. La única que no existía, la Secretaría Ejecutiva, es la que va a dotar de insumos, de asesoría principalmente, al Comité Coordinador de este sistema.

El Comité de Participación Ciudadana es el órgano coadyuvante del Comité Coordinador e instancia de vinculación con las organizaciones civiles y académicas. Se integra por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción. Durarán en su encargo cinco años sin posibilidad de reelección y serán renovados de forma escalonada en el orden descrito en el transitorio Cuarto del Decreto que expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (el integrante número 1 durará en su cargo tan solo un año). La representación en el Comité Coordinador, y por ende la Presidencia, se rotará en el mismo orden. Sólo podrán ser removidos por faltas administrativas graves.

Para su designación deberá atenderse el siguiente proceso:

- Constitución de la Comisión de Selección por parte del Senado de la República.
- Emisión de la Convocatoria por parte de la Comisión de Selección.
- Votación por la Comisión de Selección.

La Comisión de Selección estará constituida por el Senado y se integrará con nueve mexicanos por un periodo de tres años.

Se emitirá la convocatoria a instituciones de educación superior y de investigación para la propuesta de cinco integrantes.

Asimismo se emitirá convocatoria a organizaciones de la sociedad civil para la propuesta de cuatro miembros.

Dicho cargo de la Comisión de Selección será honorario, las personas que resulten seleccionadas no podrán ser designadas como integrantes del Comité de Participación Ciudadana por un periodo de seis años.

La Comisión de Selección emitirá una consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general para que presenten postulaciones, la cual comprenderá metodología, plazos y criterios de selección. De acuerdo con el plazo establecido en dicha consulta, se votará en sesión pública y se designará el voto de la mayoría de los miembros de la Comisión de Selección.

El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización es otro de los subsistemas de los que les hablaba al comienzo. El Sistema Nacional de Fiscalización tiene como objetivo establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes. El Comité Rector será el

órgano con que contará dicho sistema para colaborar con el diseño de políticas públicas.

Con respecto a los sistemas locales, como parte de la reforma constitucional, el Constituyente ordenó en su artículo 113, primer párrafo, el establecimiento a las entidades federativas de sistemas locales anticorrupción con el fin de coordinar a las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Para tal efecto, en el transitorio cuarto se precisó que corresponderá al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales (La Ley General de Responsabilidad Administrativa entrará en vigor el 19 de julio de 2017).

Por lo tanto, sólo una vez publicadas las leyes generales corresponderá a los congresos estatales la emisión del marco normativo que regule sus sistemas anticorrupción, pues es indispensable que se apeguen a las disposiciones mínimas dispuestas en dichas leyes.

Para crear el Sistema Nacional Anticorrupción se rediseñó la organización institucional y se modificó el marco legal.

Con relación a este último, se reformó la Constitución, y se reformaron, adicionaron y abrogaron artículos de leyes secundarias. En torno a la organización institucional, tenemos involucradas a siete instancias.

1. Secretaría de la Función Pública.
2. Auditoría Superior de la Federación.
3. Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
4. Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.
5. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
6. Consejo de la Judicatura.
7. Consejo Ciudadano.

Asimismo, hay siete leyes relacionadas con el Sistema Nacional Anticorrupción. Tres de ellas son nuevas.

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
 - Integra entidades responsables de combate a la corrupción.
 - Comité Coordinador por ciudadano.
 - Secretaría Ejecutiva Autónoma no sectorizada.
 - Plataforma digital.
 - Sistema Nacional de Fiscalización.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
 - Tres declaraciones públicas para servidores públicos.
 - Faltas administrativas no graves (11) y graves (12).
 - Particulares vinculados a faltas administrativas graves.
 - Procedimiento sancionador administrativo: denuncia, autoridades responsables, sanciones.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
 - Conocerá y sancionará faltas administrativas graves.
 - Cambio de nombre y creación de tercera sala especializada en responsabilidades administrativas.
 - Dieciséis magistrados.

Cuatro leyes ya existían y fueron modificadas.

- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
 - Crea Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.
 - Presentará su propuesta de presupuesto.
 - Titular nombrado por el Senado.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley de Coordinación Fiscal y Ley General de Contabilidad Gubernamental
 - Facultan a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar a todos los que utilicen recursos públicos, aún los privados.
- Código Penal Federal
 - Nueva tipificación de delitos.
 - Sanciones que abarcan desde inhabilitaciones hasta de uno a 20 años de cárcel.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
 - Facultades y atribuciones de la Secretaría de la Función Pública. Investigación y control interno.
 - Nuevas facultades de la Secretaría de Hacienda.

Entidades gubernamentales pre-existentes

La Secretaría de la Función Pública (SFP), denominada en la Constitución como *secretaría responsable de control interno*.

Dentro de los debates legislativos se determinó la necesidad de que el nombramiento de titular de la SFP fuese ratificado por el Senado de la República, situación que incorporó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el último párrafo del artículo 37, sin especificar si la votación es por mayoría simple o mayoría calificada.

A pesar de ello, en el artículo octavo transitorio de dicha reforma, se señala que los titulares que se encuentren en funciones a su entrada en vigor, continuarán en su encargo en los términos en los que fueron nombrados. En ese orden de ideas, si bien es cierto que jurídicamente el secretario de la Función Pública no estaba obligado a presentar su renuncia, también lo es que en un acto de sensibilidad política, el pasado 18 de julio decidió dimitir al cargo y validar el sistema de pesos y contrapesos establecido por el Constituyente.

En el caso de titulares del órgano interno de control y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 37, fracción XII, retoma la facultad de designación y remoción a cargo de la Secretaría de la Función Pública, por lo que no se vislumbra cambio alguno.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es integrante del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

La ASF es el órgano técnico competente para la revisión de la cuenta pública. Su titular será designado por el voto de 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, la ley determinará el proceso de designación (sin cambio).

La Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción. La Constitución establece que el Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República, órgano autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Fiscalía General contará con una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, cuyo titular será nombrado y removido por el fiscal general. El nombramiento y remoción podrá ser objetado por el Senado a través del voto de 2/3 partes de los miembros presentes.

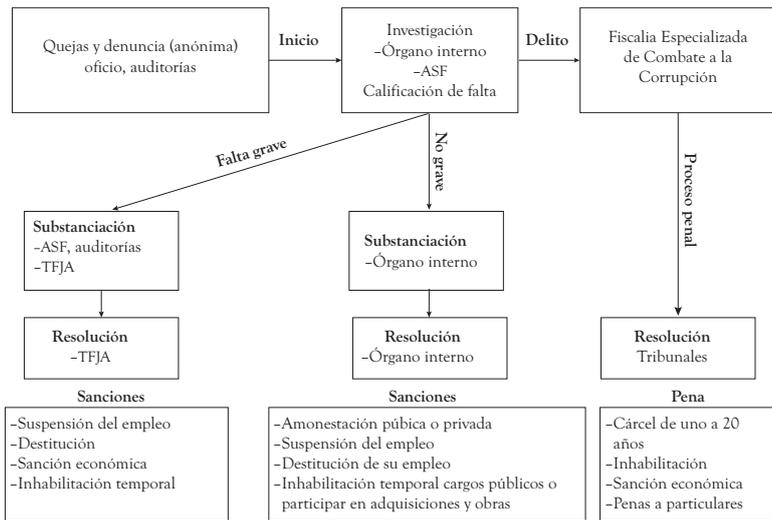
Por primera y única ocasión el nombramiento de dicha Fiscalía Especializada será a cargo de 2/3 de los miembros presentes del Senado.

Cabe señalar que al día de hoy queda pendiente el nombramiento de su titular.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) es el órgano competente para imponer sanciones a servidoras y servidores públicos por las responsabilidades administrativas graves y a particulares involucrados con ellas.

El TFJA se integrará por una sala superior y salas regionales –las cuales serán ordinarias, especializadas, mixtas y auxiliares–. Las y los magistrados sólo podrán ser removidos por causas graves que señale la Ley (por ejemplo, cohecho), previo procedimiento seguido ante la Junta de Gobierno y Administración, y resuelto por el Pleno de la Sala Superior. Las magistradas y los magistrados actualmente nombrados continuarán en funciones hasta la conclusión de su cargo.

El procedimiento sancionador



De la importancia de la rendición de cuentas en México

Ana Guadalupe Olvera Arellano*

La dificultad de rendir cuentas

No es fácil para quien se encuentra en el poder “ceder” ante la población, y poner a su disposición la información que genera día con día, para después además explicarle por qué lo hizo: esta parece ser la respuesta en torno a los formatos obsoletos de los informes que se rinden cada año y que, como dice Jorge Alatorre,⁹⁷ sólo “son tomos de texto y anexos que nunca habrán de leer, comprender o utilizar” aquellos que cuentan con las facultades para analizar y evaluar lo presentado. Pero es necesario que quien se ostente como servidora o servidor público comprenda, como explica Manuel Solares,⁹⁸ que hacer pública la información –que por ley lo es– no implica una concesión graciosa hacia la ciudadanía, sino el cumplimiento de sus obligaciones y la cimentación de la justificación de trabajar en la administración pública.

En la vida cotidiana nos enteramos de muchísimos ejemplos de rendición de cuentas que no van más allá de tipo vertical: nuestras redes sociales se ven inundadas de denuncias ciudadanas y críticas –aunque la mayoría de ellas no son fundamentadas–, hacia la acción que no corresponde a los códigos legales ni de ética que nos rigen, pero ninguna de ellas se acallan desde las instituciones gubernamentales que podrían

* Asesora Jurídica de la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Hidalgo.

⁹⁷ Jorge Alatorre, “El papel de la transparencia y rendición de cuentas en la consolidación democrática”, en *Acta Republicana Política y Sociedad*, año 5, núm. 5, México, 2006, pp. 89-96, disponible en <<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/republicana/pdf/ActaRep05/8.pdf>>, página consultada el 24 de enero de 2017.

⁹⁸ Manuel Solares, *La rendición de cuentas*, México, UNAM, 2004, pp. 128-176, disponible en <<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/3/1327/5.pdf>>, página consultada el 24 de enero de 2017.

estudiar y castigar la conducta de la que se habla. Hay dos ejemplos en los que se intentó ejercer la rendición de cuentas horizontal –el caso de La Casa Blanca y del nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública–, donde se hizo patente el desequilibrio entre los poderes, teniendo un papel preponderante el Ejecutivo, que era aquél que se iba a someter a escrutinio, debilitando aún más la credibilidad de esa institución ante los ojos de la población, pero no se sobrepasan los límites entre ambos tipos de rendición de cuentas y, por más que sean complementarias, no funcionan de manera adecuada si no se llega a las últimas consecuencias, que son las de exponer de forma clara las fallas cometidas y de aplicar la sanción que corresponda.

La importancia de la democracia

En el texto de Robert Dahl⁹⁹ se encuentra la idea que considero transmite la esencia de la democracia, en tanto que habla de los criterios que todo sistema democrático debe tener: participación efectiva, control sobre la agenda, inclusión de los adultos, igualdad de voto y alcanzar una comprensión ilustrada:

¿Por qué estos criterios? La respuesta breve es simplemente ésta: cada uno de ellos es necesario si los miembros de la comunidad (con independencia de cuál sea su número) han de ser iguales políticamente a la hora de determinar las políticas de la asociación. Por decirlo con otras palabras, desde el momento en que se incumple cualquiera de estos requisitos, los miembros no serán iguales políticamente.¹⁰⁰

Ahora bien, que las y los integrantes de la sociedad sean escuchados y su participación garantizada, no quiere decir que la voluntad de cada persona será la que impere, sino que al incluir a todas y todos en la toma de decisiones será más fácil procurar llegar a un consenso donde se favorezca a quienes integren ese sistema.

⁹⁹ Robert Dahl, “¿Qué es la democracia?”, en *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 1999, pp. 45-72; 99 y 100.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 49.

Tanto la democracia representativa como la semi directa son complementarias entre sí, ya que ateniéndonos de forma estricta al concepto de *democracia directa* que se propone en el texto de Raúl González,¹⁰¹ sería bastante difícil lograr la organización de sociedades más complejas, por ello se eligen representantes de los intereses populares, de quienes se cree –en la teoría, por lo menos– que se encuentran mejor capacitados para llevar a cabo esta tarea, beneficiando siempre a quienes representan y no a sus intereses particulares. Así, las instituciones que ejemplifican la democracia directa sirven como medio de apoyo a la representativa, mediante la que se toma en cuenta de forma franca la opinión popular sobre los temas que se han descrito. Sin embargo, el propio González dice que “una auténtica democracia es posible en un Estado de derecho sobre la base de la auténtica concepción de la persona humana”,¹⁰² así que funcionará siempre que se tenga en cuenta que su fin último es lograr la organización social de un manera justa y equitativa, garantizando la participación del pueblo por medio de la igualdad legal y la libertad.

Algunas consideraciones finales

Más allá de la forma que adopte la democracia, una de las claves para que se rindan cuentas es la voluntad de quienes se encuentren en una posición de poder, que el pueblo les delegó para ejercerse responsablemente y siempre en beneficio de éste, cuya apatía y falta de participación resulta determinante para permitir o no el avance de prácticas tendientes a la opacidad y la corrupción.

No basta con expresarse por medios electrónicos, sino además habrá que demostrar con hechos y allegados de herramientas como la transparencia, que el actuar de la administración pública es honesto y su mayor interés es la población y también es necesario que esta última no consienta irregularidades –para evitar una multa o acelerar un trámite,

¹⁰¹ Raúl González Schmal, “Democracia semidirecta y democracia participativa”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, México, tomo II, UNAM, 2001, pp. 85-104, disponible en <<http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/5.pdf>>, página consultada el 24 de enero de 2017.

¹⁰² *Idem*.

por ejemplo- para que esté en condiciones de exigir una actuación limpia de quien le representa. Sin embargo, sociedad y gobierno son igualmente importantes en este ejercicio y su influencia debe estar en equilibrio para lograr una práctica sana y verdaderamente útil, sin sensacionalismos ni exageraciones, dando un margen razonable de actuación apegado siempre al marco legal vigente. La gran aportación de la transparencia es que brinda un mecanismo o medio por el cual se puede llevar a cabo, de manera automática en algunos casos, la rendición de cuentas, al proporcionar de manera voluntaria la información que se genera de una gestión pública o bien, sin mayores requisitos que los de la ley, al ser solicitada por el ciudadano.

Si bien es cierto que la transparencia y la rendición de cuentas no dependen la una de la otra para existir y aún más, para funcionar, también lo es que por medio de la implementación de la transparencia como herramienta del Estado, para dar acceso fácil y completo a su actuar y a la información que éste genera por medio de múltiples plataformas, se hará más fácil que se llegue hasta las últimas consecuencias en la rendición de cuentas; es decir, que las conductas que no se apeguen a la legislación vigente sean exhibidas y sancionadas de manera adecuada. La rendición de cuentas, ayudada de herramientas como la transparencia, la fiscalización y la sanción, genera y consolida la confianza de la población en que sus instituciones funcionan de acuerdo con su diseño, y que quienes ejercen algún cargo en la administración pública, no importa si fueron designados o accedieron mediante el voto popular, verdaderamente se hallan comprometidos con aquellos a quienes representan y de quien siguen siendo parte: la población.

Para ello es importante no solo la estipulación de conceptos para crear *pisos mínimos*, como dice Alatorre, que si bien son útiles, no alcanzan a ser suficientes, sino también la socialización y el aprovechamiento del derecho de acceso a la información, como bien señala y hace Samuel Bonilla (@Transparatodos) con su programa “Transparencia para todos”, por medio del cual da ejemplos concretos que permiten apreciar que el ejercicio de los derechos resulta verdaderamente útil para cualquier persona y no solo como recurso novedoso en una campaña electoral. Aquí dejo la dirección de su cuenta de Twitter, ya que me parece de gran interés e importancia lo que hace en la materia: <<https://twitter.com/transparatodos>>.

Por todo lo anterior, considero que el construir una definición de la rendición de cuentas es complejo, pues en ella deben confluir de ma-

nera armónica los elementos descritos. Debería comprenderse a cabalidad el alcance de su implementación, antes de poner en marcha políticas públicas que pudieran tener cimientos endeblés. La pobre comprensión teórica del concepto,¹⁰³ a los vicios que aquejan al sistema legal y político mexicano, ya que no se puede crear y mucho menos enmendar aquello que no se comprende desde sus raíces.

Fuentes

- Alatorre, Jorge, “El papel de la transparencia y rendición de cuentas en la consolidación democrática”, en *Acta Republicana Política y Sociedad*, año 5, núm. 5, México, 2006, disponible en <<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep05/8.pdf>>, página consultada el 24 de enero de 2017.
- Dahl, Robert, “¿Qué es la democracia?”, en *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 1999, pp. 45-72; 99 y 100.
- González Schmal, Raúl, “Democracia semidirecta y democracia participativa”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, México, tomo II, UNAM, 2001, pp. 85-104, disponible en <<http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/5.pdf>>, página consultada el 24 de enero de 2017.
- Olivera Gómez, Daniel Armando, “La rendición de cuentas en la gestión pública de México”, en *Ciencia Administrativa*, 2011-1, septiembre 19 de 2016, pp. 24-28, disponible en <<http://www.uv.mx/iiesca/files/2012/11/004Rendicion2011-1.pdf>>, página consultada el 24 de enero de 2017.
- Solares, Manuel, *La rendición de cuentas*, México, UNAM, 2004, pp. 128-176, disponible en <<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/3/1327/5.pdf>>, página consultada el 24 de enero de 2017.

¹⁰³ Reconocido de manera expresa en el texto constitucional vigente en el país, aunque son ciertas dos cosas: primero, que ya se hablaba de mecanismos de rendición de cuentas en las constituciones de corte liberal, como explica Ugalde, pero que su utilización de forma más o menos precisa es bastante reciente. Véase Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002, disponible en <http://www.ine.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/Cuadernos_Divulgacion_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno21.pdf>, página consultada el 24 de enero de 2017.

Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002, disponible en <http://www.ine.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/Cuadernos_Divulgacion_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno21.pdf>, página consultada el 24 de enero de 2017.

Transparencia y rendición de cuentas como ejes del combate a la corrupción

*Arturo Vázquez Espinosa**

Hoy en día, el carcinoma de la corrupción es considerado por diversos actores internacionales como uno de los mayores retos de los sistemas políticos democráticos contemporáneos, y un fenómeno de preocupación general que ha conjuntado el pronunciamiento de la comunidad internacional, en específico de la Organización de Naciones Unidas, del Banco Interamericano de Desarrollo Económico y el Fondo Monetario Internacional.

Al determinar que su metástasis en las esferas gubernamentales y privadas constituye un lastre en el desarrollo económico y social del Estado –cuyo costo, desde la óptica macroeconómica incrementa el precio de bienes y servicios, desalienta la calidad en la producción e inhibe la inversión–, conforma en sí un crisol que merma el crecimiento sostenido y propicia que el sector privado recurra a la informalidad.

Socialmente incrementa la desigualdad y la exclusión social; genera el crecimiento de la burocracia deficiente y carente de ética pública; amén de que desarrolla en paralelo la proliferación de redes parasitarias de gestores que coludidos con personas servidoras públicas mercantilizan la gestión gubernamental, lo que resta credibilidad y erosiona la legitimidad de la autoridad.

Como reflejo del ejercicio indebido del poder, por regla general se asocia a la gestión pública, cuyos actores respaldados en la autoridad conferida, con el objetivo de obtener un beneficio; es decir, anteponen el interés personal al público, ya sea al omitir la aplicación de la ley o al condicionar su aplicación; sin dejar de abarcar el ámbito privado, cuyos actores en gran parte son copartícipes o corresponsables de su génesis.

* Titular de la Unidad Técnica Sustantiva de Fiscalización Especializada y de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

La reforma constitucional en materia de anticorrupción faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tendrán por objetivo garantizar las bases de coordinación de los tres órdenes de gobierno en materia de combate a la corrupción y de responsabilidades, así como definir los ámbitos de competencia con respecto a las obligaciones, causales de responsabilidad, procedimientos de investigación y sanciones, con el fin de ser homologados en el ámbito local por los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Lo anterior ha de traducirse en la implementación de mecanismos que inhiban los índices de discrecionalidad que hoy contemplan las leyes de la materia, y que se traducen en fuente de corrupción e impunidad al generar discrecionalidad y diversidad de criterios en su aplicación e instrucción de procedimientos de fincamiento de responsabilidades, en cuya tramitación concurren situaciones que les restan eficacia.

Hoy en día el avance es positivo, estimamos que para optimizar su armonización integral quien legisla deberá prever la expedición de ordenamientos que regulen los procedimientos de auditoría, investigación y sanción, con el fin de consolidar un sistema jurídico disciplinario que reconozca la legitimidad de los órganos de control gubernamental para intervenir en los procedimientos disciplinarios de sanción, resarcitorios y penales en carácter de coadyuvantes, así como para ejercer acciones legales y constitucionales. Lo anterior 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 en favor de los presuntos responsables y la equidad procesal en favor de los órganos vinculados con la investigación y sustento de irregularidades materia del proceso.

Al concurrir en el crisol del carcinoma de la corrupción -factores de índole cultural y axiológico de metástasis en toda sociedad-, sin distinción de ideología, régimen, cultura y credo debemos trabajar en la conformación de una política integral de prevención a través de la génesis de la cultura de la honestidad y el esfuerzo, tomando como ejes al sistema educativo y los medios de comunicación en la conformación de una sociedad éticamente asertiva.

El gobierno deberá consolidar el servicio profesional, e implementar acciones de capacitación continua y control interno para evaluar y detectar áreas de riesgo.



MESA DE REFLEXIÓN:
RETOS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Relatoría de la mesa de reflexión

*Gabriel Avilés Morua**
*y Alejandro Alcántara Madariaga***

La presentación de Lawrence Salomé Flores Ayvar, consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, versó sobre el tema de la autonomía universitaria y los derechos humanos. Señaló que la autonomía implica varios asuntos, y que uno de ellos es el tema de la autorregulación. Asimismo destacó que la autonomía es uno de los presupuestos necesarios para la vida interna universitaria, e indispensable para que la institución pueda operar en sus funciones básicas de docencia, investigación y difusión de la cultura. Dijo que las autoridades universitarias, en virtud de la autorregulación derivada de la autonomía, deben aplicar la normatividad interna, reglamentación establecida por sus órganos colegiados. Sin embargo, con preocupación expresó que en la aplicación de esta normatividad por parte de las autoridades, se deja de lado un análisis exhaustivo de que esta normatividad sea compatible con estándares internacionales y nacionales de derechos humanos, y como ejemplo mencionó la disciplina universitaria, el servicio profesional de carrera, la evaluación docente, la libertad de cátedra, donde la reglamentación no necesariamente es acorde a los estándares mencionados. Reiteró que es importante dejar en claro que respetar estos estándares no significa menoscabo en la autonomía.

Asimismo, comentó que la autoridad universitaria se encuentra ante dos posibilidades: la primera, ceñirse al principio de legalidad, aplicando la normatividad; la segunda, examinar la normatividad derivada del

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

** Auditor adscrito a la Contraloría Interna de la CDHDF.

artículo 1° constitucional y del expediente varios, y verificar su compatibilidad con nuestros estándares.

Destacó la importancia de hacer un examen de constitucionalidad, que al estar claro por el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen que velar por el respeto, por la garantía de éstos, de fuente nacional e internacional, y en un segundo momento verificar la legislación con los estándares internacionales con organismos internacionales en materia de derechos humanos. Señaló que ésto, lejos de hacernos perder autonomía, refuerza nuestro carácter de universitarios y del respeto hacia las y los estudiantes.

Como preámbulo de su presentación, David Mauricio Marañón Sáenz, asesor jurídico de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, comenzó con el antecedente de la Ley Bayh-Dole en 1980, en Estados Unidos, que fue el parteaguas de las reformas referentes a los cambios de vinculación de las instituciones de educación superior o centros de investigación con el sector productivo.

Señaló que la finalidad primordial de esa ley era promover la explotación de los resultados de las investigaciones financiadas por el Estado, mediante la transferencia de la titularidad de los mismos del gobierno a las universidades y otros contratistas, con el fin de que ellos, a su vez, puedan conceder licencias sobre los activos de propiedad intelectual a empresas.

Asimismo dijo que en México comenzaron con reformas tendientes a fomentar la investigación y transferencia de conocimiento en agosto de 2006, sin embargo, fue hasta el 3 de diciembre de 2015 que se promulgaron reformas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 8°, fracción XII, para evitar que las y los investigadores fueran sujetos a conflicto de intereses, y a la Ley de Ciencia y Tecnología, que en sus artículos 40 Bis y 51 prevé facilidades para poder vincular a las instituciones y los centros de investigación con las empresas.

Especificó que se manejan tres objetivos fundamentales con esta reforma:

1. Impulsar el desarrollo científico, tecnológico y de innovación del país al incentivar el establecimiento de instancias de gestión para transferencia tecnológica y vinculación en todas las instituciones con actividades de investigación y desarrollo.

2. Eliminar el impedimento que tienen los investigadores para participar en actividades que implican su vinculación con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros.
3. Conformar asociaciones estratégicas, alianzas tecnológicas, consorcios, unidades de vinculación y transferencia de conocimientos en nuevas empresas de base tecnológica.

Señaló que las modificaciones básicas estaban planteadas para eliminar de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con relación al conflicto de intereses, que los investigadores no fueran sujetos a esta catalogación y pudieran así vincularse con empresas a través de sus instituciones de educación o centros de investigación; en el caso de la Ley de Ciencia y Tecnología, dijo que ésta prevé ciertas facilidades para poder vincular a las instituciones y los centros de investigación con las empresas.

Por otra parte, mencionó que la inversión del país en ciencia y tecnología, representa 0.57% del producto interno bruto, que si lo comparamos con 2.77% invertido por Estados Unidos y 4.03% de Corea del Sur nos quedamos cortos.

Con respecto a este tema, concluyó que no sirve de nada un cambio normativo que tenga la intención de vincular a las instituciones y los centros de investigación con las empresas, si no existe una inversión del gobierno para su implementación.

Destacó que la Ley de Ciencia y Tecnología delega la autonomía de poder normar, pero no da una orientación, dejando muy ambiguo ello, por lo que plantea una unificación de criterios que permita generar lineamientos y políticas estandarizadas a nivel nacional para poder vincular al investigador con la empresa y, a su vez, con oficinas de transferencia tecnológica, parques científicos tecnológicos, unidades de vinculación y transferencia de conocimiento, ya que de esa manera existiría una normatividad más coherente con el quehacer de los investigadores.

Asimismo, mencionó que las modificaciones a la ley se podrán constituir mediante la figura jurídica que mejor convenga a sus objetivos y no podrán financiar sus gastos con recursos públicos.

Con respecto a la propiedad intelectual, también mencionó que las regalías derivadas de estas investigaciones serán de 70% para el investigador o inventor y 30% restante para las universidades.

Francisco Ramos Quiroz, defensor titular de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, inició su exposición señalando que el tema de los derechos humanos en México se ha posicionado de manera muy importante en el país, especialmente a partir de la reforma constitucional en la materia, publicada en junio de 2011. Sin embargo, dijo que la protección no jurisdiccional realizada a través de organismos inspirados en la famosa institución sueca del *ombudsman* es más antigua, pues por ejemplo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) surgió desde 1990 y fue elevada a rango constitucional en 1992, y a partir de ese año en prácticamente todos los estados de la república mexicana se establecieron organismos protectores de los derechos humanos similares a la CNDH.

Comentó que la primera experiencia de defensa de derechos humanos inspirada directamente en el *ombudsman* sueco se dio en una sede universitaria, pues desde 1985 se estableció una defensoría de esa naturaleza para vigilar el cumplimiento y respeto de los derechos humanos en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por lo que en ese año nació a la vida pública la Defensoría de los Derechos Universitarios y con ella se tiene el primer antecedente en nuestro país de la incorporación de instituciones de defensa de los derechos humanos al interior de las universidades, lo cual es anterior al establecimiento de la propia CNDH.

Señaló que es a partir del establecimiento de la primera Defensoría de Derechos Universitarios en la UNAM, que otras universidades fueron adoptando el mismo modelo mediante la creación de nuevas defensorías.

Como resultado de esta reforma de 2011, dijo, el gobierno federal ha puesto los ojos en el ámbito universitario, siendo el 18 de febrero de 2016 que se firmaron los Compromisos para la difusión y aplicación de los principios constitucionales en materia de derechos humanos en la comunidad universitaria, acto que fue presentado como Firma de la Carta Universitaria Compromiso por los Derechos Humanos y que se llevó a cabo por parte del secretario de Gobernación, el presidente de la CNDH, el subsecretario de Derechos Humanos, y el secretario General Ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Refirió que la firma se realizó ante la presencia de rectores, defensores de derechos universitarios y directores de Instituciones de Educación Superior, miembros de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, y ante ellos

se señaló que el objetivo de ésta es promover un compromiso nacional para que las universidades públicas y privadas se inscriban en pro de la defensa de los derechos humanos en sus comunidades.

Comentó que el perfil de las personas defensoras, en la mayoría de las universidades de México, se pide que sean licenciadas y licenciados en Derecho, lo cual puede resultar discriminatorio y priva a muchos universitarios destacados de la oportunidad de fungir como defensores. De hecho, señaló que solamente en algunas universidades mexicanas no existe tal candado, no así en la mayoría. Expresó que en España la falta de limitantes en ese sentido es una realidad y ha funcionado muy bien, pues aunque el titular no sea abogado, cuenta con un equipo de apoyo en donde sí hay necesariamente expertos en el derecho.

Finalmente, señaló que otro aspecto a considerar es la incompetencia para conocer asuntos en materia laboral, pues con la reforma a la Constitución federal uno de los cambios fue que desapareció la causal de incompetencia que operaba para la CNDH, según la cual ésta estaba impedida, por lo que en el ámbito de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, los órganos que naturalmente están inspirados en el modelo federal, no conocían tampoco de estos asuntos, como eran las comisiones estatales de derechos humanos. Y como resulta lógico, las defensorías universitarias tampoco podían hacerlo, pues en sus reglamentos se respetó esta restricción.

Jorge Álvarez Banderas, profesor de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, dio inicio a su participación señalando que el 6 de agosto de 2010 se publicó una reforma a los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reforma que establece la gratuidad de la educación en la entidad hasta el nivel superior. Expresó que en ese sentido, el 30 de noviembre de 2011, el Gobierno del Estado de Michoacán celebró con la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) un convenio de colaboración para la implementación de la gratuidad reseñada, mediante el cual se comprometió a transferir los recursos económicos para cubrir los gastos de inscripción de todos los alumnos inscritos durante los ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2013. Sin embargo, dicho convenio no fue renovado para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014, pero en éstos la UMSNH mantuvo el esquema de subsidio al pago de las cuotas de inscripción.

Expresó que para el ciclo escolar 2014-2015, el subsidio desapareció por acuerdo del Consejo Universitario, bajo el supuesto de la falta de

renovación del Convenio con el Gobierno del Estado, anunciando el tesorero de la UMSNH el restablecimiento del cobro de las cuotas de inscripción.

Ante esta situación, dijo que el juicio de amparo fue el mecanismo de defensa por parte de los alumnos de la UMSNH para reclamar al Gobierno del Estado de Michoacán y al Congreso local, la falta de previsión presupuestal para el ejercicio fiscal 2014. Recalcó que no se recurrió el juicio contencioso administrativo local en virtud de que el propio código de la materia excluye de su competencia los actos de la UMSNH; el motivo fue por la omisión indicada, al condicionar la inscripción al pago de manera previa por parte de las autoridades universitarias sin fundamento legal alguno.

Expresó que esencialmente la defensa radicó en que por su naturaleza, la autonomía universitaria no puede justificar el que se exente a la UMSNH de cumplir con el mandato de la Constitución local respecto de la impartición gratuita de la educación superior, ello debido a que, bajo la figura de la autonomía universitaria, el Consejo Universitario restablecía el cobro de las cuotas de inscripción manifestando una carencia de recursos económicos que nunca justificó.

Asimismo, recordó que la Primera Sala de la SCJN al resolver el Amparo en Revisión AR-1374/2015 precisa que no debe confundirse la autonomía universitaria con los derechos fundamentales de las personas físicas que son miembros de ésta, tales como el derecho a la educación superior; y que la autonomía universitaria no puede invocarse como un argumento que justifique restringir algún aspecto del derecho humano al que está destinada a servir, como podría ser la gratuidad de la educación.

Por último, señaló que en Michoacán el derecho humano a la educación se extiende a la educación superior en términos constitucionales y para hacer cumplir este mandato no es necesario la firma de convenios.

La autonomía universitaria y los derechos humanos

*Lawrence Flores Salomé Ayvar**

Quiero iniciar mi intervención señalando que para las universidades la autonomía universitaria es una condición necesaria para el ejercicio de su vida interna y el cumplimiento de sus principales funciones como lo son la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, principalmente.

Sin embargo, para efectos de la presente exposición, esa no es la cuestión, lo relevante considero es: como universitarios, ¿qué tipo de autonomía queremos?

La tesis que defenderé será la siguiente: La autonomía universitaria, sea cual fuere su naturaleza jurídica, tiene como límite el respeto de los derechos humanos. No se me mal entienda, no quiero decir con esto que la autonomía universitaria va en contra de los derechos humanos; sino más bien algo más intuitivo, esto es: que la normatividad que las universidades públicas del país aplican en el ejercicio de su autonomía debe ser acorde a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.

Como es bien sabido, la autonomía universitaria en su vertiente de autorregulación implica que la universidad aprueba internamente, mediante los órganos por ella establecidos, la legislación y normatividad que regula su vida interna. Nadie discute que eso sea un presupuesto necesario para su actuación y vida cotidiana de las universidades; sin embargo, pensemos que en muchas de las ocasiones esa normatividad no es precisamente acorde a los estándares en materia de derechos humanos.

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

Ante tal circunstancia, evidentemente estamos en presencia de una posible colisión entre la normatividad universitaria y los derechos constitucionales, o bien con los derechos iusfundamentales interpretados como principios.

Así, por una parte tenemos que las autoridades universitarias deben aplicar la normatividad establecida por la propia universidad en ejercicio de su autonomía en su vertiente de autorregulación, y por la otra tenemos los derechos establecidos por el orden jurídico nacional en materia derechos humanos, ya sea de fuente interna como la Constitución o de fuente externa como los tratados internacionales.

Y ante dicha contradicción evidentemente se deberá preferir una interpretación de la normatividad universitaria que sea acorde con los derechos fundamentales; incluso, no sólo por obligación de aplicación del control de convencionalidad, sino también por los criterios hermenéuticos de interpretación conforme o pro persona.

Por otro lado, conviene señalar una esquemática clasificación de los derechos de los universitarios, en tres categorías:¹⁰⁴

- *Derechos universitarios fundamentales*. Se refiere a los derechos que son indisponibles para las autoridades universitarias e irrenunciables para los universitarios titulares. Se trata tanto de derechos que devienen del texto constitucional trasladados al ámbito universitario, como derechos inherentes a la calidad universitaria *per se*; es decir, son derechos esenciales para toda persona universitaria. Aquí entran los derechos a la libertad de cátedra, a la libre investigación, a la información, a la igualdad, a la libertad de expresión y manifestación de ideas, a la seguridad jurídica (legalidad, fundamentación y motivación, garantía de audiencia), de acceso a la justicia universitaria y de libre asociación.
- *Derechos universitarios sustantivos*. Alude a los derechos que son indisponibles para las autoridades universitarias, pero que pueden ser no ejercidos por las y los universitarios titulares. Se trata de derechos establecidos en la legislación universitaria, cuyo ejercicio requiere el cumplimiento de determinados requisitos. Las autoridades universitarias sólo pueden negar o desconocer

¹⁰⁴ Luis Raúl González Pérez, *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*, México, UNAM, 2009, pp. 67 y 68.

su ejercicio cuando la o el titular no cumpla los requisitos expresamente establecidos en la legislación. Aquí entran los que se identifican como:

- Derechos político-académicos: Los derechos de voto (a votar y ser votado para integrar órganos colegiados) y de participación en órganos colegiados.
- Derechos académicos *strictu sensu*: Los derechos a la promoción académica, a la evaluación académica, a la definitividad académica, a la superación académica.
- Derechos laborales, tanto individuales como colectivos.
- *Derechos universitarios accesorios*. Se refiere a los derechos disponibles para las autoridades y pueden ser no ejercidos por los universitarios titulares. Se trata de derechos cuyo ejercicio depende de condiciones y circunstancias prácticas y operativas. Aquí entran los derechos de acceso a eventos culturales y artísticos, y de acceso a eventos recreativos y deportivos.

En otras palabras, recapitulando, no es inimaginable un contexto en el que entren en colisión los derechos fundamentales de las y los universitarios, alumnos, académicos o funcionarios, con la normatividad establecida por la propia universidad.

Ante ello, las autoridades deben tomar un papel más progresista en materia derechos humanos y empezar a aplicar en la práctica la inconstitucionalidad y/o inconveniencia de las disposiciones universitarias; e incluso, a realizar una ponderación de derechos.

Lo anterior tiene como sustento el artículo 1° de la Constitución federal que en su párrafo tercero señala:

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. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Asimismo, resulta relevante citar el siguiente criterio jurisprudencial sobre la obligación de todas las autoridades, incluidas obviamente las universitarias, para inaplicar las disposiciones contrarias a los derechos humanos.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. PARÁMETROS PARA EJERCERLO EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL CONFORME A LA EJECUTORIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DICTADA EN EL EXPEDIENTE VARIOS 912/2010. *En estricto acatamiento a la reforma constitucional en materia de derechos humanos y su protección, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, en caso de ser necesario, deben ejercer el control de convencionalidad para verificar si un acto de autoridad vulnera los derechos humanos.* Los parámetros para ese ejercicio, en el ámbito jurisdiccional, están contenidos en la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en el expediente varios 912/2010, que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 1, tomo 1, octubre de 2011, página 313, con motivo del cumplimiento de la sentencia pronunciada en el caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, del índice de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los términos siguientes: 1. La firmeza vinculante de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos deriva, entre otros aspectos, de los artículos 62, numeral 3, 67 y 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 2. Las resoluciones de dicha Corte (incluidos todos los criterios en ellas contenidos) son obligatorias cuando el Estado mexicano haya sido parte del litigio. 3. Las demás resoluciones tienen el carácter orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, siempre en aquello que sea más favorecedor a la persona. 4. Éstos deben observar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, así como la jurisprudencia nacional y acudir a la internacional para evaluar si existe alguna más favorable que procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger. 5. *Todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por México, sino también por los previstos en la Constitución federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.* 6. En el caso de la función jurisdiccional, al ejercer el control de convencionalidad, los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, pero están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores, dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia. 7. El mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. 8. El ejercicio de dicho control presupone realizar tres pasos: a) Interpretación

conforme en sentido amplio. Ello significa que los Jueces del país, al igual que todas las demás autoridades, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto. Implica que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas debe, a partir de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferirse aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces, al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.¹⁰⁵

En suma, podemos concluir que las autoridades universitarias deben no sólo velar por el respeto de los derechos humanos, sino también realizar un control de constitucionalidad o convencionalidad, e inaplicar aquellas disposiciones universitarias que vayan en contra; lo cual, de ninguna manera vulnera la autonomía universitaria.

¹⁰⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, “Control de convencionalidad. Parámetros para ejercerlo en el ámbito jurisdiccional conforme a la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en el expediente varios 912/2010”, tesis aislada IV.3o.A.10 K (10a.), en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro xv, t. 2., diciembre de 2012, p. 1303. N. del E.: Las cursivas son énfasis del autor.

Reformas de ciencia y tecnología y su impacto en la autonomía universitaria

*David Mauricio Marañón Sáenz**

Iniciaré mi participación señalando como antecedente lo siguiente:

En 1980 se promulgó en los Estados Unidos lo que todos conviene en considerar una ley que ha sentado un precedente en el tema de propiedad intelectual, me refiero a la Ley Bayh-Dole. La finalidad primordial de esa ley era promover la explotación de los resultados de las investigaciones financiadas por el Estado mediante la transferencia de la titularidad de los mismos a las universidades y otros contratistas, con el fin de que éstos pudieran conceder licencias sobre los activos de propiedad intelectual a empresas. [...]

[...]

A finales de los años noventa, y siguiendo el ejemplo normativo de los Estados Unidos, muchos otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) procedieron a reformar sus normativas de financiación de investigaciones y/o legislación laboral de modo que las instituciones de investigación pudieran presentar solicitudes, pasar a ser titulares y conceder licencias sobre la propiedad intelectual, generada a partir de fondos públicos para investigación.¹⁰⁶

En México, se comenzaron con reformas tendientes a fomentar la investigación y la transferencia de conocimiento en agosto de 2006, el

* Asesor jurídico en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

¹⁰⁶ Véase Organización Mundial de la Propiedad Industrial, Mario Cervantes, “Universidades y organismos públicos de investigación: utilización de la propiedad intelectual, concretamente las patentes, para promover la investigación y crear start-ups innovadoras”, disponible en <http://www.wipo.int/sme/es/documents/academic_patenting.htm>, página consultada el 23 de enero de 2017.

gran mérito de dicha reforma es la introducción del concepto de *excepcionalidad* en el régimen general de conflicto de interés, anterior impedimento de la legislación mexicana para la participación de investigadores en la transferencia de tecnología y que preveía una sanción por supuesto conflicto de intereses.

Sin embargo, fue necesario que el 3 de diciembre de 2015 se promulgaran reformas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 8º, fracción XII, y a la Ley de Ciencia y Tecnología¹⁰⁷ en sus artículos 40 Bis y 51; reformas bien intencionadas que tuvieron como objetivo permitir a los investigadores del país establecer relaciones privadas con empresas para el desarrollo de sus estudios, sin que exista conflicto de interés, para fomentar la participación de los centros públicos de investigación del país.

Realizando un análisis de dichas reformas, me surgen interrogantes respecto de la participación de las universidades mexicanas en la ejecución de lo que establecen dichas reformas. Por un lado, existe la posibilidad de que los investigadores participen directamente en la constitución de empresas privadas de base tecnológica sin que esto sea causa de penalización por conflicto de intereses, pero se delega a las instituciones el establecimiento de criterios que regulen dicha situación. Resulta entonces un tanto complejo identificar hasta qué punto los recursos que pertenecen a la institución van a ser utilizados para el desarrollo de investigación privada y también la forma en la que se va favorecer el quehacer de enseñanza sin menoscabar el fomento a la investigación.

Otro punto interesante para las instituciones de educación superior es la delegación de la facultad para determinar los lineamientos y las condiciones básicas de las asociaciones estratégicas, alianzas tecnológicas, consorcios, unidades de vinculación y transferencia de conocimiento, nuevas empresas de base tecnológica o redes de innovación, pero también nos llama la atención el límite para la aportación económica en dichas figuras, que no deberá exceder 49% de la participación total.

¹⁰⁷ Véase Dictamen de la Comisión de Ciencia y Tecnología a la minuta con proyecto de Decreto por el que se modifican los artículos 40 bis y 51 de la Ley de Ciencia y Tecnología y el párrafo IV de la fracción XII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, disponible en <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Ciencia-y-Tecnologia/Actas/Dictamenes>>, página consultada el 22 de enero de 2017.

Resulta de nuestro interés el que se promueva el establecimiento de una unificación de criterios a través de las distintas asociaciones educativas del país, que realmente se fomente de una manera organizada la vinculación con el sector empresarial y que, por otro lado, se continúe impulsando la labor de enseñanza en el país y la investigación tanto en la ciencia aplicada como en la ciencia básica.

Los derechos humanos en las universidades públicas y sus organismos defensores. Retos y prospectivas

Francisco Ramos Quiroz*

El tema de los derechos humanos en México se ha posicionado como uno de los más recurrentes desde hace varios años, especialmente después de la reforma constitucional en la materia publicada en junio de 2011; sin embargo, la protección no jurisdiccional realizada a través de organismos inspirados en la famosa institución sueca del *ombudsman* es más antigua, pues por ejemplo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) surgió desde 1990 y fue elevada a rango constitucional en 1992, y a partir de ese año en prácticamente todos los estados de la república mexicana se establecieron organismos protectores de los derechos humanos similares a la CNDH.

No obstante, se debe tener presente que la primera experiencia de defensa de derechos humanos inspirada directamente en el *ombudsman* sueco se estableció en una sede universitaria, pues desde 1985 se conformó una defensoría de esa naturaleza para vigilar el cumplimiento y respeto de los derechos humanos en la Máxima Casa de Estudios de nuestro país, como es la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por lo que en ese año nació a la vida pública la Defensoría de los Derechos Universitarios y con ella se tiene el primer antecedente en nuestro país de la incorporación de instituciones de defensa de los derechos humanos al interior de las universidades, lo cual es anterior al establecimiento de la propia CNDH.

Así, a partir del establecimiento de la primera Defensoría de Derechos Universitarios en la UNAM, otras universidades fueron adoptando el mismo modelo, contribuyendo al respeto de los derechos universitarios al interior de sus propias instituciones mediante la creación de nuevas defensorías. En ese sentido Víctor Manuel Orozco Orozco, defensor de los Derechos Universitarios de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y ex presidente de la Red de Defensores, Procuradores

y Titulares de Organismos de Defensa de los Derechos Universitarios, se refiere al papel de las defensorías de derechos universitarios en el siguiente sentido:

A lo largo de este tiempo, las defensorías de los derechos universitarios han mostrado su bondad y su utilidad para evitar que se consumen afectaciones a legítimos intereses de académicos, estudiantes o trabajadores administrativos. O bien, para reparar los daños causados cuando éstos no hayan sido irreversibles. A través del dictado de medidas precautorias ha sido posible, en múltiples ocasiones, prevenir estas afectaciones difíciles de resarcir y de abrir un espacio para la conciliación entre las personas quejas y las autoridades señaladas como responsables o para que éstas examinen con mayor detenimiento el acto reclamado y vean sobre su pertinencia o conveniencia.¹⁰⁸

La defensa de los derechos humanos en las universidades se lleva a cabo por la o el *ombudsperson* designado, en aquellos casos en que existe dicha figura, por lo que el papel de ésta en las instituciones de educación superior es tan importante que bien podría entenderse como una necesidad propia de nuestra época. Sobre la utilidad de esta figura señala Jorge Ulises Carmona Tinoco, ex defensor de los Derechos Universitarios de la UNAM:

La utilidad que posee un *ombudsperson* especializado en la educación superior es innegable, ya sea: *i)* en tanto garante de la legalidad, razonabilidad y eficiencia en la prestación de los servicios que ofrecen las autoridades universitarias; *ii)* a través de la protección de los derechos que disponen los estudiantes y académicos en virtud de las normas que rigen a las universidades; garantizar, en el ámbito de su competencia; *iii)* que la educación, como derecho humano se vea materializada, y no menos trascendente labor, de que: *iv)* se vigile la observancia de otros derechos humanos en las universidades.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Víctor Manuel Orozco Orozco, “Las defensorías de los derechos universitarios. Propósitos y materia de trabajo”, en José Acevedo Acosta (coord.), *Memoria de la Defensoría de los Derechos Universitarios*, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2013, p. 11.

¹⁰⁹ Jorge Ulises Carmona Tinoco, “La reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011 y su relación con los derechos universitarios”, en Jorge Ulises Carmona Tinoco

Después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, varias universidades se han sumado al llamado, estableciendo organismos protectores de los derechos universitarios, pues hoy más que nunca resulta claro que el respeto a los derechos humanos es una obligación de toda autoridad, y en ese sentido las universidades públicas son también sujetos de dicha obligación.

Desde el propio gobierno federal se han volteado los ojos al ámbito universitario, pues el 18 de febrero de 2016 se firmaron los Compromisos para la difusión y aplicación de los principios constitucionales en materia de derechos humanos en la comunidad universitaria, evento que fue presentado como Firma de la Carta Universitaria Compromiso por los Derechos Humanos, y que tuvo lugar en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación, en la Ciudad de México. Dicha firma se llevó a cabo por parte del secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong; el presidente de la CNDH, Luis Raúl González Pérez; el subsecretario de Derechos Humanos, Roberto Campa Cifrián y el secretario general ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Jaime Vals Esponda.

La firma se realizó ante la presencia de rectores, defensores de derechos universitarios y directores de instituciones de educación superior, miembros de ANUIES, y ante ellos se señaló que su objetivo es promover un compromiso nacional para que las universidades públicas y privadas se inscriban en pro de la defensa de los derechos humanos en sus comunidades. Los compromisos signados fueron los siguientes:

COMPROMISOS PARA LA DIFUSIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

PRIMERO. Proponer ante sus órganos de gobierno la revisión de los planes y programas de estudio a fin de incorporar de manera transversal los contenidos de derechos humanos que sean aplicables en cada caso, tomando en cuenta como marco de referencia los principios constitucionales y las recomendaciones de carácter internacional sobre educación en materia de derechos humanos.

(coord.), *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios (obra homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor)*, México, UNESCO-UNAM, 2013, p. 195.

SEGUNDO. Generar acciones de promoción y difusión entre los estudiantes, personal docente, administrativo, directivo y, en general, en toda la población, que contribuyan al conocimiento de los derechos humanos con un enfoque práctico, a fin de generar una cultura de paz y de respeto en el ámbito de la comunidad universitaria.

TERCERO. Impulsar o fortalecer su funcionamiento si ya existen, de defensorías, mecanismos, instancias o instituciones de protección de derechos humanos de la comunidad universitaria.

CUARTO. Promover, de manera transversal en todos los ámbitos de la docencia, la investigación aplicada, la producción editorial especializada y la celebración de congresos, encuentros o espacios de diálogo, la reflexión e importancia de los derechos humanos, y fomentar la especialización en materias específicas de impacto en el goce y ejercicio de estos derechos.

QUINTO. Revisar sus políticas, reglamentos y protocolos de actuación, para que se encuentren armonizados con los principios constitucionales en materia de derechos humanos, para evitar todo tipo de discriminación o violencia.

SEXTO. Promover los cambios necesarios para que las personas con discapacidad puedan lograr de manera gradual, una plena accesibilidad a su comunidad universitaria.

La firma de este compromiso resulta muy importante para las universidades, pues por primera vez se está articulando un esfuerzo trascendente entre el gobierno de la república, la CNDH y la ANUIES, a efecto de fortalecer el tema de los derechos humanos en las casas de estudio, lo cual seguramente se traducirá en una mejora de las condiciones de los mismos en beneficio de la comunidad.

Por último, a pesar de los avances en la materia, todavía existen muchas áreas de oportunidad respecto de las defensorías universitarias, además de la necesidad de crear otras en las universidades que no cuentan con éstas, tal y como quedó asentado en los compromisos referidos líneas atrás. En tanto, en aquellas casas de estudio que sí cuentan con una Defensoría de Derechos Universitarios, independientemente del modelo o denominación que se tenga, existen algunos temas pendientes, entre los que se pueden enunciar los siguientes:

1. Necesidad de actualizar la legislación tanto de la Defensoría como de la universidad en general, pues debe hacerse armónica al nuevo paradigma de los derechos humanos, especialmente to-

- mando en cuenta que el modelo de defensoría universitaria y su contexto ha variado bastante de hace 30 años a la fecha.
2. El perfil de los defensores debe ser sometido a reflexión, pues en muchos casos las legislaciones en la materia lo limitan a los abogados o expertos en materia jurídica, lo cual puede resultar discriminatorio y priva a muchos universitarios destacados de la oportunidad de fungir como defensores. De hecho solamente en algunas universidades mexicanas no existe tal candado, no así en la mayoría. De hecho en España la falta de limitantes en ese sentido es una realidad y ha funcionado muy bien, pues aunque el titular no sea abogado, cuenta con un equipo de apoyo en donde sí hay necesariamente expertos en el derecho.
 3. La incompetencia para conocer asuntos en materia laboral es otro tema que debe reflexionarse, pues con la reforma a la Constitución federal uno de los cambios fue que desapareció la causal de incompetencia que operaba para la CNDH, según la cual ésta estaba impedida, por lo que en el ámbito de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, los órganos que naturalmente están inspirados en el modelo federal, no conocían tampoco de estos asuntos, como eran las comisiones estatales de derechos humanos. Y como resulta lógico, las defensorías universitarias tampoco podían hacerlo, pues en sus reglamentos se respetó esta restricción. No obstante, algunas defensorías en la práctica sí han ejercido la defensa aún en tratándose de materia laboral, como el caso de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, que en varias ocasiones se ha pronunciado al respecto, tal como quedó documentado en el trabajo "Derechos laborales de los docentes en las universidades públicas. El caso de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez", de la autoría de Roberto Sáenz Huerta.¹¹⁰

¹¹⁰ Roberto Sáenz Huerta, "Derechos laborales de docentes en las universidades públicas. El caso de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez", en Francisco Ramos Quiroz, et al. (coords.), *Los derechos humanos y la universidad. La defensa de los derechos universitarios*, Morelia, UMSNH, 2015.

Estos son sólo algunos de los retos que tienen las defensorías de derechos universitarios en México, por lo que deberá reflexionarse mucho al respecto, y qué mejor lugar para hacerlo que en este importante congreso organizado por la Red de Organismos Públicos Autónomos.

La gratuidad de la educación frente a la autonomía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Jorge Álvarez Banderas*

Introducción

El 6 de agosto de 2010 se publicó la reforma a los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,¹¹¹ reforma que establece la gratuidad de la educación en la entidad hasta el nivel superior y en un artículo transitorio la limita a un cumplimiento gradual, progresivo y sólo con respecto al pago de inscripción en las instituciones públicas de educación media superior y superior hasta el grado de licenciatura; dejando de lado, hasta que exista la disponibilidad presupuestaria adecuada, otros servicios, como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias.

El 30 de noviembre de 2011 el Gobierno del Estado de Michoacán celebró con la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) un Convenio de colaboración para la implementación de la gratuidad reseñada, mediante el cual se comprometió a transferir los recursos económicos para cubrir los gastos de inscripción de todas y todos los alumnos inscritos durante los ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2012; dicho convenio no fue renovado para los ciclos escolares

* Profesor investigador de tiempo completo de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; doctor en Derecho; especialista en derecho tributario por la Universidad de Salamanca, España; miembro de Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Contacto: <director@alvarezmoreno.com.mx>.

¹¹¹ Decreto legislativo número 213, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, el 6 de agosto de 2010.

2012-2013 y 2013-2013, en éstos la UMSNH mantuvo el esquema de subsidio al pago de las cuotas de inscripción.

El subsidio para el ciclo escolar 2014-2014 desaparece por acuerdo del Consejo Universitario del 29 de agosto de 2013, bajo el supuesto de la falta de renovación del Convenio con el Gobierno del Estado, anunciando el tesorero de la UMSNH el 21 de febrero de 2014 el restablecimiento del cobro de las cuotas de inscripción; mientras que el Consejo Universitario publicaba en la *Gaceta Nicolaita*¹¹² tal determinación.

La defensa constitucional

Como mecanismo de defensa por parte de cientos¹¹³ de alumnos de la UMSNH, el juicio de amparo fue la figura idónea para reclamar al Gobierno del Estado de Michoacán, en un principio, y posteriormente al mismo Congreso local, la falta de previsión presupuestal para el ejercicio fiscal de 2014, para continuar con la transferencia de recursos económicos que en el pasado reciente se venía realizando derivado del *convenio de colaboración*, dejando de lado el juicio contencioso administrativo local en virtud de que el código de la materia excluye de su competencia de dicho órgano jurisdiccional los actos de la UMSNH. Además de las anteriores, dentro de las autoridades señaladas como responsables se tuvo que incluir a la propia UMSNH, su tesorero, al director de control escolar y al Consejo Universitario.

Los preceptos constitucionales que se consideraron violados fueron los artículos 1º, 3º, fracción IV, y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 1º y 138 de la Cons-

¹¹² *Gaceta Nicolaita* del 3 de marzo de 2014, año 3, noviembre 5303, p. 4.

¹¹³ Se presentaron 44 demandas de amparo por parte de 792 estudiantes quejosos, de los cuales únicamente 468 obtuvieron la suspensión provisional y la definitiva en su momento; finalmente se les concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión por parte de los jueces de Distrito, a excepción del Juzgado Séptimo de Distrito que desechó la totalidad de las demandas de las cuales conoció, obteniendo la concesión del amparo una vez interpuestos los recursos de revisión respectivos; a 324 les fue desechada la demanda por cuestiones de trámite, incluyendo en esta cifra a un estudiante del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Uruapan y a ocho estudiantes de la Unidad Pedagógica Nacional núm. 161, Plantel Morelia, ya que las autoridades responsables negaron la existencia de los actos reclamados en estos dos casos, permitiéndoseles inscribirse sin condición de pago alguno.

titución Estatal por la omisión indicada, al condicionar la inscripción al pago de manera previa por parte de las autoridades universitarias sin fundamento legal alguno.

En el mismo sentido se señalaron como preceptos convencionales violados los artículos 13.2, inciso c, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.

Esencialmente la defensa radicó en que por su naturaleza, la autonomía universitaria no puede justificar el que se exente a la UMSNH de cumplir con el mandato de la Constitución local respecto de la impartición gratuita de la educación superior, ello en virtud de que bajo la figura de la autonomía universitaria, el Consejo Universitario restablecía el cobro de las cuotas de inscripción manifestando una carencia de recursos económicos que nunca justificó.

El criterio jurisdiccional

El artículo 3º, fracción VII, de la Constitución mexicana establece que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía –como es el caso de la UMSNH– tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; que realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; y que determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrarán su patrimonio (establecer distintos mecanismos de financiamiento y de obtener ingresos).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó el alcance de lo que es la autonomía universitaria¹¹⁴ en el artículo 3º, fracción VII constitucional, señalando que las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonomización (facultad de definir sus estatutos y regulaciones inter-

¹¹⁴ SCJN, Pleno, “Autoridad para efectos del juicio de amparo. No lo son los funcionarios de una universidad cuando el acto que se les atribuye deriva de una relación laboral”, tesis P. XXVIII/97, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo V, febrero de 1997, p. 119.

nas) y autogobierno (que elige de entre sus miembros a sus propias autoridades y órganos de gobierno, y define los requisitos para ingresar, permanecer y egresar de ella, etc.), en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines.

La Primera Sala de la SCJN al resolver el amparo en revisión AR-1374/2015 precisa que no debe confundirse la autonomía universitaria, en cuanto a la garantía y el arreglo institucional que se predica de una persona jurídica de derecho público (la universidad autónoma), con los derechos fundamentales de las personas físicas que son miembros de ésta, tales como el derecho a la educación superior y sus distintos haces normativos, como el derecho a la libre investigación y discusión de las ideas, el derecho a la libertad de cátedra, etc. Es decir, el hecho de que la autonomía universitaria tenga una relación instrumental con la maximización de derechos individuales, no implica que ésta sea a su vez un derecho humano de una persona jurídico-colectiva que haya de ponderarse con los derechos humanos de sus miembros. La autonomía universitaria en tanto garantía institucional de un derecho humano, el derecho a la educación, está subordinada a la maximización de éste, por lo que, por regla general, el ejercicio legítimo de la autonomía universitaria no puede incluir en ningún caso la restricción de aspecto alguno del derecho a la educación. Por lo tanto, la autonomía universitaria no puede invocarse como un argumento que justifique restringir algún aspecto del derecho humano al que está destinada a servir, como podría ser la gratuidad de la educación. Sostener lo contrario sería inaceptable, pues sería tanto como afirmar que los medios pueden usarse para frustrar los fines que los justifican.

La autonomía universitaria de ninguna manera dota a las universidades públicas de un régimen de excepcionalidad, extraterritorialidad o privilegio, que las sustraiga del respeto al Estado de derecho, esto es, a los principios y normas del sistema jurídico; la autonomía universitaria no tiene un carácter de absoluto, sino que debe ejercitarse dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes del Estado, y sobre todo, de manera congruente con la finalidad constitucional que están llamadas a garantizar, que es precisamente la plena efectividad del derecho a la educación superior.

Por regla general la autonomía universitaria no puede invocarse –como en la especie sucedió– como justificación para restringir derechos fundamentales maximizando y limitando el alcance y la protección del derecho humano que la dota de sentido. La única justificación para afectar el alcance o grado de protección reconocido a un derecho fundamental, y por lo tanto, para no violar el principio de progresividad, es la plena justificación constitucional y prueba fehaciente de que no hay recursos para cumplir con la gratuidad de la educación, que se han empleado todos los recursos disponibles y/o que éstos se han destinado a la protección de otro derecho fundamental de mayor importancia. Por lo tanto, las cuotas de inscripción reclamadas por los quejosos deben extenderse como excluidas de los ingresos que se le permiten cobrar a la UMSNH.

Conclusiones

La UMSNH es autónoma conforme al artículo 2º de la Ley Orgánica vigente, por lo que está dotada de las facultades de autogobierno, autonomización y libre administración de su patrimonio. Por lo que hace a nuestro sistema jurídico, el derecho humano a la educación está reconocido tanto en la Carta Magna como en diversos tratados internacionales. En Michoacán, el derecho humano a la educación se extiende a la educación superior en términos constitucionales y para hacer cumplir este mandato no es necesario la firma de “convenios”.

La UMSNH no se excluye del ámbito de aplicación de la disposición constitucional estatal por su autonomía universitaria, la autonomía universitaria no puede invocarse como justificación para frustrar el aspecto constitucional de la gratuidad de la educación a nivel superior.

Los derechos fundamentales no son absolutos, por lo tanto el principio de progresividad se aplica a la obligación de nuestro país de procurar la implantación progresiva de la gratuidad en la educación superior.

La legisladora o el legislador tienen prohibido emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, por ejemplo la gratuidad de la educación. Puede adoptarse una medida regresiva en el derecho a la educación si se acredita la falta de recursos.

La UMSNH como organismo del Estado, no es un fin en sí misma, sino que constituye la garantía institucional del derecho humano a la educación superior, y en este sentido tiene un carácter instrumental dependiente del cumplimiento de sus objetivos constitucionales, a saber: educar, investigar y difundir la cultura. La garantía institucional llamada *autonomía universitaria* surge para repeler la injerencia de poderes extraños a la universidad, como los provenientes del poder político y eclesiástico. El sentido de la autonomía universitaria es proteger el principio de libre enseñanza indispensable para la formación y transmisión del conocimiento.

La autonomía universitaria tiene como finalidad proteger las condiciones necesarias para la satisfacción del derecho a la educación superior.

Asimismo, la autonomía universitaria constituye una garantía institucional del derecho a la educación superior, es un diseño institucional que tiene como objetivo maximizar el respeto al principio de libre enseñanza, condición *sine qua non* para el desarrollo y la difusión del conocimiento y para la satisfacción del derecho a la educación superior.

El sentido de la autonomía universitaria es el de una garantía institucional del derecho a la educación pública y de la libertad de enseñanza como parte del derecho fundamental a la educación superior, como derecho individual de cada uno de los miembros de la universidad. De aquí que la autonomía universitaria tenga un carácter exclusivamente instrumental y no constituya *per se* un fin en sí misma. La autonomía universitaria es un medio para lograr un fin: la educación superior; es valiosa si y sólo si –y en la medida en que– se maximiza ese derecho humano.



MESA DE REFLEXIÓN:
DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DE
LOS ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS Y LAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS

Relatoría de la mesa de reflexión

*Diana Gutiérrez Tapia**
y *César Jiménez Villegas***

La mesa Diseño de políticas públicas a través de organismos autónomos y universidades públicas autónomas, que fue moderada por Esteban Ángeles Cerón, presidente del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo (CCCEH), contó con la participación de Edén Alonso Martínez Méndez, presidente de la Iniciativa para la Integración Latinoamericana, A. C.; Rafael Ríos Nuño, asesor Jurídico en la Coordinación de Transparencia y Archivo General de la Universidad de Guadalajara; Iván Agustín Salinas Peña, titular de Asuntos Jurídicos del Parque Científico y Tecnológico de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH); Analinn Rivera Delgado, del CCCEH; y Gerardo Andrés Herrera Pérez, coordinador de Estudios, Divulgación y Capacitación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH) de Michoacán.

Los temas tratados en la mesa fueron: El papel de los *think tanks* de las universidades públicas autónomas en México, la asignatura pendiente de vinculación y desarrollo; excepciones al derecho de autor en las bibliotecas, instituciones educativas y de investigación: la colaboración con la educación, la cultura y la información; el parque científico y la economía del conocimiento como ejemplo de buenas prácticas y políticas públicas; el diseño de políticas públicas y la participación ciudadana; y el caso del CCCEH, armonización integral en materia de igualdad y no discriminación.

La mesa dio inicio a las 18:45 horas y concluyó alrededor de las 20:15, con un total de 205 asistentes. El primer tema abordado corrió

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

** Especialista de Acuerdos del Consejo de la CDHDF.

a cargo de Edén Alonso Martínez Méndez, presidente de la Iniciativa para la Integración Latinoamericana, A. C.; y se relacionó con los *think tanks* en México, que son organizaciones novedosas que cuentan con el respaldo de la opinión pública, a pesar de su condición de organizaciones privadas, en su mayoría debido a que tienen la posibilidad de elaborar estudios sobre diversos temas en política pública, fuera de los intereses de grupos de presión o grupos de poder, en contraparte de las posiciones ideológicas que a pesar de su valía y sensatez dejan de lado datos estadísticos y hechos incontrovertibles, además de posiciones objetivas y reales de solución a las problemáticas identificadas en la arena pública. En este sentido, el ponente señaló que las universidades públicas autónomas, que son esenciales para el desarrollo del país, necesitan explorar mecanismos novedosos y constantes de vinculación para aprovechar al máximo los avances que se generan dentro de sus aulas, e impulsar la formación de *think tanks* con el propósito de influir en el análisis, la implementación y la evaluación de los planes y programas de desarrollo dentro de sus respectivos marcos institucionales de acción.

La segunda de las participaciones en esta mesa de reflexión fue de Rafael Ríos Nuño, de la Universidad de Guadalajara, la cual versó sobre los derechos de autor, entendidos como aquellos que protegen a las creaciones o manifestaciones del espíritu humano, y que se materializan para ser perceptibles sensorialmente. El expositor enmarcó su tema al ámbito educativo, y propuso que toda vez que parte del presupuesto de estas instituciones está dirigido a la adquisición de material de acceso al público para que sean más y mejores lectores, así como para adquirir, transmitir, acrecentar y conservar en forma libre y democrática el conocimiento de todas las formas del saber, es necesaria la pronta actualización a la Ley Federal del Derechos de Autor y la implementación de nuevas excepciones específicas en beneficio del interés general, que son al mismo tiempo los autores, titulares, usuarios y lectores, pues es evidente que dichos autores se nutren y toman del patrimonio cultural los elementos para realizar sus obras, por lo que es justo que éstas vayan integrándose a un fondo común.

La tercera ponencia fue presentada por Iván Agustín Salinas Peña, del Parque Científico y Tecnológico de la UAEH quien en su exposición refirió la necesidad de contar con una economía basada en el conocimiento, con programas académicos específicos que se optimicen y renueven constantemente, con una cultura menos paternalista del

Estado y autosustentable, sin el monopolio bancario, que fomente el consumo de productos locales, genere apertura ciudadana y participación, vinculada con universidades.

En la cuarta exposición, la ponente Analinn Rivera Delgado habló sobre el diseño de políticas públicas y participación ciudadana desde la institución donde se desempeña (CCCEH), y comentó que 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. Señaló que en la medida que el poder público sea percibido y se constituya como un poder de la ciudadanía, la gobernanza y las políticas públicas tendrán un valor institucional que se nutrirá de valores democráticos que se sintetizarán en un gobierno abierto, deliberativo y corresponsable.

Finalmente, la quinta y última participación fue por parte de Gerardo Andrés Herrera Pérez, de la CEDH de Michoacán, quien expuso la forma de construir un movimiento social para poder impulsar o realizar un conjunto de acciones que nos permitan crear o desarrollar una agenda pública que sea negociada con las autoridades, considerando las violaciones a los derechos humanos y situaciones que ponen en desventaja a grupos vulnerables. Señaló que en Michoacán, desde la sociedad civil se impulsa una propuesta de reforma a distintos marcos jurídicos para incluir una cláusula antidiscriminatoria y obligaciones para las entidades públicas, con el fin de brindar la capacitación y formación sobre el respeto de los derechos humanos, la cultura de la igualdad y la equidad de género, y de contar con los instrumentos que permitan llevar a cabo dicha acción y las sanciones para aquellas y aquellos servidores públicos, que una vez que reciban dicha capacitación, no actúen en este marco de respeto a la dignidad humana.

Límites y excepciones al derecho de autor en beneficio del conocimiento abierto (*open knowledge*): colaboración con la educación, la cultura y la información

Rafael Ríos Nuño*

“Sólo unos pocos encuentran el camino,
otros no lo reconocen cuando lo encuentran,
otros ni siquiera quieren encontrarlo”,
LEWIS CARROLL,
Alicia en el país de las maravillas (1865)

Introducción

El tema que abordaré es el de los derechos de autor, entendidos como aquellos que protegen las creaciones o manifestaciones originales del espíritu humano, que se materializan para ser perceptibles sensorialmente,¹¹⁵ pero desde la óptica de sus limitaciones o excepciones, en beneficio del interés general, con fines exclusivamente culturales, de investigación o docencia.

Resulta relevante precisar las diferencias que existen en materia de excepciones, limitaciones y licencias obligatorias. Sam Ricketson, citado por Kenneth Crews, define a las primeras como aquellas disposiciones que excluyen o que permiten excluir la protección a determinadas categorías de obras o materiales; el segundo de los términos es la disposición que concede inmunidad en los procedimientos de infracción respecto de determinadas modalidades de utilización, y las últimas son

* Asesor jurídico en la Coordinación de Transparencia y Archivo General de la Universidad de Guadalajara.

¹¹⁵ O. Solorio Pérez, *La importancia de la propiedad intelectual para las instituciones de educación superior*, México, Universidad de Colima, 2014, p. 118.

aquellas disposiciones que permiten un determinado manejo del material protegido, previo pago al titular del derecho.¹¹⁶

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), eleva a la categoría de derecho humano al derecho de autor,¹¹⁷ el cual encuentra allí mismo algunas de sus principales limitaciones en favor del acceso a la cultura, la información y la educación. Por tal motivo, es evidente que el citado instrumento ha consagrado al derecho de autor como no absoluto.¹¹⁸

México cuenta con legislación en la materia, lo que brinda a los creadores la respectiva protección. Sin embargo, el reforzamiento excesivo de los derechos de autor a nivel nacional e internacional ocasiona que esa protección limite o imposibilite a los centros de enseñanza e investigación el adecuado desarrollo de sus actividades y, en consecuencia, el detrimento del acceso social a la educación de calidad, al conocimiento y la cultura.

Por lo tanto, es urgente la iniciativa que deben tomar los legisladores y formuladores de políticas públicas, con el fin de promover normas que regulen las relaciones entre los individuos involucrados y garanticen la armonización de los derechos de todos.¹¹⁹

Problemática desde el ámbito nacional e internacional

En el caso de América Latina, y México particularmente, la obsolescencia y la falta de adaptaciones a su legislación nacional, sobre todo en aplicaciones precisas al nuevo entorno digital, han traído como consecuencia la demanda de esfuerzos cada vez más enérgicos y sin límites geográficos, dando lugar a informes, declaraciones o recomendaciones por el sector bibliotecario (Library of congress, 2008; el IFL 2009; IFLA, 2009), las universidades tanto públicas como privadas y por la misma

¹¹⁶ Kenneth Crews, *Estudio sobre las limitaciones y excepciones al derecho de autor en beneficio de bibliotecas y archivos* Ginebra, Suiza, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2008, p. 25, disponible en <http://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/es/sccr_17/sccr_17_2.pdf>, página consultada el 22 de enero de 2017.

¹¹⁷ Véase artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>.

¹¹⁸ Kenneth Crews, *op. cit.*, p. 14.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 251.

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (Informe del profesor Kenneth Crews de 2008).¹²⁰

Las excepciones y limitaciones a los derechos de los autores se pueden agrupar en cuatro categorías principales:

- 1) La defensa de los derechos fundamentales.
- 2) La salvaguarda de la competencia.
- 3) El interés público.
- 4) Los fallos del mercado.¹²¹

Al respecto, nuestra norma en materia de derechos de autor incluye ciertas limitaciones y excepciones, pero someramente en comparación con los países desarrollados que suelen regularlas de forma amplia y detallada,¹²² como la *Teach Act* de 2002 (Estados Unidos), que establece beneficios precisos en el ámbito de la educación a distancia,¹²³ o en su caso la Directiva Europea 2001/29/CE, la cual aspira a fomentar el aprendizaje y la cultura mediante la protección de las obras y prestaciones, permitiendo al mismo tiempo privilegios al interés general para fines educativos y docentes.¹²⁴

En ese tenor, es importante que México comience a actualizar sus propias leyes, a procurar el equilibrio de derechos e intereses, haciendo uso de las limitaciones o excepciones actualmente disponibles en el anexo del Convenio de Berna,¹²⁵ referente a las disposiciones especiales relativas a los países en desarrollo, donde además de la regla de los tres pasos de naturaleza acumulativa, establecidos en el artículo 9.2 del mencionado convenio, que son: a) en ciertos casos especiales; b) que no entren en conflicto con la explotación normal de la obra; y c) que no perjudiquen injustificadamente los intereses legítimos del autor.¹²⁶ Nuestro país podría realizar la declaración prevista en el citado anexo,

¹²⁰ Carlos J. Fernández Molina y José Augusto Chaves Guimarães, *Excepciones al derecho de autor en beneficio de las bibliotecas: situación de América Latina y el Caribe*, IFLA, 2010, p. 2, disponible en <<http://www.ifla.org/past-wlic/2010/121-molina-es.pdf>>, página consultada el 22 de enero de 2017.

¹²¹ *Idem*.

¹²² *Idem*.

¹²³ Kenneth Crews, *op. cit.*, p. 252.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 8.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 252.

¹²⁶ Carlos J. Fernández Molina y José Augusto Chaves Guimarães, *op. cit.*, p. 3.

para obtener los cometidos del sistema de derecho de autor y para que al mismo tiempo el acceso a la educación y al conocimiento se vean realizados, además de mejorar las oportunidades y la inclusión social de la población con necesidades básicas insatisfechas o en situación de analfabetismo de acorde con nuestras necesidades y prioridades.¹²⁷

Conclusiones y propuestas sugeridas

Como quedó evidenciado, las instituciones educativas, de cultura y de investigación invierten parte de su presupuesto en la adquisición de obras para cumplir con su función educativa y cultural; ofrecen planes de formación al público para que sean más y mejores lectores, así como para adquirir, transmitir, acrecentar y conservar en forma libre y democrática el conocimiento de todas las formas del saber.¹²⁸

Las instituciones educativas, culturales o de investigación no buscan desconocer los derechos patrimoniales de los autores, lo que se requiere es la pronta actualización a la Ley Federal de Derecho de Autor y la implementación de nuevas excepciones específicas en beneficio de la colectividad, quienes son al mismo tiempo autores, titulares, usuarios y lectores; para que las citadas entidades puedan seguir prestando sus servicios sin cometer infracciones.¹²⁹

Propuestas de algunas personas expertas en la materia:

- a) Los derechos de los creadores de obras artísticas y literarias se deben basar en la armonización de diversas voluntades. Es urgente que se comience a concientizar sobre una cultura de protección y respeto a los aludidos derechos de autor. Los incentivos de los autores y los titulares de los derechos se deben contrapesar con disposiciones legales que aseguren una máxima difusión del co-

¹²⁷ Kenneth Crews, *op. cit.*, pp. 250-252.

¹²⁸ Fundación Conector y Open Connection, "Observaciones del sector bibliotecario nacional al proyecto de ley por el cual se modifica ley 23 de 1982 y se adiciona la legislación nacional en materia de derecho de autor y derechos conexos", 2016, pp. 1-4, disponible en <<http://www.conector.co>>, página consultada el 22 de enero de 2017.

¹²⁹ *Ibidem*.

- nocimiento. La sanción del abuso monopólico y una política pública que impulse la innovación y la creación.¹³⁰
- b) En caso de obras con medidas tecnológicas de protección, se sugiere que esta información pueda ser entregada a las instituciones educativas, culturales o de investigación de forma confidencial y dichas entidades puedan desactivar la medida en caso de preservación digital, copia privada o bien cuando pase al dominio público.¹³¹
 - c) Son necesarias las limitaciones o excepciones específicas aplicables a la educación en línea o a distancia por medios electrónicos. Se sugiere que dichas obras puedan ser digitalizadas en formatos abiertos y que permita la fácil manipulación por los estudiantes, haciendo la advertencia de que las obras no deben trascender más allá de la comunidad académica, ni deben ser objeto de ningún tipo de distribución y/o comercialización.¹³²
 - d) Es común que se reciban donaciones provenientes de importaciones paralelas. Sin embargo, debería privilegiarse la posibilidad de cubrir la necesidad de los usuarios, la potencialidad académica, cultural y científica del material por encima su condición de la llegada a la institución.¹³³
 - e) Se necesita urgentemente dar seguridad jurídica frente a eventuales violaciones a la norma por parte de las instituciones, los alumnos, docentes, investigadores, bibliotecarios o cualquier otro usuario cuando cometa la infracción en el ejercicio de sus funciones o por actuaciones de buena fe.¹³⁴
 - f) Facilitar el acceso de los resultados de investigaciones y demás obras de propiedad intelectual, una vez que estén concluidas y que hayan sido realizadas con fondos públicos.¹³⁵

¹³⁰ Álvaro Díaz, *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Cepal, 2008, disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2526/S0600728_es.pdf?sequence=1>, página consultada el 22 de enero de 2017.

¹³¹ Fundación Conectory Open Connection, *op. cit.*, p. 3.

¹³² Kenneth Crews, *op. cit.*

¹³³ Fundación Conectory Open Connection, *op. cit.*, p. 6.

¹³⁴ *Ibidem*, pp. 6 y 9.

¹³⁵ Kenneth Crews, *op. cit.*, 256.

Como quedó comprobado a lo largo de la presentación, las instituciones educativas, culturales o de investigación son una pieza clave en el ecosistema de la información; por lo tanto, es evidente que se debe modificar la norma nacional para otorgar esas excepciones y limitaciones a su favor; porque se considera que las multicitadas entidades llevan a cabo funciones especiales de preservación y difusión de la información que beneficia a la sociedad en su conjunto y promueven el bien común.¹³⁶

Termino con una frase de Kenneth Crews. Él afirma que “para cualquier individuo, el acceso a la educación y al conocimiento es determinante de sus posibilidades para acceder a mejores oportunidades laborales y profesionales, el mejoramiento de sus condiciones de vida y la interacción social”.¹³⁷

Fuentes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>.

Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, <http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=15843&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>.

Crews, Kenneth, *Estudio sobre las limitaciones y excepciones al derecho de autor en beneficio de bibliotecas y archivos* Ginebra, Suiza, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2008, disponible en <http://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/es/sccr_17/sccr_17_2.pdf>, página consultada el 22 de enero de 2017.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, <<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>>.

Díaz, Álvaro, *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Cepal, 2008, disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2526/S0600728_es.pdf?sequence=1>, página consultada el 22 de enero de 2017.

Fernández Molina, Carlos J., y José Augusto Chaves Guimarães, *Excepciones al derecho de autor en beneficio de las bibliotecas: situación de*

¹³⁶ Carlos J. Fernández Molina y José Augusto Chaves Guimarães, *op. cit.*, p. 12.

¹³⁷ Kenneth Crews, *op. cit.*, p. 19.

América Latina y el Caribe, IFLA, 2010, disponible en <<http://www.ifla.org/past-wlic/2010/121-molina-es.pdf>>, página consultada el 22 de enero de 2017.

Fundación Conector y Open Connection, “Observaciones del sector bibliotecario nacional al proyecto de ley por el cual se modifica ley 23 de 1982 y se adiciona la legislación nacional en materia de derecho de autor y derechos conexos”, 2016, disponible en <<http://www.connector.co>>, página consultada el 22 de enero de 2017.

Ley Federal del Derecho de Autor, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/122_130116.pdf>.

Ley General de Bibliotecas, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgb.htm>>.

Solorio Pérez, O., *La importancia de la propiedad intelectual para las instituciones de educación superior*, México, Universidad de Colima, 2014.

El papel de los *think tanks* de las universidades públicas autónomas en México, la asignatura pendiente de vinculación y desarrollo

Edén Alonso Martínez Méndez*

Introducción

La implementación de los planes de desarrollo, que a nivel federal sexenalmente se elaboran en el país, se basa en un proceso de análisis y consulta pública en el cual el Poder Ejecutivo federal realiza ejercicios democráticos para poner en contexto la realidad política, cultural y económica de distintas regiones geográficas del país, y se abordan apartados específicos de desarrollo –como la administración de justicia, la paz, la educación o la salud pública–, con lo que se definen los ejes de desarrollo que regirán la política pública de manera sexenal.

En dichos ejercicios, las instituciones gubernamentales y la actuación de los grupos de interés son los que particularmente definen las acciones presupuestarias que se priorizarán durante el desarrollo del plan. Es decir, las decisiones sobre la aplicación de recursos públicos en México, tal como sucede en otros países de América Latina, obedecen más a las relaciones de poder entre los actores de la arena política, que a las aportaciones e investigaciones que especialistas en diferentes materias pudiesen realizar con el propósito de fortalecer la viabilidad práctica de los planes de desarrollo.

Ese contexto de cerrazón gubernamental y de falta de injerencia de las organizaciones de especialistas en la toma de decisiones políticas ha ocasionado que el gran potencial de las universidades públicas autónomas para crear unidades especializadas de investigación y asesoría en la toma de decisiones respecto a la implementación de políticas

* Presidente de la Iniciativa para la Integración Latinoamericana, A. C.

públicas sea omitido en la elaboración de dichos planes, con lo cual el desarrollo, financiamiento y relevancia de los *think tanks* en México se encuentra soslayado.

Es primordial definir la amplitud de conceptos bajo los cuales podemos distinguir la naturaleza intrínseca de las diferentes organizaciones identificadas como *think tanks*. Según Antonio Castillo¹³⁸ son organizaciones con una estructura interna, con personal permanente y eventual, que surgen por la iniciativa de empresarios o académicos, y son éstos los que conforman estas organizaciones. De acuerdo con lo establecido por Rich¹³⁹ son los expertos los que dentro de un verdadero *think tank* ejercen el papel político de tomadores de decisiones.

MacGann y Weaver¹⁴⁰ realizaron una tipología de clasificación de los *think tanks* dependiendo de las funciones específicas que cumplen en la sociedad, donde destacan aquellas conocidas como *universities without students*,¹⁴¹ las cuales están dedicadas a la investigación y cuentan con fondos provenientes de fundaciones, corporaciones y donantes individuales.

Dentro de la Universidad de Pennsylvania existe un programa que año con año cuantifica los aportes en nivel de importancia, la profundidad de la discusión y la calidad de la investigación de más de 6 500 *think tanks* alrededor del mundo. MacGann,¹⁴² en *The Global To Think Tank Index Report*, arroja una cantidad interesante de datos que nos permite comparar la influencia que distintas *think tanks* tienen en la elaboración de políticas públicas en diferentes regiones del mundo y con ello realizar un análisis del papel que éstos están destinados a jugar en nuestro país en comparación con el que actualmente desempeñan.

¹³⁸ Antonio Castillo Esparcia, “Relaciones públicas y *think tanks* en América Latina. Estudio sobre su implantación y acción”, en *Razón y Palabra*, México, noviembre-enero de 2009.

¹³⁹ A. Rich, *Think Tanks, public politics and the politics of expertise*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

¹⁴⁰ J. G. McGann y K. Weaver, *Think-tanks and Civil Societies, catalysts for Action*, New Brunswick [N.J.], Transaction Publishers, 2000.

¹⁴¹ Universidades sin estudiantes.

¹⁴² J. G. McGann, *2015 Global Go To Think Tank Index Report*, University of Pennsylvania, 2016.

Sustentación

El Índice Global de Think Tanks¹⁴³ representa el estudio de mayor envergadura y de mayor calado a nivel global, si bien no constituye una estructura orgánica en la cual expresamente se recoja una organización internacional a la que se encuentren adheridos los *think tanks* con el objetivo de evaluarse o competir entre ellos por un galardón o cierto estatus en el mundo de los *think tanks*, sí representa un estudio serio y metodológicamente destacable de una de las universidades más prestigiadas a nivel internacional en el área de la *public policy*.¹⁴⁴

Lo anterior es un parámetro lo suficientemente sólido para de ahí partir hacia el proceso de análisis de los *think tanks* en México. Según dicho reporte los *think tanks* más destacados en nuestro país son los siguientes:

Top think tanks en México

1. Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (México)
2. Fundar, Centro de Análisis e Investigación (México)
3. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (México)
4. Centro de Investigación para el Desarrollo (México)
5. Colegio de México (México)
6. Ethos Public Policy Lab (México)
7. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México)
8. Centro de Investigaciones sobre la Libre Empresa (México)
9. El Colegio de la Frontera Norte (México)
10. Instituto para la Seguridad y la Democracia (México)
11. Instituto Mexicano para la Competitividad (México)
12. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (México)
13. Instituto de Pensamiento Estratégico Ágora (México)

¹⁴³ J. G. McGann, 2015 *Global Go To Think Tank Index Report*, op. cit.

¹⁴⁴ Política pública.

14. Centro de Estudios en Calidad de Vida y Desarrollo Social (México)
15. Centro de Estudios Espinosa Yglesias (México)
16. Institute of Politics (México)
17. México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas (México)
18. Caminos de la Libertad (México)
19. Mexicanos Primero (México)

De los 19 *think tanks* enlistados, únicamente cuatro de ellos son instituciones públicas de educación, es decir, de acuerdo con la categoría anteriormente citada encontramos que los *think tanks* en México en esencia están compuestos de organizaciones civiles de índole privada, financiadas por cámaras empresariales, empresas privadas u organismos no gubernamentales. Lo anterior quiere decir que las principales universidades públicas de este país se encuentran al margen de la creación de los laboratorios de políticas públicas que son los *think tanks*, dejando el espacio a las entidades privadas para que sean ellas las que incentiven, delinee y aprovechen la labor científica encaminada a influir en las políticas públicas en México.

Con excepción del CIDE, que conjuntamente con otras 17 instituciones el día 27 de abril de 2015 entregaron a la Presidencia de la República –quien se los había solicitado de manera expresa– el Informe sobre el acceso a la justicia cotidiana en México –el cual pretende ser una de las más importantes recomendaciones en el sexenio de colaboración entre la academia y el Estado mexicano–, no existen programas específicos de vinculación entre los diferentes niveles de gobierno y los *think tanks* en el país.

Por lo anterior, las instituciones públicas autónomas de México dedicadas a la investigación, difusión y extensión de la cultura, carecen de mecanismos efectivos para posicionar las investigaciones que realizan, si bien es cierto que existen instancias rectoras de las investigación científica en este país, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que estructuran los ejes de investigación conforme a las necesidades de desarrollo nacional, lo cierto es que hay una asignatura pendiente de vinculación entre los sectores académicos y gubernamentales, lo cual podría ser resuelto mediante la creación y el fortalecimiento de los *think tanks* vinculados a las principales universidades públicas del país.

Conclusiones

Los *think tanks* en México son organizaciones novedosas que cuentan con el respaldo de la opinión pública a pesar de su condición de organizaciones privadas en su mayoría, debido a que tienen la posibilidad de elaborar estudios sobre diversos temas en política pública fuera de los intereses de grupos de presión o grupos de poder, a diferencia de las posiciones ideológicas que, a pesar de su valía y sensatez, dejan de lado datos estadísticos y hechos incontrovertibles, además de posturas objetivas y reales de solución a las problemáticas identificadas en la arena pública; en contraparte la labor de los *think tanks* privilegian la certeza que únicamente proporciona el conocimiento científico.

Las universidades públicas autónomas que son esenciales para el desarrollo del país –debido a su historia, a la contribución al desarrollo de las diferentes regiones, a la formación permanente de los especialistas que han incentivado el progreso técnico de las instituciones estatales, cimiento del Estado mexicano– necesitan explorar mecanismos novedosos y constantes de vinculación para aprovechar al máximo los avances que se generan dentro de sus aulas. No existe en el horizonte internacional otro mecanismo mejor posicionado que los *think tanks*, así pues las áreas de vinculación de las universidades públicas, con especial énfasis en aquellas que sean responsables de la generación de programas de posgrados, independientemente de la orientación de éstos, ya sean de profesionalización o de investigación en las diversas áreas que engloban, es decir, no sólo aquellas que estudien la política pública, deberán de impulsar la formación de *think tanks* con el propósito de influir en el análisis, la implementación y la evaluación de los planes y programas de desarrollo dentro de sus respectivos marcos institucionales de acción.

Fuentes

- Castillo Esparcía, Antonio, “Relaciones públicas y *think tanks* en América Latina. Estudio sobre su implantación y acción”, en *Razón y Palabra*, México, noviembre-enero de 2009.
- McGann, J. G., y K. Weaver, *Think-tanks and Civil Societies, catalysts for Action*, New Brunswick [N.J.], Transaction Publishers, 2000.

McGann, J. G., *2015 Global Go To Think Tank Index Report*, University of Pennsylvania, 2016.

Rich, A., *Think Tanks, public politics and the politics of expertise*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

El parque científico y la economía del conocimiento como ejemplo de buenas prácticas y políticas públicas

*Iván Agustín Salinas Peña**
*y Lydia Raesfeld***

¿Qué es un parque científico y tecnológico?

Las funciones de un parque científico y tecnológico es la generación de un ambiente intensivo de conocimiento e innovación (Luger & Goldstein, 1991).

Desde una perspectiva emprendedora un parque tecnológico estimula y gestiona el conocimiento y la tecnología entre universidades, centros de investigación, empresas y mercados, impulsando la creación y el crecimiento de empresas innovadoras mediante mecanismos de incubación, incluyendo productos y servicios de valor añadido dentro de un espacio físico centralizado o distribuido (Morales, 2000).

Según la Red Mundial de Parques Científicos y Tecnológicos (International Association of Science and Technology Parks, 2016) los resultados que debe brindar un parque científico y tecnológico son:

1. Invenciones generadas en los proyectos del parque científico y tecnológico.
2. Patentes para el registro de la propiedad industrial.
3. Contratos a través de la cual se intermedia entre la empresa y el investigador.
4. Asesoría económica, negocios y gestión para los grupos que participan en los proyectos tecnológicos.

* Titular de Asuntos Jurídicos del Parque Científico y Tecnológico de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

** Investigadora del Centro de Investigación en Ciencias y Desarrollo de la Educación de la UAEH.

El Parque Científico y Tecnológico de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) fue creado por dicha universidad en 2012 para el establecimiento de empresas con base tecnológica y de centros de investigación y desarrollo, y es la respuesta al reconocimiento del valor económico del conocimiento generado principalmente en las universidades y en los centros de investigación en el mundo, siendo en el caso del estado de Hidalgo, la UAEH.

¿Qué es la economía del conocimiento?

Innovación; siendo la personal acepción de esta palabra, a veces gastada y otras veces mal interpretada, la siguiente: *La transformación del conocimiento que hace sonar la caja registradora*, nos refleja una opción que genera recursos en muchas ocasiones millonarios con el simple hecho de tener y desarrollar una idea. En ese sentido las universidades, reconocidos crisoles de libres pensadores y generadores de cambios, se encuentran en el punto de partida para iniciar esta nueva etapa, sin dejar de lado que un innovador puede generarse en cualquier lado, en cualquier condición, sólo con la convicción de querer solucionar un problema, de querer mejorar su entorno, con una chispa de ánimo para capitalizarlo.

Ahora bien, si las políticas públicas se orientan a generar mejoras en la población para la cual son creadas, es menester salpicarlas con practicidad y eficiencia para que los resultados obtenidos sean los mejores en el menor tiempo posible. Es entonces que, en una época en la cual los recursos naturales renovables y no renovables tienen fecha de caducidad y consecuencias que desde hace varios años vivimos, es pertinente mirar hacia un recurso inagotable: *la mente mexicana*; ese laberinto de la soledad, ese cúmulo de ideas y de ingenio *mexicano* reflejado en nuestra historia, humor y personalidad pero –como dije antes– capitalizable y funcional para el propio México y para el mundo, y que se interpreta como *economía del conocimiento*, para cuya dinámica es fácil sembrar ideas y cosechar proyectos, sin depender de una temporada o condiciones. Sólo requiere que los gobiernos generen las políticas públicas necesarias, que instrumenten y otorguen a estos generadores de ideas de cualquier versión, tamaño, creencia, edad, etc., las herramientas necesarias para sortear los obstáculos que se les presenten,

pues nos ha quedado claro que no sólo con ánimo se logran. ¿Cómo? mediante la desburocratización de trámites inútiles e innecesarios para las convocatorias, apoyos o programas encaminados y obligados a apoyar a innovadores y emprendedores, con la ruptura de esa barrera que existe entre universidades y empresas –debiendo ser el gobierno quien facilite la vinculación con estímulos y modelos académicos de primer mundo–, con la constitución de figuras jurídicas y fiscales que sean nuevas en su tipo, resultado de la fusión de empresa-universidad y, en el mejor de los casos, en la llamada *innovación social* (la sociedad), y aunque suena fácil, lo es un poco más. Un claro ejemplo de esta vinculación es el Programa de Estímulos a la Innovación, convocatoria anual del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que muestra el interés de empresas y universidades de colaborar juntas, y que en muchos de los casos trae como consecuencia resultados mayores a los esperados; sin embargo, este programa ya fue superado en demanda, pues con los recortes actuales se amputan no sólo millones destinados a programas de apoyo a la ciencia y tecnología, sino también ideas que quedan esperando una asignación de recursos hasta que se volvieron obsoletas y nunca figuraron en la bolsa. Parecerá exagerado pero si ideas como Facebook, Spotify, Aladdin, Uber u otras generan recursos mayores a los productos internos bruto de pequeños países, es preocupante pensar si alguna vez por falta de recursos y de políticas públicas adecuadas privamos al *peso* de tener más peso ante el mundo, y a México de un prestigio que sin duda le es urgente.

La generación de activos tanto en la parte empresarial como en el pequeño patrimonio de una persona es incluso el objetivo del trabajo diario de ocho horas por lo menos y en las empresas el riesgo de apostar en la bolsa, pero muchas veces –la mentalidad de *santo que no es visto, no es adorado*– ignoramos lo que tiene más valor, lo que es inembargable, las ideas; pues es una idea la generadora de todo –infinita y renovable–, tan es así que el modelo europeo liderado por Alemania es un claro ejemplo de la vinculación y el apoyo a las ideas, sin llegar a la perfección pero siendo funcional, por lo que es necesario no emular sus políticas, pues en múltiples ocasiones el *copia y pega* en México trae más problemas que soluciones. Mejor tropicalicemos y observemos el mundo, apostemos por las ideas, apoyemos a las universidades y a los emprendedores, exportemos lo mejor que tenemos, nuestro ingenio. Algunas sugerencias:

- Eliminar el monopolio bancario en los créditos a emprendedores, sobre todo en las convocatorias de instancias gubernamentales.
- Fomentar el consumo de productos locales.
- Generar apertura ciudadana y participación, que la gente vea reflejado el poder de sus ideas.
- Establecer la vinculación universidad-empresa con convenios y generación de modelos educativos que enlacen a ambas instituciones.

Proyección

Una economía basada en conocimiento, con programas académicos específicos, que optimice y se renueve constantemente, generando una cultura menos paternalista del Estado y autosustentable.

Diseño de políticas públicas y participación ciudadana: El caso del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo

*Analinn Rivera Delgado**

Introducción

Los cambios acaecidos en la actualidad y un entorno dinámico caracterizado por la multiplicidad de fenómenos complejos demandan el abordaje teórico de uno de los temas que mayormente preocupan a las y los mexicanos: la corrupción, el cual constituye uno de los principales problemas del país de acuerdo con los resultados reportados en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.¹⁴⁵ Para su solución, esta problemática requiere de la participación activa de las instituciones del Estado mexicano, pues ésta integra temas conexos como son: fiscalización, rendición de cuentas, auditorías, transparencia, sistemas, archivos, instituciones y órganos de control interno y externo, responsabilidades, entre otros.

La participación ciudadana en el diseño de políticas públicas es ineludible para la democracia. Un orden democrático cuya legalidad genera protocolos auditables 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 de un buen gobierno, la construcción de un diseño institucional para la gobernabilidad democrática implica el establecimiento de procesos ordenados con un entorno institucional fuerte, y con participación y

* Subdirectora de Investigación Sociopolítica del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

¹⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015", disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/>>, página consultada el 25 de enero de 2017.

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.

Desarrollo

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 civil.

La participación ciudadana se ha convertido en un elemento indispensable de la gestión de pública, así como 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.¹⁴⁶

Con toda claridad se advierte que la participación ciudadana en organismos públicos para el diseño de políticas públicas debe permitir que la administración pública y los programas funcionen; 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.

Responder a estos cuestionamientos me lleva a abordar la Metodología que hemos construido en el Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo (CCCEH) con el fin de identificar alternativas que sirvan para solucionar los problemas cotidianos, haciendo funcionar estructuras comunitarias y vecinales que, debidamente informadas, instruidas y capacitadas, realicen diagnósticos comunitarios y desarrollen programas de trabajo que construyen sinergias de co-creación y

¹⁴⁶ Nuria Cunill Grau, "La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?", en F. Mezones (comp.), *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, Guatemala, BID/ Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2006.

colaboración ciudadana, y que constituye la manera en que desde este organismo público autónomo se promueve la participación ciudadana en la gestión pública.

En el CCCEH estamos convencidos de que es ineludible lograr que la sociedad se imponga el deber de participar en las tareas del quehacer público, y se involucre en el conocimiento de los asuntos públicos para intervenir corresponsablemente en la toma de decisiones.

Debemos lograr que la participación de la ciudadanía no se limite a sufragar en las urnas para elegir a nuestros gobernantes, sino que participe en la construcción de políticas públicas, en la ejecución de programas, obras y acciones, y en la supervisión, seguimiento y evaluación del ejercicio de gobierno en su conjunto.

El CCCEH es un organismo público autónomo y una instancia de participación social amplia de carácter autónoma y plural, que funciona como órgano consultivo del Gobierno del Estado de Hidalgo, el gobierno federal y los gobiernos municipales, en el que se proponen, analizan, consensan y evalúan los programas, estrategias, acciones e inversiones en la materia correspondiente. Organiza su trabajo en 10 consejos regionales integrados por 17 comisiones sectoriales, conformadas por ciudadanas y ciudadanos que organizan su trabajo sobre temas relacionados con el quehacer comunitario y la co-gestión entre comunidades e instituciones públicas.

La ruta que sigue el CCCEH en este propósito es la que se prescribe nuestro Modelo Hidalguense de Organización Comunitaria y Vecinal para la colaboración y participación ciudadana:

a) Organizar estructuras institucionales, comunitarias y vecinales

Creación de *comités*, los cuales se formalizan plenamente mediante su registro, nombramiento y credencialización de sus integrantes, para legitimar sus acciones e institucionalizar y facilitar la interacción y concreción de acuerdos con las instancias gubernamentales, y así garantizar la participación y colaboración ciudadana.

b) Conocer los problemas y desafíos que enfrenta la comunidad

Se promueve la realización de diagnósticos participativos para identificar propósitos, proyectos e iniciativas comunes y compartidas, e incidir en las problemáticas que afectan directa o indirectamente la vida coti-

diana de la comunidad, utilizando información clara, veraz, suficiente y oportuna acerca de los aspectos sobre los cuales deben tomarse decisiones, planificar acciones y soluciones viables.

También se promueve el desarrollo del perfil comunitario mediante encuestas, entrevistas con grupos de interés, recolección de datos y un ejercicio de mapeo de la comunidad; acciones que deberán realizarse con métodos participativos.

c) Priorizar la atención de problemas, urgencias y gestiones

A través de esta línea de acción buscamos que la ciudadanía logre definir estrategias y acciones específicas para la solución de los problemas que considera prioritarios resolver. Buscamos que personas, familias, grupos sociales y comunidades se conviertan en actores sociales de su propio desarrollo.

Hacer que lo público sea el espacio e instrumento de poder conjunto Estado-sociedad, y que deje de ser exclusivo del ámbito de gobierno.

d) Formular el diagnóstico participativo y priorizar las actividades

Se impulsa la integración de una cartera de programas y actividades para los comités. En ellos, las y los ciudadanos expresan sus necesidades en demandas concretas. Con ellos se busca impulsar una nueva relación Estado-sociedad, para abrir paso a una institucionalidad más amplia y más fuerte, capaz de constituirse en una plataforma legítima que garantice mayores niveles de gobernabilidad democrática.

La aplicación de este modelo no significa que el gobierno traslade sus funciones conductoras y ejecutivas que le son irrenunciables hacia los grupos sociales organizados, cuya esfera de competencia es participar en el análisis, formular propuestas y evaluaciones de programas, estrategias, acciones e inversiones para cumplimentar la política estatal de desarrollo mediante consensos y acuerdos que construyan una concertación progresista.

Se trata de alejar esquemas autoritarios del quehacer gubernamental. De fortalecerlo, sujetándolo a los procesos de control, propios de un modelo deseable de desarrollo democrático.

De esta manera el CCCEH, como espacio y canal de expresión de las voces plurales y de las demandas de la sociedad hidalguense, busca promover la cultura de la participación ciudadana y comunitaria.

Sabemos que la sociedad espera planteamientos con una visión de largo plazo, de alto calado, de contenido profundo en el diseño e instrumentación de las políticas públicas con sentido social. Sabemos que se trata de hacer de la corresponsabilidad un sello de distinción de la sociedad civil hidalguesa.

Tocqueville estaba convencido que era más fácil cambiar las leyes que las instituciones y las instituciones que las costumbres. Tenía razón. Necesitamos tiempo, perseverancia y compromiso para que los cambios fecunden y las transformaciones se arraiguen.

En el pasado no muy lejano, nuestro proyecto de nación fue sentar las bases de la democracia. Ahora necesitamos transitar el camino hacia una reconciliación nacional perdurable. Y consolidar la participación ciudadana democrática, libre y plural, sobre instituciones funcionales.

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 que el poder público sea percibido y se constituya como un poder de las ciudadanas y los ciudadanos, la gobernanza y las políticas públicas tendrán un valor institucional que se nutrirá de valores democráticos y se sintetizarán en un gobierno abierto, deliberativo y corresponsable.

Fuentes

Aguilar, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Cunill Grau, Nuria, “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?”, en F. Mezones (comp.), *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, Guatemala, BID/Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2006.

—, “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en PNUD, *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un*

Estado de y para la democracia en América Latina, PNUD (Contribuciones al Debate, vol. II), 2008, pp. 113-138.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015”, disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/>>, página consultada el 25 de enero de 2017.



MESA DE REFLEXIÓN:
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Relatoría de la mesa de reflexión

*Hugo Alejandro Martínez Aguirre**

En el primer día de los trabajos del Congreso Nacional, por la tarde, en la segunda ronda de exposiciones, pudimos acudir a la mesa de reflexión Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, que contó con la participación de Elsa Bibiana Peralta Hernández, consejera ciudadana del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info-DF), como moderadora. En este encuentro pudimos escuchar las ponencias de Dolores Adriana Pérez Márquez, profesora de la Universidad Tecnológica Latinoamericana; Ileana Hidalgo Rioja, consejera de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); Carlos de la Rosa Ariza, visitador adjunto de apoyo de Investigación de la CDHDF; Paola Yazmín de la Rosa Toledo y Alfa Luz María Pérez Carreño, ambas servidoras públicas del Poder Judicial del estado de Michoacán.

Fue Dolores Adriana Pérez Márquez, de la Universidad Tecnológica Latinoamericana, quien abriendo la serie de participaciones en el micrófono adelantó una serie de reflexiones en torno al tema de la protección de datos personales, la autodeterminación informativa y su estrecha relación con el ejercicio de los denominados derechos ARCO [acceso, rectificación, cancelación y oposición], para el caso particular de la información (datos personales) en posesión de organismos públicos autónomos, pues es sabido que, en la atención de las personas, de solicitudes de diversa índole, estos entes obligados en términos de

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

las leyes de transparencia y protección de datos personales recaban y manejan información sensible respecto de quienes acuden a ellos.

A continuación, Ileana Hidalgo Rioja, consejera de la CDHDF, presentó un recorrido sintético por la historia del derecho de acceso a la información y la transparencia, como un derecho humano en el contexto de nuestro país, hasta culminar con el actual Sistema Nacional de Transparencia, señalando además compromisos que la sociedad civil tendría que asumir con respecto a un tema que ya identificamos como propio de los entes públicos en relación con la ciudadanía.

Para inducir a la reflexión y la posible disparidad de opiniones, Carlos de la Rosa Ariza, de la CDHDF, nos trajo con su ponencia el tema de la Ley del Derecho de Réplica, las sanciones económicas que se pueden imponer por el “uso excesivo de la libertad de expresión” y el hecho de que algunos periodistas la han señalado como violatoria del derecho humano vinculado con dicha libertad.

Otra postura muy personal fue la de Paola Yazmín de la Rosa Toledo, funcionaria del Poder Judicial del Estado de Michoacán, quien compartió su honda preocupación porque en el tema de transparencia y protección de datos se logre un equilibrio; tan necesario ese equilibrio entre lo posible y lo deseable. Se refirió al ámbito del Poder Judicial y al caso específico del estado de Michoacán. Su ponencia trajo a relucir el vacío que aún existe en materia de lineamientos para la elaboración de versiones públicas, ejercicio de los derechos ARCO, y en general, de leyes locales para la protección de datos personales en varios estados de la República.

Finalmente, Alfa Luz María Pérez Carreño, del Poder Judicial del Estado de Michoacán, señaló la urgencia de contar con leyes que pongan un freno a la publicidad oficial pagada con recursos públicos, en el marco de la construcción del gobierno abierto, dejando en claro lo que se entiende por publicidad oficial, un medio para establecer comunicación entre gobernantes y gobernados, sin caer en la tentación de una propaganda oficialista discrecional y desmedida.

Acceso y protección de datos personales en posesión de los organismos públicos autónomos para el pleno ejercicio de la autodeterminación informativa

*Dolores Adriana Pérez Márquez**

Introducción

La transparencia en la información y el acceso y protección de los datos personales en México cobra relevancia en 2002, año en el que se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Posteriormente, en 2007 se aprobó una reforma al artículo 6° constitucional, en la que estableció la protección a los datos personales y la información relativa a la vida privada, así como el derecho de acceder y corregir dichos datos que obren en archivos públicos; realizándose reformas en 2008 a los artículos 16 y 73 constitucionales, con lo que se establece el derecho de toda y todo ciudadano a la protección de su información.

La reforma al artículo 16, antes citada, consistió en añadir lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

* Docente en la Universidad Tecnológica Latinoamericana.

El acceso y protección de datos personales, y la transparencia de la información son temas recientes en cuanto a su garantía, sin embargo, en virtud de la optimización en los sistemas de almacenaje de datos para diversos fines, resulta cada vez más importante que la ciudadanía pueda tener el control de su información personal, es decir, de sus datos personales, entendiendo con ello el derecho de autodeterminación informativa.

Existen varios conceptos de autodeterminación informativa, pero todos refieren a la facultad de toda persona para ejercer control sobre la información personal que le concierne, contenida en registros públicos o privados, especialmente los almacenados mediante medios informáticos.

En México no encontramos regulación expresa de la autodeterminación informativa, sin embargo podemos verla comprendida en los derechos de acceso y protección de datos personales, y aunque entendemos también que está vinculada al derecho de acceso a la información, debe separarse de este último para su protección (Manelic Delón Vazquez, 2012). Por ello, podemos entender el cumplimiento de la autodeterminación informativa a través de los derechos ARCO,¹⁴⁷ y los procedimientos implementados para su ejercicio por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Lo anterior quedó manifiesto en nuestra Carta Magna, que una vez reformada el 11 de junio de 2013 y julio de 2014 respecto al derecho al acceso a la información, actualmente señala en su artículo 6º, inciso *a*, fracciones III y IV, 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:

[...]

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.

¹⁴⁷ Derechos de acceso, rectificación, corrección y oposición de uso de datos personales.

- iv. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los *organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución*.¹⁴⁸

Para algunos autores (Miguel Carbonell¹⁴⁹ y Manelic Delón Vázquez, 2012) la intimidad, el honor, la identidad personal y la autodeterminación informativa que se protegen a través de la protección de los derechos personales tienen el carácter de derechos fundamentales.

Sin embargo, es criticado por otros autores¹⁵⁰ el hecho de que nuestra legislación no haga referencia al término de intimidad, únicamente de privacidad, a diferencia del sistema jurídico anglosajón americano y el tratamiento de datos en Europa que considera la autodeterminación informativa; entendiendo que los datos emanan de la vida íntima y privada, y por lo tanto constituyen información, equiparable a un bien inmaterial, susceptible de explotación y aprovechamiento por quien los maneje.

Sustentación

El 4 de mayo de 2015, el Ejecutivo federal promulgó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la cual se establecen los organismos públicos autónomos como sujetos obligados y se implementa el Sistema Nacional de Transparencia y la Plataforma Nacional de Transparencia.

Lo anterior puede entenderse dentro de la teoría alemana de la *Dritt-wirkung* o efecto horizontal de los derechos entre particulares (Gonzalo Badillo Moreno, 2016), la cual reconoce que la eficacia de los derechos fundamentales no sólo se predica respecto del Estado, sino también con particulares que actúan como autoridad, y en este caso entende-

¹⁴⁸ N. del E.: Las cursivas son énfasis del autor.

¹⁴⁹ El autor cita a Luigi Ferrajoli, quien refiere un sistema que determina la clasificación por la cual los derechos pueden considerarse fundamentales. Véase Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. El derecho del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

¹⁵⁰ G. Tenorio Cueto, *Los datos personales en México, perspectivas y retos de su manejo en posesión de particulares*, México, Porrúa/Universidad Panamericana, 2012.

mos a los propios organismos públicos autónomos, que son sujetos obligados en los términos de ley.

A su vez, conforme a las reformas constitucionales que integran los conceptos de *interpretación conforme* y *principio pro persona*, algunos autores como Javier Rascado (2016) consideran que el principio de legalidad se transforma alejándose del rígido cumplimiento normativo para transitar a un sistema protector y dinámico, y que en materia de transparencia y acceso a la información pública la teoría clásica de la división de poderes ha quedado rebasada y surge la idea de crear órganos con autonomía constitucional para coadyuvar en el cumplimiento de la obligación del Estado.

Conclusión

A efecto de que pueda ejercerse por la ciudadanía, **y protegerse por parte** de los sujetos obligados, los derechos de acceso y protección de datos personales como derechos fundamentales requieren de varios elementos, como son la protección a través de los derechos ARCO y el correcto funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia. Por otro lado, es innegable la participación de los organismos públicos autónomos en la nueva estructura del Estado, y su responsabilidad con las y los ciudadanos a pesar de sus peculiares características, entendiendo que la información que éstos poseen de la ciudadanía debe regularse mediante los procedimientos establecidos por el INAI –ello debido a la protección constitucional de los derechos de acceso y protección de datos personales, a través de los derechos ARCO–, y que para que pueda realizarse un ejercicio pleno, la información personal que ostentan estos organismos resulta fundamental.

Atendiendo a lo anterior, es trascendental el compromiso y el cumplimiento por parte de los organismos públicos autónomos como sujetos obligados, con el fin de que implementen los mecanismos necesarios para proporcionar y proteger la información de las ciudadanas y los ciudadanos, es decir, que las solicitudes de la ciudadanía sean atendidas de forma correcta, con la calidad de la información necesaria y completa, y no únicamente con el cumplimiento de los lineamientos establecidos para su respuesta, sin contenido sustancial. Para ello deben incorporarse los conceptos pro persona y de interpretación confor-

me, ya que de lo contrario puede entenderse una violación al derecho fundamental de la autodeterminación informativa.

Fuentes

- Acuña Llamas, F. (coord.), *Comentarios a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, Tirant Lo Blanch, 2016.
- Bueno, R. O., y O. C. Vázquez, *La protección de los datos personales en México*, México, Porrúa, 2005.
- Carbonell, Miguel, *Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2010.
- Garzón Valdés, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, INAI (Cuadernos de Transparencia), 2015, disponible en <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Cuadernillo%2006%20B.pdf>>, página consultada el 26 de enero de 2017.
- Luna Pla, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM, 2013, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2629>>, página consultada el 26 de enero de 2017.
- Tenorio Cueto, G., *Los datos personales en México, perspectivas y retos de su manejo en posesión de particulares*, México, Porrúa/Universidad Panamericana, 2012.
- Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información en el mundo*, México, Porrúa, 2006.

Transparencia y rendición de cuentas como derechos humanos

Ileana Hidalgo Rioja*

Introducción

Hoy en día el Estado de derecho no sólo se entiende como la sujeción de la autoridad a la ley, sino también al respeto de los derechos humanos. Por lo tanto, deseo iniciar esta exposición con una afirmación categórica: *La transparencia y la rendición de cuentas son derechos humanos*.

Al ser derechos humanos, éstos se encuentran reconocidos tanto en ámbito nacional como en el internacional. En el ámbito internacional, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, expedida por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, reconoce el derecho de acceso a la información al establecer que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, *el de investigar y recibir información e ideas, y el de difundirlas*, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión”.¹⁶⁴

De este fragmento destacan las palabras *investigar y recibir información*; es decir, los Estados tienen la obligación de proporcionar información.

Cabe señalar que la *transparencia y la rendición de cuentas no son sinónimos*; la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, al hablar de transparencia nos referimos a la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellas perso-

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

¹⁶⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, artículo 19.

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

nas interesadas puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de haya anomalías en su interior.¹⁶⁵

Desarrollo

LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

La transparencia y el acceso a la información en México tienen como principal antecedente la reforma política de 1977. Tras esta reforma constitucional se añade al artículo 6° la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; *el derecho a la información será garantizado por el Estado.*¹⁶⁶

Sin embargo, como diría el politólogo Dieter Nohlen, “el contexto hace la diferencia”, y en aquella época el contexto era eminentemente político.

En ese sentido, al ser incluido el derecho a la información en nuestro texto constitucional, como parte de un paquete de reformas político-electorales se interpretó que el derecho a la información tenía que ver únicamente con temas electorales.

Es decir, el derecho a la información era considerado como parte de la reforma política, y con ello se pretendía regular la opinión de los partidos políticos, sin dar mayor alcance a dicho derecho.

Así fue interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 1992, la cual señaló:

- a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “Reforma Política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de

¹⁶⁵ Véase “La transparencia: elemento básico de un régimen democrático”, en *Revista FUSDA*, núm. 8, abril-junio de 2007, disponible en <<http://www.fusda.org/REVISTA%208%20-3TRANSPARENCIA.pdf>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

¹⁶⁶ N. del E.: Las cursivas son énfasis de la autora.

- los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos.
- b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y
 - c) *Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.*¹⁶⁷

Incluso, la SCJN aclaró diciendo que

no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; *pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información.*¹⁶⁸

Sin embargo, cuatro años más tarde, la Suprema Corte cambió el criterio y señaló que el artículo 6° constitucional establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado” y se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el *respeto de la verdad*.

En 1996, la SCJN indicó que

si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales.¹⁶⁹

¹⁶⁷ SCJN, Segunda Sala, “Información. Derecho a la, establecido por el artículo 6° de la Constitución federal”, tesis aislada 2a. I/92, en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo X, agosto de 1992, p. 44.

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

¹⁶⁸ N. del E.: Las cursivas son énfasis de la autora.

¹⁶⁹ SCJN, Pleno, “Garantías individuales (derecho a la información). Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. La configura el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúan dentro de una cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6° también constitucional”, tesis P. LXXXIX/96, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, junio de 1996, p. 513.

Concluyó la Suprema Corte diciendo que proporcionar información manipulada conlleva a lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación.

En este recuento histórico, uno de los principales antecedentes en México fue el seminario denominado Derecho a la información y reforma democrática, efectuado en la Ciudad de Oaxaca, en mayo de 2001.

Dicho seminario fue el detonador de la conformación de una comisión técnica encargada de emitir la Declaración de Oaxaca, y con ello el surgimiento del llamado Grupo Oaxaca, que pugnaba por una ley de transparencia que verdaderamente garantizara el derecho a la información.

No fue sino hasta el año 2002 que se promulgó en México la primera ley en materia de transparencia, que requirió de la alternancia en el país: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Esta Ley Federal de Transparencia fue sustituida por la Ley General del 4 de mayo de 2015. En el orden jurídico mexicano, la Ley de Transparencia se basa en los siguientes principios:

- i. Certeza: Principio que otorga seguridad y certidumbre jurídica a los particulares, en virtud de que permite conocer si las acciones de los Organismos garantes son apegadas a derecho y garantiza que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables;
- ii. Eficacia: Obligación de los Organismos garantes para tutelar, de manera efectiva, el derecho de acceso a la información;
- iii. Imparcialidad: Cualidad que deben tener los Organismos garantes respecto de sus actuaciones de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y resolver sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas;
- iv. Independencia: Cualidad que deben tener los Organismos garantes para actuar sin supeditarse a interés, autoridad o persona alguna;
- v. Legalidad: Obligación de los Organismos garantes de ajustar su actuación, que funde y motive sus resoluciones y actos en las normas aplicables;
- vi. Máxima Publicidad: Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática;

- VII. Objetividad: Obligación de los Organismos garantes de ajustar su actuación a los presupuestos de ley que deben ser aplicados al analizar el caso en concreto y resolver todos los hechos, prescindiendo de las consideraciones y criterios personales;
- VIII. Profesionalismo: Los Servidores Públicos que laboren en los Organismos garantes deberán sujetar su actuación a conocimientos técnicos, teóricos y metodológicos que garanticen un desempeño eficiente y eficaz en el ejercicio de la función pública que tienen encomendada, y
- IX. Transparencia: Obligación de los Organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen.¹⁷⁰

Como elementos básicos tenemos que la transparencia debe contar por lo menos con:

- Fácil acceso a la información (incluyendo oportunidad y no discriminación).
- Comprensiva (asegurándose de que los temas clave no queden fuera).
- Relevancia (evitar la información superflua y el sobre flujo de información).
- Calidad y confiabilidad (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza en los mercados para los inversionistas)¹⁷¹

De acuerdo con Jorge Abdó Francis, el concepto de *transparencia*

es dado a conocer por primera vez en enero de 2001, a través del Índice de Opacidad, el cual calcula en qué medida cinco factores claves favorecen o limitan la transparencia de los mercados de capitales y el ambiente económico general. Estos factores son:

1. El nivel de corrupción percibida.
2. El sistema legal.
3. La política económica gubernamental.

¹⁷⁰ 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 8º.

¹⁷¹ Daniel Kaufman, *Transparency, Incentives And Prevention (TIP) For Corruption Control And Good Governance*, 2002.

4. Las normas contables y de información.
5. Los regímenes reguladores.

Los factores arriba señalados son cinco dimensiones de capacidad, que sirven de base para medir la opacidad de los países, y forman, tal cual se indica, la sigla CLEAR o transparente.

La transparencia se refiere a los efectos de la opacidad legal y judicial, de la opacidad económica y política, de la opacidad de la contabilidad y conducción empresarial; y de la opacidad reguladora, así como la incertidumbre que producen la arbitrariedad y la discrecionalidad.¹⁷²

Hoy contamos con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015.

En esta nueva ley se determinan las obligaciones en materia de transparencia, entre las que tenemos principalmente:

- I. Constituir el Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna;
[...]
- V. Promover la generación, documentación y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles;
- VI. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial;
[...]
- VIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realicen los Organismos garantes y el Sistema Nacional;
- IX. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos.
[...]¹⁷³

¹⁷² Jorge Abdó Francis, “Transparencia y acceso a la información gubernamental”, IJ-UNAM, disponible en <<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1646/17.pdf>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

¹⁷³ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 24.

Se establece un Sistema Nacional de Transparencia con “la finalidad de coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente Ley y demás normatividad aplicable”.¹⁷⁴

Dicho sistema se integra por:

- El Instituto.
- Los organismos garantes de las entidades federativas.
- La Auditoría Superior de la Federación.
- El Archivo General de la Nación.
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De la misma manera surgen los organismos garantes autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales.

Conclusiones

La tarea en materia de acceso a la información es ardua, pero básicamente consiste en evitar que se consolide un sistema autocrático que manipule y controle la información del gobierno en sus tres poderes, y propiciar, en cambio, la participación ciudadana y el derecho a la libertad de prensa en un régimen de seguridad jurídica que permita salvaguardar el derecho a la intimidad de los gobernados.

Es pertinente aclarar *que la sociedad civil debe ser responsable en materia de libertad de expresión y en materia de acceso a la información gubernamental.*

Una política de comunicación acertada puede captar la atención de la población y canalizar sus deseos de participar en el logro de mejoras concretas de sus condiciones de vida democrática, y es al gobierno a

¹⁷⁴ *Ibidem*, artículo 28.

quien le compete puntualizar los problemas y hacer las aclaraciones, con el fin de fomentar un sistema de rendición de cuentas responsable.

La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que quienes estén interesadas e interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar cuando haya anomalías en su interior.

La corrupción florece cuando existe espacio para ocultarse; la corrupción necesita de encubrimiento para prosperar.

¿El derecho de réplica es una amenaza a la libertad de expresión?

*Carlos de la Rosa Ariza**

A mi abuelo...

Comenzaré por decir que el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé una serie de derechos humanos muy amplia: Derecho a la libertad de expresión, información, libertad de imprenta, derechos de la personalidad –honor o reputación, imagen, vida privada y dignidad–, acceso a la información, datos personales y derecho de réplica, por lo menos, y otros que derivan de éstos, como lo es el derecho a la verdad. Este último derecho ha sido más estudiado a nivel interamericano por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Todos ellos son importantes para el desarrollo del debate en una sociedad democrática.

La libertad de pensamiento y expresión es la piedra angular de cualquier sociedad democrática. El sistema interamericano de derechos humanos, en particular, le da un alcance muy amplio: el artículo 13 de la Convención Americana garantiza el derecho de toda persona a la libertad de expresión, [lo que] se aplica plenamente a las comunicaciones, ideas e informaciones que se difunden y acceden a través de internet. El entorno en línea no solo ha facilitado que los ciudadanos se expresen libre y abiertamente, sino que también ofrece condiciones inmejorables para la innovación y el ejercicio de otros derechos fundamentales como el derecho a la educación y a la libre asociación. Como lo ha sostenido la Asamblea General de la OEA, las tecnologías de la información y la comunicación son cruciales para el

* Visitador adjunto de Apoyo de Investigación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, adscrito al Programa de Defensa.

desarrollo político, económico, social y cultural, así como un factor esencial para la reducción de la pobreza, la creación de empleo, la protección ambiental y para la prevención y mitigación de catástrofes naturales.¹⁵¹

El sistema interamericano “fue diseñado para ser el más generoso, y para reducir al mínimo las restricciones a la libre circulación de información, opiniones e ideas”.¹⁵²

La Ley del Derecho de Réplica fue aprobada recientemente por el Congreso de la Unión, en ella se pretende amparar el adecuado ejercicio de la libertad de expresión y la procedencia del derecho de réplica, el procedimiento, los sujetos obligados, así como sanciones económicas que se pueden imponer por el uso excesivo de la libertad de expresión. Esta ley se ve como un atentado en contra de la libertad de expresión por algunas y algunos periodistas, pero surge por la necesidad de regular la labor periodística y pretende que con la información que se divulga se contribuya al debate democrático para que éste sea sobre contenidos.

Dicha ley fue impugnada mediante una acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH),¹⁵³ ya que se argumenta que no se encuentra adecuadamente definido el concepto *sujetos obligados*, pues no está claro en la norma, y que al no estar bien definido el destinatario no se puede imponer una sanción económica prevista en el mismo cuerpo legal. La acción de inconstitucionalidad, a mi parecer, no se promueve porque las sanciones atenten contra la libertad de expresión, sino que, por el principio de taxatividad, el destinatario debe estar claramente definido.

¹⁵¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión-Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Libertad de expresión e internet*, OEA, diciembre de 2013, párrs. 1 y 2, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf>, página consultada el 24 de enero de 2017.

N. del E.: Los corchetes son del autor.

¹⁵² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión-Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión*, OEA, 2010, párr. 4, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_MJIAS.html>, página consultada el 24 de enero de 2017.

¹⁵³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Acciones de inconstitucionalidad”, disponible en <http://www.cndh.org.mx/Acciones_Inconstitucionalidad>, página consultada el 24 de enero de 2017.

Definir al destinatario o a quiénes comprende el concepto *sujeto obligado*, según la CNDH, dotará de seguridad jurídica a los gobernados, aunque me parece que no está de acuerdo con que se incluya a *ciudadanas y ciudadanos ordinarios* como sujetos obligados. Creo que sería asertivo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) incluyera en la calidad de *sujetos obligados* a todas y todos los ciudadanos, pues con el avance de la tecnología y mediante el uso de internet, actualmente una imagen o video se puede convertir en viral y llegar a un número indeterminado de personas por la réplica que se hace de esa información.

A mi juicio, el hecho de establecer sanciones económicas por el uso excesivo de la libertad de expresión es compatible con los valores de una sociedad democrática, puesto que no se podrá difundir información que no contribuya al robustecimiento del debate público y especialmente del político. Aunque en efecto, se debe determinar con claridad a quiénes sanciona la ley y, además, establecer supuestos más concretos en los que proceda la imposición de una sanción, saber cuál es ésta y los criterios de individualización, de manera similar a como sucede en materia penal, para que esto dote de seguridad jurídica a los gobernados y a todas las personas; por lo tanto, y al ser nuevo este derecho, la ley habrá de ser dinámica y mejorarse de las experiencias, así como de la realidad en la que surge en este tiempo.

Habrà que estar atentos a la determinación que haga la SCJN sobre la constitucionalidad de la Ley del Derecho de Réplica que, como se mencionó, en algunos medios de comunicación como la revista *Proceso*¹⁵⁴ se tilda de amenazante. Yo creo que en realidad obligará al periodista a realizar un trabajo mucho más serio y riguroso y evitará que al amparo de este derecho y profesión se avasallen derechos de todas las personas. Y no me parece que impida la crítica hacia las y los servidores públicos, por el contrario, asegura que el discurso sea de asuntos políticos, asimismo garantiza derechos de personas con proyección pública y debiera de ser de los ciudadanos ordinarios.

La crítica a personajes públicos está claramente amparada en el sistema interamericano de derechos humanos y, de hecho, la CIHD así funda muchos de sus informes, pues se tiene a éste como un valor esencial en

¹⁵⁴ Jorge Carrasco Araizaga, "Derecho de réplica: la ley amenazante", en *Proceso.com.mx*, 28 de noviembre de 2015, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/421959/ley-del-derecho-de-replica-nueva-amenaza-a-la-libertad-de-expresion>>, página consultada el 24 de enero de 2017.

una sociedad democrática. No obstante, también servidoras y servidores públicos gozan de un mínimo de protección en su esfera privada, la cual se reduce notablemente en consideración de las demás personas, pero en ese sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* y *Kimel vs. Argentina*, ha sostenido que para determinar los límites o el nivel de intromisión que una persona pública debe soportar en sus derechos, por el tipo de actividades que desempeña o de personas que, por así elegirlo, se colocan en una situación de proyección pública o incluso de ciudadanos ordinarios, el criterio no se debe determinar por la

calidad del sujeto calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública.¹⁵⁵

Me parece que hay que distinguir diversos ámbitos de las sanciones que se podrán imponer, la tendencia de la SCJN es la de una protección robusta de los derechos humanos; se ha pronunciado en varias ocasiones con motivo del ejercicio del derecho a la libertad de expresión como valor constitucional que se debe proteger, y antes de la emisión de la Ley del Derecho de Réplica, incluso de la Ley de Responsabilidad Civil para el Distrito Federal (hoy para Ciudad de México), ya se había pronunciado sobre algunos aspectos de especial relevancia que se debe considerar en juego cuando se habla del ejercicio de estos derechos o cuando entran en colisión, sustentando la protección de ese derecho y de la existencia del derecho de réplica directamente en la Convención Americana de Derechos Humanos.

El derecho a la réplica se genera como consecuencia de un acto en el que una persona que haya sido objeto de un ejercicio excesivo de la libertad de expresión, con el fin de que sea reparada con la difusión

¹⁵⁵ SCJN, Primera Sala, “Libertad de expresión. Sus límites a la luz del sistema de protección dual y del estándar de malicia efectiva”, tesis 1a./J. 38/2013 (10a.), en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XIX, tomo I, abril de 2013, p. 538.

de la información y aclaraciones que resulten pertinentes, respecto de datos o informaciones transmitidas o publicadas, relacionadas con hechos que le aludan, que sean inexactos o falsos, cuya divulgación le cause un agravio ya sea político, económico, en su honor, vida privada y/o imagen.¹⁵⁶

Existe abuso en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión cuando un discurso –entendido como la emisión de opiniones, ideas o juicios– no esté protegido o amparado por la Corte, de tal forma que con éste se haga una intromisión excesiva en alguno de los derechos de la personalidad. Hay otros discursos que no se amparan en la libertad de expresión, como lo son los de la violencia –la guerra– o el de odio y el discriminatorio.

Como queda apuntado, el derecho a la réplica es connatural al de libertad de expresión, pues para que se pueda ejercer el primero debe existir un ejercicio –en exceso– del segundo; son complementarios. Para determinar cuándo le corresponde a una persona la réplica, es decir, determinar cuándo hubo una intromisión excesiva en los derechos protegidos, la SCJN sigue la doctrina del *sistema dual de protección*,¹⁵⁷ en la que se consideran dos factores:

- a) La gravedad (determinada por la *malicia efectiva*) y
- b) la calidad del sujeto.

Dependiendo de estos dos factores, las intromisiones pueden ser sancionadas de la manera siguiente:¹⁵⁸

Penal: En supuestos muy limitados referentes principalmente a intromisiones graves contra particulares.

Civil: Para intromisiones graves en casos de personajes públicos e intromisiones medias contra particulares.

Uso del derecho de réplica o respuesta: Para intromisiones no graves contra personajes públicos e intromisiones leves contra personas privadas.

¹⁵⁶ Artículo 2º, fracción II, de la Ley de Derecho de Réplica.

¹⁵⁷ SCJN, Primera Sala, “Libertad de expresión. Sus límites a la luz del sistema de protección dual y del estándar de malicia efectiva”, *doc. cit.*

¹⁵⁸ Tomado de la misma tesis, *in fine*. Adecuado para efectos explicativos.

En cuanto a la calidad del sujeto hay un criterio en el que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que

quienes desempeñan, han desempeñado o desean desempeñar responsabilidades públicas, tienen pretensiones en términos de intimidad y respeto al honor con menos resistencia normativa general que los ciudadanos ordinarios, por motivos ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades [...] son personas con proyección pública aquellas que, por circunstancias sociales, familiares, artísticas, deportivas, o bien, porque han difundido hechos y acontecimientos de su vida privada, o cualquier otra situación análoga, son notoriamente conocidas o tienen proyección o notoriedad en una comunidad y, por ende, deben resistir un mayor nivel de injerencia en su intimidad, de manera que la protección a su privacidad e incluso a su honor o reputación, es menos extensa que tratándose de personas privadas o particulares, porque aceptan voluntariamente, por situarse en la posición que ocupan, exponerse al escrutinio público. Cabe añadir que una persona también puede adquirir proyección pública por estar relacionada con algún suceso que, por sí mismo, revista interés público para la sociedad, lo que a su vez le puede ocasionar una protección menos extensa de sus derechos de la personalidad.¹⁵⁹

De la lectura de esta tesis se puede afirmar que hay tres *tipos* de personas determinadas según su rol social, y cuando se haga el análisis sobre la *calidad del sujeto* y se quiera determinar el nivel de intromisión en sus derechos por el uso de la libertad de expresión que debe soportar, podremos considerar a las siguientes:

- *Persona pública*: “Quienes desempeñan, han desempeñado o desean desempeñar responsabilidades públicas, son quienes, dice la Corte, tienen pretensiones en términos de intimidad y respeto al honor con menos resistencia normativa general que los *ciudadanos ordinarios*, por motivos ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de

¹⁵⁹ SCJN, Primera Sala, “Libertad de expresión y derecho a la información. Una persona puede adquirir proyección pública, si está relacionada con algún suceso que, por sí mismo, reviste interés público para la sociedad”, tesis 1a. CXXVI/2013 (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro xx, mayo de 2013, p. 562.

sus actividades.”¹⁶⁰ Aunque me parece que de acuerdo con el nivel y cargo se pueden determinar varios niveles de intromisión en su vida, no es lo mismo un personaje electo democráticamente, que un trabajador administrativo, por ejemplo.

- *Persona con proyección pública*: Quienes “por circunstancias sociales, familiares, artísticas, deportivas, o bien, porque han difundido hechos y acontecimientos de su vida privada, o cualquier otra situación análoga, son notoriamente conocidas o tienen proyección o notoriedad en una comunidad y, por ende, deben resistir un mayor nivel de injerencia en su intimidad, de manera que la protección a su privacidad e incluso a su honor o reputación, es menos extensa que tratándose de personas privadas o particulares, porque aceptan voluntariamente, por situarse en la posición que ocupan, exponerse al escrutinio público. Cabe añadir que una persona también puede adquirir proyección pública por estar relacionada con algún suceso que, por sí mismo, revista interés público para la sociedad, lo que a su vez le puede ocasionar una protección menos extensa de sus derechos de la personalidad.”¹⁶¹ En esta clasificación están los artistas, los jugadores, las estrellas de cine, etcétera.
- *Particular o ciudadano ordinario*: El gobernado, por exclusión, quien no presenta ninguna de las dos dimensiones anteriores y cuya intromisión debe estar más rigurosamente protegida.

Finalmente, por lo que se refiere al segundo criterio para el análisis de los límites a la libertad de expresión, es decir, para determinar la gravedad de la lesión por el uso excesivo de la libertad de expresión, la SCJN sostiene que “la principal consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina conocida como ‘real malicia’ o ‘malicia efectiva’, misma que ha sido incorporada al ordenamiento jurídico mexicano. Esta doctrina se traduce en la imposición de sanciones civiles, exclusivamente en aquellos casos en que exista información falsa (en caso del derecho a la información) o que haya sido producida con ‘real malicia’ (**aplica-**

¹⁶⁰ SCJN, Primera Sala, “Derechos al honor y a la privacidad. su resistencia frente a instancias de ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información es menor cuando sus titulares tienen responsabilidades públicas”, tesis aislada 1a. CCXIX/2009 en materia civil, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, diciembre de 2009.

¹⁶¹ *Idem*.

ble tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión). El estándar de ‘**real malicia**’ **requiere, para la existencia de una condena por daño moral por la emisión de opiniones, ideas o juicios, que hayan sido expresados con la intención de dañar**’.¹⁶²

Por lo que se refiere a la labor periodística, en la Ciudad de México existe la Ley de Responsabilidad Civil, en la cual se prevé un concepto que está ligado o que puede utilizarse en la interpretación para la determinación de la gravedad de la lesión y es el de la *negligencia*, es decir, en esta ley existe un parámetro para que un periodista pueda amparar su información y la divulgación en el adecuado ejercicio de la libertad de expresión y que consiste en corroborar la información, que no así, a revelar su fuente, y a corroborar que esa información sea de interés público y contribuya al debate político.

Resulta interesante la regulación y la interpretación que la Procuraduría de Justicia Federal (PJF) viene realizando del derecho fundamental a la privacidad, quien incluso ha entrado al debate cuando existe una colisión entre este derecho y el de la libertad de expresión, especialmente tratándose de periodistas por cometer una *negligencia inexcusable*, aunque he de aclarar que si bien es cierto que se identifica mucho a este derecho, conjuntamente con los de libertad de prensa, réplica y otros, como casi o más bien, exclusivos de este gremio, la realidad es que no es el caso, ya que aunque con menor alcance en la difusión de la información, todos podemos ejercer este derecho y de hecho somos titulares de éstos.

El PJF ha interpretado alcances y define el concepto de *negligencia inexcusable* contenido en la Ley de Responsabilidad Civil –que materialmente es la ley reglamentaria a nivel local del derecho de réplica–, sobre la cual ha señalado que

la exigencia del artículo 32 del ordenamiento en cuestión de demostrar la negligencia inexcusable del demandado debe entenderse dentro del contexto del concepto de “culpa”, al constituir una conducta derivada de la falta de cuidado para verificar si la información difundida infringía o no un derecho de la personalidad. En el caso de la prensa, el criterio subjetivo de imputación hace referencia a la diligencia exigible en el desempeño de la

¹⁶² SCJN, Primera Sala, “Libertad de expresión. Sus límites a la luz del sistema de protección dual y del estándar de malicia efectiva”, *doc. cit.*

actividad periodística. Ahora bien, es importante destacar que el legislador tomó la decisión de imponer un estándar muy exigente para poder atribuir responsabilidad civil a un profesional del periodismo como una estrategia para evitar las restricciones indirectas a la libertad de expresión. Al requerir que se trate de una negligencia inexcusable del demandado, el legislador pretendió que no cualquier clase de negligencia en el ejercicio de la libertad de expresión pudiera servir para justificar una condena por daño moral. La falta de cuidado tiene que ser de tal magnitud que se considere inexcusable. En consecuencia, si un periodista que difunde información íntima de una persona que considera de interés público instrumentó diversas medidas de diligencia para evitar que esa información pudiera vincularse con la persona, es indudable que dicho periodista no incurrió en negligencia inexcusable en la difusión de esa información. Si bien es posible que esas medidas eventualmente no sean totalmente eficaces, entre otras razones porque el periodista no controla todos los factores que pueden llegar a conducir a la identificación de la persona a la que se refiere la información, no debe atribuirse responsabilidad al periodista porque el estándar exige que su negligencia sea de una magnitud muy considerable.¹⁶³

Me parece que definidos los conceptos, la Ley de Réplica no constituye ninguna amenaza a la libertad de expresión, sino que habrá de determinar y regular los sujetos obligados, en los cuales es válido incluir a todos los ciudadanos como responsables de la difusión de información y por lo tanto, igualmente sujetos de la imposición de una sanción por el uso excesivo de la libertad de expresión, objetivo principal de la ley y que esto es compatible con el sistema de derechos humanos de nuestro país. La ley es un primer paso en la regulación tan compleja de estos derechos y no es la culminación de nuestros derechos, por lo que habrá que estar atentos al desarrollo jurisprudencial del tema y los avances legislativos que se vayan dando.

¹⁶³ SCJN, Primera Sala, “Libertad de expresión. Interpretación de la negligencia inexcusable de los periodistas en la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal”, tesis aislada 1a. CXXXVII/2013 (10a.), en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro xx, tomo 1, mayo de 2013, p. 552.

La transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en el ámbito judicial; el reto de las versiones públicas

*Paola Yazmín de la Rosa Toledo**

El artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es nuestro marco jurídico principal en el que se establecen los mecanismos para ejercer el derecho de acceso a la información, así como la obligación de los órganos de gobierno para rendir cuentas, basados en el principio de máxima publicidad.

Es el caso del Poder Judicial, que se ve obligado a publicar información sobre la organización y el funcionamiento, tanto en lo administrativo como en lo jurisdiccional.

Y es que un Poder Judicial que logra establecer adecuados mecanismos de apertura es un poder que incide en la construcción de una cultura democrática participativa, que logra consolidar sus vías de legitimación, establecer un ágil canal de mejoramiento constante de su actuar a través de una mejora doctrinal y se convierte en una institución plenamente democrática, no sólo por lo que hace, sino también porque se sujeta a mecanismos de auditoría y rendición de cuentas frente a la ciudadanía y sus representantes sociales y políticos. Además, la transparencia fomenta tanto la confianza general como la individual en el sistema judicial.

El Poder Judicial, al ser uno de los tres poderes del Estado que tiene íntima relación con la resolución de conflictos que se suscitan en la sociedad, tiene una responsabilidad ante ésta, ya que para brindar seguridad jurídica debe caracterizarse como una institución independiente, imparcial y libre de toda corrupción.

* Servidora pública en el Poder Judicial del Estado de Michoacán.

La transparencia judicial es un “pilar fundamental en la consolidación de un Estado de derecho por la manera en que esta actividad incide en las garantías de igualdad y seguridad jurídica”.

Es así que la publicidad debe ser entendida como “el conjunto de medios que permiten al público, es decir, a una colectividad humana indeterminada, y tan amplia como sea posible, estar informado de la existencia de una instancia jurisdiccional de su desarrollo y de su resultado”.

Por lo tanto, estaríamos en presencia de una potestad en la que las ciudadanas y los ciudadanos podemos conocer su labor jurisdiccional, por ejemplo, las sentencias emitidas o la estructura de los tribunales.

En otras palabras, el derecho de acceso a la información judicial consiste en reconocer que la ciudadanía tiene en todo momento la posibilidad de solicitar y obtener información sobre la forma en la que los tribunales procesan y resuelven los conflictos que son sometidos a su consideración, así como la manera en que operan y ejercen el presupuesto público que les es asignado.

Ahora bien, es importante establecer que el acceso a la información judicial tiene un doble aspecto, pues es al mismo tiempo un derecho individual y un derecho social.

Es importante mencionar que la información que se genera en el Poder Judicial puede clasificarse de la siguiente manera: información jurisdiccional e institucional. Esta última se refiere a la que se produce como resultado de la organización y el funcionamiento, así como la referente a sus miembros que la componen, como también la concerniente a lo administrativo del Poder Judicial, es decir, el recurso público que se destina para la impartición de justicia.

La información jurisdiccional va en relación con la información que se genera por el transcurso del proceso (de la *litis*). A esta información judicial o jurisdiccional podemos clasificarla como aquella que interesa sólo a las partes, por ser de un interés directo, y aquella que es de interés a la sociedad en general.

Y es que esta información es muy diferente a la que puedan generar el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, ya que al ser el Poder Judicial éste se encuentra más en contacto con la población debido a la naturaleza de sus actividades, es inherente la generación de información concerniente a los individuos, de carácter privado.

Entonces, las autoridades deben ser muy cautelosas con el cumplimiento de la transparencia, pues no se puede abrir una ventana de

información sin precaución, ya que de otro modo se podrían ver vulnerados otros derechos como el de la intimidad o a la protección de datos personales.

El conflicto se plantea cuando hay un interés público en conocer la información, y en informar, pero ésta tiene carácter privado. En este supuesto agregamos que sin duda habrán de tenerse en cuenta dos factores determinantes, abordados en diversos puntos de este trabajo: *a)* el carácter de los sujetos involucrados, lo que implica considerar si el hecho privado que se ha divulgado pertenece a un funcionario público a una persona famosa, o, en contrario a un individuo totalmente desconocido o anónimo, y *b)* el lugar del acontecimiento, es decir que si el hecho fue realizado en un espacio público, no tendrá carácter privado.

Dicho en otras palabras, se presenta una discusión entre la transparencia y la protección de datos personales cuando se ejercita el derecho de acceso a la información con respecto a la solicitud de información que es parte de un proceso.

Lo más requerido en las unidades de transparencia de los poderes judiciales son las sentencias, las cuales, sin lugar a dudas deben entregarse al solicitante y además las más relevantes deben ser publicadas, esto de acuerdo con la nueva Ley General de Transparencia.

Para ello debe elaborarse una versión pública en la que se suprimen todos aquellos datos personales u aquellos que identifiquen o hagan identificable a una persona, lo anterior con la finalidad de que si bien se dé a conocer la forma en que se administró justicia, no se vulneren los derechos de la personalidad de los intervinientes en el juicio, ya sean sus datos personales, su vida privada, su honor y propia imagen.

Sin embargo, elaborar una versión pública de una sentencia no es una tarea sencilla, pues hay que lograr que no se pierda el sentido y que ésta siga siendo comprensible para la persona que lee, por lo que no se trata únicamente de tachar los datos personales como tradicionalmente se hace, sino que se debe sustituir el dato suprimido por algún otro que lo identifique.

Ese es el primer desafío, y en ocasiones también se le añade la cantidad de fojas, considerando que muchas veces para comprender una sentencia se requiere leer el expediente completo, el cual también puede ser requerido mediante solicitud de acceso a la información y entregarse en versión pública.

Lo anterior significa un reto aún más grande, pues hay expedientes que constan de varios tomos y que hay diversos intervinientes en el proceso, por ejemplo, algún juicio de tipo penal en la que esté involucrado una banda delictiva.

En este tenor, con la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal el interés de la sociedad –y en particular de los medios de comunicación por las audiencias públicas y orales– ha puesto en jaque a las unidades de transparencia ante las solicitudes de acceso a la información, pues sin lugar a dudas es información pública, considerando que es toda aquella que generen, administren o posean, aun cuando se encuentre en un soporte distinto al de papel como lo es en este caso en video.

Al respecto, es importante mencionar que no se encuentra dicha situación regulada específicamente, pero siguiendo con los principios que establecen los ordenamientos jurídicos al respecto, se podría atender este tipo de solicitudes de acceso a la información mediante la elaboración de una versión estenográfica, o bien de la edición del video en la que para proteger los datos personales habría que difuminar el rostro de las personas que intervienen, así como distorsionar su voz, y mediante la imposición de un sonido ocultar aquellos datos personales que se pudieran nombrar durante la audiencia, sin embargo, aun con todas estas medidas no se estaría emitiendo una versión pública segura.

Como se ha podido notar, la información jurisdiccional contiene una gran cantidad de datos personales y la apertura informativa debe ser una tarea detallada, técnica y oportuna, que busque un equilibrio entre independencia y responsabilidad, así como entre lo deseable y lo coyunturalmente posible.

Vital tener leyes de fiscalización para transparentar los convenios de publicidad oficial, que legitimen la participación social y la democracia

*Alfa Luz María Pérez Carreño**

Introducción

Partiendo de que la sociedad de la información, en el ejercicio de su derecho a saber requiere conocer el origen y objetivo de los mensajes que recibe a través de los medios de comunicación, el presente trabajo analiza las posturas que señalan a la publicidad oficial como un mecanismo de censura que defiende la necesidad de transparentar el uso discrecional de recursos públicos para la contratación de espacios en prensa, radio, televisión e internet, mediante medidas regulatorias que clarifiquen el uso de dicha publicidad y eviten la afectación al derecho de la información y a la libertad de expresión, y por lo tanto la legitimidad de nuestro sistema democrático.

De cara a los compromisos asumidos por el Estado mexicano para instaurar el gobierno abierto, tendiente a replantear la administración pública, que impulse la participación social con democracias más sanas que efectivamente transparenten su actuación y rindan cuentas, en la realidad hacen falta reglas claras para ejercer rubros como el de la publicidad oficial –entendida como toda publicidad colocada en los medios de parte del Estado, incluyendo sus gastos de producción y difusión, cuyo objetivo es comunicar y rendir cuentas a la ciudadanía–, ya que existen reportes del pago de cantidades millonarias de recursos públicos utilizados para que el Estado legítimamente comunique y difunda sus mensajes sobre acciones gubernamentales, sin subejercicios y criterios discrecionales que incidan en la autocensura y la opacidad de los medios de comunicación.

* Servidora pública en el Poder Judicial del Estado de Michoacán.

Y es que los recursos para el pago de publicidad oficial son manejados con discrecionalidad por la falta de normas congruentes que obliguen a los gobernantes a rendir cuentas, a transparentar cómo y en qué se gastaron el dinero destinado al pago de pautas, generando una simulación de pluralidad informativa que lesiona la libertad de expresión. Esto contraviene la aspiración de que la asignación de la publicidad oficial se haga bajo criterios legales, claros y objetivos, como lo ha reconocido la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).¹⁷⁵

Sustentación

Diversos análisis de organizaciones no gubernamentales y de la academia en torno al costo de la legitimidad de la publicidad oficial y de su índice de acceso al gasto en México han consignado la erogación millonaria, la opacidad por serias resistencias a informar sobre las campañas, los montos y contratos que las justifiquen, tal y como se reportó en mayo pasado para 12 entidades federativas, cuyos gobernantes dejaron el cargo sin rastros de sus gastos en este rubro durante sus sexenios o cuando se publican los montos en crecimiento de las partidas presupuestales para la publicidad oficial de la Presidencia de la República o del gobierno michoacano.

Por ello se ha insistido en la conveniencia de que exista una ley específica con normatividades secundarias armonizadas que clarifiquen de manera pormenorizada cómo las áreas de comunicación social de los tres órdenes y niveles de gobierno ejercen las partidas del presupuesto que se les asigna anualmente.

Y es que en el presente, pasado y futuro de los pueblos ha sido una preocupación establecer mecanismos de gobierno legítimos y fórmulas

¹⁷⁵ “Los Estados deben establecer, para la contratación y distribución de la publicidad oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en el reparto. Los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos. La pauta estatal nunca debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios. Dicho uso debe encontrarse explícitamente sancionado.” Véase Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Principios sobre regulación de la publicidad oficial en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, OEA, 2010, disponible en <www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/publicidad.asp>, página consultada el 21 de enero de 2017.

de convivencia satisfactorias para las mayorías. El concepto de *publicidad* en el siglo XVIII, en voz del filósofo alemán Emmanuel Kant, se define como un criterio de justicia de las normas impuestas, porque considera que “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”, es decir, que la forma que garantiza saber si es justa o no una propuesta política, una ley o determinación gubernamental es dándolas a conocer a la opinión pública, ya que únicamente dando razones frente a un público capaz de evaluar, dudar, discutir, criticar y proponer, es que se construye un argumento genuinamente público y se prueba la validez de lo propuesto.

Es también una obligación gubernamental ejercer la publicidad oficial entendida como los espacios en los medios de comunicación que son utilizados por el Estado para comunicar a sus gobernados programas, proyectos, iniciativas y políticas públicas, además de promover el respeto a los derechos humanos y estimular la participación ciudadana. Hay dos tipos de publicidad oficial, a partir de los criterios establecidos en la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH, la cual señala la existencia de la publicidad “no paga”, que incluye los comunicados de prensa, y los textos de leyes o sobre reuniones legislativas, etc., y la publicidad de “paga”, que abarca a los anuncios pagados en la prensa, la radio o la televisión, el material de *software* y video producido por el gobierno o patrocinado por éste, la campañas a base de folletos, el material publicado en internet, así como las exposiciones.¹⁷⁶

Partiendo de que la sociedad de la información requiere en el ejercicio de su derecho a saber, conocer el origen y objetivo de los mensajes que recibe a través de los medios de comunicación, están las posturas que señalan a la publicidad oficial como un mecanismo de censura, y la que, por otra parte, asienta la necesidad de transparentar el uso discrecional de recursos públicos para la contratación de espacios de prensa, radio, televisión e internet, mediante medidas regulatorias que clarifiquen el uso de la publicidad oficial, con lo cual se evitaría primordialmente la afectación al derecho a la información, a la libertad de expresión, fortaleciendo la legitimación del sistema democrático.

¹⁷⁶ Poder Ciudadano. Capítulo Argentina de Transparency International, “Publicidad oficial: Uso y abuso”, disponible en <www.poderciudadano.org/libros/PublicidadOficial2014_PoderCiudadano.pdf>, página consultada el 21 de enero de 2017.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación¹⁷⁷ y Artículo 19¹⁷⁸ –organismos que trabajaron desde 2010 en la confección de indicadores de acceso al gasto en publicidad oficial en entidades públicas–, reconocen la obligación del Estado de informar a la ciudadanía, donde la publicidad oficial es un recurso para la realización del derecho de acceso a la información y de otros derechos fundamentales, pero advierten que en México ha servido para restringir el libre flujo de ideas, es decir, para censurar debido a la falta de una legislación secundaria.¹⁷⁹ Pero esta laguna también opaca la asignación de la pauta en los medios, y los criterios para atender la necesidad legitiman transmitir mensajes gubernamentales a la sociedad, pervirtiendo el rol de las empresas comunicacionales que ejercen el derecho a la libertad de expresión y que son premiadas por sus editoriales de autopromoción, propaganda y publicidad de mensajes afines al gobierno.

Ambas alertan el incremento en la cantidad de recursos destinados al rubro de comunicación social y publicidad oficial, además sobre el desarrollo de otras formas de propaganda oficial que perpetúan la opacidad en el manejo de recursos públicos y que atentan en contra del derecho a la información, con *publicidad encubierta*, como los *infomerciales* y la edición de gacetillas para nutrir el debate en su asignación en un ejercicio de transparencia.

En consecuencia, las relatorías sobre libertad de expresión de la Organización de los Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas recomendaron al Estado mexicano: “Establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación

¹⁷⁷ Fundar, Centro de Análisis e Investigación es una organización de la sociedad civil plural e independiente -con sede en México- que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia. Con su quehacer busca avanzar hacia la democracia sustantiva y contribuir a generar cambios estructurales que transformen positivamente las relaciones de poder entre sociedad y gobierno. La sociedad que queremos es justa y participativa, y donde el Estado cumple cabalmente con los derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos para generar condiciones de vida digna y bienestar para todas y todos. Véase <fundar.org.mx/quienes-somos/>.

¹⁷⁸ Article 19 es una organización independiente de derechos humanos que trabaja alrededor del mundo para proteger y promover el derecho a la libertad de expresión. Toma su nombre del artículo 19 de la Declaración Universal.

¹⁷⁹ Artículo 19/Fundar, “Publicidad oficial en México: la censura estructural”, disponible en <fundar.org.mx/mexico/pdf/libertaddeexpresion.pdf>, página consultada el 21 de enero de 2017.

de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno”.¹⁸⁰ Pero actualmente no hay indicadores de eficacia –por deficiente fiscalización y nula sanción– porque los avances para consolidar un marco regulatorio de la publicidad oficial en el país han sido lentos, insuficientes y carentes de criterios definidos que generen indicadores valorativos del impacto que tienen sus campañas, mediante la fiscalización eficiente. Tampoco se puede afirmar que en lo general se apliquen sanciones en contra de quienes incumplen los lineamientos normativos en la materia, porque no existe una ley formal de publicidad oficial, como lo reconoce el connotado investigador Ernesto Villanueva en su obra *Publicidad oficial, transparencia y equidad*.¹⁸¹

Conclusiones

Partiendo de la legitimidad de la difusión de los mensajes gubernamentales, se requiere contribuir mediante una Ley de Publicidad Oficial a la claridad normativa de la pauta oficial y de las sanciones para quienes la infrinjan. La convicción no es nueva, pero falta voluntad política gubernamental y de las empresas involucradas en la comunicación de masas. Los mensajes gubernamentales priorizados en materia publicitaria deben justificar sus objetivos de interés público, lo mismo que la distribución de las pautas para su contratación, siguiendo criterios preestablecidos, transparentes y objetivos. Ello evitará que los convenios de publicidad sean utilizados para censurar o premiar el manejo editorial de los medios de comunicación, apuntalando la libertad de expresión como un derecho fundamental plenamente respetado en nuestro sistema democrático. La planificación, los mecanismos de contratación y publicación de datos en los apartados de transparencia impedirían aplicar criterios discrecionales en el manejo de los recursos en manos de las servidoras y los servidores públicos.

Es sin duda una tarea pendiente en la agenda gubernamental, cuyo impulso puede quedar a la deriva, dependiendo de la voluntad política

¹⁸⁰ Fundar, Centro de Análisis e información, “Exhorto al Estado mexicano establecer criterios claros para la asignación de publicidad oficial”, disponible en <<http://fundar.org.mx/exhorto-al-estado-mexicano-establecer-criterios-claros-para-la-asignacion-de-publicidad-oficial/>>, página consultada el 21 de enero de 2017.

¹⁸¹ Ernesto Villanueva, *La teoría pura del derecho*, 2a. ed., México, IMIPE, 2010, p. 233.

y de los intereses de grupos de interés, como aparatos ideológicos del Estado, a los que les es conveniente la concentración de medios en contra del pluralismo informativo, éste último recomendado por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que advierten sobre el peligro de la censura indirecta.

La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y su proceso de armonización en el ámbito estatal

*Elsa Bibiana Peralta Hernández**

Desarrollo

A partir de la Ley General en materia de protección de datos personales, todas las entidades federativas y la federación deberán expedir su propia ley para regular el manejo de datos personales en posesión de las instituciones públicas.

Habrà:

Ley General de Protección de Datos Personales

i. Sector público federal, estatal y municipal.

Ley Federal de Protección de Datos Personales

ii. Sector público federal y particulares.

Ley Federal de Protección de Datos Personales

iii. Sector público estatal y municipal.

Las leyes de datos deben estar en armonía con las de transparencia

Si bien el derecho a la protección de datos personales es independiente del derecho de acceso a la información, y por ello tiene un reconocimiento propio –artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–, también hay una relación con el derecho a la información. Por eso debe haber armonía en la legislación de acceso a la información y la de protección de datos.

* Comisionada ciudadana del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Si los datos personales se contienen en documentos, físicos o electrónicos, que no están organizados, se limita el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO), además se dificulta la protección de dichos datos.

Deben establecerse estándares equivalentes de protección para

- todos los ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal),
- todos los órganos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, autónomos),
- el sector público y privado (gobierno, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, sindicatos, empresas, etcétera).

Todos los datos personales deben ser protegidos, sin importar quién trata los datos personales.

La Ley General debe considerar, entre otros, los siguientes elementos:

1. Distribución de competencias.
2. Mecanismos e instancias de coordinación.
3. Principios básicos.
4. Estándares y plazos de atención.
5. Mecanismos de control y determinación de cuando haya tratamiento de responsabilidades cuando haya tratamiento de datos personales por varios ámbitos de gobierno.

La inclusión de la autorregulación vinculante sobre protección de datos personales en el proyecto de Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados

Natalia Mendoza Servín*

Introducción

La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares es breve, pero no omisa al tratar el tema de la autorregulación vinculante. Menciona en un sólo artículo la posibilidad con la que cuentan las personas físicas o morales de aliarse con organizaciones civiles o gubernamentales, nacionales o extranjeras para dar cumplimiento a la ley mediante esquemas de autorregulación vinculante.¹⁸²

¿Qué es la autorregulación vinculante? En palabras sencillas, son todas aquellas buenas prácticas que de manera voluntaria implementan los particulares para que sus establecimientos respeten la normativa sobre protección de datos. Una vez que el particular se adhiere al esquema de autorregulación, éste se vuelve obligatorio.

La Ley da ejemplos claros de lo que puede entenderse por *autorregulación vinculante*: códigos deontológicos, códigos de buenas prácticas profesionales, sellos de confianza, mecanismos para el ejercicio expedito de los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición (ARCO), políticas de privacidad, entre otros.

Por supuesto, la autorregulación vinculante es mucho más compleja que sólo implementar medidas que hagan cumplir la norma, pues para ello las autoridades reguladoras han confeccionado parámetros que permitirán determinar si una medida es buena o no para proteger los datos personales en posesión del particular.

* Asesora jurídica en materia de protección de datos personales en la Coordinación de Transparencia de la Universidad de Guadalajara.

¹⁸² Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de julio de 2010, artículo 44.

Contar o adherirse a esquemas de autorregulación vinculante es útil no únicamente para cumplir con la ley, sino porque en caso de que el particular llegase a ser acreedor de alguna sanción, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) considerará tal circunstancia para atenuarla, es decir, se incentivará al particular a que voluntariamente incurra en buenas prácticas.

La ley en la materia tiene pautas que dan oportunidad al particular de cumplir de buena fe con sus disposiciones, pero ¿qué pasa con los sujetos obligados? ¿Tienen posibilidades de realizar buenas prácticas? ¿Son incentivados a ello por los órganos garantes?

La autorregulación vinculante para los sujetos obligados

En respuesta a las preguntas anteriores –a la luz del proyecto de Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados–, señalo que los sujetos obligados tienen posibilidades de realizar *buenas prácticas*, pero no una autorregulación vinculante en forma.

Los órganos garantes del país promueven la cultura de la protección de datos personales mediante concursos de ensayo, cuento, cortos o ferias, entre otros, o con el otorgamiento de reconocimientos a los sujetos obligados que han destacado de alguna u otra forma en el tema de protección de datos personales.

Aunque las actividades anteriores son excelentes para que tanto la ciudadanía como los sujetos obligados tomen conciencia sobre la importancia de la protección de datos personales, lo cierto es que no se constituyen completamente como esquemas de autorregulación con el nivel de seriedad que permiten la protección de la información confidencial en sus más altos estándares de exigencia.¹⁸³

Independientemente de las disposiciones sobre protección de datos personales a las que deben ceñirse los sujetos obligados en sus respectivos ámbitos de competencia, lo cierto es que el proyecto de Ley

¹⁸³ Para más información véanse los Parámetros de Autorregulación en materia de Protección de Datos Personales emitidos por la Secretaría de Economía y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2014.

General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados no contempla ningún precepto legal que consigne la figura de la autorregulación vinculante como lo hace la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, sólo hace mención a las buenas prácticas en los artículos 11 y 13 de la propuesta de ley,¹⁸⁴ mermando así la posibilidad de que los sujetos obligados voluntariamente –pero a la vez bajo un esquema legal bien definido– puedan integrarse a algún sistema de autorregulación que, a su vez, pueda ser evaluado por los organismos garantes.

En ese orden de ideas, resulta fundamental que en su momento la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados contemple la figura en cuestión, ya que tal cuerpo normativo será el pilar que ha de inspirar las disposiciones locales. La omisión de la figura en la Ley General de Protección de Datos implica el riesgo de que los Estados tampoco la consideren en la normatividad interna.

Conclusiones

La *autorregulación vinculante* es una figura jurídica oportuna en el sentido de que permite a la entidad particular –y por qué no?, a la entidad pública–, integrarse a un esquema voluntario de cumplimiento a la ley, pero regulado por la normatividad y supervisado por el órgano garante competente.

En tal tenor, la futura Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados no puede excluir la autorregulación vinculante de sus disposiciones normativas, y mucho menos minimizar la figura jurídica a simples y llanas buenas prácticas en la materia, que si bien son necesarias, **éstas tienen un fin más de promoción** a la cultura de la protección de datos personales que a incentivar al sujeto obligado a cumplir con la propia ley.

¹⁸⁴ Véase Propuesta de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, artículos 11 y 13.

Fuentes

- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de julio de 2010, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>>, página consultada el 30 de enero de 2017.
- Parámetros de Autorregulación en materia de Protección de Datos Personales emitidos por la Secretaría de Economía y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2014.
- Propuesta de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, disponible en <<http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Propuesta%20de%20Ley%20General%20de%20PD%20PDF.pdf>>, página consultada el 30 de enero de 2017.
- Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPDPPP.pdf>, página consultada el 30 de enero de 2017.

Limitaciones en el proceso de cambio de las obligaciones de transparencia en las administraciones locales del sur del estado de Sonora; la experiencia del Municipio de Navojoa Sonora

Ana Luz Aguilar González,*
Miriam Guadalupe Esquer Gocobachi**
y Karen Cecilia Aragón Arredondo***

Introducción

El vocablo *transparencia* alude a la cualidad de transparente, palabra que proviene del latín *transparens* (a través de), *entis* part. pres. act. de *transparere* (que aparece); dicese del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente.¹⁸⁵

Como persona moral, el Estado debe cumplir con los fines específicos que demanda la sociedad, pues un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría ningún sentido.

Es indudable que la administración pública necesita ordenarse de manera adecuada con el fin de realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente.¹⁸⁶

En este orden de ideas, *servidor público* quiere decir servir con honestidad y decoro al ciudadano-gobernado; por ello la presente ponencia nos muestra el panorama actual del proceso de adaptación de las administraciones municipales en las nuevas obligaciones en materia de transparencia, a raíz de la promulgación de la Ley General y la nueva Ley estatal, y el actuar de las y los funcionarios dentro de ésta; mostrando la evolución en la atención a las solicitudes de información y su tratamiento. En el mismo sentido el papel que juega el órgano garante en el Estado, sus planes de acción y trabajo en atención a las adminis-

* Síndico procurador del Municipio de Navojoa.

** Titular de la Unidad de Transparencia del H. Ayuntamiento de Navojoa.

*** Auxiliar de la Unidad de Transparencia del H. Ayuntamiento de Navojoa.

¹⁸⁵ *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., ESPASA-CALPE, Madrid, 1992, p. 1426.

¹⁸⁶ Ricardo Cortés Ontiveros, *Régimen laboral de los organismos descentralizados*, tesis presentada para obtener el grado de licenciado en Derecho, México, 1991, p. 4.

traciones municipales; así como el impacto local del Sistema Nacional y Estatal de Transparencia.

La transparencia en México

En México el proceso de la transparencia ha conseguido avances paulatinos a partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, y ha emergido en medio de un desarrollo político, económico y social que supone nuevas circunstancias democráticas, donde la transparencia es un elemento de buen gobierno y una práctica que busca propiciar la participación y corresponsabilidad social, generar confianza y evitar acciones contrarias al interés público. El impacto de ésta no solamente se ha delimitado a las áreas académicas y de investigación, sino que ha permeado en la estructura pública del país.

Con base en lo anterior, la presente ponencia retoma el proceso interno de las administraciones locales, las cuales desarrollan o ejecutan las obligaciones establecidas como consecuencia de las reformas en materia de transparencia, que inician con la promulgación de la Ley General de Transparencia y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

De acuerdo con los antecedentes de cumplimiento y las evaluaciones realizadas por diversos organismos, la transparencia mostraba niveles muy bajos, la información pública en los portales de internet referían una desactualización significativa y poco entendible. A raíz de las reformas en la materia, hoy se deben cumplir con más obligaciones y tener un mayor cumplimiento, ya que las administraciones gubernamentales serán vigiladas a través de metodologías específicas; aunado a que en el estado de Sonora, el Sistema Estatal de Transparencia establecerá los mecanismos adecuados para la valoración del cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Sustentación

Todos los procesos dentro de los cambios que se hacen en cualquier tipo de reforma generan actividades, planes de trabajo y de adaptación,

en el caso particular de la transparencia existen diversas vertientes que inciden en el avance oportuno.

El concepto de *funcionarios públicos* es uno de los principales aspectos a considerar, ya que de ellos depende la apertura dentro de sus dependencias para la recolección de los datos. Un punto muy importante y de gran avance es el hecho de que cada dependencia deberá subir la información que le corresponde a la Plataforma Nacional; tomando en cuenta que en los procesos anteriores la Unidad de Enlace – hoy Unidad de Transparencia– recababa en conjunto con los administradores de las páginas la **información a subir dentro de los portales gubernamentales**. Es por ello que dentro del Municipio de Navojoa existe una red de enlaces que fungen como gestores de cumplimiento de las solicitudes y de la información que se debe publicar.

El impacto en el proceso de cumplimiento dentro de las administraciones locales es verdaderamente significativo, ya que existen administraciones que no cuentan con los recursos necesarios para adoptar este marco legal, y los equipos e insumos de los que disponen no son los adecuados para poder cumplir con las obligaciones marcadas; se puede tener un personal capacitado y la apertura necesaria, sin embargo, si los equipos, redes e insumos no se encuentran en condiciones para desarrollar el trabajo, no se podrá avanzar ni cumplir con los plazos establecidos. En la misma situación se encuentra el rol de las unidades de transparencia, ya que es muy importante dentro de estos cumplimientos, siendo el principal motor para el avance y desarrollo de estas nuevas políticas públicas, sin embargo, se deben proporcionar las herramientas necesarias para lograr establecer una especialización en la materia, y que existan los mecanismos adecuados.

Por otro lado, el papel de los órganos garantes es de vital importancia para poder cumplir en tiempo y forma las obligaciones de la Plataforma. Al analizar las actividades que lleva a cabo el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en apoyo a los sujetos obligados, se observa que ésta es muy general, dado que existen por ley dos capacitaciones obligatorias que se realizan de manera regional y en donde asisten por lo regular sólo dos funcionarios por municipio. Asimismo, una de las carencias dentro de las administraciones locales es el efectivo manejo del archivo, ya que no existen programas específicos para contar con un control interno de éste, siendo la base principal tanto para el procedimiento de las solicitudes como para la plataforma, el manejo adecua-

do para la protección de datos personales, de las versiones públicas de los documentos, y los procedimientos que los rigen.

Conclusiones

En el marco de la presente ponencia, así como de las actividades diarias en la ejecución de las obligaciones de transparencia, se llegan a las siguientes conclusiones y propuestas:

- Debe existir un fondo federal al que se acceda a través de un programa concreto que sea presentado por los representantes de los municipios, el cual contenga una justificación, impacto y resultados, así como un estudio y análisis sobre la necesidad de dichos recursos que permita acceder a éstos, que sirva para acondicionar los archivos, y adquirir equipo e insumos necesarios para cumplir las obligaciones en materia de transparencia.
- Desarrollar programas específicos locales que se desprendan del Sistema Nacional de Transparencia y del sistema estatal, los cuales brinden atención personalizada a través de un proyecto de trabajo que fungirá como guía para todas las dependencias de las administraciones municipales.
- En la actualidad existen actividades de apoyo a los municipios por parte del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, las cuales se realizan de manera general, por lo que debe fortalecerse el área de capacitación con más personal, para que éste pueda realizar visitas de trabajo a cada uno de los municipios y ofrecer apoyo y asesoría para el cumplimiento de todas y cada una de las tareas diarias en materia de transparencia.
- Fortalecer la capacitación en materia de archivos, ya que es la principal causa de los retrasos en el cumplimiento de las obligaciones.
- Enfocarse a los programas educativos de las universidades con materias específicas de transparencia, las cuales no sólo vendrán a impactar en la formación integral de las y los estudiantes, sino también a formar funcionarias y funcionarios públicos con conocimientos en el tema, de esa manera se incrementa la participación ciudadana en los dos ámbitos.



MESA DE REFLEXIÓN
PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA,
DERECHOS HUMANOS Y EDUCACIÓN CÍVICA

Relatoría de la mesa de reflexión

Gabriel Avilés Morua*
y Alejandro Alcántara Madariaga**

La mesa de reflexión Participación democrática, derechos humanos y educación cívica fue moderada por la Martha Alejandra Chávez Camarena, magistrada electoral del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), y en ella participaron: Yurisha Andrade Morales, consejera electoral del Instituto Electoral de Michoacán (Iemich); María del Carmen Carreón Castro, magistrada del TEDF, Lucía Villalón Alejo, secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Andrés Medina Guzmán, maestro en derecho procesal de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), Jorge Eduardo Ortiz García, licenciado en Derecho por la UMSNH, Yadira Ornelas García, licenciada en Derecho por la UMSNH y Oscar Gibrán Mendoza Ibarra, licenciado en Derecho por la UMSNH.

Martha Alejandra Chávez Camarena, magistrada electoral del TEDF, inició los trabajos de la mesa refiriendo que la finalidad de ésta era compartir las experiencias o reflexiones de cada expositora y expositor en estos temas, con base en los ámbitos en los que se desarrollan. Asimismo, comentó que se abordarían temas desde distintos ámbitos: en materia electoral, penal, derechos humanos, paridad de género, violencia de género e inclusión de personas con discapacidad en la vida política. Destacó que ese día, 17 de octubre, se conmemoraban 63 años de la inclusión de las mujeres en la política (1953), que fue cuando se les reconoció el **derecho al voto, por ello dijo que era importante considerarlo en las reflexiones que se harían en ese día.**

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

** Auditor adscrito a la Contraloría Interna de la CDHDF.

La moderadora cedió el micrófono a la primera ponente, Yurisha Andrade Morales, consejera electoral del Iemich, quien en su participación sobre los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, dijo que éstos se consideran parte de los derechos humanos, por lo consiguiente es una obligación respetarlos, defenderlos, protegerlos y difundirlos, para que a través de su inclusión y participación puedan integrarse plenamente a la vida democrática de nuestro país.

La ponente señaló que los derechos político-electorales de las personas con alguna discapacidad se encuentran reconocidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 141 les brinda las facilidades para que puedan obtener su credencial de elector, garantiza que sean inscritas en el padrón electoral y la lista nominal, y que tengan pleno goce de su derecho al voto.

Asimismo, expresó que el Instituto Nacional Electoral determina diversas medidas para que el día de la jornada electoral las y los ciudadanos con alguna discapacidad tengan libre acceso a la casilla, y que para ello ha implementado apoyos técnicos -mampara especial y boletas braille-. Sin embargo, dijo que la ciudadanía con discapacidad informa que estos apoyos técnicos casi no son utilizados debido a que o no se conocen, o no son prácticos y eficientes.

La expositora concluyó su participación señalando que el ejercicio pleno de los derechos político-electorales es fundamental para construir una democracia participativa, y por ello es nuestro deber fomentar y garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Posteriormente tocó el turno a María del Carmen Carreón Castro, magistrada del TEDF, que con el tema de la inclusión de las personas con discapacidad en la vida política señaló que es bueno que éstos se empiecen a difundir, porque no están siendo visibilizados y que a la fecha no se cuenta con un registro que permita identificar los diferentes tipos de discapacidad que existen.

Enfatizó que las personas con discapacidad en la vida pública se encuentran constreñidas a la vida privada, al núcleo familiar, y ahí no se asumen como personas con discapacidad, independientemente si se trata de alguna discapacidad de nacimiento o adquirida por enfermedad o accidente, o por ser personas mayores, pues en esta etapa de la vida se va teniendo algún tipo de afectación de tipo auditivo, del habla o motriz.

Comentó que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que está a punto de cumplir 10 años -el 13 de di-

ciembre de 2006 fue aprobada-, considera a la discapacidad sensorial, mental, intelectual y motriz, además de que señala que las personas con discapacidad tienen derecho a participar en la vida pública de donde se encuentren, y que el Estado deberá generar las acciones para su inclusión.

La ponente concluyó diciendo que una parte considerable de las personas con discapacidad piensa que no existe información suficiente o en formatos accesibles en materia político-electoral, y la poca que existe no logra tener mecanismos de difusión correcta o directa hacia quienes viven con alguna discapacidad.

Por su parte, Lucía Villalón Alejo, del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, manifestó que los derechos humanos y la paridad de género se dan en el marco de los derechos político-electorales de las mujeres, y su participación política y de incursionar en los órganos de gobierno se trata de derechos humanos reconocidos por instrumentos internacionales, por la Carta Magna y por algunas leyes reglamentarias ya desarrolladas que se han ampliado en el ámbito electoral. Señaló que en el marco teórico hay muchos fundamentos, pero que tres grandes autores han desarrollado la necesidad teórica de que exista esta representación apolítica de las mujeres como representantes del pueblo: Hanna Fenichel Pitkin decía que los parlamentos deben ser como un espejo, un retrato o un mapa de la sociedad, y los sujetos como los órganos partidistas; Bernard Manin establecía que las asambleas deberían ser lo más parecido al pueblo y el Congreso a un pueblo miniatura; y Anne Phillips señalaba que además de ese espejo, de ese retrato y de ese pueblo, se tenía que pasar de una política de las ideas a una política de la presencia.

Añadió que en varios movimientos y declaraciones internacionales, como la Declaración de Atenas, se manifiesta el reparto equilibrado de puestos públicos entre hombres y mujeres, e igualdad en la participación en la toma de decisiones públicas y políticas. Dijo que instrumentos internacionales existen muchos, y que México es uno de los impulsores de dichos instrumentos desde 1975 y que por ello cada cinco años nuestro país refrenda los argumentos para que exista esta representación en todas las instancias, pues es una cuestión de justicia, ya que más de la mitad de la población en el mundo y en México son mujeres, y deben tener presencia y representación en los órganos públicos, por lo que se precisa la modificación de las normas y de las políticas públicas en beneficio de éstas.

Expresó que en 2010, en el Reporte Global de Género del Foro Económico Mundial que se da cada cinco años, se señaló la existencia de una brecha generacional, y que de los 135 países, México ocupaba el lugar 89 en la brecha de género y el 63 en el ámbito político.

La expositora dijo que se sigue experimentando un trato de igualdad jurídica ante las mujeres, pero existen desigualdades de género y desventajas de subordinación en las cuestiones estructurales.

Asimismo reiteró que en el caso de nombramientos impares se deberá considerar dos administraciones para alternar: en una, dos hombres y una mujer, y en la otra, dos mujeres y un hombre o viceversa.

Continuando con las ponencias, tocó el turno de Andrés Medina Guzmán, maestro en derecho procesal de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), quien en representación de Sayda Yadira Blanco Morfín señaló que los derechos humanos tienen su origen desde un punto de vista jurídico en la Declaración de Virginia de 1776 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, sin dejar de lado la Carta Magna de Juan sin Tierra de 1215, y que en el ámbito mexicano los encontramos en varias constituciones como: la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de Apatzingán de 1814, la Constitución de 1824, las reformas centralistas y de 1836 y 1843, en el Acta de reforma de 1947, la en Constitución de 1857 y finalmente en la Constitución de 1817.

El ponente refirió diversos antecedentes de la lucha por los derechos de las mujeres: la Declaración de los Derechos de la Mujer de 1791, publicada y difundida en Francia por madame de Gonges; la demanda por la igualdad de las mujeres presentada ante la Asamblea por parte de Etta Palm en Holanda, hecho que le implicaría el exilio; la primera manifestación de obreras que exigían sus derechos laborales, ocurrida el 8 de marzo de 1857, en Nueva York, quienes fallecerían atrapadas en un incendio provocado que buscaba hacerlas desistir de sus reclamos. Varios años más tarde, en el marco de la Segunda Jornada Internacional de Mujeres Socialistas en Dinamarca, en 1910, Clara Sefkin, integrante del Sindicato Internacional de Obreras de la Confección, propondría que se conmemorara el 8 de marzo como el Día internacional de la mujer, en homenaje a las mujeres neoyorkinas fallecidas.

Asimismo, refirió los diversos instrumentos internacionales que tratan los derechos de las mujeres, y señaló que en el ámbito nacional, desde el 8 de marzo de 2011, con la aprobación de la reforma de rango constitucional de derechos humanos por parte del Senado de la

República, el Estado mexicano está obligado a respetar todos los instrumentos internacionales de los que es parte.

En ese sentido, señaló algunas de las políticas públicas que ha implementado el gobierno mexicano con el objetivo de respetar los derechos humanos y atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y la no discriminación, concretamente aludió a la Alerta de Violencia de Género, cuya observancia corre a cargo de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, instancia creada en 2009, la cual es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Por otro lado, en su presentación, Jorge Eduardo Ortiz García, licenciado en Derecho por la UMSNH, señaló que la reforma del sistema de justicia penal de 2008 fue fundamental para los derechos de las personas inculpadas, pues busca un juicio más transparente y público.

Recordó que fue Sergio García Ramírez, en su papel de juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien introdujo en el ámbito internacional que la figura de *víctima* se contemplara no sólo en la persona afectada directamente sino también en su familia: padres, hermanos e hijos.

Destacó la importancia del empoderamiento de las personas para la exigencia de derechos, particularmente de quienes son víctimas, y puso de ejemplo a algunas mujeres y personas con discapacidad cuyo actuar ha sido fundamental para la realización de cambios jurídicos y, por lo tanto, del ejercicio de derechos para vivir una vida mejor, que sea reconocida por la sociedad en general.

Continuando con los temas, Yadira Ornelas García, licenciada en Derecho por la UMSNH, argumentó en su presentación que en términos generales la palabra *participación*, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua, significa *tomar parte en algo*, y que la *participación ciudadana*, según el investigador del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Jorge Balbis, es “toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta incidir en la política del país”.

Al abordar el tema de participación ciudadana señaló que es inevitable remitirnos al concepto de *democracia*, el cual atendiendo a la literalidad de la palabra *demos*= pueblo y *kratos*= poder, en sí, es *el poder del pueblo*, sin embargo, dijo que nos encontramos ante una dicotomía donde estudios distintos arrojan que la mayoría de las personas refieren un descontento de la democracia que vivimos en nuestro país.

Expresó que los partidos políticos son entes partícipes de la democracia en México, sin embargo, éstos han dejado de cumplir algunas de las promesas que se formularon en el pasado y, de acuerdo con ciertos autores, son responsables de ser la causa principal del descontento ciudadano.

Asimismo, expresó que a pesar de que con la reforma de 2011 de nuestra Carta Magna se potencializa el principio de dotar a las personas del mayor beneficio posible, inclusive si un tratado tiene más beneficios que la Constitución, la ponente dejó la reflexión en torno a que no es necesario engrosar los ordenamientos jurídicos, sino que se debe estar enfocados en potencializar los que ya se tienen y hacerlos efectivos.

Para concluir con la mesa de reflexión, se dio paso a la participación de Oscar Gibrán Mendoza Ibarra, licenciado en Derecho por la UMSNH, quien dejó de manifiesto que su ponencia se enfocaría desde un punto de vista más reflexivo sobre la participación democrática y ciudadana, desde su motivación, es decir, de saber qué motiva a las personas a participar, pues usualmente este tema es abordado desde perspectivas cuantitativas, buscando medir la cantidad de participación en determinada zona geográfica o la eficacia de los mecanismos del Gobierno para generarla. Sin embargo, señaló que el problema de abordarlo de esta manera es que termina reduciendo el concepto de *participación* a sinónimos de ciertas acciones, como por ejemplo: participación es igual a votar, o participación es igual a número de referéndums iniciados, etc. Indicó que es por eso que resulta importante abordar el tema desde una perspectiva más profunda.

En ese sentido, expresó que se identifican tres elementos esenciales como detonantes motivacionales de la participación:

1. *La posesión de conocimiento e información.* Implica que la ciudadanía tenga conocimientos sobre determinado tema para poder emitir su opinión y participar de manera libre y responsable.
2. *La superación de necesidades básicas.* Este elemento es de gran importancia, dado que se refiere a satisfacer *la necesidad* en sí misma.
3. *El tiempo libre.* Es un requisito indispensable para poder participar.

El ponente dijo que esos tres elementos son básicos para el desarrollo de un individuo participativo, y consideró que esta visión es la que deben tener las y los legisladores, organismos autónomos y gobernantes

en general, si de verdad desean que haya participación ciudadana, pues más que estimular o forzar a la ciudadanía a participar por medio de programas gubernamentales, se debe guiarla hacia un punto en el que sea ella misma la que tenga necesidad de hacerlo, que se sepa que su presencia en los asuntos políticos es necesaria para el fortalecimiento de la democracia, que su tiempo de esparcimiento le permita aportar a su comunidad, y que participe con el conocimiento suficiente para actuar de manera informada, recordando que la fórmula inicial no es la de *participar para vivir mejor*, sino *vivir mejor para participar*.

Los derechos político-electorales de las personas con discapacidad

*Yurisha Andrade Morales**

Introducción

Los derechos político-electorales son una categoría de los derechos humanos y como tales deben ser respetados y ponderados por el Estado mexicano a través de las instituciones públicas para lograr una democracia plena.

La evolución y expresión política de los derechos humanos nos obliga a eliminar todo tipo de discriminación en la vida política y pública del país, garantizando en igualdad de condiciones los derechos político-electorales plasmados en nuestra Carta Magna, mediante sus diversos mecanismos de protección.

En este contexto es que estamos obligados a promover, respetar, defender, proteger y difundir los derechos político-electorales de las personas con discapacidad a través de su inclusión y participación en la vida democrática de nuestra nación.

Así, en el marco de la semana internacional de las personas sordas, que como ya es costumbre desde 1958 –es decir, desde hace 58 años se celebra en la última semana de septiembre–, se llevó a cabo por parte del Instituto Electoral de Michoacán el primer Foro sobre los derechos políticos electorales de las personas con discapacidad, el cual tuvo como principal propósito promover la inclusión plena y efectiva en la

* Coordinadora de la Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Latina de América y catedrática de la misma, así como de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH). Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la UMSNH e investigadora nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Actualmente se desempeña como consejera electoral del Instituto Electoral de Michoacán.

sociedad, de las personas con algún tipo de discapacidad, ya sea física, mental, intelectual y sensorial, en igualdad de condiciones con los demás, y por ende en la vida democrática.

Con la finalidad de fomentar la intervención de las personas con discapacidad en el contexto democrático, se establece el compromiso de llevar a cabo la promoción de políticas en pro de la participación y el ejercicio de los derechos humanos en materia político-electoral, eliminando cualquier acto de discriminación y garantizando la inclusión de grupos vulnerables en el estado.

Michoacán ocupa el tercer lugar en el país con mayor número de personas con algún tipo de discapacidad, siendo la auditiva la que representa 9.47% de la población, de ahí la importancia de crear estos espacios de análisis que permitan generar las condiciones de igualdad, equidad, seguridad y acceso que requieren todas ellas en la toma de decisiones políticas.

Los derechos político-electorales de las personas con discapacidad

El Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en su artículo 2° clasifica los diversos tipos de discapacidad:

- iii. Discapacidad física: Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura.
- iv. Discapacidad mental: A la alteración o deficiencia en el sistema neuronal de una persona, que aunado a una sucesión de hechos que no puede manejar, detona un cambio en su comportamiento que dificulta su pleno desarrollo y convivencia social.
- v. Discapacidad intelectual: Se caracteriza por limitaciones significativas tanto en la estructura del pensamiento razonado, como en la conducta adaptativa de la persona.
- vi. Discapacidad sensorial: Es la deficiencia estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012, artículo 2°.

A pesar de que las personas que tienen algunas de estas discapacidades al interactuar con las barreras que le impone el entorno social pueden ver obstaculizada su inclusión plena y efectiva en la sociedad, y en igualdad de condiciones con los demás, sus derechos político-electorales se encuentran reconocidos por igual en la Ley General de Partidos Políticos. Dichos derechos consisten en:

- a) Asociarse o reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- b) Afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, y
- c) Votar y ser votado para todos los cargos de elección popular dentro de los procesos internos de selección de candidatos y elección de dirigentes, teniendo las calidades que establezca la ley y los estatutos de cada partido político.¹⁸⁸

En cuanto al *derecho a votar en elecciones populares*, el artículo 141 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales brinda las facilidades para que las personas con discapacidad física puedan obtener su credencial de elector.¹⁸⁹

Se garantiza que las y los ciudadanos que cuentan con discapacidad de cualquier tipo sean inscritos en el padrón electoral y la lista nominal, y tengan pleno goce de su derecho al voto.

Con la finalidad de brindar igualdad de oportunidades a todas y todos los ciudadanos que acuden a votar, el Instituto Nacional Electoral (INE) determina diversas medidas para que el día de la jornada electoral la ciudadanía tenga libre acceso a la casilla, en especial las y los electores con algún tipo de discapacidad. Por ello ha implementado algunos apoyos técnicos –mampara especial y boletas braille– para la

¹⁸⁸ Ley General de Partidos Políticos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, artículo 2°.

¹⁸⁹ La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que: “Los ciudadanos mexicanos residentes en el territorio nacional, que se encuentren incapacitados físicamente para acudir a inscribirse ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio, deberán solicitar su inscripción por escrito, acompañando la documentación que acredite su incapacidad. En su caso, la Dirección Ejecutiva dictará las medidas pertinentes para la entrega de la credencial para votar del elector físicamente impedido”. Véase Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, artículo 141.

inclusión de las personas con discapacidad en los procesos electorales. El objetivo de estos materiales es compensar las restricciones de participación de las personas con discapacidad, para así mejorarlas; sin embargo, la ciudadanía con discapacidad informa que estos apoyos técnicos casi no son utilizados debido a que o no se conocen, o no son prácticos ni eficientes.

Con respecto al *derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular*, nuestra Constitución federal establece en sus artículos 55, 58 y 82 los requisitos que deben cumplir las y los ciudadanos que deseen postularse como candidatos a diputados federales, senadores y presidente. Las personas con discapacidad tienen legalmente pleno goce de su derecho a ser registradas como candidatas a puesto de elección popular, aunque valdría la pena analizar si en los partidos políticos se garantiza su pleno acceso a ser postuladas como tales.

Las personas con discapacidad como funcionarias de casilla

El 5 de junio de 2016 se celebraron elecciones en 14 estados de la república y se realizó la elección de los 60 diputados de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, donde se integraron 469 casillas por funcionarios con discapacidad, participando en la integración de las mesas directivas de casilla 482 personas con discapacidad, de las cuales 185 fueron mujeres y 297 hombres. La mayoría de estas funcionarias y funcionarios presentaron una discapacidad de tipo física, sumando un total de 360 personas, mientras que en caso contrario, con discapacidad intelectual participaron 18 a nivel nacional; las y los funcionarios con discapacidad sensorial, específicamente visual y auditiva, ocuparon el segundo lugar de frecuencia, siendo 53 y 31 personas, respectivamente.

Lo anterior fue posible gracias al acuerdo aprobado por el INE, que instruyó a los consejos distritales del Instituto a garantizar el ejercicio del derecho a integrar las mesas directivas de casilla a las personas con alguna discapacidad.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se instruye a los consejos distritales del Instituto a garantizar el ejercicio del derecho a integrar las mesas directivas de casilla a las personas con alguna discapacidad, INE/CG282/2016, aprobado por el Consejo General de INE el 27 de abril de 2016.

Así, las entidades con mayor número de casillas integradas por funcionarios con alguna discapacidad fueron el estado de Veracruz y la Ciudad de México. En Aguascalientes, Durango, Tlaxcala y Zacatecas se instalaron casillas con funcionarios con alguna discapacidad en todos sus distritos.

Conclusiones

El ejercicio pleno de los derechos político-electorales es fundamental para construir una democracia participativa, por ello es nuestro deber fomentar y garantizar condiciones de igualdad en el ejercicio de estos derechos de las personas con discapacidad. A pesar de haber dado un paso adelante en el pasado proceso electoral, en el cual participaron personas con discapacidad como funcionarios de mesas de casillas, aún falta mucho por hacer. Se deben crear los apoyos técnicos necesarios para favorecer la autonomía en la participación política de las personas con discapacidad, asegurando el correcto diseño y efectivo uso de materiales de apoyo en la jornada electoral, ya que del total de ciudadanas y ciudadanos con discapacidad que participaron en la integración de las mesas directivas de casilla, la mayoría presentan discapacidad múltiple, ubicándose con mayor reiteración la discapacidad sensorial, concretamente de lenguaje con la auditiva, seguida de la discapacidad física con lenguaje y la discapacidad física con visual.

Garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos político-electorales es responsabilidad de todos.

Fuentes

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se instruye a los consejos distritales del Instituto a garantizar el ejercicio del derecho a integrar las mesas directivas de casilla a las personas con alguna discapacidad, INE/CG282/2016, aprobado por el Consejo General de INE el 27 de abril de 2016.

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 27 de enero de 2016.

Informe sobre la participación de personas con discapacidad en la integración de las mesas directivas de casilla de la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y de los procesos electorales locales 2015-2016.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

Ley General de Partidos Políticos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2011, última reforma publicada el 17 de diciembre de 2015.

Reglamento de Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012.

Inclusión de las personas con discapacidad en la vida política

*María del Carmen Carreón Castro**

Introducción

En el presente artículo se analizan los derechos de las personas con discapacidad y algunas de las barreras que dificultan su plena inserción en la vida política del país desde una visión de sociología jurídica.

Acceso a la vida política de las personas con discapacidad

El sufragio universal resulta la fuente primigenia en las democracias modernas y de sus sistemas representativos; no obstante, desde su nacimiento algunos grupos de población permanecieron al margen de este proceso, y sólo recientemente han sido incluidos, tanto en el derecho a votar como a ser electos; seguramente la exclusión respondía a una visión en la cual se consideraba a ciertos grupos como incapaces de participar en la vida política y pública del gobierno. Paulatinamente los propios Estados fueron reconociendo las prerrogativas a la participación política como un derecho fundamental, en buena medida obligados por los movimientos emancipatorios de los grupos sociales que habían sido excluidos.

Un impulso muy importante para el reconocimiento de los derechos políticos se da a través del diseño y fortalecimiento de la convencionalidad internacional, para elevarlos al rango de un derecho humano y, por otro lado, del desarrollo de acuerdos internacionales que reconocieran y protegieran los derechos de los tradicionalmente excluidos.

* Magistrada del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Así, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en lo que atañe a la participación en la vida política y pública, planteó como obligación de los Estados Partes garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio de los derechos políticos, reconociéndoles el derecho a votar. Éste, bajo la mirada convencional de la discapacidad, se configura como un elemento esencial en los sistemas de democracia directa o en aquellos representativos, en donde el voto deba ejercerse sin que medie intimidación, se realice en su carácter secreto y libre, como una forma de expresión del electorado. La propia Convención, en consistencia con toda su estructura, plantea que en este ejercicio las personas con discapacidad deben contar con asistencia para el voto.¹⁹¹

En el sistema de derechos políticos mexicano el voto se constituye como universal, libre, directo, personal e intransferible. La noción de universalidad implica que, en principio, el voto es ejercible por todos aquellos mexicanos que tengan la categoría de ciudadanos y que no tengan suspendidos los derechos políticos;¹⁹² es decir, están excluidos aquellos que sean menores de 18 años y quienes no tengan un modo honesto de vivir. Cuando se refiere a la libertad del voto, plantea la prohibición de que exista presión o coacción; esta determinación está relacionada con su secrecía, en tanto debe darse en condiciones donde ninguno pueda conocer su sentido; estamos hablando de dos elementos que dependen de la libertad con la que el voto debe ejercerse. El voto directo atiende a las condiciones de los sistemas democráticos actuales, en los cuales los ciudadanos eligen a sus representantes en el sistema político, sin que exista intermediación alguna. Por último, cuando se refiere al voto personal e intransferible significa que sólo el titular puede ejercerlo; es decir, es un acto personal y únicamente se permite el auxilio de una persona de la confianza del votante, cuando existan impedimentos para leer u otros de carácter físico para marcar las boletas.¹⁹³

¹⁹¹ Véase artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, en Nueva York. Entró en vigor en el 3 de marzo de 2008.

¹⁹² Los derechos o prerrogativas se suspenden por estar sujeto a proceso por delito de sanción privativa de la libertad, durante el cumplimiento de la misma, por vagancia, ebriedad, por ser prófugo de la justicia o por sentencia ejecutoria que suspenda esos derechos. Véase artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹³ Véanse Héctor Fix-Fierro, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, 2006, pp. 44-46; y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, artículo 279.

La visión social de la discapacidad entra en el escenario nacional planteando nuevos retos para percibir y tratar a las personas con discapacidad; es en este nuevo contexto en el que su participación en la vida política nos obliga a dar consistencia a una estructura que se encuentra en andamios.

Para el sistema electoral mexicano ciertos tipos de discapacidad han sido considerados como incluíbles, dotándolos de algunos medios para el ejercicio del voto; no obstante, otros han sido invisibilizados y excluidos, como es el caso de las personas con discapacidad intelectual o sensorial bajo un discurso de peligrosidad, que en la mayor parte de los casos responde a condiciones de ignorancia y prejuicio. Así se les se imponen barreras para el Registro Federal de Electores, en la obtención de información previa al ejercicio del voto, en el acceso a las casillas; durante la emisión del sufragio y posterior a éste.

A casi 10 años de la ratificación de la Convención es importante construir un edificio dotado de medios y herramientas suficientes para la participación política de los diversos tipos de discapacidad y para todos los momentos de ejercicio de los derechos político-electorales. Sin embargo, este andamiaje a construir, debe iniciar por un proceso de sensibilización y reeducación social que permita una mayor integración, reconocimiento y condiciones de accesibilidad a las personas con discapacidad.

Los límites en el acceso a la información

Una parte considerable de las personas con discapacidad piensa que no existe información suficiente o en formatos accesibles en materia político-electoral, y la poca que existe no logra tener sistemas de difusión correcta o directa hacia ellas.

Es importante que el trinomio que conforman las autoridades en materia electoral (INE, partidos políticos y órganos jurisdiccionales) sean capaces de integrar información en diversos formatos y lo difundan a través de organismos de la sociedad civil ocupados en temas de discapacidad. En este orden de ideas es indispensable reconocer que no todas las personas con discapacidad se aglomeran alrededor de organizaciones; por ello es necesario discutir la pertinencia de contar con un padrón electoral y una lista nominal capaces de identificar a las personas con discapacidad y el tipo de ésta, de suerte tal que se puedan

dirigir campañas de acceso a la vida política para cada tipo de discapacidad y contar con medios para hacer llegar información de derechos y procedimientos político-electorales a los domicilios de quienes viven con alguna discapacidad.

En torno al acceso a la información, el marco jurídico de las telecomunicaciones y la radiodifusión resulta vital para las personas con discapacidad, particularmente en materia de propaganda política y electoral, éste ya se plantea la obligatoriedad de su elaboración en formatos accesibles para las personas con discapacidad, siempre a la luz del principio de no discriminación. No obstante, es necesario que, por ejemplo, los partidos políticos se reconozcan como obligados a garantizar el derecho a la información oportuna y veraz, así como las acciones tuitivas de intereses difusos. Es en este punto donde considero que inicia la aportación en materia de accesibilidad a la información electoral para las personas que viven con alguna discapacidad, en tanto es necesario asegurar el derecho a la accesibilidad universal tomando en cuenta la noción de que la comunicación política-electoral de los partidos políticos debe privilegiar el diseño universal.

Las autoridades electorales deben priorizar la circulación de información a la ciudadanía: ya sea una comunicación política o electoral; propuestas o plataformas políticas; sobre el procedimiento o el ejercicio del derecho al voto; en formatos accesibles y con tecnologías adecuadas a cada tipo de discapacidad.¹⁹⁴ Considero que este apartado es una aportación neurálgica al acceso a la información, y por lo tanto al ejercicio de los derechos político-electorales.

Efectivamente, en nuestro país la accesibilidad para el acto de emisión del voto ha experimentado avances, como la inclusión de la plantilla o señalizaciones en Braille, trayectorias accesibles, rampas; no así la penetrabilidad a la información previa al voto que requiere la población con discapacidad para enterarse, a través de los medios de comunicación y de manera presencial, de las propuestas de cada partido político y candidato, así como de los debates y las campañas que se lleven a cabo.

¹⁹⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente: SRE-PSC-27/2016, 9 de abril de 2016.

El hecho es que, al no asegurarse la accesibilidad de la información y la comunicación en todo el ciclo electoral, las personas con distintos tipos de discapacidad, en concreto aquellas con deficiencias sensoriales e intelectuales, no pueden participar efectivamente en los mecanismos previstos para la toma de decisiones de nuestra sociedad. Los Estados están obligados a asegurar que todo el proceso de toma de decisiones sea accesible, lo que comprende los inmuebles, la información, el material y la comunicación relacionados con los debates públicos.

Las barreras para acceder a la información política y electoral se presentan en todos los tipos de discapacidad; el conocimiento respecto de las características de los apoyos requeridos por cada una de ellas implica una consulta con las propias personas con discapacidad y con especialistas en la materia.

Es importante que la sociedad revierta la exclusión en la que hemos sumergido a quienes tienen alguna discapacidad. Una forma trascendental de modificar sus condiciones de exclusión atraviesa por su integración y participación activa en la vida política y pública del país, de forma que les visibilice y empodere.

Fuentes

Consejo de Derechos Humanos, *Estudio temático preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Participación de las Personas con Discapacidad en la Vida Política y Pública*, A/HRC/19/36, diciembre de 2011.

—, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad*, A/HRC/31/62, 12 de enero de 2016.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, en Nueva York. Entró en vigor en el 3 de marzo de 2008.

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 27 de enero de 2016, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

- Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, 2006.
- García Ramírez, Sergio, y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, Porrúa/UNAM, México, 2012.
- Inegi, *Las personas con discapacidad en México, una visión al 2010*, México, Inegi, 2013.
- Instituto Nacional Electoral, Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen los términos y condiciones para la entrega y recepción personal, electrónica o vía satelital de materiales, así como para la elaboración de los órdenes de transmisión en los procesos electorales locales y el periodo ordinario que transcurrirán durante dos mil dieciséis, INE/ACRT/34/2015, 22 de octubre de 2015.
- , Oficio núm. INE/UTyPDP/DAIPDP/SAI-AS/2614/2015, 8 de octubre de 2015, en respuesta a la solicitud de acceso a la información UE/15/03690 y UE/15/0369.
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2011, última reforma publicada el 17 de diciembre de 2015.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente: SRE-PSC-27/2016, 9 de abril de 2016.

Derechos humanos y paridad de género en la integración de los organismos públicos autónomos del estado de Michoacán

*Lucía Villalón Alejo**

Introducción

Los debates en torno a la paridad de género en la última reforma político-electoral federal y estatal se han materializado constitucional, legal y judicialmente al darles oportunidad a las mujeres de participar y de representar políticamente en el Poder Legislativo federal y en los de las entidades federativas. La premisa esencial consistente es que su presencia es sinónimo de representación descriptiva y democracia paritaria.

En el contexto y tema que nos ocupa de los organismos públicos autónomos (OPA), sostenemos que el derecho humano de las mujeres traducido en el principio de paridad de género, con énfasis en los derechos políticos, debe ser transversal para todos los órganos públicos del gobierno en sus tres ámbitos de competencia: federal, estatal y municipal. Ello obedece a que es importante la presencia de las mujeres en la toma de decisiones como titulares.

Así, luego de mostrar la insuficiente presencia femenina en los OPA del estado de Michoacán, con el fin de cumplir con las disposiciones constitucionales y de los tratados internacionales, proponemos transversalizar la obligatoriedad de las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en la integración de dichos órganos, mediante la adición a las correspondientes disposiciones constitucionales federales y las del estado.

* Secretaría de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Sustentación

FUNDAMENTO TEÓRICO DE LA REPRESENTACIÓN: POLÍTICA DE LA PRESENCIA

La relevancia de la plena y paritaria representación política de las mujeres debe ser transversal en todos los órganos de gobierno, es indiscutible si se considera el contundente argumento de que constituyen por lo menos 50% de la población y que la subrepresentación configura una pérdida para la humanidad en su conjunto –como se describe en la denominada Declaración de Atenas–,¹⁹⁵ lo cual es el fundamento de la *democracia paritaria*, referente al ideal político de 50% de representación de mujeres y 50% de hombres, por el sólo y simple hecho de que las mujeres suman la mitad –o más– de la población. Celia Amorós lo ha denominado *vindicación* y su objetivo es cuestionar el monopolio masculino del poder y las acciones que se derivan de dicha participación.¹⁹⁶ También tenemos la justificación teórica sobre la relevancia de la inclusión de las mujeres en el ámbito político de la pensadora alemana Hanna Pitkin,¹⁹⁷ del politólogo francés Bernard Manin,¹⁹⁸ y de la teórica de la filosofía política, Anne Phillips.¹⁹⁹

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA REPRESENTACIÓN

La participación política es un instrumento de construcción de ciudadanía, eso así porque forja a las ciudadanas y los ciudadanos a que, conscientes de sus derechos y deberes, asuman un papel activo y creativo en la construcción de su municipio, su región y su país.

¹⁹⁵ Véase la Declaración de Atenas, disponible en <www.iknowpolitics.org>.

¹⁹⁶ Celia Amorós, *Las gran diferencia y sus pequeñas consecuencias para la lucha de las mujeres*, Madrid, Ediciones Cátedra/Universidad de Valencia/Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

¹⁹⁷ Ella conceptualiza la representación descriptiva: el Parlamento debe ser un reflejo de lo que existe en la sociedad. Véase Hanna Pitkin, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1970.

¹⁹⁸ Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, España, Alianza, 1997, p. 160.

¹⁹⁹ La ideas se presentan principalmente en el conjunto de su obra; véase Anne Phillips *The politics of presence*, Nueva York, Oxford University Press, 1995. Asimismo desarrolla las acciones afirmativas (cuotas de género) que generan argumentos para lograr dos objetivos: aumentar la presencia de las mujeres en los parlamentos e incorporar los asuntos en intereses de las mujeres en la agenda pública.

La cuestión de la igualdad formal y material entre hombres y mujeres en el ámbito electoral produjo reformas constitucionales y legales. El tránsito de un principio abstracto de igualdad formal a la adopción de medidas concretas encaminadas a romper las barreras que imposibilitan el ejercicio de los derechos de participación política de las mujeres tuvo primero la adopción de medidas afirmativas o *cuotas*, y después la paridad en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular. Ello se ve reflejado en la integración actual de los congresos de los estados.²⁰⁰

De conformidad con el artículo 41, Base I de la Constitución federal, que establece la observación de reglas y medidas que faciliten que las mujeres sean elegibles a cargos de elección popular en condiciones de igualdad con los hombres, y en relación con los artículos 1º, 2º y 4º de la misma Carta Magna y de los instrumentos internacionales²⁰¹ –que reconocen el derecho de las mujeres para ser elegibles en condiciones de igualdad para ocupar los cargos de elección popular, sin discriminación– es que deriva la obligación del Estado de instrumentar reglas para hacer posible la paridad de género en la integración de los órganos de representación popular, con el fin de hacer efectiva la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad real. De manera que la paridad de género opera como un principio y como una regla constitucional. Como principio irradia a todo el orden normativo y como regla a todos los órganos de representación popular (federal, local y municipal).²⁰²

Así, en atención al principio de progresividad, el de paridad de género debe ser transversal al resto de los órganos de gobierno, incluyendo a los autónomos.

²⁰⁰ Así, por ejemplo, en Michoacán –al igual que otras nueve entidades federativas y en la federal–, aumentó la Legislatura de 2012-2015, pues se integró por nueve mujeres, y en la actual Legislatura 2015-2018 es de 16. Véase Salvador Nava Gomar, “Paridad vertical y horizontal: evaluando herramientas para mejorar las condiciones de participación y representación de las mujeres” disponible en <<http://www.te.gob.mx/salakup/pdf/paridad.pdf>> página consultada el 30 de enero de 2017.

²⁰¹ Véanse los artículos 2º, 3º, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1º, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1º, 2º, 3º y 7º de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4º, inciso j; y 5º de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

²⁰² Así lo han considerado en el sistema nacional, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, y en la jurisprudencia 6/2015, respectivamente.

LA REPRESENTACIÓN EN ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS EN MICHOACÁN

Paradójicamente, en el ámbito electoral no existe disposición normativa que obligue a la designación de los encargados de administrar e impartir justicia con reglas de paridad de género. De manera que por variaciones de los fenómenos políticos de las circunstancias, los dos organismos electorales administrativo y el jurisdiccional que contamos en Michoacán, han tenido altibajos en el número de mujeres que han estado en funciones.

- A. Instituto Electoral de Michoacán (IEM). (Artículo 41; apartado C, artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafos 1°-4°; 98 de la Constitución Política local). En el área electoral de naturaleza administrativa, en 2008 el IEM se integraba con cinco ciudadanos consejeros, de ellos tres eran mujeres.²⁰³ A partir del 21 de marzo de 2013 al 30 de septiembre de 2014, de los cinco consejeros que lo conformaban, sólo había una mujer.²⁰⁴ En 2014, con motivo de la reforma constitucional federal y del estado, a partir del 1 de octubre se conforma de cinco consejeros electorales, de los cuales tres son mujeres.²⁰⁵
- B. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM) (artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafo 5° de la Constitución federal; y 98-A de la Constitución local). Este organismo jurisdiccional electoral ha contado con un reducido porcentaje de representación de las mujeres. De 2008²⁰⁶ y hasta el 5 de octubre de 2014,²⁰⁷ del cargo de cinco magistrados, sólo uno lo ocupó una mujer. A partir de la renovación completa del TEEM, con motivo de la reforma constitucio-

²⁰³ Instituto Electoral de Michoacán, <<http://www.iem.org.mx/directorio.php?path=0,0,1>>, página consultada el 22 de noviembre de 2008.

²⁰⁴ Instituto Electoral de Michoacán, <http://www.iem.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=126:designacion-de-funcionarios&catid=24:presidencia&Itemid=100>, página consultada el 13 de agosto de 2013.

²⁰⁵ Los nombramientos son escalonados, véase <<http://www.iem.org.mx/index.php/home/directorio-y-datos-curriculares/directorio-completo>>, página consultada el 15 de marzo de 2015.

²⁰⁶ Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, disponible en <<http://www.teemich.org.mx/teem/index.php>>, página consultada el 22 de septiembre de 2008.

²⁰⁷ *Ibidem*; véase <http://www.teemich.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=337:directorio&catid=72&Itemid=165>, página consultada el 5 de octubre de 2014.

- nal federal y del estado de 2014, desde el 6 de octubre de ese año a la fecha está integrado por cinco hombres y ninguna mujer.²⁰⁸
- C. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. A lo largo de su fundación (1917), sólo una mujer ha sido rectora (2007-2011).²⁰⁹ En la actual administración (2015-2019) los principales cargos dentro de rectoría (Secretaría Particular; Dirección de Patrimonio y la Coordinación de Acceso a la Información Pública) son ocupados por hombres. Lo mismo acontece con el resto de las cinco secretarías.²¹⁰
- D. Comisión Estatal de los Derechos Humanos (artículo 96 Constitución Política del Estado). Desde su formación en 1993 no ha tenido ninguna titular mujer.
- E. Instituto Michoacano de Transparencia y Protección de Datos Personales (artículos 6° y 116, fracción VIII, de la Constitución federal; 97 y 104 de la Constitución local; 107, 112, 118, fracciones II y IV, y 119 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo) De su conformación de tres miembros sólo están en funciones dos y son hombres.²¹¹
- F. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán (artículos 116, fracción V, de la Constitución federal; y 44, fracción XXIII-A, y 95 de la ley local). Este órgano jurisdiccional se encuentra conformado de tres magistrados, de ellos dos son mujeres.²¹²

²⁰⁸ En el proceso de selección de magistrados a integrar el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán participaron 22 aspirantes (artículo décimo transitorio del Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución en materia político-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014). Véase <<http://www.teemichoacan.org/teemichw/?p=22>>, página consultada el 17 de marzo de 2015.

²⁰⁹ La doctora en Historia, Silvia María Concepción Figueroa Zamudio.

²¹⁰ Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, "Rectoría", disponible en <<http://www.umich.mx/directorio-rectoria.html>>, página consultada el 30 de septiembre de 2016.

²¹¹ Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, "ITAIMICH transita a Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales", 13 de junio de 2016, disponible en <<http://portal.itaimich.org.mx/itaimich-transita-a-instituto-michoacano-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-y-proteccion-de-datos-personales/>>, página consultada el 30 de septiembre de 2016.

²¹² Consuelo Muro Arista y Griselda Lagunas Vázquez. Véase Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, "Directorio" disponible en <<http://www.tjamich.org/LAI/directorio.pdf>>, página consultada el 30 de septiembre de 2016.

Conclusiones

1. El derecho se ha constituido como condición necesaria tan sólo para cargos de elección popular, no así en los de resto de los poderes del Estado (Ejecutivo, Judicial y organismos electorales autónomos), que garanticen el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres. No es justo que la igualdad de oportunidades se deje a la práctica en la designación de los integrantes de los OPA, se requiere por ahora –como toda medida afirmativa– para dar certeza constitucional. El Estado tiene la obligación de velar por la equidad de oportunidades y desarrollo de las mujeres, porque son parte central de los derechos humanos modernos.
2. En una democracia sostenible es importante abrir espacios para la participación política efectiva de las mujeres dentro de la administración pública y establecer medidas que lo permitan, por lo que el principio de paridad de género deberá observarse en la integración de los poderes públicos del Estado, así como en los organismos autónomos.

Propuesta

Se propone que en las disposiciones de elección o designación de las y los integrantes de los OPA, se adicione la leyenda: *Conforme a las reglas de paridad de género*.

Por ejemplo: La adición a la fracción XXIII, A y B, del artículo 44 de la Constitución Política del Estado, respecto de las facultades del Congreso, establezca en su orden: “elegir y reelegir conforme a las reglas de paridad de género y privar en su caso, del encargo a los magistrados del Tribunal de Justicia” y “Elegir y reelegir conforme a las reglas de paridad de género y destituir en su caso, del encargo, a los comisionados del Instituto Michoacano”.

Asimismo, en el artículo 95, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado quedaría: “El Instituto Michoacano de Transparencia y Protección de Datos Personales se integra por tres comisionados de los cuales uno será su presidente, mismos que serán electos por el Congreso del Estado, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes conforme a las reglas de paridad de género.”

Lo mismo debe acontecer para la elección de los cinco consejeros del Consejo Consultivo.

Cabe hacer notar que en el caso de nombramientos impares, se deberá considerar dos administraciones para alternar: en una, dos hombres y una mujer y, en la otra, dos mujeres y un hombre o viceversa.

Sin duda, en tanto no se tenga una representación paritaria en las democracias contemporáneas, será necesario seguir haciendo aportaciones que den luz hacia un reparto equilibrado del poder, ya que como señala la filósofa Celia Amorós: “Las mujeres sólo ocupamos el uno por ciento en el mundo de los puestos de responsabilidad; las democracias, de este modo, seguirán teniendo un fuerte déficit de legitimación mientras tales desequilibrios no se corrijan”.²¹³

²¹³ Celia Amorós, *op. cit.*

La autonomía universitaria en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, a cien años de su fundación

Andrés Medina Guzmán*

Introducción

El inicio del año del centenario de la autonomía universitaria es un acontecimiento que invita a la reflexión, hoy la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo está próxima a cumplir 100 años de su fundación como universidad autónoma, primera en México y en América Latina, ello es motivo de celebración y de reflexión, por lo tanto el objetivo del presente ensayo es conocer la aplicación formal de la autonomía universitaria en el contexto de la Casa de Hidalgo.

Para alcanzar el objetivo planteado, en primer lugar se señalan algunos apuntes conceptuales e históricos del término *autonomía universitaria*; enseguida se expone la ubicación jurídica del principio de autonomía universitaria y su armonización en la normatividad de la Universidad Michoacana.

Apuntes conceptuales e históricos del principio constitucional de autonomía universitaria

DEFINICIÓN

La palabra *autonomía* “proviene del vocablo griego *Αυτονομία*, en sus orígenes se solía emplear, en el ámbito político, para señalar la independencia o autodeterminación de un Estado capaz de promulgar sus

* Profesor en la Facultad de Contaduría y Ciencias Administrativas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

propias leyes”.²¹⁴ “La auto-*nomía* indica la capacidad de las personas y de las instituciones para darse a sí mismos su propia ley, en tanto *autós*, quiere decir *ser sí mismo* y actuar por sí mismo como *autor*, en este caso, de su propio *nomos*”.²¹⁵

El Diccionario de la Real Academia describe varias acepciones de este vocablo, la primera es aquella en que la “potestad que, dentro de un Estado, tienen municipios, provincias, regiones, u otras entidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”; la segunda es “condición de quienes para ciertas cosas no dependen de nadie”.²¹⁶ De acuerdo con la ética kantiana, la autonomía significa que una persona tiene la capacidad de tomar sus propias decisiones, a su vez, tales decisiones son el resultado de un proceso deliberativo, en sentido opuesto encontramos a la heteronomía, ésta se refiere a que existen determinadas reglas que impone una instancia superior.²¹⁷ El concepto de *autonomía de las universidades* se vincula a las funciones jurídico-administrativas distintas a la centralización y a la creación de entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios.²¹⁸

ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La autonomía universitaria tiene su origen en las primeras universidades medievales, que reclamaron y lucharon por una autonomía con respecto a los poderes locales de los señores feudales, acogiéndose a la tutela y protección de reyes, emperadores y de los papas,²¹⁹ aunque

²¹⁴ Paulette Dieterlen, “A quince lustros de la autonomía”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 8, octubre de 2004, p. 66, disponible en <http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/ojs_rum/index.php/rum/article/view/2126/3129>, página consultada el 30 de enero de 2017.

²¹⁵ Juliana González, “Autonomía y humanismo”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 7, México, septiembre de 2004, p. 72.

²¹⁶ Miguel León Portilla, “Humanidades, ciencias sociales y autonomía universitaria”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 30, México, agosto de 2006, p. 6, disponible en <<http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/3006/pdfs/5-11.pdf>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

²¹⁷ Paulette Dieterlen, *op. cit.*, nota 1, p. 66.

²¹⁸ Leoncio Lara, “La autonomía universitaria”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 7, México, septiembre de 2004, p. 83, disponible en <<http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/0704/pdfs/77-86.pdf>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

²¹⁹ José Narro Robles et al., “Perspectivas y retos actuales de la autonomía universitaria”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. 38, núm. 152, México, octubre-diciembre de 2009, dispo-

la primera defensa de la autonomía universitaria como tal se dio en la Universidad de París en 1229.²²⁰

Ya en la modernidad, la primera universidad autónoma de México y de América Latina fue la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo,²²¹ así lo establece el Decreto Legislativo núm. 9 del 5 de octubre de 1917, sancionado el 15 del mismo mes y año por el entonces gobernador del estado de Michoacán, Pascual Ortiz Rubio. Al año siguiente, en 1918, surgió un movimiento estudiantil en Córdoba, Argentina, en éste se replanteó las relaciones entre la universidad, la sociedad y el Estado, implicaba entre otros aspectos elegir a sus propias autoridades, la libertad de cátedra, la designación de los profesores mediante procedimientos puramente académicos, la aprobación de planes y programas de estudio y la elaboración y aprobación del presupuesto universitario.²²²

En México, otro decreto fue el de 1923, en la legislatura del estado de San Luis Potosí,²²³ más tarde, en enero de 1929 se celebró el VI Congreso Nacional de Estudiantes, consecuencia de un movimiento estudiantil. Luego de ello se concretó la expedición de la Ley Orgánica de la Autonomía de la Universidad Nacional el 26 de julio del mismo año,²²⁴ y finalmente los anhelos se cumplieron cuando el presidente Emilio Portes Gil otorgó la autonomía a la Universidad Nacional.²²⁵ Más tarde, en la UNAM se expidió la Ley Orgánica de 1933, luego en 1944 siendo presidente Ávila Camacho se convocó a una junta de rectores, que designó a Alonso Caso como rector provisional, quien convocó a un Consejo Constituyente, así surgió la Ley Orgánica de 1944, la cual otorgaría a los universitarios el diseño de la estructura y funcionamien-

nible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602009000400005>, página consultada el 30 de enero de 2017.

²²⁰ Mario Melgar, "La autonomía universitaria en el umbral del nuevo siglo", en *Revista de la Universidad de México*, núm. 7, México, septiembre de 2004, p. 87, <<http://www.revistadelauiversidad.unam.mx/0704/pdfs/87-91.pdf>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

²²¹ José Roldán Xopa, "La autonomía de la universidad pública", en Salvador Valencia Carmona, *Educación, ciencia y cultura. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, 2002, p. 250.

²²² José Narro Robles *et al.*, *op. cit.*, nota 6.

²²³ Mario Melgar, *op. cit.*, nota 7, p. 88.

²²⁴ Leoncio Lara, *op. cit.*, nota 5, p. 77.

²²⁵ Jaime Martuscelli, "Sobre la autonomía", en *Revista de la Universidad de México*, núm. 8, México, octubre de 2004, p. 78, disponible en <<http://www.revistadelauiversidad.unam.mx/0804/pdfs/78-83.pdf>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

to interno de esta institución.²²⁶ Sin embargo, la constitucionalización de la autonomía universitaria llegaría el 9 de junio de 1980, cuando el Congreso de la Unión reformó el artículo 3° constitucional, elevándose la autonomía a rango constitucional, con el propósito de blindar constitucionalmente a las instituciones universitarias públicas, “para que cuenten con las condiciones básicas, inmodificables e intemporales para materializar con un rasgo de calidad, el derecho social a la educación media y superior.”²²⁷

La autonomía universitaria, en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Primeramente debemos subrayar que la autonomía universitaria posee cuatro condiciones básicas: la primera es la libre determinación para elegir la forma de gobierno; la segunda implica libre determinación para establecer los programas y planes de estudio; la tercera es la libre determinación sobre el destino de las partidas presupuestales; y finalmente la libre determinación en el diseño del orden jurídico universitario.²²⁸ Estas condiciones se consideran inmodificables, es decir, no pueden ser objeto de cambio por ningún acto jurídico, administrativo o político, en pocas palabras: son condiciones firmes.²²⁹ Estas condiciones se traducen en cuatro facultades: la de autogobierno, que implica que la comunidad universitaria puede elegir a sus representantes, sin intromisión de agentes externos, ya sean de carácter político, religioso o económico; la facultad de autoorganización académica, que implica que la universidad fija sus planes y programas de estudios, investigación y difusión de la cultura; la facultad de autogestión administrativa, que conlleva que la universidad tiene el libre manejo del presupuesto asignado por los poderes legislativos federal y local, y de aquellos generados por sí mismo; y finalmente la facultad de autorregulación, que significa que la universidad

²²⁶ Morelos Torres, “El proceso permanente de la autonomía universitaria”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 11, México, enero de 2005, p. 66, disponible en <<http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/1105/pdfs/57-67.pdf>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

²²⁷ Luis Raúl González Pérez y Enrique Guadarrama, *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*, México, UNAM, 2009, p. 18.

²²⁸ *Ibidem*, p. 19.

²²⁹ *Idem*.

aprueba internamente su normatividad,²³⁰ siempre armonizada con la legislación del orden jurídico del Estado mexicano, incluyendo los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales.

Conclusiones

A modo de conclusión, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, como universidad autónoma, cumple con las condiciones básicas y las facultades citadas, en primer lugar porque su legislación interna está armonizada con el orden jurídico mexicano, particularmente con la fracción VII del artículo 3º de la Carta Magna y el artículo 143 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, que reconocen el principio de autonomía universitaria. De igual forma con los artículos 2º y 8º de su Ley Orgánica, aprobada en 1983, que reconocen la autonomía, en estas disposiciones se establece que la universidad tiene atribuciones para “elegir y remover libremente sus autoridades; aprobar el Estatuto y los Reglamentos Universitarios; determinar planes y programas académicos, de investigación científica, de difusión de la cultura y de extensión universitaria”; también que “la autonomía de la Universidad se deposita en la comunidad universitaria, constituida por sus autoridades, trabajadores académicos, administrativos, alumnos”.

La Universidad Michoacana cumple con las cuatro facultades de la autonomía. En cuanto al *autogobierno*, la Ley Orgánica le otorga atribuciones al H. Consejo Universitario para designar a directoras y directores de las dependencias universitarias; la Comisión de Rectoría tiene la atribución de designar al rector luego de una auscultación al seno del H. Consejo Universitario. En cuanto a la *autoorganización académica*, está regulada en el Marco Jurídico de la Universidad Michoacana; el H. Consejo Universitario posee atribuciones para expedir y modificar el Estatuto Universitario, los reglamentos, normas y disposiciones generales, inherentes a la organización y funcionamiento de la universidad, así como aprobar los planes, programas de estudios, métodos de enseñanza, y sistemas de evaluación en el aprovechamiento del alumnado. Asimismo, con la *facultad de autogestión administrativa*, la universidad recibe los recursos aprobados por los congresos federal y local, y éstos y

²³⁰ *Idem.*

aquéllos autogenerados se administran a través de su Tesorería Interna y la Secretaría Administrativa, de igual forma existe una Contraloría Interna que vigila el adecuado uso de los mismos. Finalmente en cuanto a la *facultad de autorregulación*, se debe señalar que la Universidad Michoacana tiene un conjunto de ordenamientos que constituyen su Marco Jurídico, el H. Consejo Universitario es la autoridad que tiene la atribución de aprobar, derogar o abrogar el Estatuto Universitario, los reglamentos, lineamientos y manuales internos. Bajo esta exposición, se puede ver que la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, a casi cien años de su fundación, es una institución que goza plenamente del principio de autonomía universitaria.

Fuentes

- Dieterlen, Paulette, “A quince lustros de la autonomía”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 8, México, octubre de 2004.
- González, Juliana, “Autonomía y humanismo”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 7, México, septiembre de 2004.
- González Pérez, Luis Raúl, y Enrique Guadarrama, *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*, México, UNAM, 2009.
- Lara, Leoncio, “La autonomía universitaria”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 7, México, septiembre de 2004.
- León Portilla, Miguel, “Humanidades, ciencias sociales y autonomía universitaria”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 30, México, agosto de 2006.
- Martuscelli, Jaime, “Sobre la autonomía”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 8, México, octubre de 2004.
- Melgar, Mario, “La autonomía universitaria en el umbral del nuevo siglo”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 7, México, septiembre de 2004.
- Narro Robles, José, *et al.*, “Perspectivas y retos actuales de la autonomía universitaria”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 38, núm. 152, México octubre-diciembre de 2009.
- Roldán Xopa, José, “La Autonomía de la Universidad Pública”, en Salvador Valencia Carmona, *Educación, ciencia y cultura. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJUNAM, 2002.
- Torres, Morelos, “El proceso permanente de la autonomía universitaria”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 11, México, enero de 2005.

La importancia de la víctima para los cambios jurídicos

Jorge Eduardo Ortiz García*

Los cambios jurídicos en México no han sido realizados con facilidad por las y los legisladores que encabezan el Congreso de la Unión o las Cámaras estatales, al contrario, muchos de ellos llevan de trasfondo las exigencias de grupos de personas que buscan una igualdad real y jurídica, tal es el caso de la reforma constitucional de 2008, la cual no fue efectuada únicamente para favorecer a quienes se somete a un proceso penal como indiciados, sino que se anexó un capítulo, el de los Derechos de la Víctima o del Ofendido, al artículo 20 constitucional, con el fin de equiparar en los derechos a las partes del proceso.

Por lo anterior, primeramente estableceré lo que hay que entender por *víctima*, haciendo un análisis teórico y legislativo a efecto de comprender este concepto, y también saber a quién fue dirigida la reforma a la Constitución, para después revisar el papel importante que tuvieron las personas que resentían el delito de forma directa e indirecta, con el fin de llegar a la transformación jurídica que se les ha dado.

Cabe hacer mención que el presente trabajo se basa en dos casos conocidos, el caso Radilla Pacheco y el caso Campo Algodonero, y la finalidad es observar la importancia que tuvieron las personas que ejercieron la suficiente presión para que fueran reconocidos los derechos de quienes sufren directa e indirectamente un delito.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

El papel de la víctima en los cambios jurídicos

En México es cada vez más común observar que los cambios jurídicos se hacen *post facto*, con la intención de remediar los problemas a través de la creación de leyes o de modificaciones o de la eliminación de éstas, siendo pocas las propuestas legislativas que de forma preventiva lleven a cabo un análisis de las situaciones complejas que se puedan presentar, a efecto de estar preparados para enfrentarlas. Sin embargo, como se verá más adelante, no basta con tener de frente la situación adversa, sino que en diversas ocasiones el Estado mexicano niega el hecho y se opone a tomar medidas para evitar la repetición de los actos, sea por estrategia política o por considerar que existen temas pendientes más importantes que abordar, siendo relevante señalar que dicha situación denota la importancia del presente trabajo, porque no es sino con la férrea presión ejercida por las víctimas directas o indirectas que se logra un cambio social de la magnitud necesaria para modificar la Carta Magna.

Por lo anterior, cabe plantearse las siguientes preguntas: ¿Quién conocería del caso Radilla Pacheco sin la recurrente intervención de su hija Tita? u otro ejemplo con un número de víctimas indirectas aún mayor, ¿cuántas mujeres asesinadas faltaban para llamar la atención de las instituciones públicas sino fuera por el alboroto causado por las organizaciones civiles en Ciudad Juárez?, o plasmándolo a una situación más reciente: ¿cuántas veces se pondrá a prueba la verdad histórica presentada por el gobierno, sin la lucha a través de los medios de comunicación ejercida por los familiares de los 43 desaparecidos de la normal de Ayotzinapa? En fin, tan sólo son algunos de los ejemplos que muestran el descontento de las víctimas que día a día buscan un cambio social, así como concientizar a la población de que se necesita modificar el presente para la búsqueda de un mejor futuro.

La necesidad de un Estado democrático para la aceptación de un cambio constitucional

A lo largo de la presente ponencia se ha señalado la importancia de la víctima y la presión que ésta ha ejercido hacia el gobierno, con el fin de que se haga un cambio en beneficio de ésta, no sólo para casos particulares y aislados, sino trascendental es de tal magnitud que se

establezcan los lineamientos y derechos para las personas que hayan resentido un delito de forma indirecta o directa. Por lo anterior, es primordial que el gobierno en funciones esté consciente de hacer modificaciones al documento legal más importante de forma interna, como lo es la Constitución,²³¹ y la mejor forma de hacerlo es con un poder claramente constituido a través de la democracia, máxime que desde la suscripción a los tratados internacionales por los Estados Partes²³² se renuncia en algún grado a la soberanía del país y a la autorregulación para aceptar recomendaciones, señalamientos y modificaciones en la normatividad interna, con el fin de generar un espectro de protección de derechos más amplio para las y los gobernados. En palabras de Rosa María de la Torre Torres, el concepto de *apertura* “se puede encuadrar en el contexto de las sociedades democráticas, el cierre se ubica en el ámbito de las sociedades totalitarias”,²³³ lo que establece un encuadramiento totalitario por parte del sistema internacional al no aceptar ningún tipo de modificación, mientras que sí existe una correcta apertura de la norma fundamental –se entendería una norma flexible y democrática–, al aceptar cambios en beneficio de la sociedad y ejercida por la misma sociedad.

Lo anterior no obliga a que un Estado democrático que tenga dicha característica deba aceptar en su totalidad lo que aclama la sociedad, o que esta solicitud la haga de forma directa y completa, tampoco que tenga mecanismos idóneos para escuchar a la mayoría y actuar conforme a lo que ésta señale, máxime que puedan existir posturas contrarias a las reformas, a los cambios jurídicos o a las modificaciones de la normatividad previamente establecida,²³⁴ sino que debe existir una flexi-

²³¹ En palabras de Carl Schmitt: “El pueblo es, en la democracia, sujeto del poder constituyente. Toda Constitución, según la concepción democrática, se basa, incluso para su elemento de Estado de derecho, en la decisión política concreta del pueblo”. Véase Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 2011, t. I, p. 309.

²³² Refiriéndome con esto a la situación particular que acontece en nuestro país, donde es necesario que los Estados Partes que acepten un tratado internacional se incorporen a un sistema entre Estados, en el que se obligan a respetar el ordenamiento.

²³³ Rosa María De la Torre Torres, “La dinámica constitucional: un sistema caótico”, en *Cuestiones constitucionales*, núm. 26, enero-junio de 2012, p. 271.

²³⁴ En México han existido diversas posturas contrarias a la flexibilidad de la Constitución, como a la modificación a la misma, éstas pueden observarse en lo señalado por Alberto Del Castillo del Valle: “presento este documento a fin de analizar las bondades de la reforma, pero también hago hincapié en sus desaciertos, con los que se llega a caer en retrocesos legislativos-constitucionales que manchen la historia constitucional mexicana

bilidad por parte del Estado y del gobierno con el fin de que se adapte a las exigencias de la sociedad, lo que le brinda una aceptación más duradera, manteniendo a la población conforme y modificándose en lo pertinente para el sostenimiento de un gobierno que no se considere represor y autoritario, amén que es preciso contar con un mecanismo jurídico voluble y adecuado. Según Edgar Bodenheimer, “el derecho sólo tiene la posibilidad de conservarse dando pruebas de gran flexibilidad y adaptabilidad”,²³⁵ en tal entendido, cuando el derecho deja de tener reconocimiento de la sociedad, carece de validez, produciendo que sus efectos jurídicos sean nulos o de inferior margen, por lo que tiene necesidad de reformarse e incluirse, ser efectivo y modificarse para satisfacer necesidades y prevenir problemas sociales.

No obstante, no basta con tener leyes acordes a la situación concreta que vive la sociedad, sino que debe realizarse una interpretación y aplicación de forma nacional e internacional en favor de las y los gobernados, pues “la interpretación constitucional debe, ineludiblemente, observarse desde la perspectiva de los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, por lo que la congruencia entre los diversos planos normativos, será fundamental en la consolidación del nuevo orden constitucional”.²³⁶ Es decir, deberá hacerse un análisis completo, no sólo de índole nacional, aplicando las leyes emitidas en México, amén de lo que estipulen los diversos tratados internacionales con relación a los derechos humanos, con el fin de complementar los derechos ya existentes de forma más íntegra o supliendo las deficiencias que puedan existir.

He ahí la principal función de las reformas constitucionales en los últimos ocho años, porque fue el 18 de junio de 2008 que se elevó a

en materia de protección de derechos humanos frente a la autoridad pública”, véase Alberto Del Castillo del Valle, *Derechos humanos, garantías y amparo*, 2ª edición, México, EJA, 2011, pp. 105 y 106, quién a días de la reforma constitucional de 2011, denominada como de derechos humanos, criticaba férreamente a las modificaciones realizadas, o Ignacio Burgoa, en *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1994, de donde se desprende uno de los mayores estandartes representativos en México de la defensa del término de *garantías individuales* y su postura iuspositivista, en contraposición al término de *derechos humanos* y la corriente iusnaturalista.

²³⁵ Edgar Bodenheimer, *Teoría del derecho*, 8ª ed., México, FCE, 2012, p. 31.

²³⁶ José Jesús Soriano Flores, “El nuevo paradigma de los derechos humanos en México y la importancia de la especificidad de la interpretación constitucional”, en Manuel Vidaurri Aréchiga et al. (dirs.), *Panorama jurídico iberoamericano. Temas constitucionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 315.

rango constitucional los derechos de la víctima, agregándose un apartado señalado como C, De los Derechos de la Víctima en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 20, lo que produce un reconocimiento del plano de igualdad en los derechos, tanto para la persona que sufre por la comisión de un delito, como para la que es probable responsable de haber cometido alguno, esto es, se torna un plano igualitario en el proceso penal, teniendo en apariencia los mismos derechos la víctima como la persona imputada.

La participación ciudadana: un camino hacia una democracia efectiva

Yadira Ornelas García*

Introducción

Iniciaré mi exposición partiendo de algunos términos generales:

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua, el vocablo *participación* significa *tomar parte en algo*,²³⁷ y también es una característica inherente de los seres humanos.

El concepto acuñado por Aristóteles de *zoon politikón*, refiriéndose a la necesidad que el individuo tiene de vivir con otras personas para realizarse plenamente, nos dota con ello de la posibilidad de manifestar diversas emociones y exteriorizar propuestas en la toma de decisiones.

Asimismo, tomando la definición del investigador en el Centro Latinoamericano de Economía Humana, Jorge Balbis, la *participación ciudadana* se entiende como “toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta –con éxito o no– influir sobre las decisiones de la agenda pública”. Es decir, se concibe la participación de una manera amplia y no limitativa al ámbito electoral.

Por lo anterior, actualmente al abordar el tema de participación ciudadana es inevitable remitirnos al concepto de *democracia*, el cual, atendiendo a la literalidad de la palabra *demos*=pueblo y *krátos*=poder, en sí, *el poder del pueblo*, por lo que el concepto que en su más amplia acepción refiere la participación de todos a través de la ciudadanía.

* Estudiante de postgrado de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

²³⁷ Real Academia de la Lengua Española, <<http://dle.rae.es/?id=S05KMbw>>.

Sin embargo, en México, y concretamente en Michoacán, la democracia se encuentra distante de las expectativas generales de la población, y más de la mitad de las personas expresa su descontento y enfatiza que en nuestro país no hay un régimen democrático. El anterior señalamiento se sustenta en las encuestas realizadas por el Latinobarómetro²³⁸ en 2010, 2012 y 2013, lo que podríamos señalar como consecuencia de la ineficacia del Estado mexicano para acortar la brecha de la desigualdad. Los resultados de las encuestas señalan: “La realidad indica que detrás de la igualdad jurídica descansa una indignante y apremiante desigualdad económica, que nuestros rezagos siguen siendo estructurales. Desigualdad, esta última, que trae aparejadas divergencias alimenticias, educativas, de salud, de oportunidades, etcétera”.²³⁹

Por lo anterior, es evidente que surge la imperiosa necesidad de reorientar un régimen político más incluyente, donde la justicia deje de ser negociable, así como de tomar parte de los asuntos públicos y no delegando tan importante función a los partidos políticos como los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales.²⁴⁰

Sin embargo, a pesar de su fundamentación legal, la participación ciudadana no queda cabalmente garantizada y encontramos causas multifactoriales como la polarización económica, social y cultural que se vive en nuestro país –donde Michoacán no queda exento–, a lo que se añade lo señalado por Stephen Morris, quien refiere que la “omnipresencia de la corrupción en México no es un fenómeno reciente”,²⁴¹ lo que ocasiona un escollo en la calidad de nuestra participación y denota como una primera reflexión que sin participación simplemente la democracia no existiría.

Asimismo, es importante señalar a los partidos políticos como entes partícipes de la democracia en México, sin embargo, destacados auto-

²³⁸ Latinobarómetro, “Latinobarómetro, Opinión pública latinoamericana”, disponible en <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

²³⁹ Pedro Salazar Ugarte, *Democracia y cultura de la legalidad*, México, IFE, 2006, p. 48.

²⁴⁰ Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, p. 46.

²⁴¹ Stephen D., Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1992, p. 14.

res, entre ellos Norberto Bobbio,²⁴² han manifestado que la verdadera democracia actual ha dejado de cumplir algunas de las promesas que se formularon en el pasado, culpando a los partidos políticos de convertirse en una de las causas principales de esa desviación, ello a pesar de que el artículo 41 de nuestra Carta Magna²⁴³ señala claramente la finalidad de éstos, de promover la participación del pueblo en la vida democrática, de contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público. Sin embargo, los partidos políticos han tergiversado tal finalidad para ser concebidos por la sociedad como instrumentos de élite para acceder al poder, más que en un medio de impulsar una amplia participación ciudadana, ocasionando con ello un malestar generalizado ante el cual la ciudadanía expresa desconfianza, marcando la brecha que tiende a separar a los líderes de los partidos políticos de las y los ciudadanos. Tal acontecer se ve reflejado como una constante en los procesos electorales donde el abstencionismo electoral se muestra como el principal protagonista.

Es menester señalar la paradigmática reforma de 2011,²⁴⁴ que abrió la brecha para la protección de los derechos humanos bajo el respeto de los tratados internacionales, lo cual no sólo ha sido un cambio de términos, sino que además se debe valorar la implicación conceptual que trae consigo y cómo esto permeará en la realidad social, jurídica y política del país.²⁴⁵ Ante ello, cabe mencionar los principales ordenamientos que protegen la participación ciudadana como derecho humano fundamental, en donde podemos encontrar a la Declaración

²⁴² Véase Álvaro Acevedo Tarazona, “Reseña de ‘El futuro de la democracia’ de Norberto Bobbio”, en *Reflexión política*, vol. 2, núm. 3, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2000.

²⁴³ Véase 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 27 de enero de 2016, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

²⁴⁴ Véase Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011>, página consultada el 30 de enero de 2017.

²⁴⁵ Benjamín Revuelta Vaquero, “La repercusión de las candidaturas independientes en la democracia”, en Héctor Pérez Pintor *et al.*, (coords.), *La transversalidad de los derechos humanos en México*, México, Themis, 2014, p. 64.

Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 21 contempla que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁴⁶ señala que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las restricciones mencionadas en el artículo 2º -raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social- ni restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre voluntad de los electores, y
- c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) se expresa en su artículo 23²⁴⁷ que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente, o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

²⁴⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, artículo 2, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

²⁴⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, artículo 23, disponible en <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

Ahora bien, en Michoacán en el discurso de los partidos políticos es común escuchar la palabra *participación*, la cual goza de carga emotiva favorable como una forma de incluir opiniones y propuestas encontrando soluciones compartidas con propósitos encaminados a la realización de un bien común. El problema radica en que la mayoría de las personas expresan poco interés en involucrarse en los asuntos públicos que como sociedad nos ocupan. ¿Por qué la reticencia de la sociedad a participar en la vida política de Michoacán?

Ante la interrogante planteada en líneas anteriores, después de analizar el panorama general es interesante echar un vistazo a Michoacán, a su andamiaje jurídico en materia electoral para analizar las herramientas legales con las que cuenta y la funcionalidad o no de éstas como factor decisivo de nuestra democracia. Así, en el ámbito local encontramos la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo y la Ley de Justicia en materia Electoral y de Participación Ciudadana, entre otras.

La Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo,²⁴⁸ para su interpretación y aplicación, se ajusta a los principios de democracia, legalidad, transparencia, certeza, imparcialidad, objetividad, eficiencia, progresividad, entre otros, y atiende el principio pro persona. En ella se contemplan los siguientes mecanismos de participación: iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, observatorio ciudadano y presupuesto participativo. Si bien, los criterios rectores de dicha ley son hasta cierto punto benévolos, la pregunta es: ¿Por qué las y los michoacanos no están interesados en participar en la vida democrática del estado a través de los mecanismos de participación ciudadana? ¿Qué falta para reafirmar su eficacia?

Al hilo discursivo estimo que se ha considerado el voto como la forma más básica de participación política en una democracia, tal vez por ser un ejercicio sencillo donde el esfuerzo es menor y no necesariamente requiere la cooperación con otras personas. No obstante, el abstencionismo electoral ha sido un común denominador en cada proceso

²⁴⁸ Véase Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán* el 8 de septiembre de 2015; última reforma publicada el 29 de septiembre de 2015, disponible en <http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_DE_MECA_NISMOS_DE_PARTICIPACION%20CIUDADANA_REF_29_SEPT_2015.pdf>, página consultada el 30 de enero de 2017.

electoral que desgraciadamente ha ido a la alza, agudizándose el problema con el descrédito del sistema de partidos políticos: al considerar que no podemos hablar de libertad o, en nuestro caso del voto libre cuando tengamos altos niveles de ignorancia o falta de educación,²⁴⁹ los cuales se han visto rebasados ante la incapacidad de generar una concepción de representatividad y confianza en la ciudadanía.

Para finalizar, no podemos considerar al voto como la única forma de participación política que puede ejercer la ciudadanía, en virtud de la existencia de diversas formas de participación política no electoral mediante las cuales podemos actuar individual o colectivamente.

Estoy convencida de que en cada michoacano existe una idea, una propuesta que queremos sea tomada en cuenta, y ante la lastimosa situación social que atraviesa nuestro estado, ahora más que nunca requerimos ciudadanas y ciudadanos empoderados, que formen parte de un proyecto común orientado al mejoramiento de Michoacán, el cual sólo puede lograrse con el músculo de la participación ciudadana. La reflexión está en la palestra.

Fuentes

Acevedo Tarazona, Álvaro, “Reseña de ‘El futuro de la democracia’ de Norberto Bobbio”, en *Reflexión política*, vol. 2, núm. 3, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2000.

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 27 de enero de 2016, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, disponible en <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>, página consultada el 30 de enero de 2017.

²⁴⁹ Benjamín Revuelta Vaquero, *doc. cit.*, p. 104.

- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011>, página consultada el 30 de enero de 2017.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos, México, FCE, 1957.
- Fernández Santillán, José F., *La democracia como forma de gobierno*, México, IFE, 2013.
- Latinobarómetro, “Latinobarómetro. Opinión pública latinoamericana”, disponible en <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>, página consultada el 30 de enero de 2017.
- Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán* el 8 de septiembre de 2015, última reforma publicada el 29 de septiembre de 2015, disponible en <http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_DE_MECANISMOS_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_REF_29_SEPT_2015.pdf>, página consultada el 30 de enero de 2017.
- Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1992.
- Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>, página consultada el 30 de enero de 2017.
- Real Academia de la Lengua Española, <<http://dle.rae.es/?id=S05KMbw>>.
- Revuelta Vaquero, Benjamín, “El voto libre”, en *Ziranda*, México, Ediciones de Cultura Política y Educación Cívica del IFE, septiembre de 2003.
- Revuelta Vaquero, Benjamín, “La repercusión de las candidaturas independientes en la democracia”, en Pérez Pintor Héctor, *et al.*, (coords.), *La transversalidad de los derechos humanos en México*, México, Themis, 2014.

Salazar Ugarte, Pedro, *Democracia y cultura de la legalidad*, México, IFE, 2006.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. José Medina Echavarría et al., México, FCE, 1964.

Motivar para participar

Oscar Gibrán Mendoza Ibarra*

Introducción

El tema de la participación ciudadana es abordado usualmente desde perspectivas cuantitativas, es decir que pretenden medir la cantidad de participación en determinada zona geográfica, o la eficacia de los mecanismos implantados por el gobierno para generarla. Sin embargo, abordar el problema de esta manera origina que el concepto de *participación* se termine reduciendo a *sinónimo de ciertas acciones*; como por ejemplo: *participación* es igual a votar; o *participación* es igual a número de referéndums iniciados, etcétera.

No obstante, sabemos que la participación, entendida como la intervención en algún suceso, es un término mucho más amplio. Es por tal motivo que resulta muy importante abordar el tema desde una perspectiva más profunda. En el caso de la presente ponencia planteo dos preguntas muy importantes para tales efectos, y que son también sobre las cuales girará la presente exposición; y son: primero, ¿por qué queremos que la ciudadanía participe?; y segundo, ¿qué motiva a una persona a participar?

Sustentación

Para contestar al primero de los cuestionamientos podemos señalar como ejemplo la opinión de Benjamín Barber, quien dice que la participación ayuda a entender lo que es un ente social y el papel que juega

* Estudiante de postgrado en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

dentro del mismo, así como también ayuda al desarrollo de un sentido de justicia y conciencia social.²⁵⁰

Esto quiere decir que el propio entendimiento de que somos más que un individuo, y darnos cuenta de que formamos parte de un ente social bastante complejo genera un fortalecimiento de la democracia, y combate el autoritarismo y las prácticas que pretenden acaparar el rumbo que tomará determinada sociedad al realizar decisiones unilaterales.

Quedan entonces claras las ventajas de la participación ciudadana. Pero, ¿qué pasa con la pregunta número dos: ¿Qué motiva la participación en el ciudadano? Bueno, identifico tres elementos esenciales como detonantes motivacionales de la participación, los cuales procederé a explicar ordenadamente.

LA POSESIÓN DE CONOCIMIENTO Y DE INFORMACIÓN

La posesión de conocimiento simple y sencillamente significa que si la ciudadana o el ciudadano carece de los conocimientos relativos a determinado tema, no podrá emitir una opinión de peso, ni aportar una participación valiosa; o por lo menos no podrá hacerlo de una manera libre y responsable.

Y a su vez, la posesión de información se refiere a estar enterado de los medios que existen para la participación, a contar con los datos adecuados sobre los espacios destinados a la misma, al conocimiento de las leyes que respaldan nuestro derecho a la participación activa, a la existencia de los caudales que nos permitan acceder a estos derechos, etcétera.

Toda vez que técnicamente se puede participar aun sin estar informado, se hace evidente una importante distinción entre la participación informada y la que no lo es; pero queda ilesa la premisa de asegurar que la información y el conocimiento motivan la participación.

Como ejemplo: Supongamos que un profesor deja a sus alumnos como tarea una lectura para posteriormente discutirla en clase. Al día siguiente digamos también que sólo la mitad de esos alumnos la han leído. Al momento de que el profesor pida a los alumnos participar en

²⁵⁰ Benjamín Barber, Benjamín Revuelta Vaquero y Fernando Padrón Sánchez (coords.), *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México, Universidad de Guajalajara/IFE/UMSNH (colección Visión Universitaria de la Democracia) 2010, p. 301.

clase con base en la lectura, sólo aquellos que han leído –y que por lo tanto tienen la información y el conocimiento– participarán y aportarán a la clase. Mientras que aquellos que no la leyeron tratarán de robar alguna idea, simular haberla leído, etc., colisionando sus argumentos. La masa hace ruido, los ciudadanos deliberan.²⁵¹

LA SUPERACIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS

Este segundo elemento que identifiqué como necesario para motivar la participación es de mayor importancia, pues refiere a la *necesidad* en sí misma, y ésta es la madre de toda motivación de acuerdo con la teoría del doctor Abraham Maslow, quien explica que la motivación es el resultado de la intención de satisfacer una necesidad; y por lo tanto la participación no es la excepción.

Para explicar esta teoría y relacionarla de inmediato con la participación a nivel ciudadanía, digamos que las y los ciudadanos que participan políticamente *lo hacen con ánimos de satisfacer una necesidad*, y usualmente esto se efectúa para manifestarse a favor o en contra de algo que consideran les concierne directamente, y quienes no lo hacen es porque no tienen la necesidad, o por lo menos no la sienten.

Esto ocurre toda vez que las necesidades aparecen en el ser humano como una constante –es decir que permanentemente necesitamos algo–, pero aparecen con cierto orden jerárquico –es decir, priorizamos la satisfacción de unas necesidades por otras– y ese orden va en razón de lo que le es más importante para nuestro desarrollo físico, mental y social.

Entonces aquí debemos ser precavidos, pues la manera de hacer de la participación una necesidad no consiste en la aplicación de medidas o normas coercitivas que busquen presionar a la ciudadanía a la participación; lo que se propone por el contrario es que todas las acciones legislativas y gubernamentales en lo general, se enfoquen en que la población supere las necesidades del orden básico –es decir, las fisiológicas, las de seguridad, pertenencia y estima–, para que aparezcan ante ella nuevas necesidades como las del tipo social, y la participación concretamente.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 297.

Esto genera un efecto en la psicología del individuo, provocando que de hecho quiera participar políticamente, y que sienta como suyas las causas sociales y políticas. Así, conforme una persona va satisfaciendo las necesidades básicas, será más propensa a desarrollar sentimientos empáticos, respeto por los demás, niveles de altruismo y conductas expresivas, siendo todas éstas absolutamente necesarias para que una persona pueda tener una conciencia social y por ende una aportación benéfica a su entorno.

EL TIEMPO LIBRE

Desde hace más de dos milenios, el propio Aristóteles ya había planteado los conceptos de *tiempo libre* y *ocio* como un requisito fundamental de aquellos que participaren en el gobierno y en la toma de decisiones referentes a los asuntos de la *polis*. Señalaba incluso que se puede caer en una paradoja y mal funcionamiento de la ley, si en un determinado sistema democrático se faculta a *todos* con la capacidad de participar de los asuntos del gobierno y la ciudad, sin embargo, no lo hacen por no tener el tiempo de hacerlo, expresando que existe una relación directa entre tener ingresos y tiempo libre de la siguiente manera: “Pueden participar en el gobierno todos [...] pero les es imposible disponer de tiempo libre, por no tener ingresos [...] y de hecho participan de él, los que disponen de tiempo libre”.²⁵²

Esta limitación no es poca cosa, y perdura aún hasta nuestros tiempos. Pues efectivamente una participación informada y positiva exige de tiempo libre y disponibilidad. A veces pareciera injusto pedir a alguien que participe activamente en su comunidad cuando nuestro país se encuentra en los primeros lugares a nivel mundial en la duración de las jornadas laborales, las cuales abarcan un promedio de hasta 10 horas, sin contar el tiempo que les toma llegar a su centro de trabajo, de acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.²⁵³

²⁵² Aristóteles, *Libro IV y VI. Los diversos regímenes y su realización*, México, UNAM, pp. 178-179.

²⁵³ Reuters, “Los mexicanos, con las jornadas más largas de trabajo, según la OCDE”, en *La Jornada*, 13 de abril de 2011, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2011/04/13/sociedad/047n1soc>>, página consultada el 31 de enero de 2017.

Conclusiones

En conclusión, los elementos que he señalado como básicos para el desarrollo de una persona participativa socialmente –información o conocimiento, superación de necesidades básicas y tiempo de esparcimiento– son mucho más profundos y complejos que un par de modificaciones a la ley. Y considero que tener en mente esta visión de la participación debe ser el eje central para las y los legisladores, organismos autónomos y gobernantes que en verdad deseen ver participación ciudadana.

Pues más que tratar de estimular o casi forzar a la ciudadanía a que participe por medio de programas gubernamentales, se trata de guiarla hacia un nivel de vida en el que de ella misma nazca la necesidad de participar, que se dé cuenta de que su presencia en los asuntos políticos es necesaria para el fortalecimiento de la democracia, que su tiempo de esparcimiento le permita aportar a su comunidad, y que quiera ser participativa y tenga el conocimiento suficiente para hacerlo de manera informada. Y es que en todo caso, la fórmula inicial puede no ser la de *participar para vivir mejor*, sino la de *vivir mejor para participar*.

De la educación cívica a la educación ciudadana, con enfoque de derechos humanos

Gloria Ramírez Hernández*

Introducción

Vivimos cambios notables en todos los ámbitos de la vida pública y cotidiana. La nueva era de comunicación digital obliga a profesionalizar mayormente nuestras prácticas y actualizar conceptos.

Asimismo, se busca responder a los cuestionamientos: ¿Cómo afrontar los nuevos retos de la democracia? ¿Dónde están las estrategias actualizadas que como educadores deberemos asumir ante los recientes fenómenos que a veces nos rebasan? ¿Cómo preparar una propuesta integradora que permita consolidar, desde la formación cívica o ciudadana, una sociedad que está aprendiendo un nuevo papel crítico y participativo? ¿Cómo y dónde se forman las ciudadanas y los ciudadanos del siglo xxi? ¿Quién capacita a las y los educadores para la democracia? El presente trabajo pretende, en la medida de lo posible, responder, entre otros, tales cuestionamientos.

Desarrollo

El proceso de participación democrática es, en sí mismo, un acto educativo de primer orden. Sin embargo, la participación y la educación ciudadana no se limitan al proceso electoral, ni al ejercicio del voto y al conocimiento de las medidas para que éste sea respetado. Un sistema

* Coordinadora de la Cátedra UNESCO en Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

democrático requiere de ciudadanas y ciudadanos capaces de conocer y ejercer todos sus derechos, de incidir en la definición de políticas que les conciernen y de ser factores que consoliden el Estado de derecho.

El sistema educativo y las instituciones y agentes del mismo, formales y no formales, necesitan transmitir a la ciudadanía con precisión y pertinencia lo que realmente significa el concepto de *democracia*. Decir que no hay democracia sin demócratas es ya una frase manida, pero tampoco hay demócratas sin un entrenamiento previo que los lleve a lograr el goce completo y pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Una *genuina sociedad educadora*²⁵⁴ significa mucho más que una sociedad de buenas escuelas. Todo lo que como humanos nos atañe, nuestra realidad cotidiana, a veces violenta, otras solidaria y esperanzadora, nuestras leyes, nuestras luchas sociales, todo forma parte de nuestra educación política y crea el contexto en el cual escuelas e instituciones operan y hacen posible –o impiden, pues lo fracturan y/o manipulan–, entender el significado sustantivo de la democracia.

En este sentido, en México la educación ciudadana es una práctica deficiente, a pesar de que este término comienza a ser utilizado con mayor frecuencia por diversas entidades educativas, formales y no formales. En consecuencia, es evidente que cada día se incrementa el número de instituciones y agentes involucrados en el desarrollo de esta disciplina, indispensable en el incremento de la democracia.

En efecto, en los últimos años, paralelamente a un proceso de transición democrática, se han multiplicado las experiencias educativas en este campo, dicha transición promueve iniciativas, fortalece la memoria colectiva de las anteriores luchas y amplía la gama de sus labores.

Organismos públicos de derechos humanos, sindicatos, agrupaciones políticas nacionales, partidos políticos, medios de comunicación, el Instituto Nacional Electoral, organizaciones no gubernamentales, y redes ciudadanas diversas, aparecen en la escena política y tienen, como práctica cotidiana, actividades educativas a favor de la democracia.

Sin embargo, se observa que hay poca sistematización de experiencias innovadoras, aunque no puede negarse la existencia de avances importantes –pero no han logrado logran consolidarse por completo–. Existen múltiples esfuerzos puntuales que, aunque exitosos, no tienen

²⁵⁴ R. N. Bellah et al., *The Good Society*, Nueva York, Vitage Books, Random House Inc., 1992, citado en Concepción Naval, España, *Educación Ciudadanos*, EUNSA, 1995.

seguimiento ni se aprovechan como parte de una memoria colectiva. Se podría añadir que no son suficientes las acciones emprendidas frente a la magnitud de lo que requiere la democracia en el país.

La educación ciudadana adquiere de esta manera un nuevo perfil desde espacios no formales y se orienta hacia la formación de una ciudadanía activa y exigente, por medio de organizaciones civiles, pueblos indígenas, partidos políticos e, incluso, desde nuevas instituciones autónomas, lo cual responde por parte de la sociedad civil a su exigencia de participación en las políticas que le conciernen, así como ante el desarrollo de la tecnología, el deterioro del medio ambiente, los conflictos comunitarios, las manifestaciones de intolerancia, la violencia contra la mujer, las guerras o conflictos sociales, etcétera.

En este marco, Alain Touraine confirma que la ciudadanía se asume como la conciencia de pertenencia a una colectividad fundada sobre el derecho y la situación de ser miembro activo de una sociedad política independiente.²⁵⁵

Es importante mencionar que una política pública sobre educación ciudadana y/o sobre educación en derechos humanos no existe como tal en el país. Como tampoco puede existir una educación ciudadana que no contemple el conocimiento y ejercicio de todos los derechos humanos. Sin embargo, una dimensión axiológica siempre presente en la filosofía de la educación en México integra valores con los que se pretende incidir en la formación de los futuros ciudadanos y ciudadanas. Axiología que ha variado según los diferentes contextos de la época y la clase política en el poder.

Un esbozo de la historia de las políticas educativas y sus tendencias inherentes nos permite identificar la manera en que el sistema educativo ha determinado su concepción relativa a los derechos humanos, la democracia y los valores que ambas conllevan. Su reconocimiento oficial no ocurre sino hasta 1993, cuando la enseñanza de estos derechos se postula como uno de los fines específicos de la educación nacional.

Su inclusión formal en los programas o proyectos oficiales –como veremos en el repaso histórico– ha obedecido, en general, a coyunturas políticas propicias. Su expresión, fundamentalmente más preocupada por la forma que por el fondo, está más presente en las declaracio-

²⁵⁵ Véase el video “Cómo se enseña en civismo”, Secretaría de Educación Pública, México, 1997.

nes oficiales que en la práctica, por lo cual se hace evidente una gran distancia entre los valores proclamados y los realmente operantes en nuestra sociedad. La formación cívica que se imparte escolarmente y la difusión de prácticas democráticas –cuando éstas han tenido lugar– no han logrado generalizarse, ni en el sistema educativo ni en la práctica cotidiana de la escuela.

Cabe recalcar que la *educación ciudadana* es una forma de cultura todavía incipiente en México, conoce en los años noventa un importante impulso desde diversos espacios e instituciones, al complementar la demanda colectiva de elecciones limpias y transparentes con la promoción y defensa de los derechos políticos. Este es un fenómeno inédito, que aparece junto con el proceso de transición democrática en el país, donde coinciden la reforma política, la emergencia de múltiples organizaciones no gubernamentales y la creación de instituciones autónomas. Estas últimas tienen, entre otros objetivos, promover una cultura democrática y de derechos humanos.

Transversalización de los derechos humanos de las mujeres y su aplicación en las políticas públicas contra la violencia de género en Michoacán

Sayda Yadira Blanco Morfin*

Introducción

El presente estudio tiene por objetivo conocer la transversalización de los derechos humanos de las mujeres y su aplicación en las políticas públicas contra la violencia de género en Michoacán, para alcanzar tal objetivo en primer lugar se señalan algunos antecedentes de los derechos de la mujer, luego se refieren los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; finalmente se expone la transversalización de los derechos humanos de las mujeres y las políticas públicas relacionadas con la violencia de género en Michoacán.

Antecedentes de los derechos de la mujer

Los derechos humanos tienen su origen desde un punto de vista jurídico en la Declaración de Virginia de 1776 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, sin dejar de lado la Carta Magna de Juan sin Tierra de 1215, el Edicto de Nantes de 1598 y la Petition of Right de 1628.²⁵⁶ En el ámbito mexicano encontramos constituciones como: la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de Apatzingán de 1814, la Constitución de 1824, las

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

²⁵⁶ Miguel Carbonell, *Teoría de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, México, Trotta, 2013, pp. 5-7.

reformas centralistas y de 1836 y 1843, en el Acta de reforma de 1947, la Constitución de 1857 y, finalmente, la Constitución de 1817.²⁵⁷

La Declaración de los derechos de la Mujer de 1791, publicada y difundida por Madame de Gonges, se considera como el primer antecedente de los derechos de las mujeres; en Holanda Etta Palm fue exiliada por presentar a la Asamblea una Demanda por la igualdad de las mujeres, corrió con la misma suerte Théroigne de Méricourt.²⁵⁸ En Francia, Mary Wollstonecraft publicó, en 1792, la Reivindicación de los derechos de la mujer, afirmó en este documento que “las mujeres están dotadas de razón y, por lo tanto, el predominio del hombre en la sociedad es arbitrario”.²⁵⁹

El 8 de marzo de 1857, en Nueva York, se efectuó la primera manifestación de obreras, exigiendo sus derechos laborales, luego, en el marco de la Segunda Jornada Internacional de Mujeres Socialistas en Dinamarca, en 1910, Clara Sefkin, integrante del Sindicato Internacional de Obreras de la Confección, propuso que se conmemorara el 8 de marzo como el Día internacional de la mujer, en homenaje a las mujeres de Nueva York.²⁶⁰ En 1848, 60 mujeres y 30 varones de diversos movimientos de corte liberal, se reunieron en el hall de Seneca y firmaron la Declaración de Sentimientos.²⁶¹ En Europa, a partir del tercer Programa de Acción Comunitario en materia de igualdad de mujeres y hombres, la Comisión Europea dispuso la cuestión del acceso a las mujeres a los puestos de decisión.²⁶²

²⁵⁷ Sayda Yadira Blanco Morfín y Andrés Medina Guzmán, “Los derechos humanos en la democracia como forma de vida”, en Héctor Pérez Pintor *et al.*, *La transversalidad de los derechos humanos en México. El caso de los derechos informativos y la calidad de la democracia*, Bogotá, UMSNH-TEMIS, 2014, p. 84.

²⁵⁸ Mireille Roccatti, conferencia: “El ejercicio de los derechos de la mujer y sus expectativas para el siglo XXI”, presentada en el Teatro Guillermo Romo Vivar de la ciudad de Pachuca, Hidalgo, el 6 de marzo de 1996 con motivo del Día internacional de la mujer.

²⁵⁹ *Idem.*

²⁶⁰ *Idem.*

²⁶¹ Araceli Valcárcel, *La memoria colectiva y los retos del feminismo*, Santiago de Chile, Cepal, 2001, p. 17.

²⁶² Aída Figueroa Bello, “Participación equilibrada de Mujeres y Hombres en la toma de decisiones en la Unión Europea: ¿Mito o realidad?”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIII, núm. 129, septiembre-diciembre 2015, pp. 1107-1146.

Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres

En primer lugar debemos recordar la conceptualización de los derechos humanos, éstos son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, para que éstas desarrollen su plan de vida con plenitud.²⁶³ Ferrajoli sostiene que los 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 de personas con capacidad de obrar”.²⁶⁴

La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos constituyen los cimientos del derecho internacional de los derechos humanos, la primera fue aprobada en 1945, y la segunda el 10 de diciembre de 1948.²⁶⁵ Luego aparecieron en 1966 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Carta de la Organización de los Estados Americanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer; el Estatuto de Roma; el Estatuto del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”; las recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; los Objetivos de Desarrollo para el Milenio; y el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género, como los más destacados.

²⁶³ Miguel Carbonell, “El acceso a la información como derecho fundamental”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuesta para un debate necesario*, México, UNAM/IFAI, 2006, pp. 6 y 7.

²⁶⁴ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p. 37.

²⁶⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Los derechos de la mujer son derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, 2014, p. 3.

Transversalización de los derechos humanos en las mujeres en las políticas públicas de México

El 8 de marzo de 2011, el Senado de la República aprobó por unanimidad la reforma de rango constitucional de derechos humanos en México, incorporando los derechos contenidos en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, de los que México es parte,²⁶⁶ de aquí se desprende que el Estado mexicano tiene la obligación de atender y observar el conjunto de instrumentos internacionales en dicha materia, sin embargo, estos derechos al aplicarse en las políticas públicas poseen una característica muy particular, *la transversalidad*, esto significa que las políticas públicas efectuadas por el Poder Ejecutivo no se centralizan o se concentran en una sola dependencia o institución, sino en distintas dependencias de la administración pública, así por ejemplo, el derecho a la educación recae en la Secretaría de Educación; en el derecho a la salud la dependencia responsable es la Secretaría de Salud, y así sucesivamente. El derecho a la no discriminación y la igualdad por su naturaleza son transversales, pueden ser violados por cualquier ente del aparato estatal.

Finalmente, es preciso señalar aquellas políticas públicas aplicadas por el Estado mexicano con el objetivo de respetar los derechos humanos y atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y la no discriminación. La Alerta de Violencia de Género es precisamente una de estas políticas públicas, su observancia corre a cargo de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo es ejecutar políticas en materia prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en México.²⁶⁷ La Alerta de Violencia de Género es un mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres, tiene su fundamento en el artículo 21 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

²⁶⁶ Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2ª ed., México, Porrúa/UNAM, 2012, p. 177.

²⁶⁷ Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de julio de 2009.

En el caso concreto del estado de Michoacán, el pasado 27 de junio de 2016, la Secretaría de Gobernación emitió la Declaratoria de Procedencia respecto a la solicitud de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en este estado, particularmente en los municipios de Morelia, Uruapan, Lázaro Cárdenas, Zamora, Apatzingán, Zitácuaro, Los Reyes, Pátzcuaro, Tacámbaro, Hidalgo, Huétamo, La Piedad, Sahuayo y Maravatío. El objetivo fue implementar medidas en materia de seguridad, de prevención, y de justicia y reparación para mujeres de Michoacán. Es importante destacar que las tres medidas determinan acciones concretas de carácter transversal, y su aplicación involucra a dependencias como son la Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General del Estado, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación y por su puesto los 14 municipios involucrados. Estas políticas públicas por su naturaleza son transversales y tienen el propósito de procurar el respeto a los derechos humanos de las mujeres y a las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer dirigidas al Estado mexicano por violaciones a los derechos humanos.

Fuentes

- Blanco Morfín, Sayda Yadira, y Andrés Medina Guzmán, “Los derechos humanos en la democracia como forma de vida”, en Héctor Pérez Pintor, *et al.*, *La transversalidad de los derechos humanos en México. El caso de los derechos informativos y la calidad de la democracia*, Bogotá, UMSNH/THEMIS, 2014.
- Carbonell, Miguel, “El acceso a la información como derecho fundamental”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuesta para un debate necesario*, México, UNAM/IFAI, 2006.
- , *Teoría de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, México, Trotta, 2013.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.
- Figuroa Bello, Aída, “Participación equilibrada de Mujeres y Hombres en la toma de decisiones en la Unión Europea: ¿Mito o realidad?”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIII, núm. 129, septiembre-diciembre de 2015.

García Ramírez, Sergio, y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2ª ed., México, Porrúa/UNAM, 2012.

Roccatti, Mireille, “El ejercicio de los derechos de la mujer y sus expectativas para el siglo XXI”, conferencia presentada en el Teatro Guillermo Romo Vivar de la ciudad de Pachuca, Hidalgo, el 6 de marzo de 1996 con motivo del Día internacional de la mujer.

Valcárcel, Araceli, *La memoria colectiva y los retos del feminismo*, Santiago de Chile, Cepal, 2001.

Relatoría del tercer panel de especialistas

*Hugo Alejandro Martínez Aguirre**

El tercer panel de especialistas tuvo efecto como parte de los trabajos del Congreso en el segundo día de actividades, con el tema Transparencia, acceso a la información y datos personales. Ahí pudimos escuchar las opiniones de cinco expertos en la materia, cuyas intervenciones, sintetizadas, tenemos a continuación, en el orden en que se dieron.

Mucio Israel Hernández Guerrero, comisionado ciudadano presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, expresó que hay tres grandes núcleos en el tema de la protección de datos personales: el primero, dijo, es que estamos ante un derecho fundamental que debe de emanciparse y ser autónomo a cualquier otro derecho. Señaló que en México la protección de datos personales nace como un límite al derecho de acceso a la información, pero que hoy ya no es así. El avance vertiginoso de la tecnología ha hecho que la protección de los datos personales deba estar ya garantizada por el Estado, debe ser una política pública. Como segundo núcleo, dijo que ante tal emancipación surge una tensión con otros derechos, dado que no hay derechos absolutos se convive con la transparencia, el derecho a la información y la libertad de expresión. Con respecto al tercer núcleo, reiteró que el derecho a la privacidad es fundamental, hoy los datos personales son el oro y el petróleo del siglo XXI: todos los modelos de negocio basados en plataformas digitales tienen como materia prima valiosa a los datos personales. ¿Qué es lo que Facebook cotiza en la bolsa de valores? ¿Sus muebles, sus edificios, los servidores, el algoritmo? No, son tres billones de datos personales

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

que todos le hemos entregado de manera gratuita, dijo. Por lo anterior, indicó que ya se hace necesaria una Ley General de Protección de Datos Personales (la minuta ya está en la Cámara de Diputados y habrá que revisarla detalladamente). Comentó que actualmente, al menos en otros países, el concepto de *dato personal* se ha ampliado para incluir el perfil digital de una persona. La piedra angular en este tema es el consentimiento (indubitable) del titular de los datos. Señaló que le parece que la minuta que está en la Cámara de Diputados tiene al aviso de privacidad como mecanismo suplente del consentimiento. No obstante, sólo el consentimiento será un mecanismo para que alguien pueda tener un control razonable sobre sus datos. El ponente expresó que la autodeterminación informativa tiene ya antecedentes importantes en el Reglamento Europeo de Protección de Datos (aprobado apenas en mayo de 2016); y que aquí nos hemos quedado en los derechos ARCO; así que coincidió en que falta integrar mecanismos donde el consentimiento juegue un papel relevante y que eso que mal llaman *derecho al olvido* pueda llevarse a la práctica.

Olga González Martínez, consejera electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) comenzó su exposición con una invitación a reflexionar sobre la manera en que los organismos autónomos pueden reducir la brecha entre la ciudadanía y el Estado. Señaló que los datos del Informe País más reciente diagnostican un contexto de desconfianza generalizada entre las personas y desde luego hacia las instituciones. Comentó que la transparencia y el gobierno abierto pueden ayudar mucho a revertir dicha pérdida. Por ello, señaló que en el IEDF se hicieron dos acciones concretas en pro del gobierno abierto: la primera de ellas fue dentro del portal de transparencia del Instituto, la cual proporciona información estadística de las elecciones en la Ciudad de México; y de participación ciudadana, ello de una manera que ha superado por mucho las exigencias de la ley, en cuanto a los niveles de desagregación, la didáctica, la diversidad de modalidades que pueden hacer entendible y manejable dicha información y sobre todo utilizable. La segunda es la formación de una red de observadores electorales capacitados no sólo en lo electoral, sino también en consultas ciudadanas de presupuesto participativo; ellas y ellos son personas físicas y asociaciones civiles; y los resultados de las observaciones se publican. Asimismo, dijo que es muy necesario hacer ejercicios de autocritica en las instituciones y retomar los principios de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica elaborada por el Instituto Nacional Electoral.

Por su parte, Ulises Merino García, comisionado presidente del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, expresó que los órganos de transparencia y protección de datos personales, tanto el nacional como los locales, deben hacer mucho en este tema de la protección de los datos, sobre todo de manera preventiva. Refirió que esto es urgente porque el tema de las redes sociales ha cobrado una importancia creciente y es probable que haya poca o nula conciencia de que ahí las personas están ofreciendo continuamente sus datos personales. Opinó que es un asunto de interés personal de las personas, más allá de lo que el Estado pueda o deba hacer. También señaló que está en riesgo nuestra economía, nuestra seguridad y nuestra libertad, pues subimos a las redes información de nuestra privacidad y, lo más grave, de conocidos o seres queridos, sin pensar en las posibles implicaciones. Reiteró que los organismos locales deben abordar la prevención, propagando información para hacer conciencia en las personas con el fin de que asuman la responsabilidad de todo lo que dan a conocer en las redes. Asimismo, señaló que los datos personales son muy codiciados por empresas que quieren ofrecernos productos y servicios, así como por personas que pueden hacernos víctimas de diversos delitos. No gana quien da más datos sino el que da menos y cuida su privacidad.

Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, se sumó a las sugerencias de los anteriores panelistas en cuanto a la protección de datos personales y las medidas preventivas para las personas usuarias de redes sociales; mencionó algunas de las acciones que el Instituto Coahuilense ha hecho en favor de la transparencia con los diversos proyectos en su estado que involucran recursos públicos, campañas para alentar a los jóvenes a formular solicitudes de información pública y las campañas de concientización para la protección de datos personales dirigidas a las escuelas, particularmente, una serie de videos cortos que se pueden ver por internet. Por último, llamó la atención para no dejar de lado el tema de los archivos, dada su vital importancia en el tema de la transparencia y de la protección de datos personales.

Alfonso Oñate Laborde, presidente de la Academia Mexicana de Protección de Datos Personales, abordó el tema de la tensión entre el derecho al olvido y el derecho a la memoria histórica, debido a que la minuta de la Ley General de Protección de Datos Personales que se estudia en la Cámara de Diputados se mantienen preceptos que, a su

juicio, son erróneos y entorpecerán la publicidad de la memoria histórica, en tanto que los expedientes de asuntos judiciales, por contener nombres de personas, estarían destinados a permanecer restringidos en la modalidad de confidenciales –restricción que sería permanente– y, siendo que el interés histórico de conocer dichos expedientes podría residir precisamente en el nombre de las personas involucradas en asuntos importantes del pasado, hacer versiones públicas de tales documentos les restaría todo el interés histórico. Expresó que eso le sucedió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2010, cuando tuvo la intención de publicar algunos de sus archivos, aprovechando la conmemoración del centenario del inicio de la Revolución mexicana; el amparo promovido por Francisco I. Madero ante un juez de San Luis Potosí estuvo a punto de no publicarse porque contenía un dato personal que, sin embargo, de ser testado, le hubiera quitado todo el interés a la publicación; el dato personal era el nombre del caudillo en comentario. Se tuvo que argumentar que el interés histórico superaba el posible daño por la publicidad del dato personal, lo cual se podría ahorrar en lo sucesivo si el concepto de dato personal se actualizara, como ya ha sucedido en Europa. De acuerdo con los conceptos vertidos por el panelista, el derecho a la protección de datos personales termina con la muerte del titular de los datos. Si la clave del derecho a la protección reside en la autodeterminación informativa, se concluye que la persona no puede tomar decisión alguna que controle el manejo de sus datos personales, después de muerto. Si la clave de este derecho es el consentimiento, ocurre lo mismo y resulta un enfoque equivocado el pretender que el carácter de confidencial de los datos personales sobreviva a la persona y que, por ello, algunos juzgadores los protejan en favor de los herederos del titular de los datos.

Relatoría de la tercera conferencia magistral

*Diana Gutiérrez Tapia**
*y César Jiménez Villegas***

La tercera de las cuatro conferencias magistrales del Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos estuvo a cargo de María de Lourdes Morales Canales, titular de la Red por la Rendición de Cuentas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), quien expuso sobre la racionalidad que hubo detrás del impulso a la reforma constitucional, la cual hizo posible la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las leyes secundarias que consistieron en un enorme avance que le ha dado cuerpo y viabilidad a este sistema. Su participación estuvo dividida en tres momentos: Contexto político, el origen de la reforma y retos de la implementación.

Para el primer punto realizó el siguiente cuestionamiento: ¿Cuál es el panorama en América Latina y no sólo en México? Respondió que en ambas existe desconfianza: las sociedades confían poco en las instituciones, confían menos en los partidos políticos, pero confían mucho en los amigos y en los familiares. Expresó que si nos ponemos a ver las mediciones de Latinobarómetro sobre cómo está la satisfacción con la democracia en los países de la región, veremos que México es de los que menos satisfacción refiere con este régimen democrático, lo cual es alarmante porque ha llevado a varios ciudadanos a pensar en la mano dura, que con tal de cumplir con los objetivos se puede sacrificar un poco del terreno ganado en democracia, esto es una primera alerta.

Con respecto a la representación en el Congreso, muy pocos ciudadanos se sienten representados por los diputados y por los senadores,

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

** Especialista de Acuerdos del Consejo de la CDHDF.

70% es el promedio; y una vez más México está en los últimos lugares, de ahí el mensaje hacia los partidos políticos en torno a que deben pensar en hacer las cosas de otra manera y tienen que tomar la rendición de cuentas muy en serio.

Sobre la percepción de la transparencia dijo que el Centro para la Democracia de Canadá calificó a la Ley de Transparencia mexicana como la mejor del mundo, y sin embargo la percepción en el país, a pesar del entramado complejo institucional de órganos garantes de transparencia en los estados, es que no se han hecho suficientes esfuerzos en la materia, ni para reducir la corrupción.

La expositora expresó que con respecto a la corrupción existen diversas variantes, pero sin duda es el abuso de un poder para obtener un beneficio personal lo que la define, y puede manifestarse en actos de extorsión, fraude, tráfico de influencias, lavado de dinero, nepotismo etcétera.

Asimismo, señaló que en nuestro sistema político, la parte de la responsabilidad pública es el eslabón más débil, ello a pesar de los avances en transparencia, en acceso a la información, en contabilidad y en el manejo de las cuentas públicas. La parte de responsabilidad apenas se está construyendo, y ya se tienen documentos normativos recientemente aprobados en la materia.

Finalmente, enfatizó que si bien ya se cuenta con el Sistema Nacional Anticorrupción, con siete leyes secundarias, con la reforma constitucional, entre otras normas y sistemas, aún se precisa la armonización en los estados, así como del ajuste de más legislaciones y del compromiso de los órganos garantes para tener una articulación adecuada entre los subsistemas de transparencia, de fiscalización y de archivos, así como el compromiso en el acompañamiento e implementación de todos ellos.

Conferencia magistral
Transparencia, rendición de cuentas, Sistema Nacional
Anticorrupción y combate a la impunidad

*María de Lourdes Morales Canales**

¿Cuál es el panorama en América Latina y no sólo en México?

Yo sé que tuvieron antes al Dr. Lorenzo Córdova, que sin duda les habló de los principios que forman parte de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica, esa propuesta que está lanzando el Instituto Nacional Electoral, una convocatoria a los organismos públicos locales electorales y a los partidos políticos para restituir la confianza ciudadana.

Somos una sociedad, y no sólo la mexicana sino toda en América Latina, que confía poco en las instituciones y confía menos en los partidos políticos, pero confía mucho en los amigos y en la familia. Entonces, ¿qué hacer en medio de esta sociedad de la desconfianza?

Si nos ponemos a ver las mediciones de satisfacción con la democracia de Latinobarómetro, México es de los países que menos satisfacción tiene. Esto es alarmante porque ha llevado a varios ciudadanos a pensar en la mano dura; que con tal de cumplir con los objetivos se puede sacrificar un poco del terreno ganado en democracia.

Lo segundo es la representación en el Congreso. Ahí no somos los únicos, pero como dice el dicho, *mal de muchos...* Muy pocos ciudadanos se sienten representados por los diputados o por los senadores. Una vez más, México está en los últimos lugares. De ahí el mensaje a los partidos políticos de empezar a hacer las cosas de otra manera y de tomarse la restitución de la confianza y de la rendición de cuentas muy en serio.

* Coordinadora de la Red por la Rendición de Cuentas del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Hace algunos días se celebró la Semana Nacional de la Transparencia, a la que muchos de ustedes asistieron, y el Centro para la Ley y la Democracia de Canadá, que maneja Toby Mendel, calificó a la ley de transparencia mexicana como la mejor del mundo y, sin embargo, ¿cuál es la percepción que hay en el país? México es de los pocos países que cuenta con ese entramado complejo, institucional, de órganos garantes y un maxi-órgano garante nacional de transparencia con más de 525 empleados, además de los órganos garantes en los estados, pero la percepción de la ciudadanía es que no se han hecho suficientes esfuerzos en la materia, y eso que ya llevamos 14 años ejerciendo el derecho de acceso a la información. Me van a decir: eso es simple percepción; la realidad es otra. Bueno, son indicadores, y el hecho de que la ciudadanía esté percibiendo eso es delicado. Por otro lado, ahora el reto es que los nuevos sujetos obligados cumplan con la transparencia no sólo vía solicitudes de información, sino a través de la proactividad que marca muy claramente la ley.

Con respecto a la situación económica, México es un país marcado por las desigualdades sociales y es de los que está al final de la tabla en la región latinoamericana.

Finalmente, en torno a la reducción de la corrupción. A pesar de todos los esfuerzos que se han hecho en materia de acceso a la información, de fiscalización y de vigilancia social –cada vez contamos con más organizaciones y con más especialización en el tema–, la percepción generalizada es que no se han hecho suficientes esfuerzos para reducir la corrupción y esto también es un indicador.

No sé si ustedes recuerdan que cuando ya era candidato electo, el ahora presidente Enrique Peña, hizo tres promesas que marcarían el rumbo de su administración, antes de hablar de las grandes reformas estructurales. La primera fue que iba a impulsar avances en materia de transparencia y acceso a la información y lo hizo; fue parte de las reformas estructurales que se incluyeron en el Pacto por México. La segunda fue que crearía un órgano anticorrupción para combatir la corrupción y la tercera fue que crearía una instancia para regular la publicidad oficial, situación que hasta ahora no se ha vuelto a mencionar, a pesar de que hay organizaciones que han estado dándole seguimiento y que son testigos y han documentado el despilfarro, particularmente de gobernadores y presidentes municipales en la autopromoción de su imagen, pues esto todavía no se ha regulado. Estas promesas marcaron un poco el rumbo de la discusión.

Cuando hablamos de corrupción, ¿a qué nos referimos?

Hay una definición muy sencilla, de Transparencia Internacional. Sin embargo, el fenómeno es complejo, no hay una sola causa, es multicausal y puede manifestarse de diversas formas. Puede ser desde una “mordida” hasta el funcionamiento de un sistema económico y político. Sin embargo, en la literatura se ha avanzado mucho en el estudio de los fenómenos de corrupción. Hay algunas falsas hipótesis; por ejemplo, el decir que es una cuestión que viene de la relación Estado-sociedad y que hay sociedades que ya son culturalmente corruptas. Yo rechazo absolutamente esta hipótesis, porque decir que la corrupción es cultural, es aceptar que la batalla está perdida, que así nos tocó vivir.

La segunda es que la corrupción está vinculada con niveles de democratización. Es cierto que los países con mayor desarrollo institucional, con mayores mecanismos de rendición de cuentas, tienen menores casos de corrupción. Sin embargo, ésta se presenta tanto en países desarrollados como en países poco desarrollados, sólo que tiene manifestaciones diferentes. Pensemos en los casos de gran corrupción que han tenido en Gran Bretaña o en Alemania, con todo y ser sociedades con democracias consolidadas.

La definición de *corrupción* de Transparencia Internacional es: *todo abuso de un poder para obtener algún beneficio personal*. Esa es una de las definiciones más sencillas; a mí me gusta. Sin embargo, la manifestación puede ser extorsión, fraude, tráfico de influencias, lavado de dinero, nepotismo, etcétera.

Hay otra definición que tiene que ver más con otro tipo de actores o con relaciones entre actores privados y actores públicos, la maneja Alina Mungiu, quien dice que puede ser todo abuso de confianza que lleva a un comportamiento deshonesto. Y podría también entrar en la clasificación de conductas de corrupción.

Y cómo olvidar la fórmula clásica de Robert Klitgaard: Corrupción es igual al monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad de la decisión pública, menos responsabilidad por la decisión tomada –que yo ahí diría: menos rendición de cuentas sobre la decisión tomada–. La responsabilidad es parte de los procesos de rendición de cuentas. Sin embargo, en nuestro sistema político es nuestro eslabón más débil: la parte de la responsabilidad pública.

Ya tenemos avances en transparencia, en acceso a la información. Ya tenemos avances en contabilidad, en el manejo de las cuentas públicas,

que es otro de los pilares. La parte de la responsabilidad apenas se está construyendo y ya tenemos avances normativos aprobados recientemente.

Los tipos de corrupción

Hay quienes dicen que hay corrupción de bajo nivel; es decir, esas partes de las lagunas jurídicas que permiten conductas contrarias a derecho y que no pueden ser perseguidas, o bien, que hay una cultura de la impunidad porque no existen suficientes mecanismos para la sanción o para la corrección. Y que hay una corrupción que es sistémica; es decir, el funcionamiento de la sociedad genera una debilidad en el funcionamiento del Estado de derecho y hay ramas del sector público que se vuelven fábricas de sobornos; así funciona de manera no sólo sistémica sino sistemática. También puede ser el sistema electoral corrupto: ¿quién gana?, pues quien invierte más. Veamos los casos de clientelismo donde antes había un solo partido y ahora, con la pluralidad política, desafortunadamente se han vuelto muy caras las elecciones. Esto, en parte por estas prácticas clientelares que ya van más allá de la compra directa del voto en efectivo: el sufragio se solicita a cambio de obras, a cambio de pactos políticos, a cambio de plazas. Finalmente, hay proyectos que transfieren bienes públicos al sector privado sin alguna regulación; es decir, la captura del Estado por intereses particulares.

¿Cómo puede impactar la corrupción? Puede impactar en diversas dimensiones. Desde el punto de vista legal, habiendo actos que pueden estar o no sancionados por la ley; si ésta no se aplica, se genera una cultura de la ilegalidad.

En la parte política, ¿qué pasa con los gobiernos?, ¿cómo impacta? Hay una pérdida de la legitimidad y de la credibilidad del Estado y el funcionamiento de una legalidad paralela que actúa en contra de la legalidad establecida; esto genera tensión y colapsa el funcionamiento de los sistemas. Es decir, la captura del Estado por intereses y por los poderes fácticos.

En el nivel económico, hay una circulación de capital que en algún momento se defendió. En los años sesenta hubo teorías que decían que la corrupción era necesaria como mecanismo de redistribución y, sin embargo, ahora vemos los daños de la corrupción en términos de ejercicio de derechos y de desigualdad.

Y finalmente, a nivel social, se generan comportamientos poco solidarios y el abandono de la responsabilidad, no sólo por parte de los funcionarios y la falta de incentivos en el cumplimiento de su encargo, sino también por parte de los ciudadanos que cuestionan la necesidad de votar, *si todos son iguales*; de pagar impuestos, *si todos son corruptos*, y eso genera un daño social profundo.

¿Se puede combatir?

Sí, generalmente hay tres vías para combatir la corrupción.

La primera vía pasa por un rediseño institucional, en el cual es posible crear instancias de coordinación para investigar estos casos, y que puedan documentar y atajar las causas de la corrupción. La segunda: políticas públicas específicas, como las de transparencia, que fortalecen los pilares de la rendición de cuentas. Y tercera: reformas constitucionales. Estas tres son las que se están aplicando ahora en México.

Los modelos más comunes en estos diseños institucionales

En general hay dos modelos. Uno, denominado *de concentración* en donde, tal como lo había propuesto el presidente Enrique Peña en sus primeros días como candidato electo, una sola agencia se dedica al combate a la corrupción. Este puede ser el modelo Singapur y el modelo Hong Kong, que funcionan en sociedades determinadas, pero como dicen los clásicos del neoinstitucionalismo: a cada sociedad, su modelo correspondiente. No se pueden importar fórmulas, sino que hay que ver el contexto de cada sociedad, inclusive de cada localidad, para poder diseñar medidas adecuadas.

En el modelo de *dispersión* se trata de dividir atribuciones en materia de profesionalización, modernización administrativa, fiscalización, control, investigación y sanción. Por lo general, son elementos de estas instituciones los que buscan combatir la corrupción. Este modelo de dispersión se basa mucho en la coordinación de facultades y en el fortalecimiento de pesos y contrapesos.

En las experiencias de agencias anticorrupción, que se volvieron famosas y expandidas sobre todo en Europa, ¿qué tenemos? Como ingredientes básicos debe haber una garantía de independencia política;

debe haber meritocracia de sus integrantes; debe haber una colaboración multidisciplinaria con otras instituciones para atajar diversas causas de la corrupción; debe haber un intercambio de acceso a bases de datos; debe haber existencia de recursos económicos y humanos adecuados. Es decir, no es posible, como les ha pasado a muchos órganos de transparencia aquí presentes, que oigamos a gobernadores muy comprometidos con la transparencia y el combate a la corrupción y, a la hora del proyecto del presupuesto, asignan tres pesos para cumplir las nuevas obligaciones. No, eso tiene que ir acompañado de todo un respaldo humano, económico y material para poder implementarse.

Y luego, lo más difícil de construir: la legitimidad social. Somos tan buenos construyendo nuevas instituciones, y nuestra sociedad ya está tan marcada por la desconfianza, que cuestiona la necesidad de otra burocracia; muchas veces no se distingue entre órgano autónomo, órgano del Estado y órgano político; entre niveles federal, estatal y municipal. Entonces, ganarse la legitimidad social cuesta mucho trabajo y perderla es muy fácil; eso ya lo hemos vivido con algunas de nuestras instituciones desafortunadamente.

El contexto que nos llevó al Sistema Nacional Anticorrupción

Básicamente, a partir de la experiencia internacional, el concepto se fundó con tres premisas.

Lo primero es que la cacería de corruptos no genera muchos dividendos sociales. Es decir: la sociedad sí está harta de la impunidad; la sociedad sí quiere ver rodar cabezas, pero simplemente ir a cazar corruptos, sin atender las causas de la corrupción, no nos llevará a una evolución ni tampoco a una política nacional anticorrupción adecuada.

La segunda premisa es generar las condiciones para la inteligencia institucional. ¿Qué es eso? Capacidad de detectar fallas y vacíos para evitar que las mismas conductas se repitan con otros actores y para que las instituciones puedan funcionar de manera articulada. Uno de los diagnósticos que dio origen a la Red por la Rendición de Cuentas fue la desarticulación entre las diversas instancias encargadas de los pilares fundamentales de la rendición de cuentas. Esta inteligencia institucional debe permitir que se corrijan las posibles fallas estructurales.

Y la tercera premisa, que dejarle a una sola institución -modelo Hong Kong y Singapur- el combate a la corrupción se puede prestar a

provocar una “cacería de brujas”, al manejo político de estos órganos o a que haya una captura del propio órgano y se generen desarticulaciones e ineficiencias.

Estas fueron las tres premisas. Y también era necesario que hubiera innovación institucional.

Las ventajas que se vieron en la reforma constitucional que creó el Sistema

Primero se trató de aprender de los casos de éxito y de la experiencia acumulada en esos pilares que sí habían funcionado los principios de la rendición de cuentas. También, la reforma logró extenderse no sólo al Poder Ejecutivo sino a los tres niveles de gobierno y, con todo y sus dificultades, a los órganos autónomos para combatir la corrupción. Propuso una política general con lineamientos y principios para combatir la corrupción de manera articulada e incluyó los tres niveles de gobierno.

¿Qué pasó? Se impulsó la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción después de meses de debate. ¿Cómo se llegó a eso? Se hizo la propuesta en 2013 para que hubiera un solo órgano y, ante las alertas de los actores –algunos provenientes de la Red–, sobre los peligros que representaba, por ejemplo, eliminar a la Secretaría de la Función Pública y generar además un órgano posiblemente capturable, se generó una larga discusión. Ésta quedó en suspenso y se volvió a activar por la presión social que generaron los casos de la “Casa Blanca”, Tlatlaya y Ayotzinapa. En ese momento, dos agendas que habían marchado de manera paralela –la agenda de los derechos humanos y la agenda anticorrupción y a favor de la transparencia– se juntaron, generaron una presión social que logró sensibilizar a los senadores que habían estado cerca del proceso y lograron poner a este tema como el número uno en la agenda pública. Esto permitió la discusión de las leyes secundarias y, gracias a la propuesta de organizaciones como Transparencia Mexicana, el Instituto Mexicano de la Competitividad, el Centro de Estudios Espinoza Yglesias, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se planteó la posibilidad de una iniciativa ciudadana conocida como la Ley 3 de 3, en la cual se sugirió una Ley General de Responsabilidades para avanzar en la construcción de este entramado institucional.

Esta movilización ciudadana permitió que el tema del combate a la corrupción, que se defendía de traje y corbata, llegara a la sociedad en general y que, a pesar de ir con el sello de la Ley 3 de 3, y de que algunas personas se quedaran con la idea de que sólo contemplaba la publicidad de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal, se lograra juntar más de medio millón de firmas y se llevara al Senado para su discusión.

Y esto abrió la puerta a la discusión de otras leyes, que son las leyes secundarias bajo el modelo de parlamento abierto, y que se lograran incluir varias propuestas de la sociedad civil de la mano de legisladores del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Verde Ecológico de México y del Partido Revolucionario Institucional. Fueron mesas separadas, pero se incluyeron muchas de las propuestas.

Entonces ¿qué es el Sistema Nacional Anticorrupción?

Con las premisas ya expuestas, y sabiendo además que la corrupción, salvo casos muy aislados, sucede en redes y, por lo tanto, hay que mejorar los mecanismos de investigación para poder documentar, perseguir, corregir y sancionar los casos, el Sistema Nacional Anticorrupción es como una mesa de cuatro patas en donde están la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), con una sala especializada y con salas regionales, y la Fiscalía Anticorrupción.

Este sistema está encabezado por un comité coordinador en donde la interlocución abrió la puerta para que se creara una instancia formal conocida como el Comité de Participación Ciudadana, habiéndose visto la necesidad de un contrapeso a estas cuatro instituciones; un contrapeso ciudadano que tuviera toda la legitimidad, libre de capturas, de intereses político-partidistas y con cierta capacidad de interlocución para coordinar los esfuerzos del Sistema Nacional Anticorrupción. Así, el Comité Ciudadano está integrado por cinco miembros y el Comité Coordinador se conforma por los titulares de la ASF, de la SFP, la presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el titular del TFJA, el Fiscal Anticorrupción y un miembro del Consejo de la Judicatura Federal

para así evitar que hubiera la captura de un solo poder y existiera algún tipo de contrapeso.

¿En dónde estamos ahora, octubre de 2016?

El Comité Coordinador tiene una serie de atribuciones; entre ellas, el diseño de una política nacional anticorrupción que ha de articularse con los sistemas locales anticorrupción, lo cual no es fácil dadas las asimetrías que hay en el país. Tiene que disponer medidas de prevención, establecer una plataforma digital nacional –que a la luz de lo que ha pasado en la Plataforma Nacional de Transparencia, habrá que tomar nota para no crear falsas expectativas– y proponer mecanismos de coordinación entre las diversas instancias. La Plataforma Digital Nacional va a acumular toda la información que haga factible el seguimiento y la implementación de la política nacional anticorrupción, para generar un sistema de alertas que incluya al Sistema de Evolución Patrimonial, la presentación de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal de todos los funcionarios, el sistema de servidores públicos que intervenga en procedimientos de contrataciones públicas, el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados, un sistema de información y de comunicación entre el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización, que ya está en curso, también un sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y de hechos de corrupción, así como un sistema de información pública de contrataciones, porque es el eslabón más débil de los gobiernos y donde más casos de corrupción se acumula.

Como se ve, se trató de contar con instituciones que ya se tenían sin crear nuevas. Sólo modificarlas, fortalecerlas, darles nuevas atribuciones y lograr un sistema de comunicación entre estas diversas dependencias.

Los retos en el corto plazo

Primero hay que acabar con la ruta normativa. Si bien es cierto que ya se dieron estas siete leyes secundarias y ya se hizo la reforma constitucional, aún falta la armonización en los estados, así como el ajuste de por lo menos 20 legislaciones.

La segunda alerta, por el tema de los plazos y los tiempos establecidos en la ley, tiene que ver con los nombramientos. La semana pasada terminó la selección del comité que se va a dedicar a diseñar los criterios de selección para el Comité de Participación Ciudadana. Este Comité de Selección está formado por nueve miembros provenientes de la academia y de la sociedad civil, los cuales tendrán el enorme reto de crear criterios que den el mejor resultado. Ha habido algunas polémicas sobre cómo se diseñó este comité. Se ha dicho que los que estuvimos cerca del proceso impulsamos este espacio para tener una “chamba”, lo cual es falso; sí presionamos para que les dieran recursos, porque de otra manera sólo hubiéramos podido contar con quien tuviese su vida económica resuelta, para así tener una serie de atribuciones y dedicar su tiempo a la función de contrapeso con las instituciones. La inspiración fue tratar de blindar lo más posible los perfiles que ocuparán esta instancia de decisión.

Luego viene el nombramiento del fiscal anticorrupción. Aquí hay voces encontradas. Hay quien pide que se nombre de una vez para que empiece a operar el Sistema Nacional Anticorrupción. Hay quienes dicen que hay que nombrar primero al fiscal general de la república. Desde mi punto de vista no hay impedimento para que ya sea nombrado por el Senado.

Con respecto al secretario de la Función Pública, ya llevamos bastante tiempo con un encargado del despacho. Considero que, desde que se planteó la desaparición de la SFP no se ha reconocido la relevancia que merece esta institución que es del más alto interés y que se requiere reformar lo antes posible.

En torno al nombramiento de los magistrados de las salas del Tribunal de Justicia y el secretario ejecutivo, que es una figura que se creó dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, creo que no se pusieron demasiados requerimientos para cubrir el perfil, pues él será quien va a manejar toda la información de las plataformas, del diseño, de la política, de las metodologías de indicadores y de seguimiento y de comunicación con las instituciones y con el Comité de Participación Ciudadana.

Luego, el nombramiento de los miembros del Comité de Participación Ciudadana. Se ha contemplado que sean personas sin vínculos partidistas, que tengan experiencia probada en materia de transparen-

cia y rendición de cuentas, fiscalización, combate a la corrupción y que cuenten con experiencia de trabajo en cuerpos colegiados.

En el Tribunal Federal de Justicia Administrativa por lo menos hay tres nuevos magistrados en la sala superior y 15 en las salas regionales, que se nombrarán a propuesta del Ejecutivo, ratificado por dos terceras partes del Senado.

Por último, el secretario técnico, que es el presidente del Comité Coordinador, o sea, la famosa séptima silla, el presidente del Comité de Participación Ciudadana, que es a su vez el presidente del Comité Coordinador propone al Comité de Participación Ciudadana y ellos lo proponen a su vez al Comité Coordinador por mayoría de votos.

Otro reto en el corto plazo es la capacidad de autocorrección. Evidentemente el sistema no va a ser perfecto; no tiene por qué serlo. Apenas está en construcción y, como toda política pública que se respeta, debe generar sus propios mecanismos de autocorrección. Debe tener capacidades de coordinación –lo peor que podría pasar es la fragmentación después de todo este esfuerzo–, pero también ha de generar mecanismos de vigilancia interna y de retroalimentación efectiva.

Los retos en el mediano y largo plazo

Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas; el cumplimiento de las obligaciones que ya están en la ley; los informes que se hagan públicos deben de ser lo más claros posible para no generar suspicacias. La aprobación de los formatos de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses será también todo un reto; que se generen buenos mecanismos de cooperación internacional; indicadores de medición y evaluación sobre la política que se diseñe.

Pendiente está, desde luego, la implementación de la Ley General de Responsabilidades, prevista a principios del año que entra y, finalmente, hasta enero de 2018 tienen los estados para armonizar sus leyes respectivas. Por eso concluimos que hasta 2018 empezaremos a ver los primeros resultados del sistema, aunque respecto de los mecanismos de investigación y fiscalización, que ya están en la Ley, ya hay recomendaciones puntuales; por ejemplo, para la actuación de la ASF, que se pueden empezar a ver desde ahora. Si hay la voluntad política y la organización, ya se pueden empezar a ver estos resultados.

Riesgos

Entre los riesgos notamos que la agenda cambió. Algunos de los actores políticos ya están pensando en el 2018, en la sucesión presidencial, y podría existir la tentación de usar el tema del combate a la corrupción –que vende muy bien– haciendo planteamientos que se desvíen de lo ya avanzado; por ejemplo, que se lancen a la cacería de “peces gordos” o que el sistema se utilice para llevar a cabo venganzas políticas, lo cual no resolvería el problema de fondo.

En este sentido, ya se está conformando entre diferentes organizaciones de la sociedad civil y académicos una especie de frente nacional contra la impunidad, en donde no sólo se está elevando el nivel de exigencia en el diseño de leyes, sino en la implementación, y esto puede generar –al tener un costo político– mayores resistencias. Es muy importante la actuación y el compromiso de órganos autónomos en el acompañamiento e implementación del sistema.

Adicionalmente, la captura de puestos públicos. Se plantearon los perfiles ideales para los nombramientos que aún no se concretan, pero es una gran tentación la captura de estos puestos y esto redundaría en que no tengamos los perfiles que se necesitan.

Y, finalmente, otro riesgo es que no haya una articulación adecuada entre los subsistemas de transparencia, de fiscalización y de archivos. Ya lo decía Alfonso Oñate, en la Ley General de Archivos no hay una exigencia generalizada; hay varias organizaciones y académicos que hemos acompañado el proceso y preocupa muchísimo que, hasta hoy, los proyectos que se han compartido traen algunas cosas que son un serio retroceso al derecho de acceso a la información. Por lo anterior, hago un llamado a los órganos garantes a que no dejen este tema de lado y que tomen en cuenta que los archivos importan y que, sin una Ley General de Archivos no está completo el Sistema Nacional de Transparencia ni las bases de la información que vamos a requerir para que pueda funcionar de manera adecuada el Sistema Nacional Anticorrupción.

Relatoría del cuarto panel de especialistas

*Hortensia Robles Valadez**
*y Carlos de la Rosa Ariza***

En el marco de los trabajos del Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, se efectuó el 18 de octubre el Panel de especialistas denominado Rendición de cuentas y sistema nacional anticorrupción.

En dicho espacio se contó con la participación de Omar González Vera, director general de Auditoría de Desempeño a Gobiernos y Finanzas de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), quien en su intervención comentó sobre la conformación de la ASF, señaló algunas de sus facultades, y refirió que existen cuatro áreas que realizan el trabajo sustantivo, y especificó que el objetivo general de dicha instancia es la fiscalización del uso de recursos públicos y su aplicación.

Asimismo, señaló que con el uso de la tecnología se podrán realizar en el futuro inmediato auditorías en tiempo real, hecho que anteriormente tardaba casi un año, lo que facilitará las labores de la Auditoría Superior. De igual forma, expresó que se harán tres informes y ya no sólo uno anual, esto con la finalidad de robustecer las labores de dicho órgano, lo que servirá de insumo para la elaboración del Presupuesto Anual Federal.

Agregó que, como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, se creó el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), y en ambos la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior juegan un papel fundamental, ya que tienen como objetivo que las autoridades y los órganos de control interno a nivel nacional homologuen sus procedimientos

* Visitadora adjunta de apoyo de Seguimiento en la Segunda Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

** Visitador adjunto de Investigación en la Segunda Visitaduría General de la CDHDF.

para la adecuada fiscalización de los recursos públicos, y así se evite que cada uno tenga un procedimiento distinto y a la vez sirva como un elemento de combate a la corrupción.

Los resultados de la implementación del SNF han permitido ver que en los gobiernos existe una falta de profesionalización de las y los servidores públicos, lo que genera ineficiencia gubernamental, por lo que el Servicio Profesional de Carrera es indispensable y se presenta como una solución necesaria. De igual forma se detectó que los trámites engorrosos generan corrupción al propiciar condiciones idóneas para los sobornos.

Finalizó expresando que hay grandes pendientes en la adecuada rendición de cuentas y para que las y los ciudadanos comprendan el tema, por lo que el SNF constituye una guía para hacer efectiva tal labor.

En su turno, Enrique Cárdenas Sánchez, coordinador del Grupo de expertos participantes en la elaboración de la iniciativa de Ley 3 de 3, señaló algunos de los retos en la redacción de la propuesta de la Ley del Sistema Nacional de Corrupción. Para la creación de esta ley –que es una iniciativa ciudadana y requirió de reuniones con integrantes de los partidos políticos–, se tuvo la participación de especialistas que la abordaron y analizaron desde distintos puntos de vista legales: administrativo, penal y de acceso a la información.

Al concluir su participación, Cárdenas Sánchez conminó a las y los presentes para que este tipo de leyes sean impulsadas por la ciudadanía y se permita su aplicación.

Por su parte, José Izcóatl Bautista Bello, contralor interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señaló en su discurso que el derecho a la buena administración pública debe ser considerado como un derecho humano, para garantizar que el gobierno sea eficaz y eficiente, lo que encuentra fundamento en la reforma en materia de derechos humanos de 2011.

Comentó que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tiene como objetivo administrar, disciplinar y profesionalizar la carrera judicial. Dijo que éste último elemento es necesario para garantizar una adecuada administración en el Poder Judicial y es el resultado de un diagnóstico que se aplicó en dicho ámbito. Actualmente esta profesionalización se está implementando en la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, donde se busca generar condiciones para la igualdad de género.

Relatoría de la cuarta conferencia magistral

*Gabriel Avilés Morua**
*y Alejandro Alcántara Madariaga***

El 18 de octubre de 2016, dentro del Decimoprimer Congreso de Organismos Públicos Autónomos se presentó la conferencia magistral “Retos en materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción”, que fue dictada por Carlos Hernández Vázquez, coordinador de Proyectos Anticorrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para México, Centroamérica y el Caribe.

En su participación, el ponente señaló que dentro de la Carta de las Naciones Unidas, uno de los principios que se promueven para atender el mandato de promocionar la paz a nivel mundial es el de la cooperación internacional, lo cual, en su caso, se realiza a través de las oficinas contra la droga y el delito de la Organización de las Naciones Unidas.

Refirió que el origen de la corrupción se vislumbra desde los años sesenta y aun desde la década de 1920, cuando se identificó que existía una problemática de drogas y por ello la comunidad internacional comenzó a debatir sobre los daños de las sustancias y de cómo éstas iban llegando a la población; pues no obstante que eran controladas, existía un comercio ilícito de ellas a nivel mundial.

Recordó que por eso es que en 1988 nace la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y es ahí donde se empiezan a ver algunos temas, como el de la corrupción, y se observa que es un problema institucional, que el hecho de tener sustancias controladas genera que exista un tráfico ilícito.

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

** Auditor adscrito a la Contraloría Interna de la CDHDF.

Señaló que en el 2000 se promovió la Convención de Palermo o la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, donde se detectó que no sólo es el tema de drogas lo que atrae al crimen organizado, si no otras actividades como lo son la trata de personas, y el tráfico ilícito de armas y de migrantes. Por lo anterior, se crean tres protocolos, aunque ya desde la Convención se empieza a ver la problemática de la corrupción, y se reconoce a ésta como uno de los medios que facilita al crimen organizado la realización de sus actividades ilícitas, siendo el lavado de dinero uno de los delitos principales, pues es el que le permite a este tipo de grupos subsistir.

En 2003, dijo, se vuelve a reunir la comunidad internacional para generar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que es la primera convención global en la materia. Hubo varios temas a discusión, como definir el término *corrupción*, y aunque la comunidad internacional no logró ponerse de acuerdo en la definición, sí catalogó ciertas conductas como corrupción.

Asimismo, señaló que se lograron identificar tres formas que utiliza el crimen organizado para mermar el Estado de derecho en los diferentes países: la corrupción, la intimidación y la violencia.

Expresó que las anteriores formas de actuación llevan a perder el control y la confianza, lo que ha permitido que el crimen organizado diversifique sus modos de traficar no sólo con drogas sino con piedras preciosas, piezas culturales, energéticos, animales, migrantes y trata de personas, lo cual genera una total desconfianza entre todos, entre instituciones, la sociedad civil, la academia, el gremio periodístico, etcétera.

El expositor hizo hincapié en que la corrupción es un fenómeno que convoca a dos partes, personas o entes, es decir, es correspondido, no solamente es una parte.

Cuando nace la Convención contra la corrupción, los esfuerzos tanto nacionales como internacionales se fueron principalmente hacia las y los servidores públicos, pero faltó la contraparte, la ciudadanía, el sector privado.

El ponente expresó que México ha realizado ejercicios en donde se ve la diferencia entre lo que se percibe y lo que realmente está pasando. En este sentido es relevante conocer la posición del sector privado, ya que tenemos reformas estructurales como la del Sistema Nacional de Transparencia o el Sistema Nacional Anticorrupción, la de telecomunicaciones, o la energética, donde la percepción de corrupción no solamente es de la ciudadanía sino de las empresas que vendrán a hacer

negocios a México. La corrupción genera grandes ganancias que se van al mercado negro para posteriormente invertirse en el mercado lícito, con lo cual estaríamos hablando de lavado de dinero.

Lo que busca hacer la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, dijo, es tratar de enfrentar la problemática, donde cada país tiene que implementar sus propias estrategias, pero se habla de empezar a desarrollar estrategias de prevención, también de la aplicación de la ley, de la cooperación internacional, de recuperación de activos –es la parte esencial de la Convención– que se perdieron por causa de la corrupción e invertirlos a donde tendrían que estar.

Señaló que por ello se deben de empezar a focalizar los temas, para detectar en dónde existen actos de corrupción –en compras públicas, aduanas, en cuerpos policíacos, etc.– y atender cada uno de ellos, considerando su multidimensionalidad.

En este sentido, reiteró que dicha Convención considera importante que los órganos que se encarguen de combatir la corrupción sean independientes; que se sepa con qué recursos van a operar la política pública, cómo generarán la cultura de cumplimiento en las empresas, para que en cuanto se encuentren en un proceso de obra pública, y se presente un acto de corrupción, su mecanismo de cumplimiento pueda frenarlo.

Expresó que en estas fechas está por salir un ISO anticorrupción, que será el primer proceso de certificación anticorrupción para empresas.

Asimismo, mencionó que la Convención refiere que para hacerle frente a la corrupción es fundamental la participación de la sociedad civil, la protección de testigos, la cooperación entre organismos nacionales y del sector privado, la cooperación internacional.

Finalmente, reiteró que la comunidad internacional es consciente de que la corrupción no está permitiendo el desarrollo, por lo es preciso coordinar a todos los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos y el Sistema Nacional Anticorrupción para reconstruir el tejido social de confianza hacia las personas menos favorecidas.

Conferencia magistral*
Retos en materia de rendición de cuentas
y combate a la corrupción

*Carlos Hernández Vázquez***

Comenzaré ubicando a la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). La Organización de las Naciones Unidas (ONU) tiene tres grandes autoridades: uno es el Secretariado, representado por el señor Ban Ki-moon; otra es la Asamblea General, y finalmente el Consejo de Seguridad, adicional a la Corte Internacional de Justicia. Dentro de la Carta de Naciones Unidas, uno de los principios que se promueven es la cooperación internacional para atender el mandato de promocionar la paz mundial. Esto se realiza mediante oficinas especializadas. Una de ellas es la que estoy representando. Nosotros nacemos como parte del Secretariado; somos parte ejecutiva de la organización. Para desarrollar nuestro trabajo estamos a cargo de diferentes convenciones internacionales. Nuestra labor es buscar la implementación de tales convenciones, a través de proyectos de cooperación técnica con los Estados.

¿Cómo es que llegamos al tema de la corrupción? Primero, en la década de 1960 y todavía antes, en los años veinte, se detecta una problemática de drogas. La comunidad internacional empieza a discutir los daños de las sustancias y cómo éste va llegando a la población; no obstante que hay un control en el comercio que provee a la medicina, a la ciencia, etc. Conforme esto va evolucionando notamos que hay grupos de crimen organizado que se están apoderando de las sustancias y que se están comercializando ilícitamente a nivel mundial. Es por eso que nace la Convención de 1988 de Tráfico Ilícito de Sustancias Psicotrópicas y

* Versión estenográfica.

** Coordinador de Proyectos Anticorrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para México, Centroamérica y el Caribe.

Estupefacientes. Ahí se empieza a vislumbrar que hay un problema de corrupción que pudiera ser institucional e incluso sistémico.

En el año 2000 se promueve la Convención de Palermo o, como se denomina, Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, y empezamos a ver que no sólo es el tema de drogas lo que atrae al crimen organizado, sino también otras actividades, como puede ser la trata de personas, el tráfico ilícito de armas, el tráfico de migrantes, por lo cual surgen tres protocolos. En esta Convención ya se identifica expresamente el problema de la corrupción. Se diagnostica que uno de los medios a través del cual el crimen organizado tiene la facilidad de operar es la corrupción, y empezamos a hablar del lavado de dinero como uno de los delitos principales que permite subsistir a estos grupos.

En 2003 se vuelve a reunir la comunidad internacional y se gesta una Convención específica de combate a la corrupción. Esta es la primera convención global en la materia. Hubo muchos temas de discusión; entre ellos, la definición del término. La comunidad internacional, como ocurre con el término *terrorismo*, no se pone de acuerdo. Lo que hace más bien la Convención es catalogar ciertas conductas como corrupción. Por eso, uno de los retos como país y como comunidad internacional es acordar una definición para la palabra *corrupción*. La doctora María de Lourdes Morales Canales, [de la Red por la Rendición de Cuentas,] nos traía definiciones variadas; el representante de la Auditoría Superior de la Federación [Omar González Vera], por sus funciones, maneja sus propias definiciones. Entonces el fenómeno es complejo.

La Convención Contra la Corrupción es relevante para México porque se abre a la firma en Mérida, y por eso también se le conoce como la Convención de Mérida.

Es así como vamos entrando al tema de corrupción. ¿Cómo el crimen organizado afecta el Estado de derecho en los diferentes países? Identificamos tres herramientas. Una es la corrupción. Necesitamos tener el control de territorios para poder traficar ilícitamente lo que queramos. Si esto no funciona, usamos la intimidación, que luego se materializa en una violencia; o sea, si esto no te coacciona a ti sociedad civil, a ti Estado de derecho, a ti autoridad, pues empezamos a generar un estado de violencia en donde se pierde el control y se pierde la confianza.

Esto ha permitido que el crimen organizado se diversifique: ya no solamente es el tema de drogas; es el tema de piedras preciosas, de piezas culturales, de energéticos, de animales, de migrantes y trata de personas. Vemos ya la multidimensionalidad de este fenómeno.

Hay una desconfianza generalizada hacia las instituciones efectivamente, pero seguramente también la hay entre la sociedad civil y la academia; la academia y los periodistas. Yo participo en un proyecto que busca prevenir la violencia contra periodistas. Hicimos unas mesas de trabajo con dueños de los medios de comunicación, con los periodistas, con la sociedad civil, con la academia, con el sector privado y vimos este fenómeno. El periodista desconfiaba del académico, el académico desconfiaba del periodista, la sociedad civil de la academia. Si el académico generaba investigación, no quería que lo entrevistara el periodista; y más aún en espacios donde la violencia tiene presencia. Porque sacar esa información que él ha estado desarrollando y traducirla en una mala información, le podría a él generar algún riesgo. A nivel internacional también estamos en esta actitud. Es importante *cambiar este chip* y generar confianza entre los sectores, lo que no va suceder de la noche a la mañana. Hay que tener resultados, como ustedes lo están exigiendo, y estos resultados van a ir acompañados de un seguimiento de la sociedad civil.

Una de las cosas que me llaman la atención, de las que he escuchado durante el día, es que no se ha hablado de la corresponsabilidad. Creo que ésta es muy importante. La corrupción es un fenómeno en donde se convocan a dos entes; no solamente es el sector público. Ése es un reto que apenas estamos sobrepasando. Cuando nace la Convención, los esfuerzos tanto nacionales como internacionales se fueron principalmente hacia el servidor público, pero falta la otra parte de la moneda y la otra parte de la ecuación, y ésta es los ciudadanos. El sector privado hace encuestas y una de las cosas que preguntan es si en los distintos países se hacen negocios de forma corrupta. ¿Por qué es importante conocer la percepción del sector privado? Hoy no solamente tenemos dos reformas estructurales como el Sistema Nacional de Transparencia o el Sistema Nacional Anticorrupción. Tenemos una reforma en telecomunicaciones y una reforma energética. Esta última, donde la percepción seguramente es de corrupción y donde esa percepción también, desafortunadamente, quizás no nada más es de nosotros como país, sino también de las empresas que van a venir a hacer negocios con México. Y una empresa en particular que va a tener que hacer esos negocios es Pemex. ¿Cómo va a enfrentar Pemex a esas empresas multinacionales fuertes, si éstas vienen con esa percepción?

Es importante involucrar en estas actuaciones al sector privado. Veán también, en la misma encuesta, tratando de ubicar a México con

Brasil, con Colombia, con España, que los números son muy parecidos ¿Qué podría haber de diferente en esos países? En algunos se están viendo resultados y se está cambiando. En otros tal vez, como España, mucho más fortalecido en el tema de Estado de derecho, se busca atender los casos de corrupción y resolverlos. México deberá llegar también a ese nivel.

¿Qué intenta lograr la Convención? Este instrumento jurídico que los países desarrollaron trata de enfrentar esta multidimensionalidad de la problemática. Seguramente no es suficiente y cada país debe desarrollar sus propias estrategias, pero habla de prevención, algo muy importante en las políticas públicas. Habla también de la penalización y aplicación de la ley.

Efectivamente, la Convención no logra definir el término *corrupción*, pero sí establece conductas que los países tienen que penalizar. Habla de la cooperación internacional, que es uno de los retos donde México tendrá que invertir también con este sistema. Habla de recuperación de activos, parte esencial de la Convención: es importante prevenir; es importante identificar, documentar, detener, judicializar los casos. No recuperaremos la confianza entre los sectores si no empezamos a recuperar esos activos que se fueron a través de la corrupción e invertirlos donde tendrían que estar.

Uno de los retos que tendrá el Sistema es la coordinación. La coordinación fue esa parte innovadora del sistema. Pero si en casa muchas veces nos es difícil ponernos de acuerdo para irnos en uno o en dos carros a una fiesta familiar, seguramente también para las políticas públicas será complejo que las autoridades, algunas sí y otras no, se empiecen a comunicar y a coordinar. Y no solamente dentro del Sistema. Estamos trabajando, por ejemplo, con el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y una de las cosas que ellos quisieran entender es cómo sus posibles problemas de corrupción en las aduanas van a vincularse con el Sistema Nacional Anticorrupción. Cómo será si ellos detectan un caso de corrupción. Dentro del SAT hay autoridades encargadas que tendrán que dar el seguimiento correspondiente, mas ellos quieren entender cómo, desde una parte estratégica, va a coordinarse este ente que se está creando.

Entonces, empecemos también a focalizar los temas porque, cuando hablamos de corrupción, abarcamos un espectro muy amplio. Determinemos en dónde se focaliza la corrupción. Corrupción en compras públicas: cómo le vamos a hacer; corrupción en las aduanas; corrupción

en cuerpos policíacos, etcétera. Y cómo este gran sistema se va a coordinar para atender cada uno de éstos, dada su multidimensionalidad.

Una parte también importante es la independencia del órgano que se conforme. La Convención habla de que es necesario que los órganos que se encarguen del combate a la corrupción tengan la capacidad de ser independientes. Por esto entendemos no nada más que no se sujeten uno a otro, sino que tengan la capacidad de implementar sus tareas. Y uno de los temas, por ejemplo, es el de los recursos: es indispensable que tengan sus propios recursos. Cómo vamos a coordinar esos recursos entre los entes que forman ese Sistema Anticorrupción. Es algo que debemos diseñar, y considero que la academia aquí podría ser un actor importante. Generemos conocimiento.

Ayudemos también a los servidores públicos con respecto al presupuesto: siempre va a haber grandes necesidades y siempre va a haber poco presupuesto; ésa es una realidad. Entonces, cómo vamos a empezar a coordinar. Aquí no va a ser un solo presupuesto, vamos a tener seis, siete, que son los que integran el Sistema. ¿Cómo vamos a hacer que éstos sean eficientes y que entre ellos se coordinen para realmente generar un impacto?

Vemos que en México empieza a haber grandes esfuerzos en todos los actores. ¿Cómo vamos a dirigir esos esfuerzos hacia un punto que nos impacte mejor? ¿Y cómo vamos a integrar al sector privado? Ellos trabajan mucho el tema del cumplimiento. A nivel internacional, el tema de cumplimiento –lo que le llaman el *compliance*–, por las leyes norteamericanas y británicas, se está promoviendo mucho y es una forma de prevenir la corrupción, mediante la creación de una unidad que no es jurídica ni administrativa. En México, ese tipo de figura apenas la están incorporando las grandes empresas, pero cómo le vamos a hacer para incluir a las pequeñas y medianas empresas, que tienen una participación importante en la vida pública del país. Cómo vamos a generar una cultura del cumplimiento en las empresas para que, cuando se encuentren ellos en un procedimiento de obra pública, y un funcionario esté pidiendo alguna dádiva, su mecanismo de cumplimiento pueda frenar ese acto de corrupción.

A finales de este año va a salir un ISO nuevo: el primer proceso de certificación anticorrupción. Todos están a la expectativa, principalmente las empresas. Algo que hay que tener cuidado, por ejemplo, es cómo vamos a hacer que las empresas se certifiquen, pero no por el hecho de tener un *boom* de certificación quiere decir que ya no par-

ticipan en actos de corrupción. Cómo vamos a generar ese vínculo entre ese ISO, que seguramente va a mejorar los sistemas de calidad, y el mecanismo para que, si se detecta un acto de corrupción, se informe ante la autoridad.

La participación de la sociedad civil es fundamental. Y aquí, más allá de explicarles, quiero darles dos ejemplos muy puntuales sobre dos países muy diferentes. Uno es Guatemala. Ustedes han escuchado el caso en Guatemala donde se genera todo un trabajo de la Procuraduría para identificar un caso de corrupción que se llama La línea y donde el entonces presidente era el cabecilla de esa organización. Cuando nosotros hemos hablado con la procuradora, quien lleva la investigación, ella es muy sincera y dice: “yo soy la técnica”. Efectivamente, en el marco legal tienes que tener los elementos, los mecanismos para detectar, para judicializar el acto de corrupción. Pero ahí la sociedad jugó también una parte muy importante. Porque, para que al señor le pudieran quitar su inmunidad, la sociedad civil presionó a los partidos políticos para que en el Congreso se votara en ese sentido y así se pudiera procesar al entonces presidente. Eso es muy importante. La procuradora nos lo dijo así: “todo el trabajo técnico que yo realicé pudo haberse tirado a la basura si la sociedad civil no hubiera participado.”

Y, en otro caso, tenemos a Islandia. Este país, que es uno de los más desarrollados, que en el índice de transparencia está entre los menos corruptos, se ve involucrado en el caso de los *Panama Papers*. Probablemente también lo han escuchado: identifican –sin que esto quiera decir que es o no es– dentro de uno de los nombres, al primer ministro islandés y la sociedad civil se organiza. Llama la atención por qué se organiza, si de hecho todavía no se sabe si el señor está realizando actos de corrupción. Eso es parte de una cultura de participación que se tiene en esos países, gracias también a un estado democrático mucho más fortalecido; gracias también a un estado de bienestar, que seguramente como ciudadanos no van a querer perder si ellos empiezan a desviarse en el camino. Eso es lo que debe motivarnos como ciudadanos a participar en todos estos procesos.

Otro tema importante es la protección de testigos. La Convención habla de que desarrollemos mecanismos que protejan a los testigos. México tiene herramientas de protección, hoy principalmente con el tema del crimen organizado. El Sistema empieza a considerar algunos mecanismos de protección. Tal vez ustedes, dentro de su organización de trabajo, detectan un acto de corrupción, pero qué creen: en el área

hay tres personas. Se sabrá la identidad del denunciante de manera inevitable. Habrá que desarrollar cosas tan sencillas como la forma en que garanticemos la estabilidad laboral de una persona que valientemente va a denunciar un acto de corrupción. Medidas que no requieren algo mucho más complejo, como cambiar a la persona de país porque empieza a tener un riesgo de vivir en el suyo.

La cooperación entre organismos nacionales y del sector privado es muy importante. Nosotros trabajamos un proyecto en el tema de contrataciones públicas. Y cuando empezamos a discutir con las empresas y con las autoridades –esto lo hicimos a nivel federal en la Ciudad de México y en Puebla–, se encontró algo muy peculiar: cuando empezamos a indagar si hay corrupción en las contrataciones de obra pública, las autoridades dicen: “¡No! [...] formalmente yo te puedo acreditar que no hay actos de corrupción masivos, puesto que del total de las licitaciones [prácticamente eran del mismo promedio en todos los niveles de gobierno], no más de 5% se impugnan”. Luego fuimos con estos datos al sector privado, que supuestamente no impugna las contrataciones públicas porque está de acuerdo con los procesos, y ahí empezó a salir la realidad. “No lo impugno porque no me sirve de nada; porque ya estábamos de acuerdo en quién ganaría; porque después no me van a querer comprar”. Un sinfín de información.

Cuando hablamos de corrupción dentro de las empresas, también identificamos que no hay una relación con la autoridad. Si un funcionario de una empresa realiza un acto de corrupción, básicamente el último castigo que se tiene es el despido. Y esa forma de trabajo va a continuar; esa persona irá a otra empresa y seguirá haciendo lo mismo. Entonces tampoco como sociedad civil o como sector privado estamos abonando a denunciar los actos de corrupción, abonando a ayudarles a las autoridades para realmente poder procesar. Nosotros exigimos muchas veces, pero también debemos tener la capacidad para denunciar porque además es una necesidad que nos solicita el Estado.

Como les decía, la recuperación de activos es un elemento muy importante. Serán resultados que veremos a mucho más largo plazo, pero que se tienen que empezar a dar porque, de esa manera, recuperaremos ese tejido social de confianza entre nosotros, y además esos activos que se hayan generado a través de la corrupción, se irán a donde estaban destinados.

Otro de los temas de los que habla la Convención es la cooperación internacional. Aquí el espíritu es establecer los mecanismos de preven-

ción y de detección de la corrupción entre los países, porque fenómenos como los *Panama papers* son muy difíciles de detectar.

El año pasado, los países de Naciones Unidas se comprometieron a tener una agenda de objetivos de desarrollo sostenible, que es la continuación de objetivos que les llamaron Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos últimos empezaron a tratar principalmente de las personas, pero algo de lo que se dieron cuenta es que tenemos que hablar mucho más ampliamente acerca de los propios países. Y uno de esos objetivos de desarrollo sostenible, que estaba fuera de los del Milenio, es cómo vamos a promover la paz y la justicia. Y eso es hoy un indicador. Los países tienen la obligación y están trabajando para cumplir esos indicadores. Uno de los subindicadores, afortunadamente, es la corrupción.

Es decir, la comunidad internacional está consciente de que la corrupción es uno de los factores que no están permitiendo el desarrollo y debemos comprometernos como comunidad internacional a disminuirlo.

Con respecto de la sección de penalización de la Convención, lo que me gustaría resaltar es que el delito de lavado de activos está dentro de las conductas que se penalizan.

Algo que sería importante para el Sistema es la manera en que conectamos las autoridades encargadas de prevenirla y combatirla con el Sistema. Creo que ése es un compromiso que se podría adquirir. En el tema de lavado de dinero, por ejemplo, hay muy pocos reportes –Estados Unidos hizo uno, y calcula que anualmente el tema del lavado de dinero en su país implica 300 billones de dólares. Notemos las grandes cantidades que se dan a la corrupción.

La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), acá en México, acaba de sacar un reporte y habla de que uno de los elementos por los cuales se genera este fenómeno es la corrupción. No han alcanzado a determinar cuánto es lo que se lava, porque es muy compleja la metodología, pero ya empezamos a determinar que este delito tiene una conexión muy real con el tema de la corrupción.

Sancionar a las empresas es un tema que debemos promover en el Sistema. Cuando empezamos con los proyectos de integridad en temas de contrataciones públicas, al mencionar que la Convención mandaba la sanción de empresas, en los funcionarios públicos no había el entendimiento de cómo hacerlo. Después de tantos años viendo ejemplos en otros países, el Sistema apenas empieza a contemplar la sanción. Que no nada más son sanciones civiles, administrativas, sino también penales. Y en la parte penal, obviamente, suelen ser sanciones fuertes.

Otro esfuerzo, que no necesariamente lo dice la Convención, pero a nosotros nos llama mucho la atención –y lo comentaba un poco la doctora Morales Canales en la mañana– es cómo podemos interactuar el combate a la corrupción con los derechos humanos. Hoy la academia, de la poca investigación que hay en este sentido, habla de que en los lugares donde se promueven, se garantizan, se respetan, se defienden los derechos humanos, el acto de corrupción es mucho más difícil que ocurra. Es decir, se disminuye la oportunidad y además nos ayuda a identificar grupos vulnerables que son afectados por el tema de la corrupción y que no los vemos.

Ése es otro tema muy importante: no estamos viendo quiénes son las víctimas de la corrupción. Si considero otro delito, por ejemplo de los que nosotros atendemos, la trata de personas, ahí hay grandes campañas donde vemos la imagen de una persona que está siendo prostituida y somos sensibles a la problemática. Porque seguramente aquí nadie va a decir que la trata de personas está bien. Sin embargo, pasa lo que nos comentaba el contralor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hace un momento: que cuando hablamos de la dádiva con el policía, no dimensionamos dónde está la afectación individual ni colectiva.

Conectar los mecanismos de combate a la corrupción con los de protección de derechos humanos nos apoyará en la definición de una política de prevención. Mientras mejor nos demos cuenta de qué es lo que estamos afectando en la colectividad, seremos mucho más sensibles. Más sensibles los abogados, por ejemplo, que somos una herramienta clave en la corrupción. Los contadores, en el tema de dinero. Los técnicos, que tienen un rol muy particular en estos procesos.

Finalmente esto nos va a permitir tener mejores estructuras para atender los fenómenos. Vamos a poder conjugar todos los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos con el Sistema Nacional Anticorrupción. Coordinar esos dos monstruos sería fenomenal en el sentido de reconstruir el tejido social de confianza y de contemplar a los menos favorecidos, que muchas veces dejamos “fuera de la foto” y que también son afectados por temas de obra, por ejemplo; ¿cómo les garantizamos su salud si en la compra de medicinas hay actos de corrupción? ¿Cómo garantizamos la alimentación, si habiendo alimentos, éstos no pueden llegar a las zonas marginadas? ¿Cómo promovemos la educación, si el dinero destinado a ello se desvía a otro lado?

Por último, un anuncio: el 9 de diciembre es el Día internacional contra la corrupción. Es muy importante que lo conmemoremos; que sea un día que rindamos cuentas academia, sociedad civil, sector privado, autoridades y que nos comprometamos en la agenda del siguiente año porque, algo que hemos visto como organismo internacional desde que empezamos con estos foros, es que todos estamos de acuerdo en la necesidad de combatir la corrupción, pero no decimos los *cómos*. Seguimos diciendo todavía los *qué*. El Sistema ya nos va a dar la luz sobre los *cómos*, pero el Sistema hoy se erige principalmente en el nivel federal. ¿Cómo lo vamos a hacer en los niveles locales? No nos vayamos al futuro muy lejano para ver los resultados.

El primer reto es echarlo a andar aquí en Michoacán y ¿qué vamos a hacer el próximo año para tener el sistema cada quien en su estado? Gracias.

Mensaje en representación de los organismos convocantes

*Elsa Bibiana Peralta Hernández**

Lo primero que hay que hacer en una ceremonia de clausura es agradecer. Y agradecer en primer lugar a los organismos que hicieron posible este evento. Tanto los representantes aquí presentes como los ausentes, todos hacen posible esta red y que cada año se lleve a cabo el Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. También a la academia que nos permite introducirnos en este tipo de foros porque gracias a ustedes es que llegamos a la sensibilidad de todos y cada uno de los que serán los encargados de implementar esto. Ustedes, como estudiantes, las nuevas generaciones, muchas gracias por venir, por tomarse el tiempo y escucharnos. Gracias a las universidades y en particular a ésta que ha sido muy hermosa en recibirnos. Hermosa por sus instalaciones y sobre todo por su gente, por sus académicos, por sus autoridades. Muchas gracias.

A todo su personal quiero también agradecer, porque quien ha conformado el *staff* ha sido gente muy amable y muy cálida, como es característico de los michoacanos. Y finalmente y no por menos importante, a la propia Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), que se ha vuelto en estos 11 años el referente, el soporte de la organización. De este organismo surgió la inquietud de crear esta Red, que comenzó con un trabajo en un café. Ahí un día a alguien se le ocurrió pensar en que teníamos una serie de similitudes y de diferencias, y que conformar una red nos ayudaría a impulsar los temas. Hace 11 años se inició y me alegra que continúe de la mano de la propia CDHDF. A todo su personal, a la doctora Perla Gómez, háganle saber mi agrade-

* Comisionada ciudadana del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

cimiento, muy especialmente también a su área de contraloría. Señor contralor, gracias por continuar impulsando este tema.

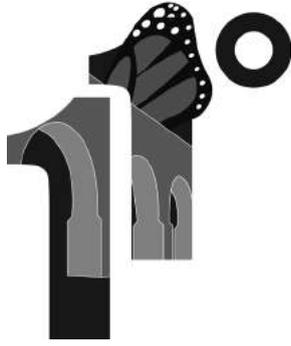
Estos 11 años han sido un cúmulo de conocimientos que han impulsado los temas que nos son comunes y que, por las competencias, nos ha marcado asimismo nuestras diferencias, pero todo con la idea de fortalecer eso que es la autonomía. En este ámbito de autonomía también hemos aprendido a respetar nuestras competencias en particular.

Cada año se han sumado nuevos organismos, y esperamos que esto continúe conformando esta masa autónoma para que se posicione como el equilibrio necesario que requiere el buen gobierno para lograr sus fines, que somos nosotros, y el bienestar de todas y todos.

Celebro la realización de estos foros y la presencia de ustedes. Con lo aquí aprendido tienen el deber de replicarlo en su estado como lo han hecho los anteriores anfitriones, fortaleciendo esta Red. Gracias a todos.

Y es así que en realidad esto no termina aquí, sino que comienza y continuará cada año, porque la idea es seguir avanzando y volvernos a ver el año próximo donde corresponda. Estoy segura que será en un estado tan hermoso como el estado de Michoacán –que ahora nos abrió sus puertas–, deseoso de avanzar en la generación de condiciones que coadyuven al buen gobierno, que tanta falta está haciendo en nuestro país, libre de los males que lo aquejan y aquí han sido abordados en un entorno de crecimiento, de positivismo y de lograr cambiar el país. Estoy segura que podemos hacerlo.

Gracias y nos vemos el próximo año.



ANEXOS

Acuerdos del Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México

Habiendo celebrado los foros y trabajos concernientes al Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México, durante los días 17 y 18 de octubre de 2016, reunidos en las instalaciones del Centro Cultural Universitario de la ciudad de Morelia, Michoacán, mediante el intercambio de reflexiones, con la participación de servidoras y servidores públicos, académicos y sociedad civil, los organismos convocantes llegaron a las siguientes conclusiones y acuerdos:

1. Advierten los riesgos y retos, para la sociedad y las instituciones, derivados de un escenario de violencia que no cesa, una latente crisis de derechos humanos, el resurgimiento de escenarios de intolerancia que se creían superados y una difícil situación económica, y asumen el compromiso de ayudar a visibilizar cada problemática en sus respectivos ámbitos de competencia.
2. Coinciden en la necesidad de que los organismos públicos autónomos y la sociedad intervengan en los procesos de reformas a los ordenamientos constitucionales y legales, que impacten en el funcionamiento o ámbito de acción de dichas instituciones, desde una perspectiva vigilante y propositiva, que defienda el carácter progresivo de los derechos humanos, corrija iniciativas inviables o infundadas y evite la tentación de los retrocesos.
3. Refrendan la necesidad de consolidar constitucional y orgánicamente la autonomía en las universidades y los organismos públicos autónomos; así como de garantizar la autonomía funcional de los órganos internos de control y su vinculación con los sistemas anticorrupción, sin comprometer la de aquéllos.
4. Conviene en impulsar la educación cívica, como eje transversal a todos los organismos autónomos, para fortalecer el respeto a los

- derechos humanos, la vida democrática en el país, la erradicación de las desigualdades y el combate a la impunidad y la corrupción.
5. Observan que el nuevo marco jurídico en materia de combate a la corrupción, enfrenta retos inmediatos en su implementación en todos los ámbitos, que de no atenderse con apertura y responsabilidad por parte de todos los actores involucrados, pudieran retrasar significativamente la consolidación de un sistema nacional que garantice una efectiva rendición de cuentas y coadyuve al ejercicio responsable del poder y de los recursos públicos, en perjuicio de la credibilidad de las instituciones.
 6. Destacan la urgencia de procurar que las anunciadas limitaciones presupuestales no se traduzcan en una afectación directa de la autonomía y el papel de contrapeso de los organismos públicos y las universidades públicas, a quienes el marco jurídico concede este atributo, y que tampoco retarden la instrumentación de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, rendición de cuentas y defensa de los derechos humanos, en perjuicio de una sociedad que se muestra cada vez más agraviada y polarizada.
 7. Afirman que las universidades y los organismos públicos autónomos deben reforzar su papel en materia de transversalización de derechos e incidencia en políticas públicas, y para ello resulta vital fortalecer la Red, el trabajo conjunto, la colaboración multilateral y el escrutinio público, como una estrategia eficaz para evitar su supeditación a intereses contrarios, concretar su función garante y cumplir con sus respectivos fines y proyectos.
 8. Reconocen que la defensa de los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas, el ejercicio democrático y el combate a la impunidad y la corrupción, ya no dependen de concesiones políticas ni de voluntades personales, en cuanto han trascendido las instituciones y organizaciones, para convertirse en un verdadero movimiento colectivo en vías de consolidación.
 9. Acuerdan respecto del Décimo Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México, que debido al gran interés mostrado por diversos organismos para coadyuvar a la organización del evento y fungir como anfitriones; en las próximas semanas se ponderarán con mayor detenimiento las opciones y una vez tomado el acuerdo correspondiente, se anunciará públicamente la sede del Congreso de 2017.

Programa interno

Domingo 16 de octubre de 2016			
Horario	Actividad		
19:00	Cóctel de bienvenida		
Lunes 17 de octubre de 2016			
Horario	Actividad	Panelista/ponente/orador (a)	Bloque o tema
8:30	Registro		
9:00	Inauguración	<ul style="list-style-type: none"> • Jesús Ávalos Plata, secretario del H. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán. • Perla Gómez Gallardo, presidenta de la CDHDF. • Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del INE. • Medardo Serna González, rector de la UMSNH. 	Mensaje de Bienvenida. Mensaje en representación de anfitriones y convocantes. Mensaje en representación de la Red OPAM. Mensaje de inauguración.
9:45	Receso		
10:00	Conferencia magistral	<ul style="list-style-type: none"> • Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del INE. • Moderador: Humberto Urquiza Martínez, consejero electoral del IEM. 	Educación cívica y participación democrática.
10:45	Receso		

11:00	Panel de especialistas	<ul style="list-style-type: none"> • Medardo Serna González, rector de la UMSNH. • Salvador Vega y León, rector de la UAM. • Gerardo Ruiz Rico Ruiz, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén, España, y director del Grupo de Investigación Derechos Fundamentales, Andalucía y la Unión Europea (Consejería de Educación, Junta de Andalucía) y codirector del Centro de Estudios Sociales y Jurídicos de Europa. • Moderador: Héctor Pérez Pintor, secretario auxiliar de la UMSNH. 	La importancia de la autonomía universitaria para consolidar la educación superior en el siglo XXI.
12:00	Receso	Firma de Convenio de colaboración entre la UMSNH, el IMTAIPDP, la UA DE C y el ICAIP	
12:15	Conferencia magistral	<ul style="list-style-type: none"> • Guillermo Escobar Roca, director del Área de Cooperación Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Fundación General de la Universidad de Alcalá de Henares. 	Los aportes de la universidad pública para el fortalecimiento de las Defensorías del Pueblo.
13:00	Receso		
13:15	Panel de especialistas	<ul style="list-style-type: none"> • Luis de la Barreda Solórzano, coordinador del Programa de DDHH de la UNAM. • Marco Alejandro Hernández Legaspi, director general de Vinculación Interinstitucional de la CNDH. • Rosío Arroyo Casanova, directora ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos de la CDHDF. • Moderador: Gerardo Andrés Herrera Pérez, coordinador de Estudios, Divulgación y Capacitación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán. 	El reto de los derechos humanos y el combate a la impunidad.
14:30	Comida		

MESAS DE REFLEXIÓN TEMÁTICA			
17:00 18:30	<p>Mesa 1: Gobierno abierto, OPA y rendición de cuentas</p> <p>Moderadora: Viridiana Villaseñor Aguirre, secretaria técnica del TEEM.</p>	<p>Mesa 2: El Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>Moderador: Arturo Vázquez Espinosa, titular de la Unidad Técnica Sustantiva de Fiscalización Especializada y de Asuntos Jurídicos de la ASCM.</p>	<p>Mesa 3: Retos de la autonomía universitaria</p> <p>Moderador: Andrés Medina Guzmán, profesor en la Facultad de Contaduría y Ciencias Administrativas de la UMSNH.</p>
18:30 20:00	<p>Mesa 4: Diseño de políticas públicas a través de OPA y UPA</p> <p>Moderador: Esteban Ángeles Cerón, presidente del CCCEH.</p>	<p>Mesa 5: Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales</p> <p>Moderadora: Elsa Bibiana Peralta Hernández, comisionada ciudadana del Info-DF.</p>	<p>Mesa 6: Participación democrática, derechos humanos y educación cívica</p> <p>Moderadora: Martha Alejandra Chávez Camarena, magistrada electoral del TEDF.</p>
Martes 18 de octubre de 2016			
Horario	Actividad	Panelista/ponente/orador(a)	Bloque o tema
9:00	Panel de especialistas	<ul style="list-style-type: none"> • Mucio Israel Hernández Guerrero, comisionado ciudadano presidente del Info-DF. • Ulises Merino García, comisionado presidente del IMAIP. • Alfonso Oñate Laborde, presidente de la Academia Mexicana de Protección de Datos Personales. • Jesús Homero Flores Mier, comisionado presidente del ICAIP. • Olga González Martínez, consejera electoral del IEDF. • Moderador: Daniel Chávez García, comisionado del IMAIP. 	Transparencia, acceso a la Información y datos personales.
10:00	Receso		

10:15	Conferencia magistral	<ul style="list-style-type: none"> • María de Lourdes Morales Canales, coordinadora de la Red por la Rendición de Cuentas. 	Transparencia, rendición de cuentas, Sistema Nacional Anticorrupción y combate a la impunidad.
11:00	Receso		
11:15	Panel de especialistas	<ul style="list-style-type: none"> • Omar González Vera, director general de Auditoría de Desempeño a Gobiernos y Finanzas de la ASF. • Enrique Cárdenas Sánchez, coordinador del Grupo de expertos participantes en la elaboración de la iniciativa de Ley 3 de 3. • José Izcoatl Bautista Bello, contralor interno del Poder TEPJF. • Moderador: Arturo Bucio Ibarra, magistrado presidente del TJAM. 	Rendición de cuentas y Sistema Nacional Anticorrupción.
12:15	Receso		
12:30	Conferencia magistral	<ul style="list-style-type: none"> • Carlos Hernández Vázquez, coordinador de Proyectos Anticorrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para México, Centroamérica y el Caribe. 	Retos en materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción.
13:15	Receso		
13:30	Clausura	<ul style="list-style-type: none"> • Elsa Bibiana Peralta Hernández, comisionada ciudadana del Info-DF. • Erika A. Solís Pérez, secretaria ejecutiva de la CDHDF. • Ramón Hernández Reyes, consejero presidente del IEM. • Titulares de los OPA presentes. 	Mensaje en representación de los organismos convocantes. Relatoría y acuerdos OPAM MICH 2015. Clausura oficial y despedida en representación de los organismos anfitriones.

*Decimoprimer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.
Los retos en materia de derechos humanos, autonomía universitaria,
rendición de cuentas y combate a la corrupción e impunidad*
se terminó de editar en abril de 2017.
Para su composición de utilizaron los tipos
Goudy 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. Florida, Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

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

Biblioteca Norma Corona Sapién

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

