



12

# Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México

## Cultura cívica, ciudadanía integral y democracia



## DIRECTORIO INSTITUCIONAL

### PRESIDENTA

Nashieli Ramírez Hernández

### CONSEJO

María Isabel Belausteguigoitia Rius

José Alfonso Bouzas Ortiz

Alejandro Brito Lemus

Tania Espinosa Sánchez

Lawrence Salomé Flores Ayvar

Juan Luis Gómez Jardón

Ileana Hidalgo Rioja

Christian José Rojas Rojas

Genoveva Roldán Dávila

### VISITADURÍAS GENERALES

Primera Hilda Téllez Lino

Segunda Iván García Gárate

Tercera Zamir Andrés Fajardo Morales

Cuarta Juan Carlos Arjona Estévez

Quinta Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

### CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

### SECRETARÍA EJECUTIVA

Carolina Vargas Romero

### DIRECCIONES GENERALES

#### *Jurídica*

Yolanda Ramírez Hernández

#### *Quejas y Orientación*

Nuriney Mendoza Aguilar

#### *Administración*

Mario Julio Córdova Motte

#### *Comunicación por los Derechos Humanos*

Alberta Domínguez Vargas\*

### DIRECCIONES EJECUTIVAS

#### *Asuntos Legislativos y Evaluación*

Mauricio Augusto Calcano Monts

#### *Centro de Investigación Aplicada*

#### *en Derechos Humanos*

Francisco Javier Conde González

#### *Educación por los Derechos Humanos*

José Tapia Pérez

#### *Seguimiento*

Carolina Pimentel González

#### *Vinculación Estratégica*

Nancy Pérez García

### COORDINACIONES

#### *Vinculación con la Sociedad Civil*

#### *y de Políticas Públicas*

Brisa Maya Solís Ventura

#### *Tecnologías de Información y Comunicación*

Darío Medina Ramírez

#### *Servicio Profesional en Derechos Humanos*

Raúl Einar Urbano Zetina

### SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Fredy César Arenas Valdez

\*Encargada de despacho

# 12



## Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México

# Cultura cívica, ciudadanía integral y democracia



COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Hugo Alejandro Martínez Aguirre.  
EDITORIA RESPONSABLE: Karen Trejo Flores.  
CUIDADO DE LA EDICIÓN: Haidé Méndez Barbosa.  
DISEÑO Y FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez.  
DISEÑO DE PORTADA: Enrique Agustín Alanís Guzmán  
CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa.  
DISTRIBUCIÓN: Sonia Ruth Pérez Vega, Eduardo Gutiérrez Pimentel y José Zamora Alvarado.

Primera edición, 2018

D. R. © 2018, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,  
del. Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México.

[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

*Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.*

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

## Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<i>Nashieli Ramírez Hernández</i>	
<b>Relatoría general</b> .....	13
<i>Hugo Manlio Huerta Díaz de León</i>	
<b>Antecedentes</b> .....	21
<b>Relatoría del acto inaugural</b> .....	27
<i>Norma Leticia Tapia García y Alberto Edmundo González Lima</i>	
<b>Mensaje de bienvenida</b> .....	29
<i>Mónica González Contró</i>	
<b>Mensaje en representación de la Red OPAM</b> .....	31
<i>Francisco Javier Acuña Llamas</i>	
<b>Mensaje en representación del Comité Organizador</b> .....	33
<i>Perla Gómez Gallardo</i>	
<b>Mensaje de inauguración</b> .....	39
<i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	

## CULTURA CÍVICA

<b>Relatoría de la primera conferencia magistral</b> .....	49
<i>Leticia Martínez Cuervo y Jorge Valencia Bautista</i>	

**Relatoría del primer panel de especialistas** . . . . . 53  
*Hortensia Robles Valadéz y César Ángel Gutiérrez Balderrama*

**Conferencia magistral**  
Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 . . . . . 57  
*José Roberto Ruiz Saldaña*

**MESA DE REFLEXIÓN: MEDIOS DE COMUNICACIÓN  
Y CULTURA CÍVICA**

Relatoría de la mesa de reflexión . . . . . 67  
*Gabriel Aviles Morua y Odilia Pérez Jiménez*

Uso de las herramientas digitales en la educación cívica  
para un cambio cultural . . . . . 75  
*Miguel Ángel Arriaga Hernández*

Medios de comunicación, claves para la democracia  
y la igualdad . . . . . 79  
*Yunuchen Rangel Medina*

La importancia de los medios de comunicación  
en la formación de una cultura cívica, a la luz  
de los derechos humanos . . . . . 85  
*Elba Jiménez Solares*

El papel de los medios de comunicación para preservar  
y fortalecer el acceso a la justicia . . . . . 91  
*Rafael Ríos Nuño*

**MESA DE REFLEXIÓN: EDUCACIÓN Y CULTURA CÍVICA: DIÁLOGO,  
VERDAD Y EXIGENCIA**

Relatoría de la mesa de reflexión . . . . . 99  
*Chantal González Romero*

Defensa y protección del derecho a la educación como estrategia de paz en contextos de violencia. . . . .	103
<i>Rosío Arroyo Casanova</i>	
El valor de la educación cívica para la democracia. . . . .	113
<i>Álvaro García Zamora</i>	
Educación para la ciudadanía en tiempos revueltos. ¿De qué ciudadano estamos hablando? . . . . .	117
<i>Marlene Romo Ramos</i>	

## CIUDADANÍA INTEGRAL

<b>Relatoría de la segunda conferencia magistral . . . . .</b>	<b>135</b>
<i>Daniela Sánchez Monroy y Carlos de la Rosa Ariza</i>	
<b>Relatoría del segundo panel de especialistas . . . . .</b>	<b>137</b>
<i>Gabriel Aviles Morua y Odilia Pérez Jiménez</i>	
<b>Conferencia magistral</b>	
Desaparición forzada: escenarios con la nueva ley . . . . .	145
<i>Perla Gómez Gallardo</i>	

## MESA DE REFLEXIÓN: CIUDADANÍA INTEGRAL Y EL DERECHO A TENER DERECHOS

Relatoría de la mesa de reflexión . . . . .	159
<i>Norma Leticia Tapia García y Alberto Edmundo González Lima</i>	
Justicia abierta, en aras de una visión ciudadana. . . . .	163
<i>Martha Leticia Mercado Ramírez y Keila Barrera García</i>	
La importancia de la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas con perspectiva de género en materia de salud pública y lactancia . . . . .	169
<i>Martha Briones Rangel</i>	

La invisibilidad de la niñez refugiada en México y la actuación de los organismos públicos de derechos humanos. . . . . 175  
*Sergio Alejandro Rea Granados*

La acción colectiva como garantía del derecho a tener derechos, bajo una perspectiva de influencia del mercado . . . . . 181  
*Álvaro Rodríguez Doníz*

La perspectiva de derechos humanos como herramienta en el fomento de la cultura cívica. . . . . 187  
*Carlos de la Rosa Ariza*

La transversalidad de los derechos humanos dentro del empoderamiento de los grupos históricamente discriminados en los sistemas regionales de derechos humanos (sistema interamericano de derechos humanos). . . . . 193  
*José Benjamín González Mauricio*

## DEMOCRACIA

**Relatoría del cuarto panel de especialistas . . . . . 201**  
*Claudia Angélica Onofre González y Manuel Amaury Luna Quiroz*

### MESA DE REFLEXIÓN: LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Relatoría de la mesa de reflexión . . . . . 205  
*Hortensia Robles Valadéz y César Ángel Gutiérrez Balderrama*

Los retos de la democracia en México . . . . . 209  
*Juan Pablo Mirón Thomé*

Los retos de la democracia en México . . . . . 217  
*Ileana Hidalgo Rioja*

Los retos de la democracia en México . . . . . 223  
*Juan Luis Gómez Jardón*



Los retos de los OPAM y la democracia en México a cien años de la Constitución . . . . . 231  
*Rafael Andrés Nieto Göller*

La democracia que le ha fallado a México . . . . . 237  
*Miguel González Peralta*

## RENDICIÓN DE CUENTAS

**Relatoría de la tercera conferencia magistral . . . . . 245**  
*Hugo Alejandro Martínez Aguirre*

**Relatoría del tercer panel de especialistas. . . . . 247**  
*Berenice Aguilar Alvarado y Federico Galicia Olvera*

**Conferencia magistral**  
 Sistema Nacional Anticorrupción . . . . . 263  
*Lourdes Morales Canales*

## MESA DE REFLEXIÓN: COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Relatoría de la mesa de reflexión . . . . . 279  
*Hugo Alejandro Martínez Aguirre*

La buena administración y el combate a la corrupción . . . . . 283  
*Elsa Bibiana Peralta Hernández*

La profesión contable frente al Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México . . . . . 287  
*Rosa María Cruz Lesbros*

Combate a la corrupción conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas . . . . . 291  
*Luis Felipe Michel Díaz*

De la prescripción de la responsabilidad administrativa . . . . . 299  
*Hugo Manlio Huerta Díaz de León*

Un nuevo modelo de contraloría de OPLE frente al SNA . . . . . 305  
*Nidia Paulina Carrillo Salgado*

Desafío nacional, impactos locales. Implementación  
 de los sistemas locales anticorrupción . . . . . 313  
*Analinn Rivera Delgado*

Combate a la corrupción . . . . . 317  
*Lizbeth Castillo Cedillo*

**MESA DE REFLEXIÓN: SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA**

Relatoría de la mesa de reflexión . . . . . 325  
*Carlos de la Rosa Ariza y Daniela Sánchez Monroy*

Sistema Nacional de Transparencia . . . . . 329  
*Rosendoevgueni Monterrey Chepov*

Reflexiones sobre los criterios de interpretación  
 de resoluciones emitidos por los organismos garantes . . . . . 335  
*Luis Fernando Sánchez Nava*

Transparencia, elemento indispensable para la credibilidad . . . . . 341  
*Emilio Ángeles Gutiérrez*

Puerto seguro o *safe harbor*: la figura pendiente en la Ley  
 General de Protección de Datos Personales en Posesión  
 de Sujetos Obligados . . . . . 347  
*Natalia Mendoza Servín*

**ANEXOS**

Acuerdos del Decimosegundo Congreso Nacional  
 de Organismos Públicos Autónomos de México . . . . . 355

Programa interno . . . . . 357

## Presentación

*Nashieli Ramírez Hernández\**

La Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM) se gesta a partir de 2003 como un proyecto de fortalecimiento institucional enfocado en la realización de seminarios internacionales, mesas redondas, encuentros con especialistas, visitas temáticas, cursos de alta formación y edición de materiales técnicos y de divulgación, que en poco tiempo ha logrado contar con la participación y el aval de los actores más importantes de la autonomía en todo el país.

Con el impulso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí y la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, en 2006 se celebró el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en la ciudad de Guanajuato. Desde entonces, cada año se lleva a cabo el Congreso en diversas entidades con la idea de estrechar lazos entre estos organismos del Estado y promover la participación libre e informada de sus integrantes, miembros de la academia y de la sociedad en general en el intercambio de opiniones, experiencias y propuestas con el propósito de profundizar el conocimiento sobre los OPAM y su incidencia en políticas públicas incluyentes y de protección, desde sus diferentes competencias, atribuciones y retos.

---

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

El Decimosegundo Congreso Nacional se realizó los días 29 y 30 de junio de 2017 en la Ciudad de México, teniendo como sede el Centro de Exposiciones y Congresos de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el objetivo de unir propuestas, reflexiones, opiniones y experiencias orientadas al entendimiento y fortalecimiento de los organismos públicos autónomos enfocados en dar la pauta de credibilidad a lo público y a la cultura cívica en nuestro país.

Los datos del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, elaborado en el marco de la Estrategia Nacional de Educación Cívica 2011-2015 por el Instituto Nacional Electoral (INE) y El Colegio de México, junto con la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Enccívica) se volvieron eje transversal de los paneles y mesas de reflexión que sirvieron para hablar sobre cultura cívica, ciudadanía integral y democracia, así como de la manera en que éstas se vinculan con los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas, y sobre la forma en que la participación ciudadana podrá incidir en la agenda pública, sin limitarse a cuestiones electorales.

En este escenario, el INE asumió con beneplácito las tareas de anfitrión, conjuntamente con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Instituto Electoral de la Ciudad de México y el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Las conferencias, discusiones y ponencias que ahora se presentan buscan contribuir al seguimiento puntual de los asuntos que nos ocupan desde los ámbitos de la sociedad, la academia y lo público.

Entre la culminación del Decimosegundo Congreso Nacional y el momento de presentar su memoria han pasado muchas cosas en la Ciudad de México y en el país, y el eco de algunas de ellas tenía que resonar en esta presentación; 2017 concluyó con sacudidas no sólo de origen tectónico que comprometieron la tranquilidad, el bienestar y los derechos humanos en México, basta recordar también la intensificación de los discursos de odio, los niveles alcanzados por la violencia desatada y la expedición de la Ley de Seguridad Interior, así como el proceso electoral que se vivió en el primer semestre de 2018.

El actual sigue siendo un momento de construcción y reconstrucción de bases a las que hemos de dar mucha más firmeza, entre ellas la confianza, si no queremos seguir lamentándonos cada vez que se emitan resultados tan críticos como los del Informe país.

Sirva entonces el presente trabajo como aporte, recordatorio, material de consulta y enlace con los próximos encuentros y sus esperados resultados en materia de cultura cívica, democracia, derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas en un año que habrá de ser trascendental para el curso de la nación.



## Relatoría general

*Hugo Manlio Huerta Díaz de León\**

Los días 29 y 30 de junio de 2017 se realizó en la Ciudad de México el Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México con la temática Cultura cívica, ciudadanía integral y democracia, teniendo como sede las instalaciones del Centro de Exposiciones y Congresos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y como anfitriones al Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) y el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX). El objetivo fue analizar con amplitud y visión de conjunto el problema de la debilidad de la cultura democrática y la credibilidad de las instituciones, e intercambiar opiniones y experiencias que coadyuven a diseñar acciones para enfrentarlo a través de sus causas, en función de las capacidades de los organismos autónomos y los medios disponibles.

Se obtuvo una asistencia de 432 personas provenientes de 10 entidades, entre servidoras públicas, miembros de instituciones académicas, estudiantes y sociedad en general, quienes contribuyeron al ejercicio de llevar a cabo tres conferencias magistrales con una asistencia promedio de 112 personas, cuatro paneles con la opinión de especialistas con asistencia promedio de 125 personas, y seis mesas de reflexión temática con las ponencias de quienes respondieron a la convocatoria para externar puntos de vista en torno a los temas centrales del evento y una asistencia promedio de 45 personas.

En el acto inaugural se contó con la presencia y mensajes de bienvenida de Mónica González Contró, abogada general de la UNAM, en

---

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

representación de Enrique Graue Wiechers, rector de la referida casa de estudios; Francisco Javier Acuña Llamas, comisionado presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), en representación de la Red de Organismos Públicos Autónomos de México; y Perla Gómez Gallardo, entonces presidenta de la CDHDF, en representación del Comité Organizador. Les acompañaron en el presidium Armando Hernández Cruz, magistrado presidente del TECDMX; Mario Velázquez Miranda, consejero presidente del IECM; Mucio Israel Hernández Guerrero, entonces comisionado presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info-DF); David Manuel Vega Vera, auditor superior de la Ciudad de México; y Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del INE, quien habló sobre los temas del Congreso Nacional y declaró formalmente inaugurados los trabajos.

La primera conferencia magistral estuvo a cargo de José Roberto Ruiz Saldaña, consejero electoral del INE, quien a grandes rasgos compartió detalles de la nueva Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Enccívica) cuya elaboración es producto del esfuerzo de diversos actores de la academia, a partir de un diagnóstico elaborado en 2013; y cubrió tres puntos: una idea general del origen y en qué consiste la Estrategia, las acciones que ya se están haciendo desde el INE y las acciones a las que se pueden sumar los actores interesados, incluida la ciudadanía.

El primer panel de especialistas, moderado por Roberto Heycher Cardiel Soto, director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del INE, fue integrado por José Luis Gutiérrez Espíndola, director general de Difusión y Fomento de la Cultura de la Evaluación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); María Patricia Kurczyn Villalobos y Marco Antonio Baños Martínez, comisionados del Inai; y Armando Hernández Cruz, magistrado presidente del TECDMX, quienes coincidieron en que la Enccívica es un mecanismo de empoderamiento ciudadano que identifica como el gran problema público a la debilidad de la cultura democrática, producto del abuso de poder, la corrupción y el descrédito de la política y las instituciones públicas.

La segunda conferencia magistral fue dictada por Perla Gómez Gallardo, entonces presidenta de la CDHDF, con el tema de la desaparición forzada y el escenario que plantea la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por



Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Entre otros puntos, señaló la necesidad de que la nueva ley contemple la no criminalización de las víctimas, los casos de desapariciones de personas extranjeras, la participación de familiares, la capacitación de servidores públicos y la necesidad de que el Estado emita una constancia jurídica para evitar la paralización de las relaciones de la persona desaparecida.

El segundo panel de especialistas, moderado por Jorge Arturo Olivares Brito, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, contó con la participación de Martha Alejandra Chávez Camarena, magistrada y presidenta del Comité de Género y Derechos Humanos del TECDMX; Julieta Morales Sánchez, directora general del Centro Nacional de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); y Lawrence Salomé Flores Ayvar, consejero de la CDHDF.

En este encuentro se coincidió en el reconocimiento del auge moderno de los discursos de odio y discriminación; particularmente se habló del estado que guarda la paulatina y hasta cierto punto obstaculizada aplicación del lenguaje con perspectiva de género, partiendo del hecho muy significativo de que la Real Academia Española se ha mostrado sumamente lenta en la aceptación del uso del lenguaje incluyente, pronunciándose en repetidas ocasiones respecto de que dicha manera de expresión es incorrecta desde el punto de vista estrictamente gramatical y defendiendo el uso del masculino como género que articula al colectivo humano. También se hizo hincapié en el hecho de que las prácticas discriminatorias son de uso corriente en la sociedad, pues sigue vigente en la mentalidad de las personas el falso dilema que plantea la protección a los derechos humanos contra el control de la autoridad en aras de la seguridad, y sigue existiendo la opinión de que el reconocimiento y la protección a los derechos humanos pueden depender de la voluntad de las mayorías.

Ese mismo día por la tarde se instalaron las mesas de reflexión temática sobre los retos de la democracia en México, la ciudadanía integral y el derecho a tener derechos, el combate a la corrupción, los medios de comunicación y la cultura cívica, educación y cultura cívica: diálogo, verdad y exigencia, y sobre el Sistema Nacional de Transparencia.

La primera de las mesas, Retos de la democracia en México, fue moderada por Yuri Gabriel Beltrán Miranda, consejero del IECM, y contó con la participación de Juan Luis Gómez Jardón e Ileana Hidalgo Rioja, consejeros de la CDHDF; Juan Pablo Mirón Thomé, consejero

electoral del Instituto Electoral del Estado de Puebla; Rafael Andrés Nieto Göller, docente de la Universidad Simón Bolívar de la Ciudad de México; y Miguel González Peralta, estudiante de la licenciatura en Educación Indígena de la Universidad Pedagógica Nacional. En ella se coincidió en que la democracia guarda una relación intrínseca con los derechos humanos, pues no puede haber democracia sin derechos humanos y éstos solamente se encuentran establecidos en un régimen democrático incluyente y plural. Asimismo, se destacó la importancia de la democracia electoral como instrumento legitimador y de transferencia racional y pacífica del poder, por lo que debe trabajarse para fortalecer la confianza en las instituciones electorales, incentivar la participación mayoritaria y construir una democracia de calidad con el fin de evitar cualquier retroceso y con ello la pulverización de la sociedad.

En la segunda mesa de reflexión temática, Ciudadanía integral y derecho a tener derechos, moderada por Esteban Ángeles Cerón, presidente del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo (CCCEH), participaron Martha Leticia Mercado Ramírez, magistrada del TECDMX; Francisco Javier Conde González, director ejecutivo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF; Sergio Alejandro Rea Granados, coordinador de la maestría en Derechos Humanos de la CDHDF; Álvaro Rodríguez Doníz, director de Planeación y Prospectiva del CCCEH; Martha Briones Rangel, directora general de Vinculación y Formación Ciudadana del CCCEH; y Carlos de la Rosa Ariza, visitador adjunto de apoyo de investigación de la Segunda Visitaduría General de la CDHDF.

En esta mesa se expusieron temas referentes a la justicia abierta en aras de una visión ciudadana, el combate a la corrupción como derecho humano y requisito para la construcción de una cultura cívica, la visibilización de la niñez refugiada en México, la acción colectiva como garantía del derecho a tener derechos, y la importancia de la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas para la protección y el ejercicio de los derechos humanos, destacando los de salud pública y lactancia materna, así como acceso a la justicia con perspectiva de género y derechos humanos.

La tercera mesa, que versó sobre el combate a la corrupción y contó con la participación de Arturo Vázquez Espinosa, titular de la Unidad Técnica Sustantiva de Fiscalización Especializada y de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, como moderador, fue la que despertó mayor interés reflejado en una asistencia de 75 perso-

nas. En ella intervinieron Elsa Bibiana Peralta Hernández, comisionada ciudadana del Info-DF; Rosa María Cruz Lesbros, entonces presidenta del Colegio de Contadores Públicos de México, A. C.; Andrés Sánchez Miranda, contralor general de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Luis Felipe Michel Díaz, titular del Órgano Interno de Control del INEE; Hugo Manlio Huerta Díaz de León, contralor interno de la CDHDF; Erika Sofía Larios Medina, contralora general del TECDMX; Nidia Paulina Carrillo Salgado, asesora de la Contraloría Interna del IECM; Analinn Rivera Delgado, subdirectora de Investigación, Análisis y Observatorios del CCCEH; y Lizbeth Castillo Cedillo, estudiante de la licenciatura en Lenguas Modernas Aplicadas con especialidad en Docencia, Negocios Internacionales y Traducción e Interpretación.

En este foro los participantes dieron muestra de su experiencia en el ámbito del control interno y junto con diversas inquietudes compartidas por el público asistente abordaron varios puntos necesarios para fortalecer al sistema anticorrupción, tales como la transversalización, la autonomía técnica y de gestión de los órganos internos de control, la puesta en marcha del nuevo régimen de responsabilidades administrativas y la corrección de sus lagunas o deficiencias, el predominio del enfoque preventivo –particularmente de las auditorías– sobre el correctivo, la armonización normativa en todos los ámbitos, la articulación de todas las instancias involucradas, y la participación de colegios de profesionistas en tareas de investigación y dictaminación, todo ello como requisito para lograr la implementación del sistema anticorrupción en los tres niveles de gobierno, evitar el *secuestro* de las instancias responsables, mejorar la gestión gubernamental y revertir la pérdida de confianza generalizada de la sociedad en lo público, de acuerdo con los principios éticos reconocidos.

La cuarta mesa de reflexión, Medios de comunicación y cultura cívica, fue moderada por Héctor Pérez Pintor, secretario auxiliar de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y en ella participaron Elba Jiménez Solares, doctora en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Educación a Distancia Española y la CNDH; Zaira Ortiz Cordero, entonces secretaria particular de la Presidencia de la CDHDF; y Yunuhen Rangel Medina, relatora por el Derecho a la Libertad de Expresión de la CDHDF. Las ponentes remarcaron la importancia de la relación entre los medios de comunicación y la cultura cívica, fundamentalmente en los aspectos de divulgación y sensibilización, y atendiendo a los derechos humanos, la corresponsabilidad social, la

perspectiva de género y el reforzamiento de la credibilidad institucional y de los propios medios.

En la quinta mesa de reflexión, sobre educación y cultura cívica, pudimos escuchar las ponencias de Rosío Arroyo Casanova, entonces directora ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos de la CDHDF; Álvaro García Zamora, director general de Sistemas de Información y Observatorios del CCCEH; Marlene Romo Ramos, docente de la UNAM; y Héctor Rafael Arámbula Quiñones, director de Educación Cívica y Participación Ciudadana del INE, moderadas por Olga González Martínez, consejera del IECM.

En esta mesa se abordó el tema de la educación como estrategia para construir la paz y condición para erradicar la violencia, eliminar la desconfianza en la convivencia social y el ejercicio democrático, revertir el desencanto por los magros resultados de las instituciones públicas, e involucrar a las y los ciudadanos en la toma de decisiones para de esa manera alcanzar la cultura cívica en todos los entornos, con base en valores definidos y contribuyendo a fortalecer el conocimiento, la participación y el empoderamiento de la sociedad como condiciones para construir una nueva ciudadanía con el acompañamiento puntual y comprometido de los organismos autónomos.

Finalmente la sexta mesa, moderada por David Mondragón Centeno, comisionado del Info-DF, se ocupó del Sistema Nacional de Transparencia y contó con las destacadas intervenciones de Rosendoevgueni Monterrey Chepov, comisionado del Inai; Luis Fernando Sánchez Nava, comisionado ciudadano del Info-DF; y Lutwin López López, director de Procedimientos de Transparencia de la Dirección General Jurídica de la CDHDF, todos ellos especialistas en el tema. En este foro se intercambiaron conceptos relacionados con los orígenes y las reformas legislativas en materia de transparencia, la importancia del Sistema Nacional de Transparencia y sus alcances, la necesidad de homologar los criterios seguidos por los diversos organismos garantes para la resolución de controversias, y la urgencia de potencializar el derecho al acceso a la información con el objeto de ponerlo al alcance de toda la población.

El segundo día de trabajos del Congreso inició con un panel de especialistas denominado La construcción de redes y sistemas para la rendición de cuentas. Fue moderado por Elsa Bibiana Peralta Hernández, comisionada ciudadana del Info-DF, y contó con la participación de Oscar Mauricio Guerra Ford, comisionado del Inai; David Manuel

Vega Vera, auditor superior de la Ciudad de México; y Juan Luis Gómez Jardón e Ileana Hidalgo Rioja, consejeros de la CDHDF.

En dicho foro se planteó que la construcción de redes y sistemas es una alternativa que obedece a la gran desconfianza existente y que tiene por objetivo contribuir a acabar con la opacidad, la ineficiencia y la discrecionalidad; inhibir la corrupción; eliminar la impunidad, y recuperar la confianza en el andamiaje institucional. Sin embargo, hubo coincidencia en que también debe participar activamente la sociedad a través de las diversas redes y colectivos, trascendiendo las llamadas redes sociales, empujando los temas interdisciplinarios de gobierno abierto y rendición de cuentas, e interconectándose con los sistemas construidos por el Estado mexicano. En este punto juegan un papel fundamental los organismos autónomos como mediadores entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales, y la Enciclopedia se convierte en una herramienta de enorme utilidad.

El cuarto panel de especialistas fue moderado por Mario Alberto Garza Castillo, consejero presidente de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, y contó con la intervención de Dorilita Mora Jurado, directora general de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; Mario Velázquez Miranda, consejero presidente del IECM; y Mucio Israel Hernández Guerrero, entonces comisionado presidente del Info-DF, quienes abordaron el tema de la cultura democrática y la apropiación del espacio público, haciendo hincapié en la importancia de las acciones de blindaje electoral, el fortalecimiento de los valores democráticos en todos los ámbitos de la vida pública y no sólo en la parte electoral o procedimental, la creación de dispositivos de control transversales u horizontales para un ejercicio efectivo de la rendición de cuentas, la adopción de valores con los que todas las personas se sientan comprometidas, y la apropiación del espacio público por parte de las y los ciudadanos para la consolidación de la cultura cívica y la recuperación de la confianza en las instituciones.

La tercera y última conferencia magistral, titulada La participación ciudadana y las condiciones de exigibilidad de información y resultados de las instituciones públicas, estuvo a cargo de Lourdes Morales Canales, coordinadora de la Red por la Rendición de Cuentas, quien habló sobre la experiencia de la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción como un esfuerzo de acción colectiva; los avances en su implementación; sus alcances, retos, limitaciones, expectativas y

asuntos pendientes; el fortalecimiento de los organismos autónomos a través de esfuerzos interinstitucionales como la Enciclopedia; el combate firme de las prácticas autoritarias y corruptas; el compromiso de crear un órgano principalmente ciudadano para monitorear la publicidad oficial, y la construcción de políticas públicas articuladas y completas para la rendición de cuentas que faciliten la exigibilidad de información y resultados.

Los trabajos del Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos concluyeron con la lectura de los acuerdos construidos y el mensaje de clausura a cargo de Martha Alejandra Chávez Camarena, magistrada del TECDMX, en representación de los organismos convocantes.

## Antecedentes

<b>Primer Congreso</b>	<b>Guanajuato</b>	<b>14 y 15 de julio de 2006</b>
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.		

<b>Segundo Congreso</b>	<b>Culiacán</b>	<b>4 y 5 de mayo de 2007</b>
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.		

<b>Tercer Congreso</b>	<b>San Luis Potosí</b>	<b>12, 13 y 14 de junio de 2008</b>
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
<p>Convocantes:</p> <p>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.</p>		

Quinto Congreso	Aguascalientes	5 y 6 de agosto de 2010
Autonomía e información pública	22 entidades federativas	233 asistentes
<p>Convocantes:</p> <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal.  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.</p>		



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

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

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

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.</p> <p>Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.</p> <p>Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.</p> <p>Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.</p> <p>Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.</p> <p>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Universidad de Guadalajara.</p> <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública.</p> <p>Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.</p> <p>Instituto Nacional Electoral.</p> <p>Instituto Mexicano de Contadores Públicos.</p> <p>Gobierno del Estado de Jalisco.</p> <p>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.                      Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.                      Instituto Nacional Electoral.                      Instituto Electoral del Distrito Federal.                      Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.                      Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.                      Red Nacional de Consejos Ciudadanos.                      Universidad Autónoma Metropolitana.                      Universidad Nacional Autónoma de México.                      Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.                      Auditoría Superior de la Ciudad de México.                      Asamblea Legislativa del Distrito Federal.                      Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.                      Instituto Federal de Telecomunicaciones.                      Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.                      Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.                      Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.</p>		

Decimoprimer Congreso	Morelia	17 y 18 de octubre de 2016
Los retos en materia de derechos humanos, autonomía universitaria, rendición de cuentas y combate a la corrupción e impunidad	12 entidades federativas	569 asistentes
<p>Convocantes:</p> <p>Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.                      Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.                      Comisión Nacional de los Derechos Humanos.                      Instituto Nacional Electoral.                      Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.                      Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán.                      Instituto Electoral de Michoacán.                      Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.                      Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.                      Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.                      Auditoría Superior de la Ciudad de México.</p>		

Decimoprimer Congreso	Morelia	17 y 18 de octubre de 2016
<p>Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.</p> <p>Instituto Electoral de la Ciudad de México.</p> <p>Instituto Federal de Telecomunicaciones.</p> <p>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.</p> <p>Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.</p> <p>Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México.</p> <p>Universidad Autónoma Metropolitana.</p> <p>Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos.</p> <p>Red de Organismos Públicos Autónomos de México.</p> <p>Red Nacional de Consejos Ciudadanos.</p> <p>Red por la Rendición de Cuentas.</p>		

## Relatoría del acto inaugural

*Norma Leticia Tapia García\**  
*y Alberto Edmundo González Lima\*\**

Siendo las 9:28 horas de 29 de junio de 2017, estando en el Centro de Exposiciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) dio inicio el Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México.

En representación de Enrique Graue Wiechers, rector de esta universidad, inauguró el evento Mónica González Contró, abogada general de la UNAM, quien dio un mensaje de bienvenida en el que expresó su preocupación por la vulneración de los derechos humanos en nuestro país, por lo que es deber de los organismos públicos autónomos de México (OPAM) reforzar la cultura cívica de los derechos humanos, y consideró necesario poner énfasis en el fortalecimiento de los derechos humanos a través de políticas públicas.

Posteriormente, Francisco Javier Acuña Llamas, comisionado presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en representación de la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM) mencionó que el origen de dicha red es la protección a los derechos fundamentales, así como la autonomía para fortalecer la democracia.

Por su parte Perla Gómez Gallardo, entonces presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en representación del Comité Organizador manifestó en su mensaje de bienvenida la importancia de visibilizar la vulneración de la autonomía, lo que afecta

---

\* Colaboradora en la Dirección General de Quejas y Orientación (DGQO) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

\*\* Colaborador en la DGQO de la CDHDF.

al sistema democrático, por lo que todas y todos tenemos la misión de continuar con la defensa de los derechos humanos.

En este sentido mencionó el umbral de la Red OPAM, la cual se originó en la ciudad de Guanajuato en 2006. También dijo que este Congreso se dividiría en cuatro bloques: Cultura cívica y empoderamiento ciudadano, Los derechos humanos frente a los discursos de odio y discriminación, La construcción de redes y sistemas para la rendición de cuentas, y La cultura democrática y la apropiación del espacio público. En este orden de ideas, refirió que a través de las seis mesas de reflexión la misión de este Decimosegundo Congreso sería que mediante las propuestas se instauren políticas públicas eficientes para la consolidación de los organismos autónomos, llegando a acuerdos y siendo el ejemplo de lo que se puede lograr con un trabajo conjunto; y concluyó su participación agradeciendo a la máxima casa de estudios por ser la sede de este Congreso.

Finalmente, Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, dio su mensaje inaugural en el que señaló que el objetivo de la creación de la Red OPAM fue el fortalecimiento de la pluralidad en aras del empoderamiento del sistema democrático. Precisó que hoy en día vivimos tiempos dramáticos para la democracia, por lo que es importante manifestar que México es el país de América Latina que más ha invertido a través de dicha Red para fortalecer la democracia, toda vez que es uno de los países en donde las y los ciudadanos están inconformes con la corrupción e impunidad que genera inseguridad en el tejido social, e incluso que 72% de las y los mexicanos considera que es pertinente no confiar en alguien ajeno a su familia.

Concluyó que existen dos ejes rectores para tratar de revertir dicha desconfianza: 1) la necesidad de desplegar la capacidad pedagógica para sembrar elementos de entendimiento de lo que hacemos y aceptar lo que no se puede hacer, y 2) tratar de remontar esa crisis de confianza desde abajo; es decir fomentando el cambio de la cultura política y cívica de la sociedad mexicana a través de políticas públicas a largo plazo y sobre todo involucrándonos en multiplicar los espacios de participación ciudadana. De esta manera se pretende dar una solución a los cuatro grandes problemas que resultan de dicha desconfianza: la pobreza, la desigualdad, la corrupción y la inseguridad. Finalmente, declaró la inauguración de dicho evento.

## Mensaje de bienvenida

Mónica González Contró\*

En representación de Enrique Graue Wiechers, rector de esta máxima casa de estudios, es un honor para mí compartir con ustedes unas breves palabras de bienvenida para el acto inaugural del relevante evento que hoy nos convoca.

Permítanme, en primer término, agradecer a las y los organizadores de este Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos que tiene ya una larga tradición en México, así como reconocer la importancia que representa el esfuerzo para abrir un espacio de reflexión en torno al fortalecimiento institucional de tales organismos, especialmente en estos momentos por los que atraviesa nuestro país.

Hoy en día resulta evidente que la concentración de la riqueza entre unos cuantos, el alarmante incremento en el número de personas que viven en pobreza extrema, y los factores relacionados con el género, el origen étnico y la ubicación física de las personas han generado un efecto debilitador para el desarrollo humano de un amplio sector de la población en nuestro país. Este elemento debilitador, que constituye y está integrado por una serie de violaciones a los derechos humanos, afecta directamente las exigencias de la dignidad, libertad e igualdad humanas, difuminando así el acceso y pleno goce que todas y todos deberíamos tener del ejercicio de nuestros derechos.

En esta lógica, resulta necesario que los organismos públicos autónomos encaminen las tareas que les han sido encomendadas, con independencia de voluntades personales y/o políticas, al fortalecimiento de la cultura cívica, los derechos humanos, la rendición de cuentas y una cultura democrática.

---

\* Abogada general de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Considero necesario poner el acento en un análisis exhaustivo sobre el papel que los organismos que hoy aquí convergen deben asumir para la transversalización de los derechos, así como la vuelta de tuerca que representan en la generación de políticas públicas encaminadas al empoderamiento ciudadano, la no discriminación, la rendición de cuentas y la apropiación del espacio público.

La Universidad Nacional Autónoma de México, como actor esencial de los procesos democráticos y la construcción de ciudadanía, refrenda su propósito esencial de estar enteramente al servicio del país y la humanidad, por lo que se congratula de ser el espacio para el intercambio de ideas y opiniones que se expresarán en este Congreso. Estoy segura de que este evento académico institucional incidirá de manera propositiva y proactiva con proyectos de la mayor relevancia para el entendimiento y fortalecimiento de los organismos públicos autónomos del país.

¡Sean todas y todos ustedes bienvenidos! Muchas gracias.



## Mensaje en representación de la Red OPAM

*Francisco Javier Acuña Llamas\**

En realidad lo que se puede decir en defensa de estos eventos o de la continuidad de esta red es precisamente que en estos momentos la democracia mexicana, tonificada por las nuevas circunstancias que la vorágine de la tecnología y la evolución del mundo –a pesar de que para algunos se trate de involuciones efectivas en términos de democracia–, y también nosotros –¿por qué no decirlo?–, los propios avatares, como país y como sociedad, estamos inmersos en un proceso de cambio y de dificultad. El mundo está convulso y los países lo resienten, las instituciones lo resienten, y ahí es donde se prueban. Yo creo que la prueba democrática de alta intensidad la estamos viviendo ahora.

Esta red lleva años ya, provechosos, fecundos sin duda. Primero se tuvo el objetivo de hacer conciencia sobre la necesidad de la existencia de los organismos constitucionales autónomos para defender derechos fundamentales y para tutelar derechos específicos y otros genéricos, en complemento. Porque aún se tenía esa impresión de la vieja escuela política en la que el firmamento político eran solamente los tres poderes del Estado, los clásicos y convencionales, y se cuestionaba la llegada de este elenco de instituciones autónomas que no fueron bien recibidas por muchos y que todavía siguen siendo mal vistas por otros. Lo peor es que no faltan en estos días recientes apreciaciones carentes de peso y de sentido efectivo que con facilidad nos tachan de bultos o de ser simplemente nuevas fórmulas para gravitar en la espalda de los contribuyentes a través de la asignación de un presupuesto.

---

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

Quienes no entienden afirman –y es lo penoso porque algunos se dicen expertos en alta política– que el Estado democrático se complejizó y que no es posible que los tres poderes públicos, que siguen siendo los órganos troncales que sostienen al Estado, no puedan realizar sus funciones sin que vengan estos órganos institucionales a revisar y a modificar, según procedimientos específicos de corrección, de supervisión y de incidencia, los procedimientos ordinarios de los parlamentos, los procedimientos ordinarios del Ejecutivo y su enorme administración, y los procedimientos diferenciados que el Poder Judicial y sus juzgados y tribunales llevan a cabo.

La mejor defensa de la autonomía de este amplio y variado elenco de instituciones públicas (como las de esta red) radica en la oportunidad para defender los derechos fundamentales en un país tan amplio, con una población tan grande, con carestías y con necesidades tan evidentes y tan sentidas, y con libertades siempre en peligro de extinción o por lo menos de restricción inexplicable. Se requiere de un compendio de instituciones especializadas que a través de su *expertise* hagan posible esa defensa. Y qué mejor que esas instituciones en conjunto tengan un espacio cada año para ratificar y testimoniar que esto no es un capricho ni una especie de justificación para tener más posiciones públicas. Realmente las tareas que se nos encomiendan son delicadas, difíciles y diferenciadas. Por esa razón, si como lo dijo el poeta, defender la alegría es indispensable, pues defender la autonomía es absolutamente obligado, obligatorio e indispensable para que la democracia camine. Y solamente así lo podremos demostrar.

La democracia, como el movimiento, se dispensa o se puede comprobar andando. La Constitución se defiende desde trincheras diversas y las instituciones públicas que integramos esta Red de Organismos Públicos Autónomos de México estamos convencidos de que debemos seguir y de que hace falta cada año un espacio para recontarnos con lo que hacemos, para compartir lo que hemos hecho, para reconocer lo que hemos dejado de hacer y para apuntar nuevos retos, porque la dinámica del mundo nos puede dejar rebasados de un instante a otro.

¡Muchísimas gracias a todos! Es un honor estar con ustedes.

## Mensaje en representación del Comité Organizador

*Perla Gómez Gallardo\**

Saludo al honorable presidium que nos acompaña el día de hoy: Lorenzo Córdoba Vianello, consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), quien provocó esta iniciativa; al amigo y comisionado presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Francisco Javier Acuña Llamas, gracias por las generosas palabras y sobre todo muy cierto, muy cierto ese cierre de la necesidad de visibilizar y de unirnos en estos temas de la autonomía; a Mónica González Contró, abogada general, hágale llegar nuestra gratitud al señor rector, sobre todo por la tan distinguida representación que nos envía el día de hoy en nuestra casa, el alma mater de muchas y muchos de los que estamos aquí reunidos; a Armando Hernández Cruz, magistrado presidente del Tribunal Electoral de la Ciudad de México; a Mario Velázquez Miranda, consejero presidente del Instituto Electoral de la Ciudad de México, quienes temáticamente, junto con el INE, lograron esta convocatoria; a Mucio Israel Hernández Guerrero, comisionado presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info-DF), gracias siempre por la solidaridad; y no es menor la presencia de Manuel David Vega Vera, auditor superior de la Ciudad de México, no sólo por su trayectoria sino también por su compromiso con estas causas en la defensa de las autonomías, las que nos motivan a seguir haciendo estas convocatorias.

También saludamos a todos los integrantes de diversos órganos autónomos, al contador público José Francisco Alcántara, contralor general de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; a Hé-

---

\* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2013 a 2017.

tor Pérez Pintor, de la Universidad Nicolaita; que está en su centenario celebrado este año; a Elsa Bibiana Peralta, también integrante del Info-DF; a Rosa María Cruz, presidenta del Colegio de Contadores Públicos y quien conoce la génesis de estos ejercicios; consejas, consejeros, integrantes de organizaciones civiles, academia y público en general.

A nombre del Comité Organizador del Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, damos la más cordial bienvenida a todas las personas que nos acompañan, provenientes de instituciones públicas y académicas de diversas entidades federativas, así como de la sociedad civil, en respuesta a una convocatoria lanzada el día 1 de junio, quienes asisten con el interés de reflexionar, compartir experiencias y presentar propuestas de actuación en el marco de diversos ejes temáticos que conciernen a los organismos públicos autónomos de México aquí reunidos.

Nuevamente la Ciudad de México tiene el honor de fungir como sede en un escenario nacional complejo que nos obliga a redoblar esfuerzos de la mano de la sociedad a la que servimos, y a tener la visión para vencer diversos retos y cumplir acertadamente en la tarea que nos ha sido encomendada constitucionalmente. Reunir en un mismo escenario durante dos días a más de 20 organismos públicos autónomos (OPA) locales y federales, con redes ciudadanas y más de 400 personas participantes para tratar asuntos en común que ocupan un lugar fundamental en nuestras respectivas agendas, nos motiva a continuar con este ejercicio.

Desde 2003 cinco organismos públicos de derechos humanos emprendieron juntas varias acciones encaminadas a la profesionalización de las labores que desempeñaban, asumiendo el reto de buscar mecanismos de financiamiento internacional que permitieran concretar un programa de trabajo conjunto. El proyecto, que se denominó Fortalecimiento institucional de organismos públicos de derechos humanos, contempló la realización de cinco seminarios internacionales, dos mesas redondas, encuentros con especialistas centroamericanos y europeos, visitas temáticas a organismos internacionales como la Corte, la Comisión y el Instituto interamericanos de Derechos Humanos.

La Fundación McArthur y la Comisión Europea reconocieron la importancia y consistencia del proyecto presentado y decidieron apoyarlo, lo cual facilitó constituir las redes de educación y defensa de derechos humanos y editar materiales técnicos de divulgación necesarios, coronándose esta iniciativa con el curso de alta formación en

derechos humanos que permitió elevar el nivel de especialización de los organismos y facilitar su interacción con otras instituciones públicas y no gubernamentales; además de estrechar vínculos con conocidos especialistas nacionales e internacionales.

Estas experiencias fueron el origen del Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos y alimentaron la agenda de temas como el establecimiento del servicio profesional de carrera, la formación de alto nivel de actualización permanente de las personas servidoras públicas, la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento, la consolidación de la autonomía e independencia y la rendición de cuentas, entre otros temas propios de estos organismos y su papel fundamental como contrapesos de los poderes públicos, lo que les convierte en piedra angular para el fortalecimiento del Estado democrático de derecho en México.

La ruta esbozada así en Guanajuato, y que sirvió de escenario para el surgimiento de la idea integradora que dio forma a la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM), continuó sus trabajos en Culiacán, en 2007; San Luis Potosí, en 2008; Distrito Federal, en 2009; Aguascalientes, en 2010; Mérida, en 2011; Puebla, en 2012; Pachuca, en 2013; Guadalajara, en 2014; Ciudad de México, en 2015; y Morelia, en 2016, abarcando este año por primera vez entre las instituciones anfitrionas a un organismo autónomo federal, el INE, que conjuntamente con el Instituto Electoral, el Tribunal Electoral y la Comisión de Derechos Humanos capitalinos asumimos el compromiso de organizar el Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México en el marco de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Enccívica) con el tema Cultura cívica, ciudadanía integral y democracia.

Durante este tiempo hemos atestiguado importantes transformaciones en los OPA y enfrentado retos cada vez mayores. A la par, los encuentros anuales de la Red OPAM han sido cada vez más concurridos y nutridos tanto en la pluralidad de actividades como en los puntos de vista que dan impulso y sentido a los esfuerzos de quienes la integran. Basta señalar que a los 11 eventos señalados hasta ahora han asistido aproximadamente 4000 personas del servicio público, la academia, redes, organismos internacionales, organizaciones civiles y sociales, estudiantes, medios de comunicación y público en general, lo que se ha traducido en la consolidación de este encuentro nacional.

A pesar de los esfuerzos emprendidos desde la autonomía y la sociedad civil, los tiempos que vive México han contribuido a la desconfianza de la sociedad en sus instituciones y han alejado a las y los

ciudadanos de los procesos de toma de decisiones, debilitando nuestra cultura democrática. En este escenario se inscribe la propuesta de Enciclopedia 2017-2023, que hoy es el hilo rector del presente Congreso y que pretende impulsar la articulación de diversas instancias para atender la problemática existente, la cual se relaciona con aquella que dio origen a la mayoría de los OPA.

Es evidente y preocupante la crisis en materia de derechos humanos, pasando por la ausencia de medios suficientes para exigir la rendición de cuentas al ejercicio de la autoridad; las múltiples expresiones de la discriminación y la marginación de grupos vulnerados, agravadas por los discursos de odio y polarización; el acoso a la libertad de expresión en contraposición con el papel de algunos medios de comunicación; así como los desiguales resultados entregados por los poderes públicos, tal y como se señala en la propuesta de Enciclopedia.

Frente a este contexto se decidió por parte de las y los organizadores que este Congreso Nacional se dividiera en cuatro bloques temáticos estrechamente relacionados: Cultura cívica y empoderamiento ciudadano, como el primero; Los derechos humanos frente a los discursos de odio y discriminación; La construcción de redes y sistemas para la rendición de cuentas, y La cultura democrática y la apropiación del espacio público. De ellas derivan seis mesas de reflexión que se desarrollarán por la tarde y de las que esperamos obtener propuestas y puntos de acuerdo que se plasmarán en el documento final del Congreso. Las y los participantes tenemos la misión de construir en estos dos días una serie de propuestas adecuadas que contribuyan a la generación de políticas públicas eficientes a partir de un diagnóstico crudo y de las pautas antes señaladas.

Como partimos en este foro, los ejes estratégicos de la propuesta de Enciclopedia son verdad, diálogo y exigencia de los asuntos públicos, para lograr que la cultura democrática se consolide y se recupere la confianza de las y los ciudadanos en sus instituciones, siempre con el ánimo de construir un futuro mejor en el que los OPA y la sociedad colaboremos intensamente y sin restricciones para impulsar un mejor ejercicio del poder público.

Además de dar la más calurosa bienvenida a todas y a todos, quiero agradecer con entusiasmo a quienes se sumaron a esta iniciativa, a quienes colaboraron permanentemente para la mejor organización de este Congreso Nacional y a quienes nos acompañan el día de hoy. Este

evento y los acuerdos que de él resulten serán un ejemplo de lo que podemos lograr trabajando articuladamente.

Finalmente, queremos agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por su hospitalidad y apoyo para la realización del Congreso en este recinto. Las universidades públicas como la UNAM son parte fundamental de la Red OPAM y es innegable el papel que juegan para la construcción de un país mejor. ¡Muchas gracias!





## Mensaje de inauguración

*Lorenzo Córdova Vianello\**

Los organismos públicos autónomos (OPA) son, se ha dicho mucho y con razón, un producto indiscutible del proceso de democratización en nuestro país. La institucionalización del cambio democrático pasó precisamente por la configuración y el paulatino robustecimiento de la autonomía de estos organismos. Se trata de una construcción institucional particular a lo largo de ya 27 años que tuvo como objetivo originar mecanismos institucionales para el control del poder y la garantía de los derechos, dos pilares fundamentales y definitorios de todo sistema democrático.

No es casual que el proceso de democratización en México haya tenido como eje la apertura de la política a la pluralidad creciente, el robustecimiento de la competencia electoral y el empoderamiento de esa pluralidad en los órganos de representación del Estado; pero paralelamente la sustracción cada vez mayor de atribuciones antes concentradas en el Ejecutivo federal, y que en buena medida explicaban ese presidencialismo mexicano del que Jorge Carpizo hizo una radiografía insuperable, para ir las depositando en órganos sí del Estado pero no dependientes del gobierno.

No hay prácticamente ningún órgano constitucional autónomo –y aquí excluyo a mi alma mater, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cuya historia se explica centenariamente por sí misma: la UNAM ha sido clave, no es casual que estemos aquí, el simbolismo no es menor– cuyas funciones no vengan del Ejecutivo; y todas fueron sustraídas del propio Ejecutivo como una lógica de erosionar

---

\* Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral.

ese presidencialismo que poco o nada era democrático, precisamente en la lógica de ir construyendo una sociedad democrática.

Nuestro sistema democrático sin duda tiene muchísimos pendientes; el ejemplo probablemente más palpable, más plástico en estos días, es la velocidad diferente con la que el proceso de democratización se dio en los distintos ámbitos que se requerían transformar. El proceso de transformación comenzó en la que probablemente era la primera y más necesaria ruta, la electoral; 27 años después estamos apenas discutiendo y tratando de instrumentar un sistema para combatir la corrupción. La rendición de cuentas, en donde la transparencia tiene un componente fundamental, constituye un pilar indispensable y está apenas, insisto, en fase de construcción. Esto sencillamente para señalar que el proceso de construcción democrática está todavía lejos de poder afirmarse o concluir.

Éstos son malos tiempos para la política, malos tiempos para las instituciones y malos tiempos, hay que decirlo, para la democracia. No es un fenómeno estrictamente mexicano, es un fenómeno global; pero en el caso mexicano evidencia una paradoja que en pocos otros lados es tan dramática. Me parece que ningún otro país en América Latina por lo menos, y probablemente en el mundo, ha hecho en los últimos 30 años una inversión en su democratización como la ha hecho México. Y no hablo de una inversión sólo en términos materiales, en términos presupuestales, en términos económicos, que es evidente; hablo también de una inversión en términos de una apuesta política como la que, insisto, en las últimas tres décadas se ha venido articulando en el país. Y sin embargo, si observamos de manera comparativa el estado de nuestra democracia en términos del humor público, México es uno de los países de América Latina –en 2015 éramos el primero, hoy ya fuimos superados por Haití y Guatemala– donde la ciudadanía tiene una mayor insatisfacción con su democracia. No es una paradoja menor.

Hoy la desconfianza parece ser la palabra de orden en la sociedad mexicana respecto de todo lo que sea o que huela a público, respecto de todo lo que sea o huela a política, respecto de todo lo que sea o huela a instituciones. Nunca antes en la historia la desconfianza respecto de las instituciones del Estado había alcanzado los niveles que hoy tiene. Me parece que esto requiere de un análisis en términos de su explicación, aunque no creo que sea muy complicado concluir que esa desconfianza en realidad es el resultado de la conjunción de los que –parafraseando a don Andrés Molina Enríquez– hoy son nuestros

grandes problemas nacionales. Se trata de problemas estructurales que aquejan a todos los ámbitos de la vida social, incluido el electoral en el que nos movemos, incluido el de los derechos humanos, incluido el de la transparencia, incluido lamentablemente el de la educación. Se trata de la pobreza, de la desigualdad, de la corrupción, de la impunidad que la alimenta, y de la inseguridad que afecta y erosiona cotidianamente el tejido social. La conjunción de estos grandes problemas estructurales constituye un peligroso caldo de cultivo del que se alimentan el descontento, el enojo y la desconfianza.

Los OPA no somos ajenos a esa oleada de desconfianza que inunda y corrompe todo; estamos directamente involucrados. Lo que ha ocurrido en las semanas pasadas, a propósito del intenso debate postelectoral luego de la jornada que en cuatro estados implicó la renovación de poderes, es un buen ejemplo –las elecciones no se han acabado, falta la fiscalización y falta su calificación por los tribunales– de cómo ese descontento, cómo esa insatisfacción, cómo ese enojo pueden constituirse en un elemento de peligro para la estabilidad y la gobernabilidad democrática.

Y con esto no pretendo eludir o deslindar las responsabilidades que eventualmente los órganos electorales hayamos tenido en esas elecciones. Justamente en esas semanas el Instituto Nacional Electoral (INE) ha estado haciendo un proceso de revisión y análisis de lo ocurrido, traducido en una serie de informes públicos que se han venido presentando desde la semana pasada para explicar por qué algunas instituciones de la ruta electoral, como el conteo rápido o el Programa de Resultados Electorales Preliminares en Coahuila, tuvieron un comportamiento atípico. Es importantísimo, sobre todo de cara a 2018, que este ejercicio de análisis, de explicación pública y, también hay que decirlo, de autocrítica y de aprendizaje institucional se realice. Sin embargo, insisto, lo que ha caracterizado el debate público en estos días es un enojo que no podemos obviar; es el resultado de esa desconfianza. Como ningún otro órgano del Estado, los OPA vivimos y dependemos de la confianza. Los organismos locales de protección de los derechos humanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) –que no tienen mecanismos vinculantes para poder ejercer su trabajo–, precisamente dependen de la confianza pública para poder darle fuerza a las recomendaciones que en defensa de los derechos realizan. El Instituto Nacional de Transparencia, más allá de las atribuciones, de las fortalezas, de los mecanismos vinculantes de los que dispone, es una

institución que depende al final del día de la confianza pública. Y no hablo de los organismos electorales; de la confianza en los organismos electorales depende ineludiblemente la confianza en los resultados de las elecciones que éstos organizan, y de esa confianza depende la legitimidad de los gobiernos democráticos.

No podemos no preocuparnos frente a la crisis de confianza que aqueja a las instituciones del Estado y que involucra también a los OPA. No se puede, en una lógica de conformismo o autocomplacencia, señalar por ejemplo que dentro de los organismos del Estado los OPA no estamos tan mal; ya sabemos que en cuanto a confianza, después de las universidades, el Ejército y la CNDH, está el INE. No estamos tan mal si nos comparamos con el Congreso, los partidos, las instituciones del gobierno, etc. Pero decía, como ninguna otra instancia del Estado, nosotros dependemos de la confianza pública; y tenemos que asumir que, de cara a los desafíos del futuro, esta desconfianza representa probablemente el principal desafío que tenemos que enfrentar.

Se trata de momentos muy delicados de la vida pública porque esa erosión de la confianza abre la vía para la erosión también de la institucionalidad democrática. Vivimos tiempos en los que, como nunca antes, cobrando conciencia de los problemas, haciendo una humilde autocrítica de lo que eventualmente hemos hecho mal y tenemos que corregir, pasa la defensa de la vía democrática como la única vía inventada por el hombre como un mecanismo civilizatorio que permite procesar las diferencias naturales del pluralismo y resolver pacíficamente las controversias. Democracia no significa ausencia de conflicto, no significa ausencia de diferencias, no significa ausencia de controversias; democracia significa la existencia de cauces institucionales para que pacíficamente éstas se resuelvan y la convivencia en clave democrática pueda recrearse.

Nos enfrentamos el próximo año –perdón por el énfasis en lo electoral, pero el electoral es el piso en el que el resto de los niveles de la democracia se sustentan– al mayor desafío en términos electorales de la historia de nuestro país: nunca antes se han renovado tantos cargos de elección popular como ocurrirá el 1 de julio de 2018. Estamos hablando de más de 3 300 cargos en el nivel federal y en el nivel local que estarán en disputa en las urnas. Hasta ahora la elección en donde la carga política, por el número de cargos en disputa, había sido la más grande fue la de 2015, con 2 190 cargos. La sobrepasaremos por más de 1 000 cargos que estarán en disputa en las urnas. A partir de sep-

tiembre, con el arranque formal del proceso electoral, la vida pública comenzará a orbitar como nunca en torno a las elecciones. Me temo que todo lo que haga la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, lo que haga el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo que hagan el resto de los órganos constitucionales autónomos empezará a ser leído en la clave política: las elecciones constituyen un pivote en torno al cual inevitablemente en democracia orbita la vida pública.

En efecto, hay una crítica en torno a las instituciones electorales, pero también hay una fortaleza que tenemos que reivindicar de ellas. Hay una fortaleza de los OPA que, como lo decía Francisco Acuña, pasa en términos de su robustez y fortaleza por la defensa de la autonomía. Como nunca antes estamos llamados a demostrar a la ciudadanía que el concepto de autonomía que define nuestra esencia institucional efectivamente es practicado y defendido en un contexto en el que todos van a querer darle una lectura política a las decisiones que tomemos.

Hay suficiente robustez institucional, pero no basta con señalarlo en términos de autocomplacencia. Estoy convencido de que el INE está suficientemente consolidado para poder enfrentar el desafío de las urnas en 2018; no obstante no basta con ello, tenemos que cobrar conciencia de que la defensa de la autonomía y sobre todo la reconstrucción de la confianza son fundamentales para encarar los desafíos que tenemos en el futuro.

El Informe país, del que se sustenta por cierto la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Encívica), revela probablemente con el dato más dramático el desafío que tenemos enfrente: 72% de las y los ciudadanos mexicanos consideran que no se puede confiar en prácticamente nadie fuera del círculo familiar. La desconfianza no es un problema nada más respecto de lo público; la desconfianza constituye la gota que mina y erosiona el tejido social en todas sus dimensiones. Es en ese contexto en el que nosotros estamos como nunca necesitados de reconstruir la confianza pública en torno a nuestro trabajo. Reconstruir la confianza es fundamental, y me parece que eso –este Congreso es el espacio privilegiado para poder reflexionar sobre este punto– pasa por lo menos por dos ejes fundamentales.

El primero es el que tiene que ver con la necesidad de desplegar como nunca antes una capacidad pedagógica, una capacidad explicativa para que, en una sociedad que desconfía, puedan sembrarse los elementos de entendimiento de lo que hacemos, de las razones por las

que lo hacemos, y sobre todo puedan diluirse las expectativas de lo que no podemos hacer. El tema no es sencillo; el enojo que se alimenta de la pobreza, de la desigualdad, de la corrupción, de la impunidad, de la inseguridad, de nuestros grandes problemas nacionales y de los problemas estructurales en muchas ocasiones se traduce en una demanda para que resolvamos temas que no podemos nosotros resolver y que son el resultado, debo decirlo, de políticas públicas fallidas.

La pobreza no ha disminuido, la desigualdad se ha incrementado, la sensación de corrupción aumenta todos los días y los corruptos no están en la cárcel, la inseguridad es vista cada vez más como algo cotidiano con lo que hay que ineludiblemente vivir. La indolencia y la postración de una sociedad frente a estos problemas es lo peor que podemos asumir. En fin, nosotros no podemos desde los órganos constitucionales autónomos revertir estos problemas, mas tenemos que explicar por qué, tenemos que explicar cuál es el cauce y tenemos que generar una sociedad que a partir de la exigencia demande ante las instancias competentes el cambio, la inversión de ruta en políticas que no han dado los resultados que necesitamos y eso es el siguiente gran eje. El primero, insisto, es la necesidad de desplegar esa vocación pedagógica que hasta ahora ha sido evidentemente insuficiente.

El segundo, decía, es tratar de remontar esa crisis de confianza desde abajo. No podemos permitirnos construir confianza desde arriba. Somos responsables, sin lugar a dudas, de las decisiones que nosotros tomamos; pero es indispensable empujar el cambio de una cultura política, de una cultura cívica, lo que solamente puede lograrse si miramos lejos, es decir tratando de construir una política pública en esta materia de largo aliento, de largo plazo, siendo consistentes en ella, pero sobre todo involucrándonos en eso que es indispensable para una democracia: multiplicar los espacios y las vías de la participación ciudadana. Y no estoy hablando sólo de la vía electoral; la Enccívica es justamente no digo la solución pero sí una ruta para avanzar en ese sentido. Es una propuesta que formulamos desde el INE, sí, pero más en un plano de provocación: los autores de la Enccívica somos todos los órganos constitucionales autónomos aquí reunidos y también los que no están. La construcción de la cultura cívica solamente puede hacerse desde una perspectiva holística en la que todos asumamos que tenemos una responsabilidad. Los tiempos en los que la *educación cívica* se impartía como materia aislada quedaron rebasados. Por cierto, el cambio de *educación* a *cultura* tiene un propósito incluso lógico: la edu-

cación naturalmente cae desde lo alto, es algo que se enseña; la cultura cívica se construye desde abajo y nos involucra a todos.

Bueno, desde el INE hemos empujado dicha estrategia que se centra en tres grandes ejes:

- La verdad, es decir la necesidad de información que nosotros mismos tenemos que generar para la discusión.
- El diálogo, segundo gran eje, que se realice de manera informada y lo más franca posible en tiempos de posverdad; esto es indispensable.
- Y finalmente la exigencia. Somos una sociedad que exige poco; los cauces legales, los cauces jurídicos y el ejercicio de los propios derechos marcan la pauta para que los ciudadanos no solamente exijamos a las instituciones, lo que es indispensable, sino que también nos exijamos a nosotros mismos.

En fin, asumo que la Enciclopedia es –y agradezco mucho la oportunidad de que en este Congreso el tema de la cultura cívica forme parte central de las reflexiones– la mejor ruta para tratar de revertir esa desconfianza que erosiona y lastima todo.

Creo que me he extendido demasiado y me han encomendado el honroso deber de declarar la inauguración de este evento, y la verdad no soy muy proclive a las formas. Simple y sencillamente, siendo las 10:23 horas del 29 de junio de 2017, permítanme declarar inaugurados formalmente los trabajos de este Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Gracias.







CULTURA CÍVICA



## Relatoría de la primera conferencia magistral

*Leticia Martínez Cuervo\**  
*y Jorge Valencia Bautista\*\**

El objetivo de la presentación consistió en compartir la nueva Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Enccívica) del Instituto Nacional Electoral (INE), cuyo esfuerzo de elaboración proviene de diversos actores de la academia y a partir de un diagnóstico elaborado en 2013. La estructura de la presentación se desarrolló a partir de tres puntos: una idea general sobre de dónde proviene y en qué consiste la estrategia, acciones que ya se están implementando desde el INE y acciones donde se pueden sumar los actores interesados, incluida la ciudadanía.

Sobre el contexto de desarrollo se evidenció que la promoción de la cultura cívica no es una tarea nueva, pues desde la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) ya se hacían trabajos en la materia en la promoción de los valores de la democracia. El esfuerzo del IFE se centró en divulgar valores y su práctica con base en conferencias magisteriales de las que se editaban y divulgaban materiales de forma elemental.

A partir de 2003 se desarrollaron planes trianuales de acción para difundir dichos valores; y en 2005 se construyó el primer Programa Estratégico de Educación Cívica por cinco años, con intentos cualitativos por mejorar las estrategias previas, pero desarticulados en estrategias de gran aliento porque intentaba promover en la ciudadanía el entorno democrático desde el empoderamiento ciudadano y sus proyectos.

En 2011, con la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de México, conocida como ENEC, se aumentó el desarrollo de competencias de la población. En ese contexto se realizó la evaluación

---

\* Educadora en la Dirección Ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos (DEEDH) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

\*\* Analista en la DEEDH de la CDHDF.

detallada de cuál es la situación en torno a la calidad de la ciudadanía en el país, de lo cual surgió en 2013 un gran diagnóstico para generar un informe ciudad y país sobre la calidad de la ciudadanía. A partir de la aplicación de 11 000 encuestas coordinadas por el Colegio de México se encontraron ciertos fallos en la democracia.

Uno es la *poca cultura de la legalidad* que hay en el país; 4% de los mexicanos percibe que se respetan mucho las leyes en México, 37% cree que se respetan poco y 29% considera que se respetan nada. En resumen, se concluye que somos una cultura de poco aprecio al Estado de derecho.

Sobre la *asociación y participación política* se encontró poca participación ciudadana. El ámbito religioso es el que más convoca, con 12.4%; 3.9% se organiza en temas ambientales; 4.8% en organizaciones vecinales; 45.76% de las y los mexicanos no está en asociaciones; 23.48% participa en alguna asociación, y 15% en dos asociaciones. Conforme aumenta el número de asociaciones de participación disminuye el número de mexicanos que participan.

Un tercer elemento analizado es la *desconfianza entre los ciudadanos*. Uno de cada cuatro mexicanos considera que vive en un régimen autoritario. Se necesita insistir en ser un país de genuinos demócratas que practiquemos la democracia y que hay confianza de los ciudadanos hacia las instituciones. Sin embargo, 70% no confía en sus vecinos, es un cáncer de la democracia; sin confianza no hay organización y sin organización no hay transformación. El valor de la confianza es fundamental para la participación en asuntos públicos.

El sistema de representación política de menor confianza son los partidos políticos, luego los sindicatos y posteriormente los policías y los jueces. Se reflexiona que son instituciones con mucha desconfianza y de mucho impacto para el ejercicio de los derechos humanos.

En 2017 se concretó la Enciclopedia, a la cual diversos actores han considerado ambiciosa porque los retos son estructurales. Sin embargo, el INE considera que necesitaban soñar con posicionar este tema en todo el país. Ésa es su persistencia hoy.

La estrategia se formuló por académicos reconocidos; el INE la aprobó desde su Consejo, pero el diseño, alcance y potencialidad del instrumento es de los académicos. El plan de acción es generado por el INE para los mexicanos y para las instituciones.

Los ideales a los que se aspira en la Enciclopedia se estructuran en tres ejes -generar más verdad en asuntos públicos, que haya más diálogo

sobre los asuntos públicos y que exista más exigencia sobre los asuntos públicos– y en ocho líneas de acción que cada año se revisarán y podrán modificarse; por ejemplo difusión, promoción y ejercicio responsable de los derechos humanos se encuentran en el eje de verdad, para que en la medida en que se conozcan mejor los instrumentos de protección de derechos humanos se tenga más acción en su defensa. Otro ejemplo es la promoción de participación ciudadana para resolver problemas sociales como exigencia de la ciudadanía en torno a sus derechos.



## Relatoría del primer panel de especialistas

*Hortensia Robles Valadez\**  
*y César Ángel Gutiérrez Balderrama\*\**

En el primer panel de especialistas se contó con la participación de José Luis Gutiérrez Espíndola, director general de Difusión y Fomento de la Cultura de la Evaluación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); María Patricia Kurczyn Villalobos, comisionada del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai); Marco Antonio Baños Martínez, comisionado del Inai; y Armando Hernández Cruz, magistrado presidente del Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX), quienes de manera general convergieron en que la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Enccívica) es un mecanismo de empoderamiento ciudadano.

*José Luis Gutiérrez Espíndola*

Durante su intervención, Gutiérrez Espíndola señaló que la Enccívica identifica un gran problema público: la debilidad de la cultura democrática, que se vincula con la ciudadanía y los procesos de toma de decisiones sobre la vida pública. Esta debilidad deriva de la proliferación del abuso de poder, la corrupción y el descrédito de la política, los políticos y las instituciones públicas. Hay un proceso de degradación social debido a que hay personas que utilizan el poder público en su beneficio.

El tema central de su ponencia fue el desarrollo del empoderamiento de la sociedad. Señaló que los organismos públicos autónomos deben

---

\* Visitadora adjunta de apoyo de seguimiento en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

\*\* Jefe de Departamento de Atención a Visitadurías de la CDHDF.

impulsar la Enciclopedia, entendida como un mecanismo de empoderamiento ciudadano.

Para poder enfrentar este fenómeno se necesita que se involucren también los medios de comunicación y protagónicamente el Estado; se requiere de un trabajo articulado, es decir que se necesita de una verdadera política pública en materia de educación cívica y formación ciudadana para empoderar a la gente con la finalidad de que haya apropiación ciudadana y una democracia mínimamente funcional.

*María Patricia Kurczyn Villalobos*

En su oportunidad, Kurczyn Villalobos agudizó sobre el importante tema de la confianza, vista desde sus diversas definiciones. Especialmente se refirió a la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, que debe crearse e inculcarse desde la niñez, para lo cual el proceso de comunicación es crucial, desde el seno familiar hasta el aula escolar, toda vez que hasta la fecha no existe una auténtica cultura de la verdad y la legalidad, es decir una cultura en donde la ciudadanía toda en su conjunto como sociedad se circunscriba al cumplimiento cabal de la ley.

Señaló que para fomentar la cultura de la verdad y la legalidad, esto es una cultura cívica, deben intervenir todos los actores de la sociedad, entre ellos los medios de comunicación, que son un elemento fundamental en la difusión de las ideas.

Puntualizó que en el caso del Inai, se apuntará a transparentar la actuación gubernamental y con ello se apuesta a regresar la confianza en las instituciones. Asimismo, comentó que la rendición de cuentas tiene como objetivo que la ciudadanía vuelva a tener confianza en sus instituciones mediante la fiscalización del trabajo público y los gobernantes.

Finalmente, agregó que la confianza se debe construir bajo tres ejes fundamentales: el valor de la verdad, el diálogo y la exigencia (transparencia y rendición de cuentas).

*Marco Antonio Baños Martínez*

Durante su intervención Baños Martínez puntualizó que el Estado debe abatir la desconfianza de los ciudadanos mediante el ejercicio de



sus derechos humanos y la existencia de políticas públicas afirmativas; esto es construir una cultura cívica y encontrar mecanismos para que los ciudadanos exijan la rendición de cuentas, puesto que existe una cultura democrática sumamente debilitada por parte de los organismos públicos y también por parte de los ciudadanos.

Enfatizó que se deben encontrar más y mejores mecanismos para que los ciudadanos exijan la rendición de cuentas a los entes públicos, como lo es el caso de un instrumento privilegiado de exigencia total, y para que las instituciones públicas coloquen la información vía internet de acuerdo con la ley de transparencia.

A su vez, evidenció la necesidad de contar con un esquema para que los ciudadanos ejerzan el poder de la transparencia, así como construir indicadores para las instituciones públicas y medir tanto la transparencia como la rendición de cuentas, ya que la incredulidad de los ciudadanos respecto de las instituciones se debe en gran medida a la falta de cumplimiento de estos dos elementos fundamentales en una democracia. Por ello fue muy enfático en que el Estado debe ser capaz de sentarse frente al ciudadano con el fin de rendir cuentas con transparencia y legalidad.

### *Armando Hernández Cruz*

En su participación Hernández Cruz indicó que se debe promover la cultura de la paz y *noviolencia* para la resolución efectiva de conflictos. Puntualizó que la cultura cívica podría ayudar a mejorar la convivencia armónica para la reconstrucción del tejido social.

Sostuvo que existe una gran desconfianza entre los propios miembros de la sociedad, por lo cual las relaciones interpersonales deben mejorar. Para solucionar esta problemática se ha de incidir en la cultura cívica para la recomposición del tejido social, es decir que se debe contar con una sociedad organizada y una convivencia armónica, considerando no sólo las relaciones entre el Estado y el ciudadano sino también entre los propios ciudadanos.

Por otra parte, señaló que no hay cultura del cumplimiento de la ley, es decir que no existe una verdadera cultura de la legalidad, lo cual constituye una labor pendiente de los organismos públicos.

Coincidió con los demás ponentes que lo antecedieron con relación a que los componentes de la cultura cívica son la rendición de

cuentas, la transparencia, la participación ciudadana y la difusión de estos valores democráticos.

Para cerrar su participación comentó que uno de los objetivos de la Enciclopedia es desterrar del país la corrupción, la desigualdad, la impunidad y la discriminación que existen y no permiten el avance social, y que además desmotivan la participación ciudadana.

## Conferencia magistral Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023

*José Roberto Ruiz Saldaña \**

Para mí es una espléndida oportunidad de poderles contar, de poder tener esta presentación con distinguidos actores de la vida pública en el país, desde instituciones autónomas, y sobre todo la oportunidad de compartirles directamente de viva voz el tema que hoy por hoy nos tiene muy entusiasmados en el Instituto Nacional Electoral (INE) como es nuestra nueva Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Encívica).

Yo quiero darles una idea de dónde proviene este esfuerzo, poner el contexto de esta participación que tiene el INE en esta materia de cultura cívica para el país, pero también darles un bosquejo muy general de en qué consiste nuestra estrategia y sobre todo qué tipo de cosas ya estamos haciendo y a las cuales por supuesto los invitamos a sumarse.

Yo les puedo compartir, comentar, que evidentemente no es una tarea nueva la que estamos realizando en promoción de la cultura cívica; desde la creación del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) ya se hicieron esfuerzos en la materia, por ejemplo desde que se formó en 1991 la institución se empezaron a promover los valores de la democracia, pero eran intentos solamente con esa naturaleza, conferencias magistrales que después se imprimían o se editaban y se hacía una labor de divulgación de éstas; obviamente era un esfuerzo muy preliminar, muy elemental en la materia. Posteriormente se hicieron esfuerzos para ya tener un plan trienal.

Yo quiero decirles que –bueno, estaba avanzando una proyección ahí, ciertamente no allá. Vamos a ver si se regulariza la posibilidad de que vayan viendo ustedes unas gráficas, unas imágenes que les he pre-

---

\* Consejero electoral del Instituto Nacional Electoral.

parado— en 2001-2003, por ejemplo, hicimos un plan trienal de educación cívica en el entonces IFE que en realidad seguía en la misma idea de tener un esfuerzo por divulgar los valores y la práctica de dichos valores de la democracia. Posteriormente, en 2005 por primera ocasión se acudió ya a un programa estratégico de educación cívica de forma quinquenal, de 2005 a 2010; pero si bien aquí hubo un intento cualitativo por mejorar, también era un esfuerzo todavía desarticulado, poco organizado en cuanto a estrategia de gran aliento. ¿Por qué? Porque en realidad este programa quinquenal se llamaba de forma breve Programa Estratégico de Educación Cívica (PEEC), pues tenía un enfoque de competencias en el ciudadano; es en el contexto en el que se intentaban promover entre los mexicanos y las mexicanas habilidades para hacer ejercicios de transparencia, para participar en proyectos financiados, para empoderar a las mujeres, etcétera.

Por supuesto la experiencia iba ya acumulándose y en 2011, a propósito de la necesidad de una nueva estrategia llamada Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México, mejor conocida como ENEC, se hizo todavía un énfasis en la necesidad de crear competencias entre las y los mexicanos, pues en ese contexto en el transcurso de la vigencia de la ENEC seguramente ustedes han escuchado o saben que se mandó a hacer un gran estudio sobre la calidad de la ciudadanía en el país.

Necesitábamos tener una nueva estrategia. En prácticamente 2014-2015, al terminar la anterior estrategia, pues necesitábamos tener una idea mayor o más detallada y elaborada de cuál es la situación en torno a la calidad de la ciudadanía en el país. Si necesitábamos una gran estrategia necesitábamos a su vez un gran diagnóstico; afortunadamente ese estudio se hizo en 2013, es el llamado *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, un estudio muy grande, muy profundo y muy demoledor en sus resultados.

Fueron 11 000 encuestas y el esfuerzo estuvo coordinado por El Colegio de México. Yo quiero decirles a grandes rasgos que en ese estudio se encontraron lo que yo llamo ciertos *cánceres* de nuestra democracia que, por supuesto, son los grandes temas en los que nos tenemos que poner a trabajar. Uno de ellos es lamentablemente la poca cultura de la legalidad que hay en el país. Está el dato contundente de que 4% de las y los mexicanos cree, percibe que se respetan mucho las leyes en el país; en cambio, en contrapartida, 37% de los mexicanos y las mexicanas cree que se respetan poco las leyes en México, y 29% cree que se respe-

tan nada. En resumen somos lamentablemente, aunque duela decirlo, una cultura o una sociedad de poco aprecio al Estado de derecho.

También, lo que hayamos en este Informe país fue una baja asociación y participación política. La asociación que más reúne a los mexicanos es la asociación religiosa; en cambio, organizaciones ambientales o vecinales, que tienen una gran capacidad de transformación de nuestro entorno y de nuestras comunidades, no tienen un gran porcentaje; de hecho son las que menos porcentaje de participación tienen. En el caso de la ambiental, 3.9% de las y los mexicanos está en ese tipo de asociaciones; o en la organización vecinal, 4.8%. En cambio la religiosa, 12.4%; tres veces más en términos generales.

Otra forma de ver ese déficit de la asociación... y miren que este tema es importante, el que los mexicanos y las mexicanas estemos asociados; porque si hay capacidad de organizarse hay más fuerza social para empujar los cambios y las transformaciones que necesitamos, si estamos divididos y somos una sociedad atomizada pues no tenemos el suficiente peso al momento de reivindicar nuestros derechos y las transformaciones. Pues miren, 45.76% –es decir casi 50% de las mexicanas y los mexicanos– no está en ningún tipo de asociación, en cero asociaciones; 2.58% acaso está en una asociación; 15%, en números cerrados, está en dos asociaciones; y así como vayamos aumentando el número de asociaciones así irá disminuyendo el porcentaje de mexicanos que pertenecen a ellas. En resumen, es un déficit que tenemos no sólo en Estado de derecho sino también en asociación y participación política.

También el Informe país revela que uno de cada cuatro mexicanos todavía concibe vivir en un régimen autoritario, es un lujo que no nos podemos dar. Es cierto que la democracia es perfectible, que debemos cuestionarla y debemos criticarla, pero lo que no podemos hacer es despreciarla por completo. En conclusión, necesitamos insistir en que debemos ser un país de genuinos demócratas que creamos y practiquemos la democracia.

Otra vertiente de los hallazgos del Informe país que –reitero, era necesario conocer en qué punto estábamos parados para partir de ahí e intentar hacer una estrategia de cultura cívica más ambiciosa, era evidentemente conocer la realidad del país a lo largo y ancho de nuestro país– les decía, la última vertiente es la gran desconfianza que hay entre los ciudadanos y de los ciudadanos hacia sus autoridades o instituciones. ¿Por qué? Porque 70% de nosotros no confía ni en su vecino, para ponerlo en esos términos; es decir, no se acercan, no dialogan y

no intentan hacer política con extraños. ¿Por qué? Porque de entrada se desconfía del extraño, ése es un cáncer yo lo llamaría también de nuestra democracia porque, vuelvo al punto, sin confianza no hay organización, sin organización no hay transformación; es el valor de la confianza el que está ahí determinando el grado de participación incluso en los asuntos públicos.

Pues bien, en la cúspide de la democracia, lamentablemente, de los ciudadanos hacia las instituciones pues está el sistema de representación política, que son en resumen los diputados y los partidos políticos; abajo de ellos están en el nivel de desconfianza los sindicatos y posteriormente las policías y los jueces. No se trata de ver quién está peor, en concreto lo que quiero decir es que debe preocuparnos que dos sistemas para la mayor trascendencia de nuestras vidas como ciudadanos, como es el sistema de representación política y como es el sistema de administración de justicia, estén precisamente en esa cúspide de la desconfianza. Son sistemas que tienen mucha relevancia con nuestros derechos que ejercemos cotidianamente, y que evidentemente se revela ahí una divergencia entre el ser y el deber ser.

Pues bien, en ese contexto es que en 2017 estamos estrenando una Estrategia Nacional de Cultura Cívica, una estrategia que muchos han sostenido que es ambiciosa pero yo creo que no podría ser de otra forma, porque el déficit es muy grande, porque los retos son estructurales, porque necesitábamos soñar con posicionar este tema en todo el país y en esa persistencia hoy por hoy estamos.

Yo quiero decirles que esta estrategia llamada Enccívica nos la formularon académicos reconocidos, entre ellos Mauricio Merino; y si bien la aprobó el INE a través de su Consejo General, no es un documento exclusivo del INE. Para empezar reconocemos la autoría conceptual, el diseño, el alcance y la potencialidad del instrumento a estos académicos, pero por otra parte también reconocemos que este plan de acción no es sólo del INE; es generado del INE para la sociedad, para los mexicanos, para las instituciones.

Yo quiero decirles que la Enccívica tiene tres grandes ideas fuerza, por llamarlo así, tres grandes conceptos con un contenido ético político fuerte, por cierto, que son los ideales a los que se aspira; y en resumidas cuentas estos tres conceptos tienen que ver con generar más verdad sobre los asuntos públicos en nuestro país, que haya más diálogo en relación con ellos y que exista más exigencia al respecto.

Ésos son los tres ejes, verdad, diálogo y exigencia, que está proponiendo la Enciclopedia; las formas de contribuir a lograrlo pueden ser diversas. La Enciclopedia nos propone ocho líneas de acción –que evidentemente no sería aquí el momento para poder entrar al detalle de cada una de ellas. Yo les invito a que puedan conocer el documento y puedan cuestionarlo por supuesto. Cada año lo vamos a ir mejorando o lo vamos ir revisando de modo que vamos a recibir las propuestas de modificación que sean pertinentes–; esas líneas de acción obviamente están encuadradas en cada uno de estos tres ejes: verdad, dialogo y exigencia. Dependiendo el eje pues será el tipo de línea de acción; por ejemplo difusión, promoción, conocimiento y ejercicio responsable de los derechos humanos se han vinculado al eje de verdad. Si se conocen más los derechos humanos, los mecanismos e instrumentos para reivindicarlos y protegerlos estaremos teniendo mayor información para la vida pública y para la intervención en ésta. O por ejemplo promoción de la incidencia de la ciudadanía en la solución de problemas públicos tiene que ver directamente con el eje de exigencia, es decir que estamos deseosos de que mexicanas y mexicanos, desde el sector privado, social y público, puedan decidirse ellos mismos qué programas y qué acciones emprender que sean concretos, que no tengan grandes pretensiones que se pierdan en los intentos para que podamos entre todos los participantes de la Enciclopedia ir generando sinergias.

¿Qué quiero decir en resumen? Que estamos invitando a la sociedad y a las instituciones para que desde las trincheras en las que participa cada quien se puedan sumar a la Enciclopedia. No podemos nosotros como INE ordenarle a alguien que haga un programa o alguna acción; se trata de alinear todos los esfuerzos que cada uno de nosotros hacemos en este marco de la Enciclopedia, y por supuesto convenir si es que necesitamos trabajar conjuntamente.

Yo quiero decirles además que a propósito de la Enciclopedia se están realizando diálogos en el país, al momento en 26 estados –seguramente ustedes que vienen de alguna de las entidades federativas han escuchado o han sido invitados a participar en estos diálogos para una cultura cívica–, porque si otro de los ejes es precisamente generar más diálogo en nuestro país –ya que hablamos poco los mexicanos de los asuntos públicos– pues evidentemente el INE ha hecho un esfuerzo este año y lo seguirá haciendo los próximos meses para que tal cual nos reunamos distintas personas, no importa la procedencia, los ciudadanos en general por supuesto para que de forma horizontal empecemos

a hablar del propio déficit de la cultura cívica, y a partir del primer ejercicio de diálogo podamos ponernos de acuerdo en que otro tema más pueda ser objeto de diálogo en alguna futura sesión.

En resumen, yo creo que los académicos que nos propusieron en esta Enciclopedia no están tan errados al insistir en que necesitamos recrear más la conversación –vuelvo a decir– y el diálogo sobre los asuntos públicos. Si nosotros nos observamos con otros tipos de sociedades, por supuesto que no hablamos –y me refiero al mexicano promedio– de forma espontánea de los asuntos públicos; estamos comunicándonos siempre los mismos. Y lo digo autocriticamente, qué bueno que se hace este tipo de ejercicios entre distintos órganos autónomos del país, porque regularmente con quien habla el INE es con la familia electoral. Hacemos eventos, presentamos nuestros problemas o reflexiones al respecto, pero con la familia electoral; y seguramente a ustedes les pasa igual, dependiendo del tema en el que están.

Necesitamos crear una cultura del diálogo en el ciudadano promedio. Yo recuerdo claramente, cuando hacía la última parte de mi investigación en Turín, Italia, de mi tesis doctoral, cómo el italiano promedio se pone a dialogar en la calle con gente que luego ni conoce o en el transporte público de los asuntos políticos del país, y no sólo para dialogar en un sentido trivial sino con el afán de proponer o hacer cosas. Entonces ese tipo de prácticas por supuesto que revelan ya un grado de desarrollo en la sociedad que es al que debemos aspirar. Y yo les diría que si tienen la oportunidad por supuesto participen, acudan a esos diálogos que seguirán siendo convocados por el INE para que podamos generar estas sinergias positivas para nuestro país de la cultura del diálogo.

Bien, otra de las actividades que estamos realizando en el INE, que es una diferencia cualitativa –diría yo– sobre las anteriores estrategias, es un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación. En resumen, por primera vez en el país vamos a tener la oportunidad de ir registrando en un sistema informático todo lo que se haga en materia de cultura cívica, de modo que podremos saber quién hace qué, dónde, cuándo, con quiénes, con qué recursos y con qué impacto; y de forma que evaluaremos hacia quiénes estuvieron dirigidos esos eventos, programas, acciones y foros en materia de cultura cívica. No sólo se va a ir reportando al INE lo que se haga, sino que necesitamos que todas las instituciones, todas las personas en el país que hagan algo por la educación cívica lo reporten para después irlo midiendo. Si en algún



lugar no se está haciendo nada ahí lo vamos a poder ver; si un sector de la población no está siendo suficientemente atendido, ahí lo vamos a poder ir viendo. Me parece que también es un acierto para esta estrategia que podamos tener instrumentado por primera vez un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación que, por cierto, desde este mes comenzó a operar.

Y finalmente reiterarles la invitación a la elaboración o suscripciones de convenios. La mejor manera, creo yo, de poder concretar acciones o programas en pro de la cultura cívica en el país va a ser a través de convenios. Ya celebramos con los llamados OPLE (organismos públicos locales electorales) uno general; estamos por firmar otros específicos y también por supuesto estamos interesados en suscribir convenios con otras distintas autoridades, no sólo las electorales, para cualquier tipo de actividad. La realidad es que el contenido de estos convenios puede ser tan amplio como nuestra imaginación y nuestra voluntad institucional lleguen, de ahí que no están circunscritos a ciertos temas, acciones o programas en específico.

Yo quiero agradecerles su valiosa atención, quiero disculparme porque no podamos tener un ejercicio ahorita de retroalimentación de preguntas y respuestas debido a que el evento se fue retrasando. Ya no me es posible poder prolongar mi participación en la parte proporcional, diría yo, de lo retrasado. Estaba yo contemplado a las 11:00 horas; tengo compromisos institucionales que seguir atendiendo, pero por supuesto que si tienen alguna pregunta o duda estaré encantado de poder tener comunicación con ustedes, mi correo electrónico –que si hubiera tenido que ver en una última diapositiva– es [joseroberto.ruiz](mailto:joseroberto.ruiz@ine.mx), vuelvo a repetir: [joseroberto.ruiz@ine.mx](mailto:joseroberto.ruiz@ine.mx). Y en redes sociales, Facebook: José Roberto Ruiz Saldaña; y también en Twitter: [@jose\\_roberto77](https://twitter.com/jose_roberto77).

Yo agradezco por supuesto también a los organizadores; y a todas y todos ustedes les deseo mucho éxito en este Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos del país, y les reitero que estoy a sus órdenes. Muchas gracias.



**12**   
**Congreso Nacional  
de Organismos**  
Públicos Autónomos de México

---

Ciudad de México / 2017

MESA DE REFLEXIÓN:  
MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CULTURA CÍVICA



## Relatoría de la mesa de reflexión

*Gabriel Aviles Morua\**  
*y Odilia Pérez Jiménez\*\**

La mesa de reflexión Medios de comunicación y cultura cívica, moderada por Héctor Pérez Pintor, secretario auxiliar de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, se llevó a cabo el 29 de junio de 2017 y contó con la participación de:

- Elba Jiménez Solares, doctora en Derechos Humanos en el Programa de Doctorado en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia Española y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Cuenta con 16 años de experiencia impartiendo cátedra en la licenciatura y posgrado de Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); es docente y capacitadora en el Instituto Nacional de Ciencias Penales y certificada por la Secretaría Técnica en Derechos Humanos, y además es académica en activo en la UNAM.
- Zaira Ortiz Cordero, licenciada en Comunicación Social por la Universidad Autónoma Metropolitana, campus Xochimilco; tiene estudios de maestría en Periodismo Político en la Escuela de Periodismo Carlos Septién García; y al momento del Congreso se desempeñaba como secretaria particular de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).
- Yunuhen Rangel Medina, licenciada en Periodismo; fue reportera, fotorreportera y coordinadora de Redes de Periodistas y Libertad de Expresión en Comunicación e Información de la Mujer,

---

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

\*\* Auditora adscrita a la Contraloría Interna de la CDHDF.

A. C. (CIMAC). Coordinó los dos primeros informes bianuales sobre violencia contra mujeres periodistas en dicha organización. Además es integrante de la Red Nacional de Periodistas y de la Red Internacional de Periodistas con Visión de Género, y forma parte de la Comisión de Denuncias de ambas redes. También es miembro de la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México, en donde llevó su registro nacional de agresiones contra defensoras de derechos humanos. Durante ocho años se ha especializado en el periodismo de género, derechos humanos y seguridad para periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Actualmente se desempeña como relatora por el Derecho a la Libertad de Expresión de la CDHDF.

Héctor Pérez Pintor, secretario auxiliar de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en su carácter de moderador dio inicio a los trabajos de esta mesa de reflexión, mencionando que es un tema fundamental el que ha venido trabajando ahora el Instituto Nacional Electoral (INE) en la cuestión de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Encívica). En cuanto a la importancia de la relación con los medios de comunicación y la cultura democrática, se refirió a lo planteado por Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del INE, en el sentido de que es un reto preocupante para todas y todos y una situación que se debe solventar, ya que los medios de comunicación juegan un papel fundamental no sólo en la divulgación de la Encívica sino también para sensibilizar y llevar a cabo una cultura democrática.

La primera participación en esta mesa de reflexión fue de Elba Jiménez Solares, académica de la UNAM, quien señaló que el tema de la cultura cívica no se puede separar de lo que son los derechos humanos. Asimismo, comentó que en su opinión la educación en derechos humanos debe ser el pilar y el punto de partida para empezar a elaborar un programa en donde se establezca una serie de principios en torno a los cuales ha de girar la cultura cívica.

Respecto del tema de los medios de comunicación, mencionó que éstos juegan un papel muy importante para la difusión, pero también para el proceso de conformación de la cultura cívica; y en la medida en que los medios de comunicación se rijan con base en principios de protección y respeto a los derechos humanos nosotros podremos empezar a trabajar de manera conjunta, sociedad civil organizada y el Estado.

Además apuntó que no podemos considerar al Estado como el único responsable y obligado, o que las instituciones gubernamentales son las únicas responsables de la protección a los derechos humanos y la formación de la cultura cívica, por lo que comentó que esto es un trabajo fundamental en donde se deben involucrar tanto a los particulares como a las sociedades civiles organizadas o las organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales, al igual que el Estado, ya que éste se encuentra rebasado y, en su opinión, no tiene ni va a tener en los próximos 10 años la capacidad de poder atender todas estas demandas que existen en el tema de derechos humanos, de ahí la necesidad de enfocarnos en un trabajo conjunto y comprometido, es decir un trabajo organizado entre la sociedad civil y el Estado.

Por otra parte, Jiménez Solares comentó que el involucramiento de los medios de comunicación va a ser fundamental, porque en la medida en que éstos se guíen por principios rectores en el tema de los derechos humanos van a ayudar en la delineación de lo que se espera de ellos y de lo que se entienda propiamente como cultura cívica.

Igualmente, indicó que la cultura cívica no es una cultura estándar que se pueda trasladar a todo el mundo. Ésta debe reflejar la idiosincrasia, la propia cultura, las tradiciones y la forma de ser de las personas, por lo que es importante escuchar a todas las voces de todos los que forman parte de la sociedad civil, expresando sus preocupaciones, necesidades e inquietudes para que el Estado considere dichas demandas y haga una especie de tamiz, que es la labor de estos foros que sirven para recoger todas las inquietudes y ver de qué manera se pueden incorporar, a través de un desarrollo, no sólo desde un punto de vista normativo o de la creación de normas jurídicas sino también mediante la creación de políticas públicas, toda vez que la norma jurídica, particularmente la que se refiere a los derechos humanos, no es una norma que por sí misma sea eficaz y eficiente. Se requiere de la colaboración de la sociedad civil organizada, por eso la importancia de que los medios de comunicación se comprometan y asuman el papel que en su momento les corresponda en la definición de los contenidos de la cultura cívica; y por otro lado, que el Estado sea un elemento fundamental para la definición de estas políticas públicas en el tema de la cultura cívica, así como en la regulación de la forma en que se desarrollen dichas acciones en el ámbito de los medios de comunicación.

Asimismo, comentó que los medios de comunicación también tienen como aspecto relevante el hecho de que en ellos se encuentran ex-

presados gran parte de los derechos humanos, los cuales se consideran indispensables para la conformación de un Estado de derecho, como sería la libertad de expresión. Amén de que los medios de comunicación no pueden existir o desarrollarse si no existe una libertad de expresión, de pensamiento y de prensa, también deben tutelar otros derechos como el de la integridad física, el respeto a la dignidad de las personas y a la imagen pública; y en este sentido los medios de comunicación poseen además un compromiso muy importante en la protección y el respeto a los derechos humanos.

Por último, Elba Jiménez concluyó diciendo que al hablar de medios de comunicación y cultura cívica debemos tomar conciencia de que es un trabajo conjunto, un trabajo de sociedad, un trabajo del Estado; y que tiene que estar enmarcado en lo que son todas las normas de derechos humanos, principalmente si ya tenemos una reforma constitucional del 10 de junio de 2011 que aún necesita ser desarrollada, pues no existen leyes reglamentarias suficientes. Por lo tanto es el momento en que nosotros podríamos, a partir de estos foros, recabar cuáles son esas demandas e inquietudes y empezar a aterrizarlas en un instrumento jurídico normativo y en políticas públicas que realmente nos sirvan y que sean además de gran apoyo para la sociedad.

La segunda ponente de esta mesa de reflexión fue Zaira Ortiz Cordero, entonces secretaria particular de la Presidencia de la CDHDF, quien dijo que su intervención estaría enfocada a los medios de comunicación y al papel tan relevante que tienen para difundir una cultura cívica. Manifestó que es muy indispensable reconocer los problemas que tiene nuestro país, pero sobre todo identificarlos y buscar la solución para solventarlos, ya que a pesar de que existen instituciones dedicadas a tratar temas muy específicos nos corresponde a todas las personas que habitamos en este territorio trabajar conjuntamente para que se puedan aplicar todas las estrategias creadas para ello.

Asimismo, mencionó que los medios de comunicación y muchas instituciones han perdido credibilidad, considerando que se encuentran lastimados respecto de la visión que tienen las personas de ellos. Se tienen muy pocos medios de comunicación que se pueden considerar verídicos y ello justo va de la mano con esta cultura cívica, señalando que lo ideal sería que aprendiéramos desde muy pequeños y que se retomaran todas las bases del respeto que en algún momento se estuvieron enseñando en las escuelas; pero que esa materia cambió de nombre o desapareció del programa de la Secretaría de Educación Pública.



Lo anterior se relaciona también con la actitud que vamos teniendo todas las personas o las instituciones, porque éstas se encuentran formadas por personas; y que van teniendo los medios de comunicación, que también están formados por personas. Sin embargo, Ortiz Cordero señaló que confiaba plenamente en que los medios de comunicación tienen un poder impresionante para cambiar muchas cosas en este país o en esta ciudad, inclusive en un plano mucho más grande como sería el ámbito internacional.

También expresó que si los medios de comunicación se rigen por la ética, muchas personas podemos aprender estrategias a través de ellos o simplemente algún tema que sea prioritario para nuestro país, en este caso la cultura cívica que va enfocada a la participación ciudadana, a apersonarnos de ciertos programas y confiar de verdad, ya que de cierta manera nos sentimos decepcionados de alguna institución, de los medios de comunicación o simplemente de la ciudadanía, y justo tenemos que partir de la confianza para poder trabajar en que esto se reconstruya y en que este país cambie.

Por último, en su presentación en esta mesa de reflexión la ponente Yunuhen Rangel Medina, relatora por el Derecho a la Libertad de Expresión de la CDHDF, inició abundando un poco sobre el tema de género. Dijo que para ella el poder que tienen los medios de comunicación y la importancia de contar con una cultura cívica sólida en la sociedad tienen necesariamente que atravesar por el tema de la igualdad, ya que sin ese factor central sería difícil alcanzar el Estado de democracia o de derecho al que todas y todos aspiramos, sobre todo en un país que tiene una grave crisis de derechos humanos en la que los medios de comunicación juegan un papel esencial, desde dentro y hacia afuera de ellos.

Hizo hincapié en que la trascendencia de los medios de comunicación recae en el hecho de que son los narradores del día a día de la historia de las sociedades y que en estas narraciones van eligiendo el quién, el cómo, en qué forma, quién da la voz y quiénes son las o los protagonistas, según las noticias de que se trate.

Dio un ejemplo muy claro para entender cómo funcionan los medios de comunicación y cómo son reflejados en estas sociedades o fuera de ellas: en caso de que llegaran los extraterrestres y agarraran un periódico, qué pensarían sobre quién habita el mundo. Seguramente lo habitan hombres blancos con poder, ya que son quienes están reflejados en los medios de comunicación. Y esto parece un simple

hecho de ejercicios de derechos o ejercicios de poder de ciudadanía, ya que los hombres han sido resaltados en algún sentido y las mujeres difícilmente o con mayores dificultades que los hombres han logrado ingresar a la participación en los medios de comunicación; y como prueba también estaría el hecho de que al tomar cinco periódicos veríamos quién dirige esos medios. Mencionó que las mujeres han entrado como reporteras hoy en día en mayor medida, pero en los puestos de decisión aún existe una gran desigualdad, por lo que señaló que esa situación nos da un marco de referencia de cómo se encuentra dicha situación.

Por otro lado, comentó que hay un proyecto llamado Proyecto de Monitoreo Global de Medios que es el único que hace un monitoreo de los medios de comunicación cada cinco años en una fecha aleatoria y se organiza con varios países para monitorear los medios. Precisó que en el último monitoreo de medios que buscó reflejar o abundar sobre cómo está el papel de las mujeres dentro de estos medios de comunicación, en 2015, en 76% de las noticias monitoreadas por este proyecto se perpetuaban los estereotipos de género, es decir que aun cuando en la actualidad las mujeres estamos reflejadas en los medios de comunicación todavía existe una carga sobre los roles que tendríamos que estar cubriendo socialmente, como los de casa, de cuerpos cosificados o como acompañando la venta de productos, por lo que consideró que no es necesariamente la participación que hoy estamos teniendo las mujeres en la sociedad.

Aunado a lo anterior, apuntó que investigadoras en la materia han dicho que esto tiene que ver con que los medios de comunicación nunca han tomado en serio esta situación, ya que tampoco están reguladas las políticas de igualdad para regir no solamente las noticias o cuáles son sus líneas editoriales, sino también quién participa en los puestos de decisión de estos medios de comunicación, lo cual en opinión de la ponente se debe a la crisis de derechos humanos que se refleja en los medios de comunicación.

Asimismo, expresó que hay otros aspectos que obstaculizan la participación de las mujeres en los medios de comunicación, una de los cuales es la violencia generalizada contra las mujeres. Enfatizó que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía dio a conocer que durante 2013 y 2014 en promedio fueron asesinadas siete mujeres diariamente en el país; además de la violencia que se ha dado en contra de periodistas, situación que genera un clima de miedo para las personas

que quieren ejercer su derecho a la libertad de expresión, entre las cuales están las mujeres.

Continuando en esa tesitura, señaló que CIMAC, que es una organización civil periodística especializada en la perspectiva de género y los derechos humanos que busca hacer visible la condición social de las mujeres y las niñas al registrar y documentar agresiones contra mujeres periodistas, conforme a las investigaciones realizadas dice que entre 2014 y 2015 el número de ataques en contra de mujeres periodistas aumentó en 70%, lo cual no es algo menor. Manifestó que esta organización realizó una investigación sobre las condiciones laborales de las y los periodistas en la que resultó que en promedio se les pagan 30 pesos por nota informativa publicada; asimismo, comentó que el ingreso mensual de las mujeres periodistas es de 4 000 pesos aproximadamente, mientras que el de los hombres fluctúa entre 10 000 y 15 000 pesos, por lo que también existen diferencias en el ejercicio periodístico.

Asimismo, habló de la llamada Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, destacando que es la única plataforma que integra en su capítulo J una línea de acción para impulsar que las mujeres accedan a los medios de comunicación y que la figura de las mujeres se represente de manera respetuosa de sus derechos humanos.

Por último, Rangel Medina concluyó su exposición diciendo que quienes integramos los organismos públicos autónomos somos las y los primeros responsables de hacer un ejercicio de revisión o de análisis de las formas en que tratamos la comunicación que sale de nuestros espacios a través de las redes sociales, lo que también va marcando tendencias y posturas políticas; incluso un pronunciamiento o un informe completo puede ser una especie de primer planteamiento sobre un código de ética que sigan los medios de comunicación. Sin embargo, también tenemos la oportunidad de buscar herramientas para acercarlas a los medios de comunicación, y sobre todo a las y los periodistas o a todas aquellas personas que tienen la inquietud de ejercer su derecho a la libertad de expresión, para que cuenten con esta información o con los mecanismos de acción que se propusieron con el fin de mejorar la condición de igualdad en el país.



## Uso de las herramientas digitales en la educación cívica para un cambio cultural

Miguel Ángel Arriaga Hernández\*

### *Introducción*

En general se entiende por educación la transmisión y el aprendizaje de las técnicas culturales, ya sea de uso, de producción o de comportamiento, mediante las cuales un grupo de personas satisface sus necesidades. Toda sociedad humana necesita transmitir a las siguientes generaciones su cultura para poder subsistir.

La educación cívica está dirigida a las relaciones sociales. Se encarga del comportamiento de la persona que cumple con sus deberes de ciudadano, respeta las leyes y contribuye así al funcionamiento correcto de la sociedad y el bienestar de los demás miembros de la comunidad.

Al pasar los años el tejido social se ha ido deteriorando; la pérdida de valores como honestidad, respeto, amor, confianza, tolerancia, unión, solidaridad, cooperación, sinceridad y libertad ha hecho que los ciudadanos pierdan la confianza en ellos mismos y sus gobernantes.

Ante la pérdida de estos valores cívicos estamos obligados como sociedad a retomar todos los medios posibles para reeducar a la ciudadanía, el núcleo familiar, los grupos sociales, las escuelas, los medios de comunicación, los medios electrónicos y cualquier otro medio que pueda llegar a las y los niños, jóvenes y adultos con el fin de transmitir mensajes positivos.

---

\* Consultor del Consejo Consultivo Regional de Huejutla del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

### Sustentación

El uso de las herramientas digitales (sitios web, redes sociales y aplicaciones móviles), conociendo su gran alcance y popularidad, toma relevancia al hablar de educación cívica en la sociedad. Los medios digitales controlan en un gran porcentaje los patrones sociales, culturales y de conducta a cambio de otorgarle al niño, adolescente o adulto en automático un lugar *privilegiado* en su entorno.

Existe un gran contenido nocivo en los medios digitales que atenta contra la educación cívica; en este tema es necesario nivelar y progresivamente inclinar la balanza a favor de los contenidos benéficos. Dicha tarea se debe realizar desde dos líneas de acción:

- Legislar para la creación de leyes que regulen el contenido en los medios electrónicos.
- Creación y difusión de mayor contenido educativo cívico y ético.

#### LEGISLAR PARA LA CREACIÓN DE LEYES QUE REGULEN EL CONTENIDO EN LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS

- a) Creación o en su caso refuerzo de la policía cibernética en la red para detectar sitios, procesos y probables responsables de la comisión de ilícitos, con el fin de proteger a las personas en general.
- b) En caso de detectar sitios web con contenido malicioso, fraudulento o pornográfico, poder agilizar el cierre de éstos, poner multas y realizar la investigación, el proceso y en su caso el encarcelamiento de las personas detrás de las máquinas.
- c) En cuanto a las redes sociales, firmar convenios con las grandes empresas que manejan las cuentas para que en su caso sean cancelados sus perfiles y se envíe la información necesaria a la policía cibernética para posibles investigaciones.

#### CREACIÓN Y DIFUSIÓN DE MAYOR CONTENIDO EDUCATIVO CÍVICO Y ÉTICO

- a) Con ayuda de los centros educativos promover concursos o programas para crear mayor contenido educativo y con mensajes positivos en los que se promuevan los valores cívicos y las ventajas de aplicarlos.

- b) Fomentar la detección y denuncia entre los ciudadanos de contenido nocivo e informar a la policía cibernética.
- c) Promover contenido digital educativo útil entre nuestra familia, amigos y compañeros de trabajo, y en nuestros sitios web o cuentas de redes sociales.

### *Conclusiones*

El Consejo Consultivo Ciudadano promueve e impulsa la participación ciudadana mediante la creación de estructuras comunitarias y vecinales; desde dichas estructuras los ciudadanos debemos proponer y aplicar programas para reeducar a nuestros niños, jóvenes y adultos en el tema de la educación cívica.

El objetivo es resaltar y generar conciencia de la importancia de utilizar las herramientas digitales de forma correcta, creando y difundiendo contenidos positivos, atractivos y de fácil comprensión con el fin de fomentar un cambio cultural en favor de la sociedad; y paralelamente a esto, seguir trabajando en la legislación del uso responsable de la información existente en internet y castigar sus abusos.

La participación activa de los ciudadanos es fundamental para la concreción de una sociedad exitosa y en paz.





## Medios de comunicación, claves para la democracia y la igualdad

*Yunuhen Rangel Medina \**

Buenos días a todas y todos. Es un gusto saludarles y compartir este espacio para abundar sobre un tema que desde la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal consideramos que sigue siendo prioridad para el ejercicio de los derechos humanos y el desarrollo de los países en donde los medios de comunicación son pieza clave en tanto que narran y deciden qué, cómo y desde qué perspectiva cuentan la historia diaria de una comunidad, una ciudad, un país y el mundo. En este sentido, la igualdad impulsada a través de ellos sigue siendo un reto y al mismo tiempo presenta la oportunidad de hacer una valoración del estado actual de los medios en dicha materia y proponer vías que nos permitan comprenderlos como claves para la igualdad y en consecuencia para la democracia.

En los medios de comunicación de cualquier tipo se define quién es visible, quién y cómo es nombrado, y quiénes son las voces autorizadas y cuyos discursos son los que se esparcen y muchas veces son adoptados por la sociedad, lo que contribuye a contar con un abanico informativo que posteriormente puede guiar la actuación y participación de esa sociedad.

Por un lado, acceder y conocer de una diversidad de voces contribuye a la democracia; y por otro, lo que no se ve no existe y no es escuchado, como ha ocurrido por mucho tiempo con la voz y participación de las mujeres en los medios de comunicación. Cómo se muestra a las mujeres en los productos mediáticos y en qué medida participan

---

\* Relatora por el Derecho a la Libertad de Expresión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

dentro de ellos resulta un indicador importante de si los medios han sido motores para la democracia, en tanto que sin la participación y/o representación adecuada de 50.3% de la población en México, según cifras del Banco Mundial,<sup>1</sup> ello no es posible.

El Proyecto de Monitoreo Global de Medios (GMMP, por sus siglas en inglés), que elabora en conjunto con actoras y actores de distintos países una revisión sobre la autoría, contenido y tratamiento de noticias en el mundo, explica la importancia de conocer quiénes y qué aparece en las noticias, así como la forma en que se presentan. En este análisis merece la misma importancia identificar las decisiones sobre quién queda fuera de las noticias, tal como se explica en su informe en el capítulo para México elaborado en 2015, en donde además se señala que la discriminación contra las mujeres se refuerza en los medios de comunicación,<sup>2</sup> ya que en 76% de las noticias monitoreadas ese año de forma aleatoria se perpetúan los estereotipos de género.<sup>3</sup>

Por otro lado, la participación de las mujeres dentro de los medios de comunicación, en el ejercicio de su derecho humano a informar, ha sido más paulatina que la de los hombres. Y aunque hoy hay muchas mujeres ejerciendo como reporteras es evidente al mirar cualquier directorio de medios de comunicación que aún son minoría en los puestos de decisión de éstos, debido a que las políticas y leyes de comunicación, al menos en América Latina, han ignorado históricamente los principios de igualdad y participación expresados en los estándares internacionales en materia de derechos humanos, según la investigadora mexicana Aimée Vega Montiel, quien mencionó las investigaciones de Elizabeth Cox durante el Foro Internacional Género, Medios, TICs y Periodismo, realizado en esta ciudad en 2015 para explicar la ausencia de la igualdad en los medios.

A la par, consideramos que es necesario no obviar otros elementos del contexto actual, la crisis de derechos humanos que existe en el país, situación que constató la Comisión Interamericana de Dere-

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, “Población, mujeres (% del total)”, disponible en <<http://datos.banco-mundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.ZS>>, página consultada el 28 de junio de 2017.

<sup>2</sup> *Proyecto de Monitoreo Global de Medios 2015. Informe nacional. Capítulo México*, 2015, p. 6, disponible en <[http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports\\_2015/nacional/Mexico.pdf](http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports_2015/nacional/Mexico.pdf)>, página consultada el 28 de junio de 2017.

<sup>3</sup> Según el GMMP en su capítulo México, “76 por ciento de las noticias reforzaron los estereotipos de género”; *ibidem*, p. 36.

chos Humanos (CIDH) en su visita *in loco* a México realizada del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, donde expresó que existe una “grave crisis de derechos humanos [...] caracterizada por una situación extrema de inseguridad y violencia; graves violaciones, en especial desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura; niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares”.<sup>4</sup> Asimismo, la CIDH enfatizó que los efectos tanto de la violencia como de las violaciones a los derechos fundamentales son especialmente graves para ciertos grupos de la población entre los que están defensores y defensoras de derechos humanos y periodistas contra quienes dicha presión es especialmente ejercida, pues aseguró que “la violencia y el amedrentamiento busca acallar las voces que más necesita México”.<sup>5</sup>

En cuanto a la violencia generalizada y la específica contra las mujeres, por ejemplo la violencia feminicida, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía reporta que en promedio fueron asesinadas siete mujeres diariamente en el país durante 2013 y 2014.

Al mismo tiempo, la violencia contra periodistas y contra quienes ejercen su derecho a la libertad de expresión se intensifica. Las y los periodistas se enfrentan a una embestida brutal que ha costado la vida de al menos 104 periodistas y/o profesionales de la prensa desde 2000; 7% de estos asesinatos se cometió contra mujeres.<sup>6</sup> Y en lo que va de 2017 ya se han perpetrado ocho asesinatos, entre ellos el de Miroslava Breach.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de prensa 112/15, CIDH culmina visita *in loco* a México, 2 de octubre de 2015, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112.asp>>, página consultada el 18 de mayo de 2017.

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> Article 19 México, “Periodistas asesinados durante sexenios presidenciales, 2017”, 18 de abril de 2017, disponible en <<https://www.facebook.com/Articulo19/photos/a.512624655465799.1073741826.512610812133850/1417425324985723/?type=3&theater>>, página consultada el 18 de mayo de 2017.

<sup>7</sup> Cifras registradas por la CDHDF a partir del Monitoreo en medios de comunicación de la Relatoría por el Derecho a la Libertad de Expresión 2017: Miroslava Breach Velducea, el 23 de marzo en Chihuahua; Ricardo Monlui Cabrera, el 19 de marzo en Yanga, Veracruz; Cecilio Pineda, el 2 de marzo en Ciudad Altamirano, Guerrero; Maximino Rodríguez Palacios, el 14 de abril en Baja California Sur; Juan José Roldán Ávila, el 16 de abril en Tlaxcala; Filiberto Álvarez Landeros, el 29 de abril en Tlaquitenango, Morelos; y el 15 de mayo Jesús Javier Valdés, en Culiacán, Sinaloa; y Héctor Rodríguez, en Auatlán, Jalisco.

Según cifras de la organización Comunicación e Información de la Mujer, A. C. (CIMAC) publicadas en su último informe sobre violencia contra mujeres periodistas, los ataques contra éstas aumentaron en 70% entre 2014 y 2015, con relación a los dos años anteriores.

A este adverso contexto se suma la precariedad en las condiciones laborales de las y los periodistas, en general la desigualdad de ingresos para hombres y mujeres en esta labor. Según el documento *Condiciones laborales de las y los periodistas de México*, también elaborado por CIMAC, la participación de las mujeres en el nivel inferior de ingresos mensuales, de hasta 4 000 pesos, fue de 13.8% en su encuesta aplicada a 123 mujeres y 77 hombres en 30 estados de la república mexicana; mientras que en el rango que va de 10 000 a 15 000 pesos mensuales la proporción más alta se encuentra en los periodistas, con una participación de 18.5% contra 13.2% de las informadoras, es decir que hay una amplia brecha de 5.3 puntos porcentuales en detrimento de la economía de las mujeres.<sup>8</sup>

Estos retos no son exclusivos de México ni de la actualidad sino que la necesidad de su debida atención fue planteada desde hace al menos 22 años durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, China, de la que se desprendió la Declaración y Plataforma de Acción redactada por 189 países incluido México y que incluye en su capítulo J<sup>o</sup> dos objetivos estratégicos sobre el tema:

1. Aumentar el acceso de la mujer y su participación en la expresión de sus ideas y la adopción de decisiones en los medios de difusión y por conducto de ellos, así como en las nuevas tecnologías de comunicación.
2. Fomentar una imagen equilibrada y no estereotipada de la mujer en los medios de difusión

---

<sup>8</sup> Comunicación e Información de la Mujer, A. C., *Condiciones laborales de las y los periodistas de México*, México, CIMAC, 2015, disponible en <[http://www.cimacnoticias.com.mx/sites/default/files/Condiciones\\_Laborales\\_FINALBBB.pdf](http://www.cimacnoticias.com.mx/sites/default/files/Condiciones_Laborales_FINALBBB.pdf)>, página consultada el 18 de mayo de 2017.

<sup>9</sup> Plataforma de Acción de Beijing, aprobadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 15 de septiembre de 1995, Punto J. La mujer y los medios de difusión, p. 108, disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>>, página consultada el 18 de mayo de 2017.

Y sobre ellos establece medidas que se deben adoptar por distintos actores sociales con el objetivo de que contribuyan en el logro de éstos y que en nuestra opinión representan un campo de acción y de obligación para impulsar y en su caso aplicar en la comunicación que desde las instancias públicas se genere, así como vigilar que desde el gobierno sean conocidas y aplicadas. Dichas medidas son sobre el objetivo estratégico 1:

- a) Fomentar la organización de programas de educación y capacitación de la mujer con el fin de que se prepare información destinada a los medios de difusión, incluida la financiación de actividades experimentales y la utilización de nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación, a la cibernética y a la comunicación espacial y por satélite, ya sea en la esfera pública o privada.
- b) Alentar la utilización de los sistemas de comunicación, incluidas las nuevas tecnologías, como medio para fortalecer la participación de la mujer en los procesos democráticos.
- c) Facilitar la compilación de una lista de especialistas en los medios de difusión en cuestiones relacionadas con la mujer.
- d) Alentar la participación de la mujer en la elaboración de directrices profesionales y códigos de conducta u otros mecanismos apropiados de autorregulación para fomentar una imagen equilibrada y no estereotipada de la mujer en los medios de difusión.

Y sobre el objetivo estratégico 2:

- a) Fomentar la investigación y la aplicación de una estrategia de información, educación y comunicación orientada a estimular la presentación de una imagen equilibrada de las mujeres y las jóvenes, y de las múltiples tareas que ellas desempeñan.
- b) Alentar a los medios de difusión y a los organismos de publicidad a que elaboren programas especiales para fomentar el interés en la Plataforma de Acción.
- c) Fomentar una capacitación que tenga en cuenta los aspectos relacionados con el género para los profesionales de los medios de difusión, incluidos los propietarios y los administradores, con el fin de alentar la creación y la utilización de imágenes no estereotipadas, equilibradas y diferenciadas de la mujer en los medios de difusión.

- d) Alentar a los medios de difusión a que se abstengan de mostrar a la mujer como un ser inferior y de explotarla como objeto sexual y de consumo, y la presenten como un ser humano creativo, agente principal, contribuyente y beneficiaria del proceso de desarrollo.
- e) Fomentar la idea de que los estereotipos sexistas que aparecen en los medios de difusión son discriminatorios para la mujer, degradantes y ofensivos.
- f) Adoptar medidas efectivas que incluyan normas legislativas pertinentes contra la pornografía y la proyección de programas en los que se muestren escenas de violencia contra mujeres y niños en los medios de difusión.

Para lograr dar impulso a que los medios de comunicación se vuelvan un mecanismo efectivo que promueva los derechos humanos, la igualdad y la democracia, los organismos públicos autónomos de México tenemos la oportunidad y la responsabilidad de fomentar y facilitar que éstos y los nuevos instrumentos sean conocidos, aplicados y aprovechados por cada organismo en primer lugar; para después darlos a conocer entre los gobiernos en todos los niveles y acercar a los medios de comunicación y a las y los periodistas, que son claves para la aplicación de códigos de ética basados en los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos y la igualdad, y con ello alcanzar una democracia sustantiva en la cultura cívica y la paz social.

## La importancia de los medios de comunicación en la formación de una cultura cívica, a la luz de los derechos humanos

Elba Jiménez Solares \*

El objeto de mi ponencia es reflexionar en torno a la importancia que tienen los medios de comunicación en la formación de una cultura cívica, en el marco del ejercicio responsable de la libertad de expresión, de prensa y de acceso a la información, principalmente, por parte de las personas titulares de estos derechos; así como también sobre el deber del Estado de tutelarlos y al mismo tiempo vigilar el respeto, la protección y el ejercicio de éstos en el marco jurídico que actualmente nos rige.

Como recordaremos, a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, se estableció en el artículo 1º de nuestra Constitución el deber para todas las personas y para todas las autoridades, en todos los niveles de gobierno y de todos los poderes constituidos, de respetar y proteger los derechos humanos.<sup>10</sup>

En ese orden de ideas, las normas de derechos humanos contenidas tanto a nivel federal como local, es decir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones de las respectivas entidades federativas y en los tratados internacionales de los que nuestro país es parte, constituyen el marco jurídico fundamental que nos debe servir para la norma e interpretar cómo se pueden llegar a ejercer los derechos humanos en nuestro país, a través de diversas vías como

---

\* Doctora en Derechos Humanos y académica en la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, artículo 1º, disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)>, página consultada el 28 de junio de 2017.

los medios de comunicación, de forma tal que contribuyan al proceso de formación de una cultura cívica. Visto así, el principio pro persona puede jugar un papel fundamental en la interpretación y el desarrollo de las normas reguladoras del ejercicio y disfrute de los derechos humanos que al mismo tiempo resulten armónicas con la conformación y el establecimiento de una cultura cívica respetuosa y protectora de los derechos humanos.

Al respecto, también resulta de especial importancia destacar que la calificación o determinación por parte de la autoridad de si hay o no un ejercicio responsable y adecuado de los derechos humanos que se ejercen a través de los medios de comunicación, tales como las libertades de expresión, de comunicación, de prensa y de pensamiento, debe hacerse al día de hoy conforme a los estándares de protección a los derechos humanos establecidos tanto en los ordenamientos jurídicos nacionales como internacionales, entre los que destacan los fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros mecanismos internacionales supervisores de derechos humanos relevantes en la materia que nos ocupe.

Esta visión incluyente y complementaria del derecho nos puede permitir un mejor desarrollo y complementación de nuestro ordenamiento jurídico nacional, y al mismo tiempo un elemento importante para el proceso de armonización entre el ordenamiento jurídico mexicano y el internacional, aunado al debido cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, sus autoridades y sus gobernados, no sólo en la esfera internacional sino también nacional.

Por otra parte, es importante destacar que a pesar de contar con una reforma constitucional de 2011, aún a la fecha nuestro ordenamiento jurídico en materia de derechos humanos resulta ser incompleto e inacabado, por lo que todavía tenemos mucho por hacer, tanto autoridades como sociedad civil y gobernados, para irlo complementando y desarrollando, no sólo a través de la actuación de la autoridad sino también a través de la participación informada y responsable de la sociedad civil. Por ello es fundamental que se eduque y se forme en derechos humanos, para que esto nos permita contar con la capacidad de ir construyendo, desarrollando y fijando criterios en dicha materia que tengan como sustento el estudio, el análisis y el desarrollo de las normas jurídicas de derechos humanos locales, federales, nacionales e internacionales.



Asimismo, considero que los principios rectores reconocidos y establecidos en el artículo 1º constitucional –universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad– deben ser igualmente observados en el desarrollo y la construcción de normas y criterios en materia de derechos humanos, aunado a la aplicación del principio pro persona.

En mi opinión, la conjugación de estos principios para en la interpretación y aplicación de las normas de derechos humanos y la construcción de una cultura cívica nos podría conducir a la conformación de un marco jurídico más protector que se pueda traducir el día de mañana en una equilibrada regulación del ejercicio de los derechos humanos a través de los medios de comunicación.

Por otra parte, considero que es de vital importancia tomar conciencia de la enorme responsabilidad que tiene el Estado y la gran necesidad que como sociedad tenemos al día de hoy de que se regule la actuación de los medios de comunicación en diversos temas, principalmente cuando por su indebido actuar resultan afectados los derechos humanos de las personas. Sin duda, es un deber ineludible del Estado garantizar y proteger los derechos humanos de todos los miembros de la sociedad.

En este orden de ideas, se hace necesaria la conformación y el desarrollo de una adecuada regulación que resulte armónica no sólo con los principios universales reconocidos sino también con los criterios jurisdiccionales nacionales e internacionales establecidos por diversas instancias, que igualmente tomen en cuenta la realidad, cultura, idiosincrasia y necesidades existentes de la sociedad a la que vaya dirigida en una época y lugar determinados.

Lo anterior, sin duda, puede ser muy complejo y a veces de difícil elaboración, por lo que debemos también estar conscientes de que nos exige un trabajo arduo, coordinado y en equipo en el cual se involucren tanto autoridades como sociedad civil, máxime cuando se presente una confrontación entre varios derechos humanos de las partes en conflicto y en su caso haya la necesidad de ponderar entre varios derechos.

Por otra parte, la conformación de una cultura cívica considero que también debe tener entre otros objetivos, tal como lo señala la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, establecer reglas de comportamiento cívico, garantizar el respeto a las personas y los bienes públicos y privados, y regular el funcionamiento de la administración pública

local en su preservación y la promoción de una cultura de la legalidad que fortalezca la convivencia armónica, la difusión del orden normativo de la ciudad y el conocimiento de los derechos y las obligaciones de las y los ciudadanos y servidores públicos. La cultura cívica debe también enmarcarse fundamentalmente en el respeto y la protección a los derechos humanos de todas las personas.

Asimismo, debido a que en esta misma ley se reconocen, entre otros valores fundamentales y rectores de la cultura cívica, a la corresponsabilidad entre los habitantes y las autoridades en la conservación del medio ambiente, el entorno urbano, las vías, espacios y servicios públicos y la seguridad ciudadana; la autorregulación, sustentada en la capacidad de los habitantes de la Ciudad de México para asumir una actitud de respeto a la normatividad y exigir a los demás y a las autoridades su observancia y cumplimiento; la prevalencia del diálogo y la conciliación como medios de solución de conflictos; el respeto por la diferencia y la diversidad de la población; el sentido de pertenencia a la comunidad y a la ciudad a la cual pertenezcan; la colaboración como una vertiente del mejoramiento del entorno y de la calidad de vida; y la legalidad como un sistema normativo y una cultura de acciones orientada al ejercicio, respeto y cumplimiento de la ley por parte de ciudadanos y servidores públicos, es importante reflexionar que los principios establecidos en las diferentes leyes aplicables no deben ser considerados de manera exhaustiva ni mucho menos limitativa en su aplicación a los actos de las autoridades y de las personas, sino que más bien nos deben llevar a considerar que dichos principios resultan ser un punto de partida para la realización y el desarrollo de muchas más acciones por parte de las autoridades y los gobernados que se traduzcan en una mejor y mayor protección a los derechos humanos de todas las persona que resulten involucradas.

Finalmente, también considero importante reflexionar en torno a la toma de conciencia sobre el papel relevante que pueden tener los medios de comunicación como herramientas para la difusión y educación de la sociedad en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas; así como para el adecuado uso de los medios de comunicación respecto del ejercicio de los derechos humanos y la consecuente conformación y desarrollo de una cultura cívica, por lo que es deber del Estado regularlos de forma tal que no implique un retroceso y sí un avance en el establecimiento de un sistema jurídico más garantista en esta materia.

No obstante lo anterior, se hace indispensable la actuación de la sociedad civil organizada para que junto con el Estado velen por el respeto y la protección a los derechos humanos en los diferentes ámbitos y medios, como lo son los medios de comunicación. En este sentido, debemos hacernos conscientes de que todos tenemos el deber de formar y desarrollar una cultura cívica adecuada que responda a la cultura, necesidades y características de nuestra sociedad, dentro de un marco de respeto y protección a los derechos humanos de todas las personas o grupos que conforman nuestra sociedad.

Muchas gracias.



## El papel de los medios de comunicación para preservar y fortalecer el acceso a la justicia

Rafael Ríos Nuño\*

*Donde no hay publicidad, no hay justicia.*

JEREMÍAS BENTHAM

### *Introducción*

Los medios de comunicación son piezas clave para informarnos, conocer el mundo, participar en los procesos de socialización y sostener a fin de cuentas la vida moderna tal y como la conocemos, pues sin los medios todo sería diferente.<sup>11</sup>

Aunado a lo anterior, el derecho a la libertad de expresión incluye varias prerrogativas consistentes en la libertad de recibir, buscar y difundir información e ideas por cualquier medio, sin consideración de fronteras; ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de expresión, conocido o por conocerse.<sup>12</sup>

Además, Mariana Cendejas Jáuregui<sup>13</sup> asegura que la información en un Estado democrático se concibe como un bien de interés general

---

\* Abogado por la Universidad de Guadalajara (U. de G.), maestrando en Transparencia y Protección de Datos Personales por dicha casa de estudios y maestrando en Propiedad Industrial, Derechos de Autor y Nuevas Tecnologías por la Universidad Panamericana. Actualmente es asesor jurídico de la Coordinación de Transparencia y Archivo General de la U. de G.

<sup>11</sup> Manuel Alejandro Guerrero, *Medios de comunicación y la función de la transparencia*, México, Ifai (Cuadernos de transparencia, núm. 11), 2012.

<sup>12</sup> 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) del 16 de diciembre de 1966, artículo 19; y Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, artículo 13.

<sup>13</sup> Mariana Cendejas Jáuregui, "Evolución histórica del derecho a la información", en *Derecho Comparado de la Información*, núm. 10, México, IJ-UNAM, julio-diciembre de 2007.

necesario para la participación ciudadana en la democracia y como tal, además de ser tutelado jurídicamente, debe ser prestado a todos los ciudadanos por los poderes públicos.

### *Los medios de comunicación y el acceso a la justicia*

En virtud de lo antes narrado y como lo señala Manuel Alejandro Guerrero,<sup>14</sup> los ciudadanos requieren de una enorme cantidad de información para poder tomar sus decisiones, labor que generalmente recae en los medios de comunicación.

Resulta importante evidenciar que la prensa y los sistemas judiciales son necesarios para la consolidación de la democracia en el país y que además, tal como lo sustenta Eduardo Bertoni,

prensa y sistema judicial se necesitan mutuamente. La libertad de prensa la garantizan los jueces en cada caso concreto en el que se plantea su violación. La credibilidad del sistema judicial depende en gran medida de la prensa, quienes al informar sus decisiones y, cuando corresponde, hacerlas respetables conducen al cumplimiento de ellas por parte de la ciudadanía.<sup>15</sup>

No obstante lo anterior, los sistemas de impartición de justicia no son los únicos productores de verdad en nuestra sociedad, pero sí son el más importante. Sin embargo, los medios de comunicación también se convierten en una de las principales figuras sociales encargadas de aquello que podría llamarse la certificación institucional de la verdad.

Para J. S. Mill, citado por Manuel Alejandro Guerrero,<sup>16</sup> la libertad de prensa es necesaria en la sociedad por varias razones: primero, para mantener un espacio en el que tenga lugar el libre intercambio de ideas y en el que los debates puedan conducir eventualmente hacia la *verdad*; segundo, para ayudar a prevenir la tiranía aplastante de una opinión pública mayoritaria sobre aquellos que disienten desde alguna minoría; y tercero, para contribuir a asegurar las libertades políticas al evitar “los gobiernos tiránicos y corruptos”.

<sup>14</sup> Manuel Alejandro Guerrero, *op. cit.*

<sup>15</sup> Discurso de Eduardo Bertoni, relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 9 de junio de 2003.

<sup>16</sup> Manuel Alejandro Guerrero, *op. cit.*

Aunado a lo anterior, la defensa de las ideas de libertad de expresión y de prensa,<sup>17</sup> realizada principalmente por los medios de comunicación, trae como consecuencia la oportunidad para que los ciudadanos podamos acceder a la información, nos formulemos una opinión y, dicho sea de paso, cuando nos enteremos de algún acto de corrupción o violación a nuestros derechos por parte de las autoridades o las instituciones públicas podamos accionar los órganos jurisdiccionales para impedir el acto y que además, cuando sea procedente, se castigue al operador público.

En ese orden de ideas se puede demostrar que la noble labor que realizan los medios de comunicación es la de facilitarnos la información necesaria para que podamos tomar decisiones y que, con base en ella, la opinión pública se haga ilustrada; y optar por diversos caminos propuestos destinados a impedir transgresiones a nuestros intereses o derechos.

En consecuencia, cualquier persona que considere que se le ha afectado un derecho puede acudir ante los tribunales a solicitar sus pretensiones. Importante resulta resaltar que el derecho de acceso a la justicia tiene dos vertientes: por un lado, el derecho igualitario de todos los ciudadanos a hacer valer los derechos legales reconocidos; y por el otro, contar con procedimientos tendientes a asegurar el ejercicio del acceso a la justicia.<sup>18</sup>

Además, para el estudio del presente texto se debe considerar a la justicia como un bien común cuyo acceso es posible para todos los ciudadanos, sin distinciones de ninguna clase y sin obstáculos; y que no sólo debe preocupar a las instancias administrativas o legislativas sino también a los órganos que son llamados a ejercer la jurisdicción,<sup>19</sup> para garantizar el bien común que busca todo Estado de derecho.

En otro orden de ideas, las principales problemáticas que enfrenta el citado derecho son la falta de información, los costos económicos,

---

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Haydée Birgin y Natalia Gherardi (coords.), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, México, Fontamara/SCJN (col. Género, derecho y justicia, núm. 6), 2011.

<sup>19</sup> Jorge Orozco Flores, "Tribunales y medios de comunicación", en *Justicia y libertad de prensa. Ensayos de la Cumbre Hemisférica*, Miami, Sociedad Interamericana de Prensa (col. Chapultepec), 2002.

el temor y la desconfianza en el sistema judicial, y que finalmente el camino es largo, sinuoso e incierto.<sup>20</sup>

Ante el problema de la falta de información los medios de comunicación vienen a crear un contrapeso para combatir dicha ignorancia, trayendo como resultado la autonomía política de cada uno de los ciudadanos, la cual se verá mejorada, por lo que podrán participar activamente en la vida democrática y en su caso accionar los órganos jurisdiccionales, ya que tendrán en realidad un adecuado estándar de información relevante para la toma de decisiones.

Sin embargo, en la práctica nos encontramos con constantes tensiones y conflictos entre las instituciones públicas y los medios de comunicación en virtud de que cada uno desconfía del otro y hace todo lo posible por neutralizarlo. La postura de los medios es que dichas autoridades tratan de silenciarlos y el argumento de los operadores públicos es la invasión a su vida privada y a su honor y la inexactitud de la información.

Finalmente, de manera enunciativa se menciona un par de ejemplos donde los medios de comunicación han jugado un papel trascendental para garantizar el acceso a la justicia.

Por un lado, cuando los medios de comunicación exhibieron los antecedentes penales del ex presidente del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco, en virtud de lo cual el entonces presidente solicitó licencia para que el Pleno del citado tribunal juzgara lo conveniente. Así pues, la opinión pública salió a exigir su renuncia, toda vez que para ocupar un cargo de esa naturaleza la ley exige contar con buena reputación.

En segundo lugar, el tan conocido caso de los Panama Papers, donde una enorme filtración de documentos reveló algunos actos de corrupción y lavado de dinero de 12 jefes de Estado actuales y pasados. Dicha situación trajo como consecuencia la movilización de varios sectores y de los órganos investigadores y jurisdiccionales para sancionar o en su caso absolver a los probables responsables.

---

<sup>20</sup> Haydée Birgin y Natalia Gherardi (coords.), *op. cit.*



## Conclusiones

Es innegable la importante función que desempeñan los medios de comunicación en los Estados democráticos como proveedores de información para que así las personas puedan tomar decisiones o en su caso acceder a la justicia cuando consideran que un derecho se les ha vulnerado.

En virtud de lo anterior, el derecho a la libertad de expresión ejercido por los medios de comunicación puede ser base para la realización de otros derechos como el de acceso a la información, el de petición o, como ya se dijo, el de acceso a la justicia. Asimismo, puede contribuir para que obligue a las autoridades a rendir cuentas, prerrogativa que incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos, es decir hacer valer la ley incluso por la fuerza.<sup>21</sup>

Es necesario crear vínculos y diálogos interinstitucionales para sensibilizar y concientizar a los operadores públicos con el objetivo de proporcionarles conocimientos básicos afines a las ciencias de la comunicación y el periodismo.

Además, es importante crear medidas de autorregulación en los medios de comunicación a través de la creación de sus propios lineamientos, criterios o códigos de ética para reafirmar el equilibrio entre la libertad de expresión y los derechos a la vida privada, a la protección de datos personales, al honor y en algunos casos de propiedad intelectual, como los derechos de autor.

No hay que olvidar que “la relación entre los medios de comunicación y periodistas, por una parte, y los tribunales de justicia por la otra, es una realidad ineludible en una sociedad democrática”.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Ifai (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 3), 2004.

<sup>22</sup> Miguel González Pino, “Acceso a la información judicial y relación con los medios de comunicación”, México, IJ-UNAM, s. f.

## Bibliografía

- Birgin, Haydée, y Natalia Gherardi (coords.), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, México, Fontamara/SCJN (col. Género, derecho y justicia, núm. 6), 2011.
- Cendejas Jáuregui, Mariana, “Evolución histórica del derecho a la información”, en *Derecho Comparado de la Información*, núm. 10, México, IJ-UNAM, julio-diciembre de 2007.
- González Pino, Miguel, “Acceso a la información judicial y relación con los medios de comunicación”, México, IJ-UNAM, s. f.
- Guerrero, Manuel Alejandro, *Medios de comunicación y la función de la transparencia*, México, Ifai (Cuadernos de transparencia, núm. 11), 2012.
- Mendel, Toby, *Libertad de información: comparación jurídica*, 2ª ed., París, UNESCO, 2008.
- Méndez, Juan E., “El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos”, en Thompson, José (coord.), *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*, San José, BID/IIDH, 2000.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Washington, D. C., CIDH/OEA, 2006.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Ifai (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 3), 2004.

# 12 Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México

---

Ciudad de México / 2017

MESA DE REFLEXIÓN:  
EDUCACIÓN Y CULTURA CÍVICA:  
DIÁLOGO, VERDAD Y EXIGENCIA



## Relatoría de la mesa de reflexión

*Chantal González Romero\**

La quinta mesa de reflexión de este Congreso Nacional se denominó Educación y cultura cívica: diálogo, verdad y exigencia. Contó con la moderación de Olga González Martínez, consejera electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México; y las participaciones de Rosío Arroyo Casanova, entonces directora ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); Álvaro García Zamora, director general de Sistemas de Información y Observatorios del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo (CCCEH); Marlene Romo Ramos, docente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); y Héctor Rafael Arámbula Quiñones, director de Educación Cívica y Participación Ciudadana del Instituto Nacional Electoral (INE).

La primera intervención giró en torno a la educación para la paz, no sólo vista como un derecho que ha de ser defendido y protegido sino también como una estrategia en contextos de violencia. Rosío Arroyo Casanova, ex directora ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos de la CDHDF, expuso inicialmente algunas aproximaciones sobre la violencia y su expresión en el entorno educativo.

Apuntó que la violencia, siendo un comportamiento aprendido en un determinado espacio cultural y tiempo, no sólo atenta contra la integridad de la persona sino que también perjudica el tejido social, por lo que el trabajo en el ámbito escolar, más allá de únicamente prevenir aquellas prácticas violentas presentes y atender la seguridad en las escuelas, debe buscar la mejora desde la gestión de la convivencia. Ello implica tomar en consideración aspectos como la estructura

---

\* Jefa del Departamento de Proyectos y Vinculación de la Dirección Ejecutiva de Vinculación Estratégica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

y organización de los planteles, sus prácticas docentes, los espacios de participación existentes y la forma en que se lleva a cabo la resolución de conflictos, por mencionar algunos.

Arroyo Casanova señaló que la construcción de la paz es un objetivo de la educación. Entonces resulta cuestionable que los centros educativos cuenten con procesos formativos que están pensados desde conceptos, lógicas o estructuras que propician la exclusión y la discriminación.

Es así que la CDHDF en su labor de educar sobre los derechos humanos ha buscado un enfoque integral que fomente la participación y experiencia vivencial en un entorno lúdico; ejemplo de ello son los programas como La casa del árbol, la Casita de los derechos, Juventud por la paz y Palomito, entre otros. Por tanto esta forma de educar, donde se pone en el centro a los derechos humanos, genera espacios de convivencia sin violencia en los que se rescata el tejido social a través de la confianza y se construye una cultura democrática y pacífica basada en la justicia social.

Durante su intervención Álvaro García Zamora, director general de Sistemas de Información y Observatorios del CCCEH, abordó la importancia que reviste la educación cívica para la vida democrática del país. Recalcó que en el país prevalece una convivencia social permeada por la desconfianza, la cual se ha ido agudizando porque las políticas públicas impulsadas han tenido errores de concepción o planeación que derivan en el mantenimiento de problemas críticos como la impunidad, la desigualdad o la inseguridad. En ese contexto, la sociedad que se percibe insatisfecha, poco empoderada, apática o radicalizada por la falta de entendimiento da cuenta de una ausencia de cultura cívica.

Asimismo, García Zamora indicó que se presenta el reto de interesar a la sociedad a participar en la búsqueda de soluciones y acciones conjuntas a la problemática imperante, así como en los mecanismos de medición y seguimiento a la implementación de los recursos públicos. Por consiguiente, la educación cívica –que insta a la reflexión crítica, a vivir de acuerdo con principios éticos y a reconocer tanto la dignidad del otro como las obligaciones propias– se torna en una alternativa que permite restablecer los lazos de confianza en la sociedad, empoderar a la persona y por ende avanzar hacia la construcción colectiva del desarrollo de todas y todos. Por ello, la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Enccívica) surgió como una iniciativa que busca una transformación cultural con base en valores.

Por último, el panelista observó que es menester concentrar los esfuerzos en la educación básica, por lo cual la Enciclopedia debe formar parte de la política educativa, de tal forma que sea transversal y esté institucionalizada.

Por su parte Marlene Romo Ramos, docente de la UNAM, reflexionó sobre la educación de la ciudadanía en el contexto de las transiciones democráticas en América Latina. Hizo un recuento histórico del surgimiento del concepto de ciudadanía en la región, así como de la participación. El ciudadano, como concepto dinámico, hoy no implica únicamente una condición frente al Estado sino también un proyecto político. En los procesos de democratización latinoamericanos surgieron dos proyectos opuestos, el neoliberal y el social-participativo. Ello resulta relevante al considerar que el ejercicio de la ciudadanía puede transformar las relaciones sociales.

Romo Ramos sostuvo que en Latinoamérica, tras el fin de los regímenes autoritarios se desarrollaron estrategias respecto de la educación para la ciudadanía en el marco de convenios con organismos de cooperación internacional; empero, dichos procesos educativos ya eran llevados a cabo por organismos civiles y movimiento sociales. Ante ello, el Estado creó estos procesos formativos sin considerar lo ya construido por la sociedad; de ahí que se deba analizar lo realizado por ésta, observar las fortalezas y retomar lo necesario. Asimismo, puso en la mesa que para la construcción de los nuevos currículos se debe partir de un proceso reflexivo que tome en cuenta diagnósticos locales sobre los derechos sociales, pero también aspectos como la interseccionalidad. De igual manera, anotó que la construcción de la ciudadanía debe tener un acompañamiento puntual y comprometido de los organismos autónomos.

Finalmente, Héctor Rafael Arámbula Quiñones, director de Educación Cívica y Participación Ciudadana del INE, deliberó sobre el proceso de formulación y lo que comprende la Enciclopedia. Comentó que en el proceso de definición de ésta se percataron de que pese a que durante 25 años el INE había lanzado diversos programas de educación cívica, las acciones tenían poco impacto y prevalecía una profunda desconfianza ante la población. De la misma forma, apuntó que la debilidad democrática se había agudizado y se manifestaba en: *a)* la distancia entre los ciudadanos y la toma de decisiones; *b)* la desconfianza entre los ciudadanos ante el incumplimiento de leyes, y *c)* el desencanto por los resultados ofrecidos por las instituciones democráticas. Por ello los

expertos consultados para la construcción de la Estrategia detectaron que lo anterior era lo que se debía atacar. Adicionalmente, señaló que en la Enccívica se consideró una noción relevante que es la reapropiación del espacio público, lo cual se identificó como un objetivo.

Arámbula Quiñones comentó que en términos de su implementación la Enccívica se considera una propuesta audaz y ambiciosa con sus tres ejes estratégicos (verdad, diálogo y exigencia), pues no sólo una institución ha de comprometerse y responder a la problemática detectada. Por lo tanto sostiene que el INE es sólo un catalizador y consecuentemente necesita de los tres niveles de gobierno para su consecución. Además, apuntó que esta propuesta rechaza la versión vertical y gubernamental, pues hay otros actores relevantes dentro de la sociedad que pueden aportar capacidades, recursos, etc.

Por último, consideró importante hacer notar que esta iniciativa tiene un elemento fundamental que es la evaluación de las acciones y los objetivos a corto, mediano y largo plazos, a través de indicadores.



# Defensa y protección del derecho a la educación como estrategia de paz en contextos de violencia

*Rosío Arroyo Casanova\**

## *Sumario*

Introducción; sustentación; reflexiones finales; fuentes de consulta.

## *Resumen*

El análisis se centra en la educación para la paz como estrategia educativa para aprender a convivir a partir de algunos apuntes para pensar la violencia en el ámbito social y escolar. Se abordan los principales programas, enfoques y estrategias para educar en derechos humanos desde los cuales la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) hace frente en la defensa y protección del derecho a la educación y que pone en la mesa de la discusión para el desarrollo de propuestas de intervención.

En primer lugar, la discusión gira en torno a la violencia como factor detonante de escaladas de maltrato y acoso, lo que genera la estigmatización de los actores, en particular en la escuela; así como la propuesta de la gestión de la convivencia al educar en derechos humanos. En segundo lugar, se discute sobre la importancia de los propósitos de la educación, la educación para la paz y la cultura de paz como estrategias educativas. En tercer lugar, se describen los principales procesos

---

\* Ex titular de la Dirección Ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

y proyectos educativos desarrollados por la CDHDF para promover que los derechos humanos se conviertan en un modo de vida y se disfruten como parte de la vida cotidiana; así como las acciones de formación y capacitación en seguimiento a las recomendaciones emitidas. Por último, se apuntan para el debate algunas reflexiones finales en relación con la convivencia y la educación en derechos humanos a la luz del derecho a la educación en la Ciudad de México para su inserción en mecanismos de acción y en las políticas públicas.

### *Palabras clave*

Educación para la paz, cultura de paz, gestión de la convivencia, derecho a la educación, violencia, derechos humanos.

### *Introducción*

El presente trabajo tiene como objetivo realizar una aproximación al derecho a la educación como estrategia para la paz en tanto argumento para la defensa y protección desde una reflexión crítica sobre la manera en que se aborda la violencia y la respuesta desde la gestión de la convivencia para educar en derechos humanos.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera parte se exponen para la discusión breves apuntes para pensar la violencia, sobre todo desde el ámbito escolar, con el fin de resaltar la importancia de la gestión de la convivencia. La segunda parte está dedicada a destacar las estrategias educativas de la educación para la paz y la cultura de paz en el abordaje metodológico. En la tercera y última parte se reflexiona sobre el papel y las aportaciones realizadas por la CDHDF para promover los derechos humanos de manera cotidiana y como modo de vida de las personas, cuyo marco referencial se fundamenta en conceptos de paz, derechos humanos y resolución *noviolenta* de conflictos, que en la práctica se integran a diversas metodologías que favorecen la educación ciudadana.

## Sustentación

### APUNTES PARA PENSAR LA VIOLENCIA Y LA GESTIÓN DE LA CONVIVENCIA

Para quienes trabajamos en el terreno educativo las expresiones de violencia se han vuelto un tema de constante reflexión, análisis y debate. El propio concepto de violencia está sujeto aún a diversos debates al ser un fenómeno polisémico y multicausal. Las formas que adopta la violencia en los espacios educativos son complejas; sus múltiples expresiones confunden y abruma.

Aunque el eje de esta presentación se centrará en la gestión de la convivencia y su importancia al momento de educar en derechos humanos, quiero iniciar compartiendo algunas consideraciones a modo de apuntes breves que tomamos en cuenta en la CDHDF al momento de aproximarnos al fenómeno de la violencia.

- Es importante entender la violencia como un comportamiento aprendido en determinada cultura y en determinado momento histórico. Las posiciones que argumentan el origen biológico de las expresiones de violencia ignoran el papel central que asume el contexto cultural para su ejercicio.
- Existe una suerte de normalización de los hechos violentos que al ser considerados como conductas permitidas se legitiman y validan socialmente. Bajo el argumento de *es cosa de niños* se naturalizan las prácticas violentas, generando escaladas de maltrato, acoso y ofensas, entre otras.
- Un acto de violencia atenta contra la integridad física y psicológica, pero también contra el lazo social. Rompe relaciones y daña a las personas involucradas, cualquiera que sea el rol jugado; es decir que impacta directamente en nuestra capacidad de convivir, de estar juntos y juntas.

Ante este escenario desolador, la propuesta radica en buscar posibilidades de cambio, de mejoramiento del trabajo educativo. Es ahí donde la convivencia adquiere un papel central. Hace tan sólo una década desde algunos espacios académicos se propuso salir del paradigma de la

violencia<sup>23</sup> para dirigir la mirada hacia la temática de gestión de la convivencia en los centros educativos.

En concordancia con los aportes de Maldonado,<sup>24</sup> pensamos que la categoría de violencia escolar y la mirada que actualmente se le brinda a ese fenómeno no contribuyen a su resolución y en muchas ocasiones reproduce la falsa idea de que las comunidades educativas se encuentran integradas por adultos irresponsables e ineficientes y estudiantes *problema*, situación que estigmatiza a ambos. Además de presentar un discurso contrario a los derechos humanos, esta perspectiva propicia un clima escolar fragmentado, un pobre sentido de comunidad educativa y un espacio en el que seguramente priman vínculos verticales, estrategias punitivas, invisibilización de conflictos y negación de condiciones estructurales que violentan, entre otros.

En cambio, la gestión de la convivencia constituye un concepto más vasto que el de violencia; se presenta como una perspectiva de análisis que permite correr el foco de atención de las expresiones de violencia (violencia directa, generalmente) hacia los aspectos político-normativos, administrativos y prácticas pedagógicas como elementos clave que inciden en las redes vinculares que se ponen en juego en los centros escolares.<sup>25</sup> La convivencia implica estar con otros y otras, y remite a la idea de pertenencia, es decir de *ser parte de*.<sup>26</sup>

Mientras la violencia nos acerca a un discurso sobre la seguridad en los centros escolares, la convivencia constituye un discurso educativo que busca fortalecer el tejido social al promover formas de estar juntos y juntas basadas en el cuidado, el respeto y la solidaridad entre todas las personas que conforman la comunidad educativa.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Nilia Viscardi y Nicolás Alonso, *Gramática(s) de la convivencia. Un examen a la cotidianidad escolar y la cultura política en la educación primaria y media en Uruguay*, Montevideo, Administración Nacional de Educación Pública, 2013, disponible en <[http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Publicaciones/LibrosDigitales/gramatica-s-%20de%20la%20convivencia\\_alonso%20-%20viscardi.pdf](http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Publicaciones/LibrosDigitales/gramatica-s-%20de%20la%20convivencia_alonso%20-%20viscardi.pdf)>, página consultada el 28 de junio de 2017.

<sup>24</sup> Stella Maldonado, *La escuela como territorio de intervención política*, Buenos Aires, Ctera, 2003.

<sup>25</sup> María Cecilia Fierro Evans, “Convivencia inclusiva y democrática. Una perspectiva para gestionar la seguridad escolar”, en *Sinéctica*, núm. 40, Tlaquepaque, enero-junio de 2013, pp. 1-18, disponible en <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-109X2013000100005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2013000100005&lng=es&tlng=es)>, página consultada el 28 de junio de 2017.

<sup>26</sup> Nilia Viscardi y Nicolás Alonso, *op. cit.*

<sup>27</sup> María Cecilia Fierro Evans, *op. cit.*

La convivencia, entonces, va más allá de la prevención de la violencia y se vincula con la forma en que se estructura la escuela y sus actores; involucra aspectos relativos a la organización escolar, a las prácticas docentes, a los espacios de participación democrática de las y los estudiantes, y a la gestión de los conflictos y las diferencias, entre otros.

#### EDUCACIÓN PARA LA PAZ Y CULTURA DE PAZ COMO ESTRATEGIAS EDUCATIVAS

Construir la paz es la finalidad última de la educación, la cual se define de acuerdo con José Tuvilla como

el conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida que inspiran una forma constructiva y creativa de relacionarnos para alcanzar –desde una visión holística e imperfecta de la paz– la armonía del ser humano consigo mismo, con los demás y con la naturaleza. Convivir en paz es un derecho humano reconocido a través del cuerpo jurídico que sostiene la democracia y representa un gran desafío para la humanidad.<sup>28</sup>

De ahí que se cuestione la formación desde los centros de preparación para niñas, niños y adolescentes destinada a que sean *exitosos o ser alguien en la vida* desde estándares regidos por lógicas propias del capital, el patriarcado y las estructuras coloniales. Por ello el acto educativo se concreta en espacios donde la diversidad se aborda con gran resistencia, pues pone en tela de juicio la misión igualitaria asignada históricamente a la educación. Por lo tanto las personas involucradas en dichos procesos educativos suelen ser negadas y silenciadas desde connotaciones negativas que profundizan aún más las prácticas discriminatorias y excluyentes.

Entonces, lo anterior se traduce en detonar los siguientes cuestionamientos: ¿para qué deberíamos educar?, ¿cuál debería ser el propósito del acto educativo?, y aún más ¿para qué educamos en derechos humanos?

---

<sup>28</sup> José Tuvilla Rayo, “Cultura de paz, derechos humanos y educación para la ciudadanía democrática”, 2004, disponible en <[http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Guas/documentos/Cultura\\_de\\_paz\\_derechos\\_humanos.pdf](http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Guas/documentos/Cultura_de_paz_derechos_humanos.pdf)>, página consultada el 28 de junio de 2017.

## PROCESOS Y PROYECTOS EDUCATIVOS DE LA CDHDF

La CDHDF ha encontrado sus bases educativas en una pedagogía de la responsabilidad, de participación y del protagonismo que pugna por una educación de carácter integral desde metodologías socioafectivas, problematizadoras, lúdicas y participativas. En la Comisión educar en derechos humanos es ir más allá del discurso y más bien se trata de experimentar lo que implica tener una educación digna desde la experiencia vivencial, emocional, donde se reconozca la importancia de los afectos en el proceso educativo; esto significa que es socioafectiva, pues construye un ambiente que permite a quienes participan vivenciar las habilidades para apoderarse, comunicarse, cooperar y resolver los conflictos.

Desde ese enfoque se han desarrollado programas y proyectos educativos como La casa del árbol, con más de 20 años de experiencia y que es un espacio lúdico-educativo pionero en la educación en derechos humanos a través de las actividades y los procesos educativos basados en el desarrollo de nociones, habilidades y actitudes para una convivencia *noviolenta* y solidaria en las escuelas, en las familias y en la comunidad. Este año, con el apoyo del proyecto Aula del Futuro, del Centro de Ciencias Aplicadas y Desarrollo Tecnológico de la Universidad Nacional Autónoma de México, se realizó una innovación tecnopedagógica al incorporar un muro colaborativo y remodelar el espacio de atención.

La Casita de los derechos es un proyecto itinerante que consta de dos remolques equipados para realizar actividades educativas de distinto impacto, promoción y capacitación. Juventud por la paz desarrolla procesos educativos con la comunidad educativa, principalmente de nivel secundaria y bachillerato, con el fin de participar activamente confrontando la violencia y posibilitando la construcción colectiva de soluciones *noviolentas* en sus relaciones. Puentes a la mediación profundiza aún más en la intervención educativa integral con el modelo de prevención de la violencia en la comunidad educativa completa: alumnado, docentes, directivos, y padres y madres de familia con la finalidad de conformar un equipo capaz de incidir en soluciones a los conflictos. Y está Palomito, que es un camión equipado con recursos audiovisuales para el cinedebate móvil con acciones educativas de análisis y reflexión en torno a los derechos humanos mediante películas, videos y cortometrajes.

Así también se impulsan acciones de formación y capacitación dirigidas a las y los servidores públicos para reforzar su compromiso con los derechos humanos. Destacan en esta línea el seguimiento a las recomendaciones en relación con la capacitación, los procesos de formación de promotores para la multiplicación de las acciones, y los cursos específicos a solicitud y los diplomados.

Por lo anterior la lucha por educar en derechos humanos *sólo se reviste de sentido cuando se inscribe en lo cotidiano*, cuando los derechos humanos se convierten en modo de vida.

### *Reflexiones finales*

Es mucho lo que se puede hacer desde los espacios educativos para construir y consolidar escenarios democráticos donde los derechos humanos no sólo sean respetados sino que también se asuman como una forma de vida, como un ejercicio cotidiano.

Los espacios de convivencia producen subjetividad, crean lazo social y nos ayudan a encontrar formas *no violentas* de estar con otros y otras, construyendo la base para cualquier aprendizaje: la confianza en el otro o la otra para soñar y construir juntos un país distinto. La educación puede permitirnos rescatar al sujeto social para desde ahí recomponer la esperanza y construir una cultura de paz.

Promover una cultura de paz desde el ámbito educativo es también responder a la violencia estructural que se ejerce a través de la desigualdad, la injusticia social y la discriminación. Es abrir espacios públicos que promuevan la convivencia pacífica.

Los organismos públicos autónomos de derechos humanos tenemos mucha experiencia para aportar en la construcción de políticas públicas encaminadas a vivir desde lo cotidiano los derechos humanos. Por ello proponemos que las metodologías para la cultura de paz se tomen en cuenta desde la educación básica, así como el camino andado a través de los convenios de colaboración que se tienen para el diseño y la impartición de diplomados en materia de convivencia y mediación escolar.

Debemos empezar a pensar en formas creativas y colectivas para construir esperanza, reconstruir el tejido social y trabajar de la mano para generar una paz digna y duradera basada en la justicia social, donde podamos pasar del miedo y la desconfianza a una cultura democrática.

tica y de paz. Quizás la pregunta central consiste en plantearnos cómo hacer que los derechos humanos sean fundamento ético de la sociedad y que funcionen como pautas de relación en los vínculos cotidianos, y cómo hacer desde la educación para humanizar las formas de estar juntos y juntas.

### *Fuentes de consulta*

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Manual para construir la paz en el aula. Constructores de paz en la comunidad escolar. Guía para docentes*, México, CDHDF, 2007.
- Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C., *Convivencia, disciplina y violencia en las escuelas 2002-2011*, México, Anuiés, 2013.
- Delors, Jacques, et al., *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*, París, Santillana/UNESCO, 1996, 44 pp., disponible en <[http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF)>, página consultada el 28 de junio de 2017.
- Fierro, Cecilia, et al., *Ojos que sí ven. Casos para reflexionar sobre la convivencia en las escuelas*, México, Ediciones SM, 2014.
- Fierro Evans, María Cecilia, “Convivencia inclusiva y democrática. Una perspectiva para gestionar la seguridad escolar”, en *Sinéctica*, núm. 40, Tlaquepaque, enero-junio de 2013, pp. 1-18, disponible en <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-109X2013000100005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2013000100005&lng=es&tlng=es)>, página consultada el 28 de junio de 2017.
- Maldonado, Stella, *La escuela como territorio de intervención política*, Buenos Aires, Ctera, 2003.
- Rivero González, Karla Patricia, *La aplicación del enfoque de los derechos humanos en el diseño de programas gubernamentales. El caso de la formación docente*, México, Flacso, 2014.
- Tuvilla Rayo, José, “Cultura de paz, derechos humanos y educación para la ciudadanía democrática”, 2004, disponible en <[http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Guas/documentos/Cultura\\_de\\_paz\\_derechos\\_humanos.pdf](http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Guas/documentos/Cultura_de_paz_derechos_humanos.pdf)>, página consultada el 28 de junio de 2017.
- Viscardi, Nilia, y Nicolás Alonso, *Gramática(s) de la convivencia. Un examen a la cotidianidad escolar y la cultura política en la educación prima-*



*ria y media en Uruguay*, Montevideo, Administración Nacional de Educación Pública, 2013, disponible en <[http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Publicaciones/LibrosDigitales/gramatica-s-%20de%20la%20convivencia\\_alonso%20-%20viscardi.pdf](http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Publicaciones/LibrosDigitales/gramatica-s-%20de%20la%20convivencia_alonso%20-%20viscardi.pdf)>, página consultada el 28 de junio de 2017.

Yáñez Velazco, Juan Carlos, *Paulo Freire: praxis de la utopía y la esperanza*, México, Universidad de Colima, 2007.



## El valor de la educación cívica para la democracia

*Álvaro García Zamora\**

La convivencia social en nuestro país padece de grandes males que limitan la interacción social y obstaculizan el desarrollo democrático. Hoy en México prevalece la molestia y desconfianza de los ciudadanos como consecuencia de problemas estructurales que producen corrupción, impunidad, pobreza, desigualdad e inseguridad, derivados de políticas públicas equivocadas.

La pobreza ha generado una desigualdad indignante, una corrupción que ofende y una impunidad lacerante que procrea a la corrupción y que hace de nuestro Estado de derecho un Estado de legalidad débil. La inseguridad limita el desarrollo ciudadano y abona a una deficiente cultura política. Esta descomposición de la sociedad mexicana es muestra de la ausencia de una cultura cívica y democrática que, en el marco de un libre ejercicio de nuestros derechos, garantice el goce de nuestras libertades y permita una vida digna a las y los mexicanos.

La prevalencia del respeto a la vida basada en valores es en mucho ausente: día a día aumenta la frecuencia de casos de cruel agresión y odio entre nuestros congéneres propiciados por la lucha por el poder político y económico, lo que construye grupos sociales corroidos por el odio surgido en el crisol de la insatisfacción social. Es claro que en nuestro país tenemos una ciudadanía poco empoderada, poco consciente de los derechos que le asisten, aunado a que tenemos también un sector de la ciudadanía que tampoco muestra interés en asumir las responsabilidades a las que el ejercicio de sus derechos les obliga.

---

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

El debilitamiento del tejido social da cuenta de la falta de una comunicación efectiva entre los ciudadanos, lo que radicaliza posturas en la sociedad mexicana. Estas circunstancias obligan al Estado y a todos sus integrantes a buscar estrategias que reivindiquen las causas individuales, integrándolas en intereses comunes basados en la colaboración, la solidaridad, la justicia y la búsqueda de una convivencia armónica para generar un punto de inflexión que estimule el interés por lo público.

El reto es provocar en la sociedad interés por buscar la solución de los problemas con acciones de participación que le permitan formar parte de las decisiones, medir los avances de éstas y vigilar a los responsables de implementar las políticas públicas y la administración de los recursos de todos.

Esta necesidad social da luz a la educación cívica como una alternativa para reconstruir redes mínimas de confianza entre los individuos y que sean capaces de participar en la generación colectiva del desarrollo común, dando paso al fortalecimiento de la cultura democrática. Aquí es donde se inserta la educación cívica como un proceso de formación del ser humano dirigido a mejorar las relaciones sociales y rescatar espacios para la convivencia social.

La educación cívica permite desarrollar en los individuos la capacidad de reflexión crítica de su medio y sensibilizarlos respecto de los beneficios de vivir bajo principios éticos para que sean capaces de reconocer la dignidad, el valor y la autonomía de todas las personas, el asumir nuestras responsabilidades y la solidaridad con los otros.

Hoy la educación cívica ubica al individuo como origen y destino de toda acción social para que ésta se asuma como el actor social fundamental. Busca que el individuo reconstruya en sí mismo los principios de la democracia –la cooperación, la solidaridad, la responsabilidad y la participación– como base social para la resolución de los problemas comunes. Para alcanzar estas condiciones es de vital importancia reflexionar acerca de cuán democráticos somos los mexicanos para convertir la vivencia cotidiana en un motor social generador de valores y principios propios de un régimen de desarrollo que permita que el establecimiento de la democracia sea duradero.

El proceso de transición política iniciado en 2000 dio paso a renovadas expectativas con la llegada al poder de un partido diferente al que gobernó México durante 71 años. Sin embargo, a pesar de que la alternancia política cuenta con una amplia legitimidad, la confianza en

las instituciones sigue disminuyendo. El cuestionado avance económico, la corrupción, los escándalos políticos y el incremento de la inseguridad agudizan hoy el desencanto social respecto de la vida pública y sus instituciones.

En este contexto es destacable el surgimiento de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Enccívica) 2017-2023 como una propuesta del Instituto Nacional Electoral para apuntalar la gestación de un cambio cultural precisamente basado en valores y la conformación de una ciudadanía empoderada. La Enccívica pretende:

- 1) Desarrollar una ciudadanía que se apropie y ejerza de manera responsable sus derechos (en general y no sólo los políticos).
- 2) Que esta ciudadanía contribuya e incida en la discusión pública.
- 3) Que cree contextos de exigencia a los poderes públicos que favorezcan la estatalidad y la eficacia del Estado de derecho.

Esta estrategia fue concebida como política pública para combatir en el corto, mediano y largo plazos los factores que debilitan el tejido social y que agravan el contexto social en el que se realizan las elecciones y que complican la convivencia democrática. La Enccívica pretende que los ciudadanos se apropien del espacio público y que incidan en la toma de las decisiones mediante tres ejes estratégicos que se han denominado verdad, diálogo y exigencia. Cito textual la definición de estos ejes estratégicos:

**Verdad:** entendida como conocimiento e información objetiva para el ejercicio responsable de la ciudadanía, los derechos humanos y apropiación del derecho a la información por cada persona.

**Diálogo:** como factor clave en la vida democrática, supone la maximización de espacios para el debate, el establecimiento de redes (interpersonales e institucionales) que favorezcan las prácticas democráticas y la promoción de la cultura cívica en los distintos ámbitos sociales.

**Exigencia:** como la generación de nuevos contextos de demandas de la sociedad hacia las autoridades e instituciones; contextos de exigencia que favorezcan el cumplimiento de la palabra pública empeñada y el involucramiento (inserción) de los ciudadanos en la solución de los problemas públicos que les atañen.

Es importante, para aprender a ser ciudadano democrático y con desarrollo pleno, generar condiciones para vivir en una sociedad económicamente más equitativa y socialmente más justa.

Ante estas circunstancias el Estado mexicano debe asumir una postura que genere la corresponsabilidad social entre sus componentes bajo la premisa de que la educación cívica ha de incidir determinantemente en el proceso de construcción de una renovada cultura democrática por la que el ciudadano sea parte activa de las ideas, instituciones y conductas propias de una democracia evolucionada, justa y participativa.

El mejor impacto que en la democracia debe tener la educación cívica es formar ciudadanos activos y conscientes de sus derechos y obligaciones, y sentar las bases para recrear el tejido social y el empoderamiento de la sociedad civil.

## Educación para la ciudadanía en tiempos revueltos. ¿De qué ciudadano estamos hablando?

Marlene Romo Ramos\*

### Introducción

Durante los tiempos de las llamadas *transiciones a la democracia* en América Latina se inició en muchos países de la región una discusión teórica sobre la importancia de la ciudadanía para el mantenimiento y consolidación de este modo de vida social. También se impulsaron diversos espacios y proyectos educativos orientados a educar a la ciudadanía. Coincidieron en tiempo y espacios tanto proyectos locales de raigambre popular y como proyectos impulsados desde los Estados y financiados por organismos internacionales, esto sobre todo durante la década de los noventa del siglo pasado.

A varios años de distancia y en medio de la profundización de la violencia, la corrupción, la desigualdad económica, la pérdida de derechos y el enorme descrédito de la política institucionalizada y los partidos políticos vale preguntarse cómo se educa para la ciudadanía, qué tipo de ciudadano se busca formar, y de qué manera se puede impulsar efectivamente esta tarea. Sobre las formas de educación para la ciudadanía, sus logros, alcances y límites es de lo que trata este trabajo.

La socióloga brasileña Evelina Dagnino destaca cómo desde los años ochenta la noción de ciudadanía ha sido “apropiada con rapidez y voracidad sorprendente”<sup>29</sup> por un amplio espectro de actores sociales y

---

\* Miembro de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>29</sup> “If the notion of citizenship spread throughout the continent, the specific timing and the different features it assumed have been determined by the various national political contexts in different countries.

The emergence of the notion of citizenship as relevant to the political and academic debate can be observed first in Brazil, in the early 1980s, in Colombia and Peru by the

políticos. La rápida expansión y apropiación del concepto en buena medida se logró por el acumulado de aprendizajes que dejaron por toda América Latina las luchas contra las dictaduras y contra los regímenes autoritarios, los movimientos campesinos y obreros, los movimientos urbanos por la defensa de los derechos humanos y los movimientos por la reivindicación identitaria y por la igualdad. Asimismo, las movilizaciones políticas son ejemplos generales de cómo se produjeron semillas de ciudadanía y cómo este impulso por el derecho a pertenecer y participar de la sociedad política implicó en un segundo momento el interés por tener conocimiento sobre las leyes y el funcionamiento de lo público.

La capacidad de construir redes y sinergias con otras organizaciones dentro y fuera de los países para incidir políticamente<sup>30</sup> fue de gran utilidad para profundizar la idea de ciudadanía en la sociedad civil. Estos procesos sociales coinciden el tiempo y espacio con la etapa histórica en que se construyeron los acuerdos políticos a nivel de elites globales y locales, partidos políticos y organismos internacionales, lo que se denominó desde la academia como la etapa de las *transiciones a la democracia*. En mi opinión, la enorme producción académica dedicada a los estudios de las transiciones ocultó el otro relato democratizador que produjo la apropiación del término *ciudadanía* por grandes grupos de la sociedad civil populares organizados a partir de luchas sociales en las décadas de los ochenta y noventa.

En este texto se pretende reflexionar sobre el aporte de la sociedad civil y sus diversas luchas por el pleno ejercicio de los derechos y la inclusión política y su impacto en la democratización de México y otros países latinoamericanos, pues contribuyeron a dinamizar y visibilizar la

---

end of the 1980s, by the mid-1990s in Ecuador, when these countries saw the ascension of democratic movements (Menéndez Carrión, 2002-2003). In Chile, it emerged by the second half of the 1990s, already informed by the neoliberal agenda which was by then well established in the country. Later on, in Mexico, its emergence coincided with the decline of the dominant regime of the Mexican Revolution Party (PRI), and more recently in Argentina, it gained strength during social mobilization against the ‘political class’; Evelina Dagnino, *Meanings of Citizenship in Latin America*, Brighton, IDS (IDS Working Papers, núm. 258), 2005.

<sup>30</sup> Ejemplo de ello son las madres y las abuelas de la Plaza de mayo, en Argentina, que aún buscan a los desaparecidos durante las dictaduras; los comités de búsqueda de los desaparecidos durante el conflicto armado en El Salvador; los comités ciudadanos que participaron en la Comisión de la Verdad en Chile; los sindicalistas bolivianos, y los damnificados de vivienda en México luego del temblor de 1985.



disputa –que ya existía en la teoría– sobre libertades civiles y derechos humanos, y a integrar estas demandas al concepto de ciudadanía de tal suerte que hoy en día este concepto se encuentra en un proceso de redimensión y de nuevas definiciones gracias a las prácticas sociales de diversos sujetos que han permitido a la academia contar con nuevas reflexiones teóricas sobre cómo se produce la inclusión y la participación de los menos privilegiados en los asuntos públicos para la exigencia y el ejercicio de sus derechos.

La construcción de ciudadanía ha sido un proceso social que ha acompañado los complejos procesos de democratización de diversas naciones latinoamericanas y ha producido una disputa por los alcances de la participación, e implica una lucha por la inclusión en la vida pública que enfrenta la limitada visión de la democracia liberal que se ha acotado al mero cumplimiento del Consenso de Washington. Esta otra forma de construcción de ciudadanía que se genera a través de las prácticas sociales de los sujetos que buscan ser incluidos en la comunidad política al demandar derechos económicos, políticos, sociales y culturales, además de la visibilización de sus demandas y singularidades, es un hecho social que es al mismo tiempo un proceso educativo no institucionalizado presente en las dinámicas de socialización y organización de las organizaciones civiles, los movimientos sociales y los diversos proyectos de educación popular urbanos y rurales, así como los modelos educativos que realizan ex profeso diversas instancias que son parte del engranaje estatal como ustedes<sup>31</sup> o la escuela.

### *Algunos apuntes sobre las transiciones a la democracia*

A partir de los años setenta del siglo pasado la teoría social de Estados Unidos empezó a dar cuenta de los déficits democráticos en el mundo. En particular señalaba a Latinoamérica como región deficitaria, ya que por esos años tenía gobiernos poco ejemplares; dictaduras en el Cono Sur; regímenes autoritarios disfrazados de democráticos como el mexicano, y regiones de violencia permanente como Centroamérica.

---

<sup>31</sup> Me refiero a los organismos autónomos en México.

Con la oleada democratizadora que se produjo en Latinoamérica<sup>32</sup> se observa un notable desarrollo de investigaciones sobre los procesos de cambio político en América Latina y sus ajustes estructurales. Durante los años ochenta y noventa se observa un aumento en la producción académica sobre diseño institucional, sistemas electorales, relaciones entre poderes formales y su vínculo entre instituciones políticas y de mercado. No es menor cosa hacer referencia al hecho de que los autores latinoamericanos que se abocaron a reflexionar sobre las formas de organizar la vida democrática a partir de las instituciones y legislaciones tenían como influencias teóricas determinantes al *mainstream* académico norteamericano. La ciencia política como disciplina ordenadora llevó la voz cantante para explicar qué es lo que estaba pasando con las nuevas democracias latinoamericanas que se instalaron junto con la reorganización económica neoliberal-globalizadora.

El profesor Jorge Cadena Roa resume de esta manera el fenómeno de las transiciones desde el punto de vista de las ciencias sociales: “Un pacto entre las élites, un conjunto de normas, instituciones y regulaciones sociales y políticas que median entre el Estado y el mercado y cuya función es evitar las distorsiones y fallas que provocan tanto las economías de libre mercado como las economías planificadas”. Estos pactos entre élites políticas y económicas de los Estados-nación construyeron un discurso dominante sobre las democracias regionales y su finalidad, el imperio de la ley y la participación ciudadana a través de las elecciones, todo esto para facilitar un orden económico basado en el libre mercado.

Como explica Manuel Antonio Garretón, estas democracias “tendrán características y calidades diferentes así como destinos: consolidaciones, eventual reversión o inestabilidad e ingobernabilidad”.<sup>33</sup> Para el autor, este proceso no asegura la consolidación de la democracia, pues implica tanto incertidumbre como posibilidad. Sin embargo, 30 años después de ese fenómeno se puede concluir que el impulso a la democratización de los gobiernos en Latinoamérica a través del discurso teórico de la transición permitió construir equilibrios políticos para la libre competencia electoral, la reforma de las instituciones y la legi-

---

<sup>32</sup> Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1998.

<sup>33</sup> Manuel Antonio Garretón, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 148, marzo-abril de 1997.

timidad para la economía de mercado, pero esto no produjo un piso mínimo de igualdad económica ni una eficaz protección de derechos ni nuevas y más radicales formas de participación.

Entre las críticas que actualmente se hacen a la narrativa de las transiciones –la cual fue construida con teorías impulsadas desde Estados Unidos y sus centros académicos– es que al intentar aplicarla en las políticas públicas se enfrentó a la realidad cotidiana de nuestros pueblos, y al no ajustar la teoría sobre “lo que debería pasar” (equilibrios políticos virtuosos, votos limpios y libres, finanzas públicas sanas, transparencia y efectiva rendición de cuentas, y menos corrupción) con “lo que pasó”, es decir la realidad (recambio de elites en el poder, compra y coacción del voto, profundización de la corrupción e inexistente rendición de cuentas) se hizo necesario para las ciencias sociales recuperar y elaborar los contrarrelatos que dieran cuenta de que la democracia ha sido una vieja demanda de las sociedades para mejorar sus vidas y su derecho a participar en la vida pública, defender sus derechos y paliar las desigualdades.

Esta reflexión, que alimenta nociones políticas progresistas que pugnan por una democracia radical, precisa la figura del ciudadano como el sujeto central. La ciudadanía en Latinoamérica, aquel concepto acuñado tras las independencias en el siglo XIX, hoy es parte fundamental del proyecto de inclusión social y por ello hay que reinventarla, fortalecerla y darle nuevo sentido a través de la educación.

### *La construcción de ciudadanía. Un reto, diversos propósitos*

*Ciudadano* es un concepto dinámico que se ha complejizado de la misma manera en que se complejizaron las demandas sociales en el mundo actual, de tal forma que plantear la ciudadanización ya no sólo es una referencia a la condición o estatus ante el Estado sino también, como le denomina Evelina Dagnino, es un *proyecto político* que sirve para “designar los conjuntos, creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de los que debe ser la vida en sociedad y que orientan la acción política de los diferentes sucesos”.<sup>34</sup> El ejercicio de la

<sup>34</sup> Evelina Dagnino et al. (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE/CIESAS/Universidad Veracruzana, 2006.

ciudadanía por parte de los sujetos es capaz de transformar relaciones sociales desiguales dejando muy atrás la definición jurídica, ya que se utiliza como concepto ampliado que integra resistencia, identidades y derechos, y todo esto abre la posibilidad a la construcción democrática y a la transformación social.

Hay que decir que durante los procesos de democratización latinoamericanos se produjo la convergencia de dos proyectos distintos que Dagnino, Olvera y Panfichi<sup>35</sup> identifican como el neoliberal y el social-participativo. Mientras las instituciones de los Estados latinoamericanos y los organismos de cooperación internacional fomentaban la participación limitada ya mencionada, paralelamente en los espacios populares de la sociedad se tejía otro proceso democratizador de mucha más profundidad y que se expresó en movimientos sociales,<sup>36</sup> diversas organizaciones sociales, iglesias progresistas y partidos políticos de izquierda, entre otros que coincidieron en su tiempo histórico en impulsar la democracia como régimen político pero también como sistema de vida.

Llama la atención cómo confluyeron en esta transformación política dos visiones de lo social y lo político totalmente opuestas: la visión neoliberal y la visión social-participativa. Estas dos visiones actuando en el mismo momento es lo que Dagnino ha llamado *la confluencia perversa*,<sup>37</sup> puesto que en el interés del fortalecimiento de los gobiernos demócratas convergieron dos proyectos completamente distintos entre sí: a) la democratización de América Latina como parte de un proyecto neoliberal que busca expandir el libre mercado y fortaleciendo una ciudadanía con valores orientados al consumo, la individualidad, el reforzamiento de lo privado y el adelgazamiento del Estado, y b) paralelamente, un proyecto que le apuesta justo a lo contrario: el control de la corrupción y la impunidad de las poderosas elites regionales y sus grupos políticos, la rendición de cuentas de los gobernantes sobre los usos y destino de los recursos públicos, un equilibrio para el mercado, la posibilidad de desarrollo y crecimiento de las clases medias, y la inclusión social, igualdad y desarrollo para los grupos marginados. Por

---

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> En su mayoría movimientos pro derechos humanos en el Cono Sur –Chile, Argentina, Uruguay–, movimientos por la paz en Centroamérica y movimientos políticos pro democratización en México, por ejemplo.

<sup>37</sup> Evelina Dagnino, *op. cit.*, 2005; y Evelina Dagnino *et al.* (coords.), *op. cit.*, 2006.

ello se concluye que hacer educación cívica sin un sustento teórico y un proyecto político específico es transitar en la frontera de la ambigüedad que apoyaría el proyecto opuesto.

### *Ciudadanías como proceso educativo*

Tenemos democracias limitadas y desgastadas, pero todavía se mantiene la intención de construir ciudadanía como proceso educativo que logre producir un cambio cultural y nuevos hábitos de vida política.

En los últimos 15 años se desarrollaron estrategias para que los sujetos conozcan, aprecien y participen de la vida pública en un régimen democrático. La *educación para la ciudadanía* se construyó a través de programas o asignaturas para llevarse a cabo en los currículums de la educación básica de toda Latinoamérica. Esta vertiente educadora ha sido ejecutada por los países como parte de los convenios impulsados por los organismos de cooperación internacional como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de los Estados Americanos, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, que en la década de los noventa recomendaron con mucha insistencia el impulso de dicha política a los ministerios de educación.

El argumento para fomentar estos proyectos fue que los países que desmantelaron regímenes autoritarios a favor de la democracia necesitaban una intervención educativa (proyectos de educación ciudadana) para apresurar el desarrollo de valores democráticos. Un tipo de educación política orientada a que la ciudadanía, además de conocer las reglas formales del juego político y electoral, mejore sus prácticas para fortalecer el régimen democrático en la vida cotidiana de las comunidades.

Guillermo O'Donnell planteó en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2004<sup>38</sup> que el ciudadano ha de ser un *agente social* que equilibra las relaciones políticas. Este hipotético modelo ciudadano precisa además de tener sus necesidades básicas satisfechas y los conocimientos y habilidades *ad hoc* para el ejercicio de

---

<sup>38</sup> Guillermo O'Donnell et al. (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Buenos Aires, PNUD/Homo Sapiens, 2003.

la ciudadanía como parte de un proyecto político alternativo y antineoliberal. ¿Puede la educación dotar de estos avituallamientos?

Es importante señalar que los procesos educativos para la construcción de la ciudadanía y la democracia no iniciaron con la globalización finisecular; en la región ya existía un *acumulado de conocimiento* previo. La educación ciudadana desarrollada e impartida por los organismos civiles y los movimientos sociales es prueba de ello. Existen memorias, materiales y programas de formación de cuadros que se remontan a los años sesenta y setenta, utilizando en gran medida el enfoque de educación popular de Paulo Freire y el método de investigación-acción participativa de Orlando Fals Borda. Tanto los líderes de movimientos sociales con diferentes gradientes de radicalidad como organizaciones de la sociedad civil con tendencias democráticas y de izquierda desarrollaron programas educativos para el desarrollo rural, los derechos humanos, el desarrollo de cooperativas populares, y los derechos reproductivos y de género. Trabajaron en diversas regiones con grupos rurales y urbanos los temas de formación política, análisis de la realidad y derechos humanos. Esta formación para adultos de sectores populares que tenían una evidente influencia marxista utilizó también elementos pedagógicos de alfabetización y capacitación para el trabajo desarrollada por la UNESCO. Contribuyeron a la formación de los cuadros de partidos políticos de oposición, activistas de movimientos sociales y organizaciones civiles, campesinas, vecinales y cooperativas. Ejemplo de ello son el Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, Servicio Paz y Justicia (Serpaj) y la red del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), contribuyendo a la formación de un tipo específico de ciudadano defensor y promotor de los derechos sociales.

Aún en nuestros días muchas de esas propuestas de formación para la participación ciudadana siguen contribuyendo tanto en la teoría como en la praxis para una distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas sociales, y han permitido mayor participación para lograr la efectividad y la eficacia de las políticas públicas, además de que promueven la visibilidad de los diferentes grupos sociales y sus demandas específicas.

Las sociedades latinoamericanas, tan diversas y complejas, generaron durante todo el siglo XX una tradición de resistencia y movilizaciones enfocadas unas a la toma del poder político, otras a las reivindicaciones sociales y otras más a la visibilización de identidades. Las experien-

cias de estas movilizaciones acumularon saberes que más adelante se utilizarían para desarrollar un concepto de ciudadanía con contenidos más políticos y de reivindicación popular. Como bien lo menciona Maria da Gloria Gohn, la gran diversidad de movimientos sociales (sean los *clásicos* o los *nuevos*) ha generado dinámicas sobre lo público, la democracia y la ciudadanía que impactaron en los procesos de democratización durante la década de los noventa del siglo XX y los primeros años de éste. De manera indirecta han sido *escuelas de ciudadanía* que ayudan a la construcción de un horizonte democrático más incluyente.

*Hacia la construcción de un currículum de educación ciudadana  
y su relación o no con la nueva cuestión social*

¿Por qué empieza a cobrar importancia la intervención de organismos públicos en la elaboración de programas de educación ciudadana en la región?

Los programas de educación para la ciudadanía en un contexto de democracia institucional se desarrollaron sobre todo a partir de los años noventa del siglo XX. Durante las décadas anteriores la escuela era la que abordaba esta formación, privilegiando el contenido teórico, filosófico y de corte normativo.

Tal como se expuso en la primera parte de este trabajo, en la agenda de la mayor parte de los Estados latinoamericanos es prioritario el asunto de la gobernabilidad democrática entendida como estabilidad política. El interés en impulsar el desarrollo de la ciudadanía a partir de los proyectos educativos responde al temor ante el posible regreso de los autoritarismos y para evitar las crisis de las democracias.

Este interés lo comparten también los organismos internacionales y las potencias hegemónicas. Se sabe del relevante papel que ha jugado Estados Unidos como financiador y promotor de la educación ciudadana en la región a través de entes como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Fundación Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED) que han financiado desde finales de los años ochenta a organismos civiles que impulsan la democratización en la región. También han tenido un papel muy importante las fundaciones privadas como la Fundación Ford y la Fundación MacArthur, quienes han impulsado

importantes proyectos de educación ciudadana,<sup>39</sup> particularmente la Fundación Ford.

Este tipo de apoyo se ha leído como *la cara amable del Consenso de Washington*, ya que el impulso a la formación ciudadana buscó fortalecer aspectos mencionados en dicho acuerdo: el aprecio por la democracia, el apego a la legalidad como forma de dirimir conflictos y la participación electoral.<sup>40</sup> Dicho modelo educativo maneja la idea de una ciudadanía *neutral* que comparte los mismos valores democráticos, ya que las reglas democráticas que existen en Chile existen también en Croacia y en Sudáfrica, ¿no? El nuevo orden mundial requiere de un sistema político global como el de la economía capitalista en su etapa neoliberal.

Según Abraham Magendzo, el fenómeno de la globalización económica neoliberal alentó la formación de nuevos paradigmas en la educación. Uno de ellos el de fortalecer la identidad ciudadana disminuyendo la idea de la identidad nacional; también se incorporaron aspectos novedosos como las tecnologías de la información y la comunicación (las llamadas TIC), la sociedad del conocimiento y la globalización de la formación universitaria. Estos procesos globalizados y globalizantes de la educación pretenden generar la certeza de que se comparte un destino común en medio de realidades polarizadas.

La globalización económica y la democracia liberal son fenómenos homogéneos y homogeneizantes. Por ello existe el interés en crear una *alfabetidad ciudadana* que se comparta mundialmente. *Esto ha generado una nueva desigualdad no sólo económica, pues produce un desequilibrio entre saberes letrados y capacidades ciudadanas.* Se ha complejizado la forma de vivir y estar en la vida pública. Es una novedad histórica la inversión de tantos recursos humanos y económicos para impulsar la formación de niñas, niños y adultos con aprecio a la democracia y para que aprendan a mirarse como ciudadanos responsables del mantenimiento de ese régimen y para saber vivir en un mundo global lleno de incertidumbre,

---

<sup>39</sup> Todas las agencias mencionadas, tanto las relacionadas con el gobierno estadounidense como USAID y NED como las agencia privadas, han financiado por décadas diversos proyectos en materia de construcción de ciudadanía como es el caso de la Alianza Cívica en México, Fundación IDEAS en Chile y Fundación Presencia en Colombia.

<sup>40</sup> Al respecto hay toda una discusión de tipo ideológico sobre el carácter intervencionista de estas agencias, particularmente de USAID y NED. En internet circulan informes que relacionan misiones de desestabilización comandadas por la CIA, particularmente contra los gobiernos de Venezuela, Cuba y Bolivia. En México el activista Primitivo Ocegüera ha publicado activamente este tipo de informes.



lo que Pierre Rosanvallon ha denominado como “el fin del Estado benefactor y por lo tal de la sociedad aseguradora”.<sup>41</sup>

Hoy también, desde otro lugar político, está el mundo de la educación no formal con grupos populares para su formación ciudadana. Esta metodología popular, que produce ciudadanía *desde abajo* y de la cual la academia recientemente ha tomado interés en investigar pues conocemos muy poco, ha formado a los activistas en comunidades eclesiales de base y a organizaciones indígenas, feministas, de pequeños productores y ambientalistas. Trabaja en proyectos educativos alternativos como los bachilleratos populares en Chile, Argentina y México; está en algunas normales rurales de nuestro país y en las escuelas del Movimiento de los Sin Tierra en Brasil. Esta otra educación ciudadana ha dado elementos epistemológicos para pensar otro modelo de ciudadanía participativa no conforme con la democracia delegativa y que lucha contra la desigualdad.

Esas otras formas cuestionan la hegemonía de la educación o formación para la ciudadanía que concibe a la participación ciudadana como un concepto *neutro*. Desde esta óptica contrahegemónica, la educación ciudadana estaría en permanente tensión con el Estado por la pérdida, recuperación y acumulación de derechos y el empoderamiento, ya que como dice Haydeé Vélez, “aprender a ser ciudadano no pasa por la conciencia de tener derechos y obligaciones, sino por la experiencia de lo que significa ser ciudadano”.<sup>42</sup>

## Conclusiones

- La escuela es el espacio natural de la educación ciudadana. Sin embargo, ante la profunda desigualdad que existe tanto en la escuela como en la sociedad, no está cumpliendo su función y la actual currícula se limita a documentar las bondades de la

---

<sup>41</sup> Según Pierre Rosanvallon, “desde el momento en que se desmoronan los fundamentos aseguradores del sistema, en efecto, es una lógica solidarista la que tiene que tomar el relevo. Todo se reduce entonces a lo esencial, al punto originario, allí donde el vínculo social y el vínculo cívico se confunden”; Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial, 1995, p. 49.

<sup>42</sup> Haydeé Vélez Andrade, *La educación ciudadana en el contexto de la globalización*, tesis para obtener el grado de maestra en Pedagogía, México, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 2004.

democracia y señalar los deberes y derechos ciudadanos a partir de algunas reflexiones grupales, los cuales no significan nada en los contextos de violencia y pobreza que vive la mayoría de las sociedades en América Latina y en México en particular.

- Es en el espacio de la organización cívica popular donde se ha perfilado con más claridad el tipo de ciudadanía y democracia útil para las sociedades latinoamericanas, que no necesariamente para sus gobiernos. Sin embargo, esta educación popular, poco sistematizada y que conocemos tan poco, no puede ser vista como la única solución educadora.
- El proceso de ciudadanización desde las instituciones públicas es un proceso educativo que debe ser construido y reflexionado por los Estados y no sólo un mandato de los organismos internacionales. Ha de enseñarse y vivirse en la escuela pública y en otros espacios educativos como una alternativa permanente de educación para la democracia. Bien dice Rosa María Torres:

se pierde de vista que la propia educación –sin calificativos– es una herramienta clave de construcción de ciudadanía, y que una sólida educación básica es la puerta de entrada a la posibilidad de una ciudadanía plena. Necesitamos una población informada, consciente de sus derechos y obligaciones, socialmente solidaria y sensible, políticamente activa, con conciencia a la vez local y global, que participa en la vida comunitaria, [que] se siente corresponsable de los destinos de su país y vota de manera informada y consciente; que cuida su propia salud. La de su familia y la del medio que le rodea; que aprecia y usa de manera significativa la lectura y la escritura para informarse, conocer, comunicarse y actuar; personas seguras de sí mismas que confían en sus propias capacidades y talentos, que saben identificar sus fortalezas y debilidades, que recurren al diálogo y son capaces de argumentar con propiedad; que piensan por sí mismas y de manera crítica; que saben enfrentar los problemas como desafíos, que están listas para seguir aprendiendo para y en el trabajo, para y en la vida.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Rosa María Torres, *Justicia educativa y justicia económica. 12 tesis para el cambio educativo*, Fe y Alegría. Movimiento de Educación Popular Integral y Promoción social, 2005, p. 96, disponible en <<http://www.feyalegría.org>>, página consultada el 28 de junio de 2017.

- La construcción de ciudadanía es una herramienta indispensable para superar la desigualdad. Pedro Pontual<sup>44</sup> enfatiza el proceso pedagógico como un acto que posibilite la transformación de las relaciones de poder y supere la exclusión. Reconoce y señala el elitismo y el autoritarismo como elementos culturales enraizados en las sociedades latinoamericanas, por lo que hay que reinventar nuevas relaciones de poder democráticas que eliminen estos aspectos y permitan sociedades justas (incluyendo la redistribución de la riqueza), igualitarias, democráticas y plurales en todos los aspectos de la vida social. Por ello “el sujeto, más que *portador* de derechos es *creador* de derechos al participar e intervenir en las acciones del Estado”,<sup>45</sup> lo cual implica un cambio en la relación de lo público y lo privado.
- La teoría de la ciudadanía debe ser elaborada a partir de la realidad local de nuestros pueblos, acorde con los proyectos políticos que se quieren construir y que obligue a generar nuevas prácticas de vida pública. Son los Estados los que se han quedado rezagados de esta tarea, que ha crecido notablemente en el espacio de la sociedad organizada y su rica heterogeneidad.

### Bibliografía

Álvarez Enríquez, Lucía, *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Plaza y Valdés/Ceiiich, 2004.

Boron, Atilio, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 1999.

Crick, Bernard, *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools. Final Report of the Advisory Group on Citizenship*, Londres, QCA, 1998, disponible en <[http://www.qca.org.uk/libraryAssets/media/6123\\_crick\\_report\\_1998.pdf](http://www.qca.org.uk/libraryAssets/media/6123_crick_report_1998.pdf)>, página consultada el 28 de junio de 2017.

---

<sup>44</sup> Pedro Pontual, “Construyendo una pedagogía democrática del poder”, en *Participación ciudadana*, México, CESEM/Fredrich Ebert Stiftung (serie Antologías), octubre de 1996, pp. 88-108.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 89.

- Dagnino, Evelina, *Meanings of Citizenship in Latin America*, Brighton, IDS (IDS Working Papers, núm. 258), 2005.
- , et al. (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE/CIESAS/Universidad Veracruzana, 2006.
- De Souza Santos, Boaventura, *Epistemologías del sur*, México, Siglo XXI, 2009.
- Favela Gavia, Margarita, y Diana Guillén (coords.), *América Latina. Los derechos y las prácticas ciudadanas a la luz de los movimientos sociales*, Buenos Aires, Clacso, 2009.
- Figueredo Salinas, Darío (coord.), *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, México, Gernika/Friedrich Ebert Stiftung, 2006.
- Garretón, Manuel Antonio, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 148, marzo-abril de 1997.
- Gohn, Maria da Gloria, “Características e especificidades dos movimentos latino-americanos”, en *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*, 5ª ed., Sao Paulo, Loyola, 2006.
- Huntington, Samuel, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1998.
- Jelin, Elizabeth, y Eric Hershberg (coords.), *Construir democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1996.
- López Guerra, Susana, “Globalización, Estado mexicano y educación”, en *Revista Digital masEducativa*, núm. 5, Granada, 5 de marzo de 2002, disponible en <[http://www.maseducativa.com/webs/susana\\_lopezg/globalizacion/economia0.htm](http://www.maseducativa.com/webs/susana_lopezg/globalizacion/economia0.htm)>, página consultada el 28 de junio de 2017.
- Magendzo, Abraham, *Formación ciudadana*, Bogotá, Magisterio, 2004.
- O'Donnell, Guillermo, et al. (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Buenos Aires, PNUD/Homo Sapiens, 2003.
- , y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, t. IV, Barcelona, Paidós, 1994.
- Pontual, Pedro, “Construyendo una pedagogía democrática del poder”, en *Participación ciudadana*, México, CESEM/Fredrich Ebert Stiftung (serie Antologías), octubre de 1996, pp. 88-108.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD, 2004.
- Reimers, Fernando, y Villegas-Reimers, Eleonora, “Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático”, en *Revista Prelac*, OEI, 2006, disponible en <[http://www.oei.es/noticias/spip.php/archivos/doc/spip.php?article1161&debut\\_5ultimasOEI=185](http://www.oei.es/noticias/spip.php/archivos/doc/spip.php?article1161&debut_5ultimasOEI=185)>, página consultada el 28 de junio de 2017.
- Rosanvallon, Pierre, *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial, 1995.
- Torney-Purta, Judith, y Jo-Ann Amadeo, *Fortalecimiento de la democracia en las Américas a través de la educación cívica: un análisis empírico que destaca las opiniones de los estudiantes y los maestros*, Washington, D. C., OEA, 2004.
- Torres, Rosa María, *Justicia educativa y justicia económica. 12 tesis para el cambio educativo*, Fe y Alegría. Movimiento de Educación Popular Integral y Promoción Social, 2005, disponible en <<http://www.feyalegría.org>>, página consultada el 28 de junio de 2017.
- Vélez Andrade, Haydeé, *La educación ciudadana en el contexto de la globalización*, tesis para obtener el grado de maestra en Pedagogía, México, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 2004.





CIUDADANÍA INTEGRAL





## Relatoría de la segunda conferencia magistral

*Daniela Sánchez Monroy\**  
*y Carlos de la Rosa Ariza\*\**

En el marco del Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Perla Gómez Gallardo, ex presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, presentó la segunda conferencia magistral, la cual fue moderada por Elías Huerta, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En ella Gómez Gallardo urgió sobre la importancia de la desaparición forzada en aras de fortalecer el respeto a los derechos humanos; asimismo, reconoció el trabajo realizado por el Estado mexicano en su conjunto, especialmente el Congreso de la Unión, en lo que se refiere a la emisión y promulgación de nuevas leyes que van encaminadas, a su decir, a brindar una mayor protección a los derechos humanos de todas las personas.

Además, Perla Gómez hizo una reseña sobre las implicaciones y el impacto que tiene la violación sistémica a los derechos humanos que conlleva la desaparición forzada, lo cual repercute directamente en las familias de quienes desaparecen y quienes también son víctimas de tal vulneración. Señaló que la desaparición forzada suele darse en contextos de violencia e indicó que pese a que hay esfuerzos importantes y trascendentes con la nueva ley en la materia, esto aún es insuficiente, toda vez que no es aplicada de la forma en que se requiere, por lo que hay un gran camino por recorrer.

Sustentó sus aseveraciones en diversos estudios que se han realizado al respecto y la cantidad de personas desaparecidas en el contexto de

---

\* Colaboradora en el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

\*\* Visitador adjunto de apoyo de investigación en la CDHDF.

violencia. Afirmó que a la fecha hay al menos 1 075 fosas clandestinas, siendo los estados de Guerrero, Jalisco, Chihuahua y Tamaulipas los que cuentan con un mayor número de éstas.

Adicionalmente, dijo que la desaparición forzada es considerada dentro del catálogo de los crímenes de lesa humanidad reconocido por el Estatuto de Roma, es decir por la comunidad internacional, convirtiéndose su prohibición como norma de *ius cogens* y por lo tanto absoluta. Puntualizó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que es un mecanismo institucionalizado que se agrava por la participación de servidores públicos.

Dicho lo anterior, especificó la complejidad de este delito, puesto que conlleva la violación sistemática a derechos humanos tanto de la persona que desaparece como de familiares y amigos. En tal sentido apuntó que estadísticamente los hombres son quienes en su mayoría se vuelven víctimas directas de desaparición forzada, por lo que entonces son las mujeres quienes luchan por localizar a las víctimas y se vuelven a su vez blancos de intimidaciones hacia su integridad y demás derechos.

Indicó que México ha firmado y ratificado casi en su totalidad los tratados sobre derechos humanos, no obstante esto no es suficiente. Propuso la creación de mecanismos para lograr la justicia y puntualizó como urgencia para las autoridades la aplicación de los mecanismos ya existentes en momentos de crisis.

Igualmente, señaló que lo que se tendría que hacer es aplicar los instrumentos internacionales existentes y vigentes, toda vez que éstos puedan ser aplicados debido a la reforma al artículo 1º constitucional de 2011.

Finalmente, explicó que es necesario que la Ley de Desaparición Forzada contemple diversos aspectos en los cuales es omisa, tales como la no criminalización de las víctimas, las desapariciones de personas extranjeras, la participación de familiares, la capacitación de servidores públicos, y la implementación de un registro eficaz y eficiente de personas desaparecidas; además de que el Estado debe emitir una constancia jurídica para evitar la paralización de las relaciones de la persona desaparecida, es decir que continúe teniendo personalidad jurídica y no emitir las llamadas constancias de desaparición, para lo cual urge la creación de instancias autónomas y la entrada en vigor de la Ley de Desaparición Forzada que sea aprobada y aplicada para brindar una mejor protección a los derechos humanos.

## Relatoría del segundo panel de especialistas

*Gabriel Aviles Morua\**  
y *Odilia Pérez Jiménez\*\**

- Tema: Los derechos humanos frente a los discursos de odio y discriminación.
- Moderador: Jorge Arturo Olivares Brito, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

Con la lectura de la semblanza curricular de la panelista invitada Martha Alejandra Chávez Camarena, magistrada y presidenta del Comité de Género y Derechos Humanos del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, se dio inicio al panel de especialistas.

Chávez Camarena inició su participación indicando que actualmente preside el Comité de Género y Derechos Humanos, instituido para implementar las políticas transversales con el fin de lograr la igualdad sustantiva, tanto dentro como fuera de la institución. Mencionó que el título del panel era adecuado para plantear el tema que presentaría, relacionado con la utilización del lenguaje incluyente como medida de visibilización de la mujer en el ámbito público; es una tarea pendiente que consiste en hacer frente a la discriminación de la mujer a partir del sexismo en el lenguaje.

Como todos saben el lenguaje no sólo son palabras sino también es discurso que permite comunicarnos y crear relaciones entre situaciones, hechos o personas; y en esta tesitura puede establecer condiciones de desigualdad o igualdad. Así, si las mujeres han sido excluidas desde el lenguaje, también desde el lenguaje se puede revertir esta situación.

---

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

\*\* Auditora adscrita a la Contraloría Interna de la CDHDF.

El interés de remarcar este aspecto deriva en la vida cotidiana, en la participación en paneles donde la mayoría de los participantes son hombres y se hace mención en forma general a magistrados; por eso la necesidad de que se utilice el lenguaje incluyente en los discursos y en las presentaciones, pero hay quien dice que es muy difícil utilizarlo al momento de estar en el discurso, que es muy difícil implementarlo. Por ello comenta que si no empezamos a utilizar este lenguaje, en el futuro será más complicado utilizarlo, por lo que se debe empezar a utilizar para que se nos facilite con el paso del tiempo.

En tal sentido, se pueden encontrar versiones en contra, argumentando que la Real Academia Española (RAE) dice que es correcto no utilizar el lenguaje incluyente. Se considera que no puede estar por encima el correcto uso del lenguaje respecto del uso del lenguaje incluyente. Tomando esto en consideración, se indagó sobre la conformación de la RAE, que se integra por 38 académicos y dos académicas, y cuenta con una junta de gobierno con nueve integrantes: siete son hombres y dos mujeres. Esto por sí solo dice algo de por qué piensa así la RAE.

En 2005 la RAE no estaba a favor de la práctica del lenguaje neutral de las normas. Así en el Diccionario Panhispánico de Dudas se explica que con lo masculino se hace referencia a los colectivos mixtos y que no se advierte ninguna intención que discrimine, por eso se considera que no es necesario omitir el masculino genérico, excepto cuando se opongan los sexos y sea relevante en el contexto.

La panelista aclaró que es todo lo contrario, porque justo a partir de las normas, desde la Constitución de 1917 donde no había ninguna distinción entre hombres y mujeres, sólo ha sido una interpretación de la norma por excluir a las mujeres del uso del lenguaje incluyente que van a seguir pasando este tipo de cuestiones.

Eulalia Lledó, especialista en estos temas, sostiene que debe tomarse en cuenta que la lengua es un género gramatical al margen del sexo de las personas, de tal forma que existen términos masculinos, femeninos y aquellos que pueden ser de ambos. Pese a tal distinción en el lenguaje se ha arraigado una forma que se identifica como androcentrismo en la que se oculta o excluye a las mujeres desde el discurso a partir de diversos usos de la lengua, por lo que una medida para evitar el androcentrismo es la utilización de genéricos colectivos reales, por ejemplo jóvenes en lugar de los chicos y las chicas, o utilizar abstractos cuando se hace referencia a cargos u oficios, por ejemplo Dirección en lugar de director o directora.

La última versión del Diccionario de la Real Academia Española contiene lenguaje incluyente y da luces de cambio de perspectiva para aceptar los avances y conquistas feministas (que incluyen tanto a hombres como a mujeres), porque se introduce un lenguaje no sexista en algunas acepciones; sin embargo, todavía contempla temas pendientes. El Diccionario advierte que la mención explícita del femenino sólo se justifica cuando la oposición de sexos es relevante en el contexto, porque la actual tendencia al desdoblamiento indiscriminado del sustantivo en su forma masculina y femenina va encontrar el principio de economía del lenguaje y se funda en razones extralingüísticas. En general lo que se puede advertir es que siguen estando en contra del uso del lenguaje incluyente.

La utilización del lenguaje incluyente contra el uso correcto del lenguaje es una medida idónea al garantizar el mandato constitucional de igualdad entre hombres y mujeres, por lo que queda prohibida cualquier distinción en razón del género. Es una medida tan necesaria toda vez que existe una desigualdad histórica de poder y derechos entre hombres y mujeres en la que la lengua reproduce esta situación estructural de discriminación cultural y social; y es una medida proporcional, pues no podría considerarse que impone una carga desmedida, excesiva e injustificada, porque la causa primordial en que se funda. Es decir que la inclusión de las mujeres en el ámbito público a partir del lenguaje favorece los intereses de la colectividad y la vida democrática.

La participación concluye con que el lenguaje como creación humana de tipo convencional es lo que las personas convienen en expresar o significar. En este tenor, para que exista igualdad efectiva en el lenguaje es preciso que la sociedad modifique ciertos patrones de conducta y entendimiento de las cosas. Asimismo, el lenguaje no se limita a la comunicación sino que constituye un vehículo para la cultura, como lo establece Alma Inzunza, por medio de la cual se expresan discursos que nos presentan diferentes perspectivas y formas de ver el mundo o entender un aspecto de éste. Por ello consideró que no puede estar el uso correcto del lenguaje por encima del uso del lenguaje incluyente, si es que se pretenden ver como adversos, pues el último abona a la lucha cultural feminista y democrática de nuestra sociedad para la visibilización de las mujeres.

Por su parte, Julieta Morales Sánchez, directora general del Centro Nacional de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), inició planteando que pensar cuál fue

la evolución de los derechos humanos después de la segunda Guerra Mundial nos hace siempre regresar al discurso de odio, nos hace pensar en el nazismo, en el fascismo, en los campos de concentración y en el exterminio que esta humanidad ya sufrió y padeció.

Si pensamos en esta evolución y hoy la proyectamos a México, cuánto hemos avanzado desde 1950 a 2017, diremos que hay grandes progresos a nivel legal y normativo, pero también institucional y orgánico. Somos muestra los organismos públicos autónomos de esta evolución en la reivindicación de los derechos y en la construcción de un Estado democrático; sin embargo, todavía tenemos una ardua brecha de implementación. Una cosa es la existencia de instituciones con presupuesto más o menos suficiente, pero por otro lado tenemos una situación grave en materia de derechos humanos y de la vigencia de los derechos humanos en nuestro país. Por lo tanto, la ley y las instituciones no forzosa-mente se reflejan en un mejor Estado o vivencia o exigibilidad de los derechos humanos; a eso me refiero con brecha de implementación.

En este marco vale la pena pensar que hemos evolucionado y que vivimos en sociedades heterogéneas; esto hace que la tolerancia y el respeto a las diferencias tengan que ser un eje rector particularmente en sociedades democráticas, entendiendo a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. En un país con 129 millones de mexicanos y mexicanas, 60% de los cuales se encuentran en situación de pobreza, ésa es la realidad mexicana. En tal sentido estamos hablando de derechos humanos y al respecto hay que construir. Esta diferenciación que se da al interior de los países se da también en las naciones en el mundo, y por eso el discurso de odio en estos 70 años no ha muerto; se ha dormido, pero ha seguido habiendo exterminios, crímenes de lesa humanidad y genocidios.

Es claro que el lenguaje discrimina, el lenguaje excluye, invisibiliza y naturaliza la discriminación; y en México lamentablemente vivimos en una sociedad discriminatoria, nos vemos raro entre nosotros y esto se traslada también al discurso, y el discurso con los prejuicios y la discriminación inmersa se convierte en un tipo de persecución, y por supuesto puede derivar en exterminio.

Por la tanto siguen persistiendo estas expresiones que criminalizan o que estigmatizan. Muchas veces nos sentimos ofendidos frente a la situación de nuestros connacionales en el exterior, pero hay que ver cuál es la situación de las personas migrantes indocumentadas en México;

es una situación sumamente grave, registrada por la CNDH y organizaciones de la sociedad civil que documentan y expresan las grandes violaciones que sufren las personas centroamericanas en nuestro país. Cometemos en México lo que censuramos al exterior.

Hay que posicionar también que desde un supuesto discurso de seguridad y protección segregamos aún más, discriminamos aún más y separamos a quien podría representar una amenaza a esa aparente seguridad. Es preciso recordar que la seguridad es un derecho humano, por lo tanto este falso dilema entre seguridad y derechos humanos o las preguntas de qué prefieres: seguridad o vivir seguro o derechos humanos son una falacia.

Se debe garantizar la seguridad y el Estado tiene obligaciones específicas para garantizar la seguridad como un derecho de todas y de todos en el territorio nacional, pero los contextos permisivos y contextos sociales violentos facilitan el discurso de odio y además generan el reconocimiento público hacia el discurso de odio, hay aplausos al discurso de odio. Cuando los contextos son más o menos violentos, cuando hay atentados y cuando hay cuestiones de terrorismo involucradas la población aplaude el discurso de odio porque genera una falsa sensación de seguridad.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ya establece que el discurso de odio no tendría que ser explícito, que puede ser implícito. Pensemos en los medios de comunicación informales y en la educación formal, cuántos discursos que discriminan vemos, cómo cosificamos a las mujeres en comerciales o en telenovelas. Al final este mensaje discriminatorio existe.

Vale la pena preguntarnos cuál es la influencia de los políticos y formadores de opinión en la creación de un clima negativo para los derechos humanos o un clima propicio para el discurso de odio; hasta dónde nuestras servidoras y servidores públicos están formados en perspectiva de género, en perspectiva de derechos humanos; hasta dónde ellos mismos se expresan y se conducen en términos discriminatorios, y esto por supuesto reproduce al interior de las instituciones y al exterior de las sociedades la percepción falaz de discriminación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que “los derechos humanos son antidemocráticos”; no están sujetos a las reglas de las mayorías, son el límite infranqueable a las reglas de las mayorías. Hay cosas que no se pueden someter a votación; es la dignidad humana lo que no puedes someter a referéndum o a

plebiscito. No importa si la mayoría de la población lo aplaude o no, los derechos humanos no están sujetos a votación; son esenciales y son el fundamento de la dignidad humana, son políticamente a veces incorrectos, pero aun así tienes que defenderlos. Recordemos que el principio de igualdad y no discriminación constituye una norma de *ius cogens* internacional, es decir una norma imperativa de derecho internacional que puedes reivindicar frente a Estados Unidos.

Para cerrar con la exposición se plantearon las siguientes conclusiones: los derechos humanos son el fundamento de la autoridad pública, son la fuente de legitimidad de la autoridad pública y del actuar y las decisiones públicas, pero debemos cuestionar cómo está México por acción o por omisión, permitiendo la reproducción de discursos de odio o microdiscursos de odio que excluyen o segregan a personas indígenas; a personas de la comunidad lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista, intersexual y *queer*; o segregan a personas en situación de calle o a aquellos que son diferentes. Es una pregunta básica y frente a esto pensar no solamente acciones del Estado mexicano sino también omisiones, qué no está haciendo y que con esas omisiones está a su vez violando derechos humanos.

En tal sentido, tener la interdependencia e indivisibilidad. Un discurso no genera nada, pero el discurso me puede detonar un acto de violencia en contra de un grupo específico de población y luego ese acto de violencia redundará en una falta de acceso a la justicia, impunidad y corrupción; por lo tanto las víctimas son revictimizadas y por lo tanto en muchas ocasiones no sólo es el discurso, es toda la cadena de situaciones que estoy generando y que restringen o bloquean los derechos humanos.

Para concluir la ponente hizo mención de que en los grupos diversos y estas minorías hay minorías aún más vulnerables, los grupos específicos en situación de vulnerabilidad, por ejemplo el caso de niños y niñas migrantes no acompañados. En ese sentido la Opinión Consultiva núm. 21 de la Corte IDH de 2014 puede darnos luces de las obligaciones que tenemos en México con niñas y niños que ingresan a nuestro país de manera indocumentada irregular y del grave problema del desplazamiento forzado interno que se vive en México también, así como de qué estamos haciendo para proteger a nuestros niños y niñas en Estados Unidos y qué estamos haciendo frente al gran tema de la falta de reunificación familiar, y todo esto se refleja en los discursos de odio.

Finalmente, Lawrence Salomé Flores Ayvar, parte del equipo de litigio estratégico de la asociación civil denominada Informe Histórico,



colaborador permanente de la asociación civil Derechos Humanos Final Media, e integrante del Consejo de la CDHDF, en su intervención habló sobre el discurso cuando en lo implícito o lo explícito se puede mandar un mensaje en relación con la desaparición forzada. Cuestionó qué mensaje y qué discurso nos estará enviando el Ejecutivo federal cuando el cheque por la reparación del daño de la condena que hizo la Corte IDH en el caso Rosendo Radilla Pacheco salió a su nombre, o cuando la recompensa que ofrece para la búsqueda que lleve a la localización de Rosendo Radilla Pacheco es de su hermano. Ejemplos como éstos nos llevan a abrir el debate sobre los discursos de odio, el mensaje que se tiene de los discursos de odio y los derechos humanos, y la actividad profesional que todos tenemos en la defensa de las víctimas por el discurso de odio.

Compartió un concepto que planteó el Consejo de Europa en la Recomendación 97-20 del Consejo de Ministros para tener una base y entender el discurso de odio que dice:

El Comité de Ministros del Consejo de Europa utiliza un enfoque más amplio; se entiende por discurso de odio: todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo o cualquier otra forma de odio basado en la intolerancia, incluida la intolerancia que se expresa en forma de nacionalismo agresivo y etnocentrismo, discriminación y hostilidad contra las minorías, los migrantes y las personas nacidas de la emigración.

Flores Ayvar planteó dos ejemplos de discursos de odio. Uno referente a una iniciativa del Ejecutivo federal donde se iba a permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo; en algunas de las manifestaciones se hacía alusión a la Biblia, entre ellas la de Romanos 1 26-27, que reprueba las relaciones entre personas del mismo sexo. Evidentemente ésta era una manifestación de las personas que estaban en contra del matrimonio entre personas del mismo sexo. El otro ejemplo es cuando un candidato a un puesto de elección popular se declaró abiertamente en contra del matrimonio entre personas del mismo sexo, el aborto y la adopción por parejas homosexuales.

Podemos cada uno de nosotros en lo particular tener nuestra opinión sobre estos aspectos, pero el tema es la libertad de expresión frente a una posible conculcación de derechos humanos hacia ciertos grupos vulnerables. Esto tiene un mensaje, un contenido implícito y explícito

de estas palabras, y ello debemos tenerlo muy en claro como sociedad. Es necesario iniciar la discusión y el debate público de las ideas sobre dónde se encuentra el límite entre la libertad de expresión y la libertad religiosa, porque ya se está incurriendo en elementos de discurso de odio.

En su opinión, una guía podría ser por los efectos perseguidos, conseguidos o reales del discurso de odio, es decir en el caso de la incitación al odio el autor quiere provocar o provoca con su lenguaje una reacción en el público con la finalidad específica de influir en él para que comparta las opiniones expresadas o implícitas en el discurso y manifieste hostilidad, discriminación o violencia hacia el grupo de las víctimas.

¿Cuál es el reto? ¿Qué pasaría si alguien dentro de nuestro ámbito competencial conoce de un asunto, demanda, juicio, queja o denuncia, en el cual se alegue la violación a los derechos humanos por un discurso de odio? ¿Qué futuro real tendría una actividad de este tipo? No se vislumbra un futuro real de protección a los derechos ni en el ámbito del sistema no jurisdiccional ni en el sistema jurisdiccional. Éste es un gran desafío y triste porque por medio del mensaje pueden vejar y vulnerar derechos. ¿Y cuál es la posibilidad real de hacer valer, de restaurar, de restituir, de no repetición de ese tipo de situación? Podría decir que es nulo.

Las restricciones a los derechos fundamentales, específicamente a la libertad de expresión, tienen que pasar por un test de proporcionalidad, es decir la necesidad, la idoneidad y la proporcionalidad en sentido estricto. Específicamente el límite a la libertad de expresión encuentra una justificación válida, no solamente por estos elementos técnico-jurídicos del test de proporcionalidad puesto que es un fin constitucionalmente válido, además es y debe ser el menos agresivo, vulneratorio de derechos humanos y al ponderar en el caso concreto seguramente tendría que ceder la libertad de expresión.

### *Conclusión*

Los límites a la libertad de expresión cuando los partidos políticos lanzan un discurso de odio con el fin de atraer un mayor número de votos tienen que ser una restricción totalmente válida. Además tiene una validez jurídica y moral, es decir la justificación de la protección a los derechos humanos de las víctimas del discurso de odio tiene que encontrar un cause jurídico y no dejarlo en el discurso.

## Conferencia magistral Desaparición forzada: escenarios con la nueva ley

*Perla Gómez Gallardo\**

Les agradezco la asistencia a este foro en el cual el tema que nos ocupa tiene una especial relevancia ante el clima de violencia que se vive desde hace años en nuestra sociedad. La raíz del problema es multifactorial, pero sin duda también se debe a la insuficiencia de propuestas legislativas, a la falta de aplicación correcta de la ley y a la falta de investigaciones diligentes y sanciones a los que cometen esta grave violación a los derechos humanos, que también es un delito tipificado en la normatividad nacional y un crimen de lesa humanidad de acuerdo con el Estatuto de la Corte Penal Internacional, en la que se suma la falta de políticas públicas efectivas que garanticen la protección y el respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades.

En este tenor y tenemos datos, la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México acaba de presentar un estudio donde estima que en nuestro país se han encontrado en el periodo de 2009-2014 alrededor de 1 075 fosas clandestinas, cifra que podrían ser mayor si se considera el número indeterminado de otras fosas que aún no han sido reportadas por temor. Guerrero es el estado donde hay una concentración de mayor número de fosas; Jalisco, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas.

Resulta pertinente referir algunos antecedentes sobre este fenómeno en nuestro país. Hay una investigación que se llevó a cabo sobre la Guerra Sucia -periodo comprendido desde finales de los años sesenta hasta mediados de los ochenta del siglo XX- donde participó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, instancia que en su Recomendación 26/2001 documentó 532 casos de presuntas des-

---

\* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2013 a 2017.

apariciones forzadas en esta llamada Guerra Sucia, concluyendo que en 265 de estos casos las personas fueron víctimas de detención, interrogatorio y una posible desaparición forzada perpetrada por personas funcionarias públicas de diversas instancias gubernamentales.

La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado investigó un total de 797 casos de desapariciones forzadas desde el inicio de su operación en 2002 hasta su disolución en 2007. Diversas organizaciones también de la sociedad civil informaron que de acuerdo con sus estimaciones se habrían cometido alrededor de 1 350 desapariciones forzadas, incluyendo 650 en Guerrero y de las cuales 450 habían ocurrido en el municipio de Atoyac de Álvarez. De aquellas personas desaparecidas durante de la Guerra Sucia sólo dos han sido localizadas.

Un caso emblemático, y de ahí la referencia, es el de Rosendo Radilla Pacheco, quien fue detenido y desaparecido por el Ejército mexicano el 25 de agosto de 1974 en este mencionado municipio de Atoyac de Álvarez. Su desaparición se enmarca en este contexto de desapariciones del que llevó a cabo la revisión la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y en donde determinó la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la comisión de la desaparición forzada del señor Radilla. Vemos que la desaparición forzada es una de las formas más violentas y graves que existen que implica la violación a otros derechos humanos, y es por ello que se le reconoce internacionalmente como un delito que jamás debe ocurrir en ningún país, por lo que tales hechos deben prevenirse investigándose y no dejarse en un esquema de impunidad.

La desaparición involuntaria de personas es una trágica realidad que constituye una de las más atroces violaciones a los derechos humanos cuando se encuentra implicado el Estado. La desaparición forzada se explica como un mecanismo institucionalizado desde el poder para privar a una persona o un grupo de personas de su libertad, ocultarles y negar cualquier información sobre su paradero, vulnerando sus derechos a la libertad, al reconocimiento de su personalidad jurídica y a la integridad personal, y poniendo en grave riesgo su vida.

Las jurisprudencias que se han establecido por la Corte IDH han reiterado que ésta constituye un hecho ilícito que genera una violación múltiple y continuada de varios derechos protegidos por la Convención Americana y coloca a la víctima en un estado de completa indefensión acarreado otros delitos conexos. La responsabilidad internacional del Estado se ve agravada cuando la desaparición forma

parte de un patrón sistemático o una práctica aplicada o tolerada por el Estado. Así la desaparición forzada implica un abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano de derechos humanos, y tanto su prohibición como el poder correlativo de investigar y eventualmente sancionar a las personas responsables ha alcanzado carácter de *ius cogens*, lo que significa que con relación a las normas de desaparición forzada la comunidad internacional considera que no puede haber pacto contrario, es decir que cualquier acuerdo al que lleguen los Estados no debe ir en contra de dichas normas.

En este sentido, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada determinó el 30 de agosto como el Día internacional de las víctimas de las desapariciones forzadas, que comenzó a observarse desde 2011 en virtud de la preocupación de la Asamblea General de las Naciones Unidas por el aumento de las desapariciones forzadas o involuntarias en diversas regiones del mundo, tales como los arrestos, las detenciones y los secuestros cuando son parte de las desapariciones forzadas o equivalen a ellas, y por el creciente número de denuncias de actos de hostigamiento, maltrato o intimidación por testigos de desapariciones o familiares de personas que han desaparecido.

Además, al cometerse este delito pueden violarse también los siguientes derechos humanos: a la vida, al reconocimiento a la personalidad jurídica, a libertad y seguridad de la persona y a no ser sometida a torturas ni a otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. Por otro lado, la práctica de la desaparición forzada violenta los derechos de familiares y amistades cuando el paradero de las personas desaparecidas no se logra establecer, lo cual produce daño, dolor e incertidumbre constante. Se ataca también a la sociedad al destruir el sentimiento de protección que los individuos buscan dentro un Estado democrático de derecho al ser vulnerado su derecho a la seguridad jurídica sin que se respeten las exigencias de normatividad, siendo así más grave al tratarse de una persona pública. Adicionalmente son las mujeres quienes comúnmente suelen estar al frente de la lucha por encontrar a sus familiares desaparecidos, por lo que de manera habitual pueden sufrir intimidación, persecución y represalias. Se agrega que la desaparición forzada afecta también a niñas y niños, no sólo por el hecho de ser también víctimas sino por privarles de su derecho a la convivencia con su padre o madre, lo que implica violar gravemente sus derechos humanos.

Los datos disponibles señalan que la mayoría de las víctimas desaparecidas son hombres, por lo que son las mujeres quienes conforman la mayoría de los familiares que buscan la verdad, justicia y reparación del daño. He aquí la importancia de crear mecanismos que permitan combatir la impunidad y realmente aplicar las leyes para lograr justicia. La Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 1992 se confirma con el vínculo de las desapariciones forzadas y los crímenes de lesa humanidad, por lo tanto en el párrafo cuarto de su preámbulo declara que:

la práctica sistemática de las desapariciones forzadas representa un crimen de lesa humanidad, los delitos de lesa humanidad son aquellos ataques generalizados o sistemáticos contra los individuos que forman una sociedad, éstos se traducen en los crímenes contra la humanidad, que lesa significa que ha recibido un daño u ofensa, y por otro lado se puede entender como aquello que ofende y agravia a la humanidad en su conjunto.

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias en 2010 declaró que el concepto de crímenes de lesa humanidad había sido reconocido por el derecho internacional desde hace tiempo. La relación entre las desapariciones forzadas y los crímenes de lesa humanidad fue explícitamente reconocida en la Resolución 666/83 de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Ello también ha sido señalado en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994.

En el contexto mexicano, es una cuestión muy importante en el contexto de la reforma de 2011, nuestro país ha firmado y ratificado la totalidad de los instrumentos fundamentales de derechos humanos del sistema interamericano y de Naciones Unidas y casi todos los protocolos facultativos. Sobre el tema específico de desaparición forzada, el Estado mexicano ratificó la Convención Interamericana de 2002 y la Convención Internacional en 2008. A pesar de ello, la desaparición forzada en nuestro país es un tema recurrente y caracterizado por la impunidad, lo que ha provocado que organismos internacionales como la Corte IDH, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de diversos mecanismos hayan emitido sentencias, observaciones, informes y recomendaciones a México.

Desde hace más de 20 años tanto a nivel del sistema de Naciones Unidas como del sistema interamericano de derechos humanos se ha insistido a México en el cumplimiento de su obligación de incluir en su legislación una normatividad para la prevención y sanción de la desaparición forzada. En octubre de 2009 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU emitió el informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, en el cual recomendó promover medidas y reformas al orden jurídico mexicano en todos los niveles, impulsando la tipificación del delito de desaparición forzada y el mecanismo de resarcimiento integral de las víctimas y sus familiares en toda las entidades federativas. En abril de 2010 el Comité de Derechos Humanos de la ONU recomendó al Estado mexicano enmendar la legislación penal con el fin de armonizarla con los estándares internacionales en la materia, adoptar medidas inmediatas para garantizar la continuidad en la investigación de casos graves de violaciones a derechos humanos, y llevar ante la justicia y sancionar a las personas responsables así como reparar el daño de las víctimas.

En diciembre de 2011 el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias presentó un informe en el que recomendó llevar a cabo reformas legislativas para implementar la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 y armonizar el tipo penal de desaparición forzada en los códigos penales del país. Además, dicho Grupo de trabajo mostró su preocupación por la falta de reglas claras para la investigación y sanción de esta conducta.

Sin embargo, hoy en día en algunos países de la región de México las desapariciones ocurren en otro contexto que requiere un replanteamiento de su contorno, pues también se dan dentro del marco de los grupos del crimen organizado y los cárteles de la droga mexicana, y en muchos casos con la colaboración de personas funcionarias del Estado. Igualmente suceden, y esto es más grave, en contextos de inmigración irregular y tráfico o trata de personas. Un ejemplo que se puede referir son los cortes que se siguen señalando, sobre todo en los casos abiertos. El caso más emblemático que tenemos en esta situación en el país es el de los 43 normalistas desaparecidos en Ayotzinapa desde 2014.

Por otro lado, en el informe de 2015 de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en México se hizo énfasis en la grave biocrisis de violencia que México enfrenta desde hace varios años, particularmente durante la llamada guerra contra el narcotráfico, situación que desencadenó hechos graves de violencia y que se sustituyeran las accio-

nes de seguridad pública utilizando a las fuerzas armadas, incluyendo una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas e instituciones de seguridad estatales y municipales. Esta situación ha desatado aún más violencia, así como violaciones graves a los derechos humanos que se observan en una falta de rendición de cuentas conforme a estándares internacionales.

En tal sentido, con base en cifras oficiales de diciembre de 2006 a noviembre de 2012 se cometieron 102 696 homicidios en el país; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hizo referencia a 151 233 hasta agosto de 2015. Aunque la cantidad anual de estos delitos se ha reducido desde 2013, la cifra sigue siendo alta; al 30 de septiembre de 2015 el Estado mexicano reportaba 26 798 personas desaparecidas a nivel nacional y en algunas entidades federativas existe esta tendencia a la alza.

Las ineficaces investigaciones sobre desaparición son graves y múltiples, la actual crisis de graves violaciones a derechos humanos que atraviesa México es en parte consecuencia de la impunidad que ha propiciado su repetición. Muchos casos de desaparición no se denuncian debido a la desconfianza de los familiares en la capacidad de respuesta del Estado o en su temor a sufrir represalias, ocasionando que dicha ausencia de denuncia genere un problema grave de subregistro en las cifras oficiales; y en los casos donde sí hay denuncia, la respuesta de las autoridades presenta graves deficiencias.

En este contexto, en los lugares que visitó la CIDH y donde se reunió con víctimas, familiares y personas defensoras de derechos humanos, éstos describieron los obstáculos que han encontrado en su búsqueda de justicia y su desconfianza en las autoridades. Es por ello que ante la falta de acceso a la justicia han creado una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de no atenderse y de perpetuar en ciertos casos la repetición de esta violación grave.

Desde la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal hicimos las observaciones, le dimos seguimiento al ejercicio que se hizo del dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto con el que se expide la Ley General de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, el cual presentó la Cámara de Senadores a la Cámara de



Diputados y donde se retoman situaciones como las siguientes: la tipificación del delito de desaparición forzada; la imprescriptibilidad del delito de desaparición forzada; la participación de familiares y amigos en la investigación del delito; la capacitación del personal involucrado en la búsqueda de la víctima del delito de investigación; la implementación del registro de datos de personas víctimas de desaparición forzada, familiares de víctimas de desaparición forzada y de cadáveres no identificados; la elaboración de un protocolo de búsqueda específico para las personas víctimas de desaparición forzada, y la emisión de una declaración especial de ausencia por desaparición que otorgue pleno reconocimiento a la personalidad jurídica de las víctimas de los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición por particulares independientemente de que se conozca la identidad de la persona responsable.

Veán de qué naturaleza y viendo el contexto. El contexto lo hablamos de más de dos décadas de omisión del Estado mexicano que siempre tuvo instrumentos internacionales, informes especiales y recomendaciones específicas para atender el fenómeno y no se hizo en más de 25 años, y cuando se hace es reformando la Constitución. Tardaron años en hacer la emisión de la ley en un contexto de crisis de derechos humanos, pero ojalá que no espere Presidencia a que se conmemore el día internacional para publicarla, como lo hizo en el caso de tortura que apenas se publicó el lunes cuando ya estaba lista desde hace meses.

Es un instrumento que se requiere, es urgente una reacción institucional que combata la impunidad. Y para deprimarnos más les voy a decir lo que no contemplaron, porque sí es una situación que lamentablemente cuando se mandan observaciones, la ventaja –y por eso lo comentaba en la presentación– es que el Estado mexicano ha suscrito unos instrumentos, eso nos brinda en el momento en que nuestro sistema cambió en 2011. Nosotros tenemos derecho a poder aplicar y hacer efectivos instrumentos internacionales en nuestro país aunque no estén reconocidos en leyes, y estos instrumentos que ya determinan han dado una serie de recomendaciones.

¿Cómo es posible que a la fecha no exista una base confiable del número de personas desaparecidas? ¿Cómo es que a la fecha haya Ministerios Públicos que digan a las personas que regresen en 72 horas a ver si aparece la persona que está reportando como desaparecida cuando las primeras 72 horas son las más importantes para poderlas localizar con vida? ¿Cómo es posible que incineren restos que no son identificados?

La incineración automáticamente no permite tener la identificación del ADN y deja una tragedia familiar, porque sí es un impacto dramático para las personas que jamás van a tener por lo menos una tumba donde llorar, déjense ya acceso a la justicia sino por lo menos la dignidad como personas de despedir a un familiar que fue desaparecido y ejecutado cuando es que lo encuentran. Va a ver muchos casos así y lo que hemos nosotros registrado es justo que en la ley que se va a emitir se dejan de atender aspectos señalados en estas recomendaciones; porque no es algo que sea novedoso, lamentablemente se han dado muchos episodios en el mundo que se pueden aprender y retomar en el país para erradicar esta práctica de lesa humanidad.

Uno de los casos es la implementación de un registro de personas que han sufrido desaparición forzada. Aunque se establece un registro nacional de personas desaparecidas y no localizadas tanto en la federación como en las entidades federativas ésta es una herramienta que concentrará la información de personas desaparecidas y no localizadas en general para apoyar la investigación para su búsqueda, localización e identificación. Este registro es básicamente un nuevo nombre que se le da al actual registro nacional de datos de personas extraviadas o desaparecidas y que integra los datos de personas no localizadas obtenidos a partir de denuncias presentadas ante la autoridad ministerial; no contempla un registro específico de personas que han sufrido de desaparición forzada, generando un manejo concentrado de datos de personas víctimas, de personas desaparecidas por otras razones y minimizando el impacto. No es lo mismo el que se extravía que aquel que fue desaparecido y lo están fusionando. Hay que tener cuidado porque sí son características diferentes del tipo de gravedad de alguien que se lesionó y acabó accidentado y no lo localizaron, a alguien que de manera intencionada operadores del Estado lo detuvieron y lo ejecutaron, fuera de la localización que se pueda tener de la persona. No se puede simplificar un registro así.

Tampoco se prevé el supuesto de que los superiores jerárquicos participen en el delito de desaparición forzada y mucho menos su sanción. No queremos chivos expiatorios, queremos que efectivamente haya sanciones ejemplares y que se termine la cadena de mando para que efectivamente se sancione a los que son y no queden sólo los que ejecutaron el acto.

De igual manera, establece como principio rector de la investigación de este delito la no criminalización de las víctimas por parte de las

autoridades y no lo contempla. Que es lo primero que se hace: una doble violación. Ahora tenemos que genera una nueva violación: persona desaparecida que aparte de no tener localización sus familiares sufren una doble afrenta: el no saber dónde está y que se diga que no está porque era narcotraficante, o porque se lo buscó o porque tenía alguna característica personal que se usa, para colmo, para descalificar con estándares y esquema de discriminación. Ésa es la principal violación que están cometiendo muchas autoridades cuando en vez de perseguir los delitos se ponen a difundir indebidamente datos, imprecisos aparte, que denostan el honor de la persona, quien para colmo no puede defenderse porque no está con nosotros. Y la familia sufre el agravio de tener que salir a defender la imagen de la persona que aparte no se le localiza; eso no aparece en esta ley.

También la regulación respecto de las personas extranjeras objeto de desaparición forzada en territorio mexicano es deficiente, hay que decirlo, está pasando. Hay una nueva categoría en la migración que se está dando en el país y la cohesión de las personas que requieren asilo o vienen en materia de refugio. Las personas ya no se están moviendo de sus países para buscar mejores oportunidades económicas; se están moviendo porque las están matando en sus lugares de origen, porque no tienen condiciones de integridad o vida en sus lugares de origen. Toda Centroamérica es un fenómeno que se está extrapolando, pero cuando transitan por los países no hay protección, no hay registro; al contrario, los criminalizan y se *invisibiliza* cuando son desaparecidos o utilizados por el crimen organizado.

Tampoco se contempló, y es un tema pendiente en nuestro país, que se investigue la Guerra Sucia que ocurrió en su momento, porque son delitos que no prescriben y que tiene que ser localizado todo el número de personas que dijimos y donde a la fecha sólo se ha podido identificar a dos. También el hecho de que la institución que realice la investigación de las personas desaparecidas propone la creación de una fiscalía especializada que reciba las denuncias, fiscalía que deberá informar de ello a la Comisión Nacional de Búsqueda para determinar y en su caso ejecutar las acciones de búsqueda correspondientes. Sin embargo, esta Comisión Nacional de Búsqueda es un órgano administrativo adscrito a la Secretaría de Gobernación.

Muchas veces los familiares son los que sustituyen los actos de autoridad y terminan haciendo mejor labor que la Policía de Investigación; y en muchos casos la desaparición se presume que fue por algún actor

local o que fue por un agente del Estado. El esquema que presentaron administrativo y jerárquico no le da confianza a las víctimas para poderse acercar a denunciar y acompañar y dar la información que no los comprometa. Tenemos la doble afrenta, el número de personas defensoras que se convirtieron en defensoras cuando le ejecutaron a su hija o le desaparecieron a un familiar y que ahora están muertas porque se atrevieron a denunciar los casos, y tenemos mecanismos fracasados de prevención del ejercicio tanto de libertad de expresión como de defensa de derechos humanos.

Y como se habló de las historias; no de defensores organizados o sociedad civil que hacen alguna respuesta ante omisiones del Estado. ¡No!, estamos hablando de mujeres principalmente que se convirtieron en defensoras ante la facilidad (*sic*) del Estado y la frustración de no poder localizar a su familiar con vida, y que aparte ya les llevó de por medio su propia vida. Éste es un círculo muy perverso y de ahí la importancia de instituciones autónomas que den certeza a estas investigaciones.

Tampoco contempla las consecuencias jurídicas que la declaración especial de ausencia tiene en cuestión de derechos laborales de personas objeto de desaparición forzada, otra gran tragedia. Persona que se desaparece y que tenía un crédito bancario; persona que se desaparece, y si viva la llevaron viva tiene que regresar, y mientras la parálisis administrativa de no pagar un crédito, de no poder tener una pensión de viudez –porque obviamente todavía no es viuda hasta que no encuentren a la persona localizable–, los derechos sucesorios, las becas, los dejamos en una parálisis.

¡Pero cuidado, eh! No pueden decir que se les dé un acta de defunción, porque lo primero que va a decretar el Estado son cientos de miles de actas para que ya no investigue, sino que les den una constancia que les permita seguir su vida jurídica como un documento que no paralice sus relaciones, pero que al mismo tiempo se siga investigando. Ello no lo contempla la propia legislación, de ahí que para nosotros sí es muy importante en primer término visibilizar este tema, o sea no es menor.

Hablando de las grandes violaciones, este escenario es ideal para sensibilizar, para que se lleve esta información de lo que se dejó de atender; porque otra vez se va a hacer una ley y ante estas omisiones no va a ser una ley eficaz. Pero aparte ya lo que se logró que se publique, porque seguimos sin tener una operatividad eficaz para la investigación, ejecución, localización en su caso y también sanción a quienes

participen. Y conste, tal desaparición la tiene que seguir el Estado aunque sea entre particulares, porque el Estado se convierte en responsable por omisión al no garantizar el ejercicio de derechos a quienes vivimos y transitamos en nuestro país.

Quédense con estas preocupaciones porque sí nos importa mucho que se conozca que efectivamente había más de 25 observaciones de las cuales se atendieron alrededor de 15, pero las que están aquí van a seguir siendo pendientes, que en primer lugar será la publicación, el ejercicio y las enmiendas que se requerirían al sistema para que efectivamente cobren sentido. Lo dejaría hasta aquí para no agotar el tiempo que ya me extendí y favorecer que sigan las siguientes mesas. Muchas gracias.



# 12 Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México

Ciudad de México / 2017

MESA DE REFLEXIÓN:  
CIUDADANÍA INTEGRAL Y EL DERECHO  
A TENER DERECHOS





## Relatoría de la mesa de reflexión

*Norma Leticia Tapia García\**  
*y Alberto Edmundo González Lima\*\**

Siendo las 16:20 horas del 29 de junio de 2017, estando en el Centro de Exposiciones de la Universidad Nacional Autónoma de México se dio inicio en el Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México a la mesa de reflexión temática 2 titulada Ciudadanía integral y derecho a tener derechos, en el cual se expusieron temas referentes a justicia abierta, combate a la corrupción, participación ciudadana en asuntos gubernamentales, niñez refugiada en México, la acción colectiva como garantía del derecho a tener derechos, salud pública y lactancia, y el acceso a la justicia con perspectiva de géneros y de derechos humanos.

La magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez, del Tribunal Electoral, tocó el tema de la justicia abierta en aras de una visión ciudadana. Manifestó que las instituciones electorales están desacreditadas debido a que existe una falta de credibilidad y confianza en los gobiernos, por lo que es necesario que se tome una postura de justicia abierta encaminada a una visión ciudadana, es decir promover el lenguaje ciudadano y menos tecnicismos en las resoluciones, implementar plataformas electrónicas y tecnologías de la información y la comunicación como las redes sociales para facilitar el acceso a la ciudadanía en general y para que sea parte de las sesiones públicas, en las cuales la ciudadanía tenga una nueva forma de participación

De igual forma hizo referencia a que el tema de la justicia abierta ha recaído en una apertura en instituciones como la mediación, la conciliación

---

\* Colaboradora en la Dirección General de Quejas y Orientación (DGQO) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

\*\* Colaborador en la DGQO de la CDHDF.

liación y el arbitraje. También señaló que la transparencia es un tema de justicia abierta, por ejemplo el artículo 73 de la Ley de Amparo, el cual establece que se deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes.

Finalmente, precisó que la justicia abierta tiene como eje fundamental la participación ciudadana y la estructura procesal que deben ser rediseñadas en aras de la protección a los derechos fundamentales, dándole paso a la construcción de un proceso de interlocución y diálogo.

Por su parte, Francisco Javier Conde González, director ejecutivo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), centró su participación en la ciudadanía integral y el combate a la corrupción. Refirió que existe la necesidad de un cambio de cultura cívica y la existencia de diversos desafíos como el deber de la sociedad de involucrarse en las decisiones de carácter público para subsanar la desconfianza en el cumplimiento de las normas y resultados entregados por las instituciones.

Posteriormente mencionó tres ejes que plantea la Ley de Cultura Cívica: 1) la verdad, entendida como el ejercicio de los derechos humanos, en especial el derecho a la información; 2) el diálogo materializado en redes y debates para la práctica democrática, y 3) la exigencia para el cumplimiento de la palabra pública y la solución de la ciudadanía en los problemas públicos.

Mencionó que la autora Susana Villavicencio sostenía que la problemática en sí es la exclusión de la población de los asuntos gubernamentales, ya que hay poca intervención en la política y como consecuencia la pobreza afecta a grupos específicos, por lo que propuso atender la exclusión en América Latina al considerarla la raíz de la corrupción que tiene como consecuencia la poca participación. Finalmente, refirió la importancia de visibilizar la corrupción, ya que genera violaciones graves a los derechos humanos, sobre todo a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.

En su intervención, Sergio Alejandro Rea Granados, coordinador de la maestría en Derechos Humanos de la CDHDF, habló del tema de la niñez refugiada en México, que debido a su proximidad con Estados Unidos es uno de los lugares en donde el fenómeno de la movilidad humana tiene mayor flujo. Por ello es de vital importancia analizar el rol que juegan los organismos públicos autónomos de derechos humanos para visibilizar a este grupo poblacional, ya que además de ser

menores de edad son refugiados y su situación migratoria es irregular; y son un grupo vulnerable porque no pueden regresar a su país, toda vez que su vida y la de sus familiares está en peligro, por lo que sufren la violación a varios derechos e incluso desconocen que tienen derechos, por ejemplo la no sanción por la entrada irregular, la no devolución a su país de origen y la no discriminación.

Finalmente mencionó que existen diversos obstáculos prácticos y legales para solicitar la condición de refugiado, ya que el procedimiento de asilo no está completamente adecuado a las necesidades y circunstancias que requiere la infancia. En tal sentido la responsabilidad de organismos promotores de derechos humanos es visibilizar la existencia de las y los niños refugiados y acompañarlos; y garantizar de manera oportuna la defensa, vigilancia, protección y promoción de los derechos humanos de las y los niños y adolescentes migrantes en México.

Por su parte, Álvaro Rodríguez Doníz, director de Planeación y Prospera del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo (CCCEH), planteó el tema de la acción colectiva como garantía del derecho a tener derechos desde una perspectiva de influencia del mercado. Su participación se centró en la necesidad de articular un sistema de participación ciudadana y mecanismos que deben existir para que las personas se organicen.

Hizo mención a la autora estadounidense Hannah Arendt, quien en 1951 propuso la existencia de un orden de gobierno que tutele y proteja los derechos humanos, así como una protección internacional que garantice la protección a éstos, ya que el modelo económico actual provoca que las personas se desplacen hacia otros países con el fin de mejorar su estatus económico, por lo que hay que establecer herramientas que permitan a la sociedad civil utilizar mecanismos para defender a los grupos vulnerables en el modelo económico y en los países que los acogen.

En su oportunidad, Martha Briones Rangel, directora general de Vinculación y Formación Ciudadana del CCCEH, expuso la importancia de la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas con perspectiva de género en materia de salud pública y lactancia. Su participación versó en el sentido de que la lactancia materna debe ser considerada como un objetivo de la salud pública mundial, al relacionarse con la reducción de la morbilidad y la mortalidad infantil.

Refirió que las políticas públicas son acciones gubernamentales en las cuales el Estado trata de dar solución a un problema público, como

lo es en este caso la lactancia, ya que se han establecido mecanismos de control en el cuerpo de las mujeres al responsabilizarlas desde la perspectiva patriarcal: la mujer “no lacta porque no quiere”, por lo que “es culpable de los problemas de salud pública”. En tal sentido, el CCCEH ha desarrollado una serie de estrategias para sensibilizar, difundir e informar sobre la necesidad de generar políticas públicas pro lactancia con perspectiva de género.

Precisó que los nuevos roles y la creciente responsabilidad de las mujeres son elementos que deben tomarse en cuenta para generar nuevas estrategias y replantear políticas públicas que se adapten y ayuden a disminuir la brecha de género y empoderen efectivamente a las mujeres dándoles herramientas necesarias para que tomen las decisiones, esto mediante las políticas públicas con perspectiva de género pro lactancia.

Para concluir, mencionó que en México entre 1999 y 2009 no se registraron variaciones positivas con respecto a la práctica de la lactancia, convirtiendo este asunto en un problema público y colocando el tema en la agenda pública como uno de los grandes pendientes de los gobiernos.

Finalmente, Carlos de la Rosa Ariza, visitador adjunto de apoyo de investigación de la Segunda Visitaduría General de la CDHDF, abordó el tema del acceso a la justicia con perspectivas de género y derechos humanos, refiriendo que la primera surge por la necesidad de combatir la situación de vulnerabilidad hacia la mujer por parte de las autoridades y los estereotipos de género que fomentan los medios de comunicación.

## Justicia abierta, en aras de una visión ciudadana

Martha Leticia Mercado Ramírez\*  
y Keila Barrera García\*\*

### Introducción

El término *open government* (gobierno abierto) fue acuñado en Inglaterra entre los años de 1950 y 1960, cuando comenzaron a llevarse a cabo desde el gobierno inglés de forma generalizada las sesiones y los registros públicos, a las cuales se les llamaba leyes *sunshine*, que fueron aprobadas con la intención de fomentar una cultura de gobierno transparente, accesible y responsable.<sup>46</sup>

Si bien es cierto que a partir de este momento la idea de gobierno abierto se desarrolla desde una visión de gestión administrativa en el ámbito privado, ésta se traslada a los escenarios del gobierno público con la finalidad de hacerlos más eficientes. En este orden de ideas, la *nueva gestión pública* atiende a diversas técnicas gerenciales, entendidas como medidas para hacer eficientes los recursos en una organización que buscan rediseñar estructuras, procedimientos administrativos y dinámicas laborales, y optimizar los recursos humanos, materiales y financieros.

En 2009, durante el gobierno de Barack Obama se retomó el concepto de *gobierno abierto* y mediante un memorando sobre transparencia y gobierno abierto se le dio un nuevo impulso y sentido, basándose en tres principios: transparencia, participación y colaboración.<sup>47</sup>

---

\* Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

\*\* Master en Sistemas Penales Comparados y Problemas Sociales por la Universidad de Barcelona, España.

<sup>49</sup> Véase <<https://opensource.com/resources/open-government>>, página consultada el 12 de junio de 2017.

<sup>47</sup> Véase José Luis Ramos Alderete, “Gobierno abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización”; en *Encrucijada*, núm. 24, México, FCPyS-UNAM, sep-

### *Traslado de conceptos de la administración gubernamental a la jurisdicción*

Es importante reconocer que existe una falta de credibilidad y confianza en los gobiernos y este proceso ha acarreado una disociación entre ellos y los ciudadanos. Algunos gobiernos desde principios del presente siglo han desarrollado leyes de transparencia y acceso a la información en un intento por reivindicar la función gubernamental y la participación ciudadana.<sup>48</sup> En buena medida esto obliga a las administraciones a someterse al escrutinio público, a plantear el acceso y la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas públicas, y a establecer nuevas formas de informar y ejercer el gasto público.

El concepto de gobierno abierto ha estado en constante evolución hasta arribar a la posibilidad de integrar a los ciudadanos para que reclamen gobiernos responsables por sus acciones, y paralelamente se han ampliado los medios utilizados para difundir la información gubernamental e implementar medidas que evalúen las decisiones y acciones que adopten.

Existe entonces un cambio de enfoque; la ciudadanía se convirtió en la base fundamental del gobierno abierto, paradigma que plantea una transformación de profundo nivel en la forma en que una administración pública se relaciona con los ciudadanos.

¿Cuál debe ser la transición de los principios del *open government* a la integración y fortalecimiento de principios de *open justice* (entendida como justicia abierta)? Nuevamente parece que viene de Reino Unido la enseñanza más acabada del sistema de *common law*, en donde los procesos, contenidos e información de los archivos judiciales y audiencias son de carácter público. En el sistema anglosajón se considera que la mirada pública es indispensable para mantener la confianza ciudadana en el sistema de justicia.<sup>49</sup>

---

tiembre-diciembre de 2016.

<sup>48</sup> En este caso se encuentran Japón, Corea del Sur, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Véase <<http://www.unesco.org>>, página consultada el 11 de junio de 2017.

<sup>49</sup> Véase Carlos E. Jiménez Gómez, *Justicia abierta: transparencia y proximidad de la justicia dentro del actual contexto de Open Government*, Barcelona, Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia, 2014, pp. 15 y 16.

Es importante distinguir en esta etapa de construcción conceptual entre gobierno abierto y justicia abierta. El primero, como ya se vio en párrafos anteriores, tiene un claro referente en la implementación de procesos de gestión administrativa que tornen eficaz y eficiente una gestión. La justicia abierta implica una serie de herramientas y elementos ideológicos que permiten hacer accesible la justicia a los ciudadanos. La idea de justicia abierta implica en buena medida una oportunidad de pensar al Poder Judicial y su función desde otros parámetros, perspectivas e incluso principios en los cuales la ciudadanía tiene una nueva forma de participación, lo que va más allá de la mera transparencia porque conlleva acceso a datos, decisiones y una mayor vigilancia respecto a un comportamiento íntegro de sus miembros, entre otros elementos.

Este repensar obedece a que las demandas de la población para democratizar ciertos procesos políticos, el ejercicio de sus derechos, el mejoramiento de la calidad de vida y mayores oportunidades de desarrollo económico,<sup>50</sup> conforme a diversas estadísticas, no tienen un resultado favorable. Los casos de corrupción en las contiendas electorales y la crisis de representación de quienes ostentan cargos públicos han acrecentado una idea generalizada de un sistema con descrédito que no ha sido contenido.<sup>51</sup>

Con seguridad se está ante un nuevo modelo de función jurisdiccional, contrastado con los derechos fundamentales y humanos, en el cual existe un acompañamiento entre la cultura de legalidad, las instituciones jurisdiccionales y la ciudadanía, y se tiene como escenario la justicia y su sistema procesal. Nos atreveríamos a agregar que la idea de *justicia abierta* debe retroalimentarse de las experiencias de la ciudadanía en su interacción con el sistema de justicia.

A nuestro parecer, uno de los pilares de la justicia abierta es la justicia participativa,<sup>52</sup> en la cual se requieren canales de participación activa que involucren a la sociedad en la ubicación de los problemas y el planteamiento de soluciones concretas y aplicables a cada caso.

---

<sup>50</sup> Véase *ibidem*, p. 5.

<sup>51</sup> Véase Instituto Mexicano para la Competitividad, “Índice de Percepción de la Corrupción 2016 vía Transparencia Internacional”, disponible en <[http://imco.org/politica\\_buen\\_gobierno/45206indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2016-via-transparencia-internacional/](http://imco.org/politica_buen_gobierno/45206indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2016-via-transparencia-internacional/)>, página consultada el 12 de junio de 2017.

<sup>52</sup> Véase Carlos E. Jiménez Gómez, *op. cit.*, pp. 15-19.

Hasta ahora este tipo de participación ha recaído en una apertura en instituciones como la mediación, la conciliación y el arbitraje. No obstante, se puede ir más allá involucrando a los ciudadanos no sólo cuando sean parte en el juicio sino también cuando les afecte una la resolución específica.

El énfasis se encuentra en una participación más directa de la ciudadanía y de los litigantes en los programas, como puede ser la capacitación que los propios tribunales ofrecen o a través de los medios sociales de comunicación como una herramienta facilitadora. En este sentido el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación representa un medio central para facilitar el acceso a la información y acercar a los ciudadanos a los procesos jurisdiccionales. Para lograr este acercamiento resulta necesario que el lenguaje jurídico que se utiliza en la impartición de justicia sea menos técnico y más accesible y próximo a la ciudadanía.

Otro de los pilares que identificamos es la transparencia, por la cual también el uso de los sistemas informáticos y las plataformas tecnológicas para desarrollar juicios abiertos permiten identificar los criterios y argumentos, e incluso comprender las resoluciones jurisdiccionales.<sup>53</sup> Un esfuerzo legal que se ha realizado en la legislación del país se encuentra en la Ley de Amparo, que ordena la publicación de los proyectos de sentencias al menos tres días antes de la audiencia correspondiente,<sup>54</sup> ello representa un avance en materia de acceso a la información jurisdiccional y procesal, sin embargo es necesario ir más allá.

Un elemento que se puede agregar a la transparencia lo constituye el acceso a las agendas de los juzgadores, en las cuales se deben hacer públicos los asuntos sujetos a discusión y las actividades académicas y jurisdiccionales de cada uno de ellos; este elemento puede redireccionar la idea colectiva de que los servidores públicos hacen un uso dispendioso del tiempo laboral.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> En este tema todos los sujetos responsables de impartir justicia deben ser cuidadosos con la protección de datos personales, siendo ésta una de las limitantes en el acceso a la información.

<sup>54</sup> Véase Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 2016, artículo 73.

<sup>55</sup> Véase Código Iberoamericano de Ética Judicial, artículos 43, 47, 56 y 58, en los que se establecen que debe promoverse en la sociedad una actitud racionalmente fundada, de respeto y confianza hacia la administración de justicia; así como promover y colaborar



En el ámbito electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha puesto en marcha los principios de justicia abierta en su sistema, siendo pionero en ello<sup>56</sup> al implementar mecanismos en los que “la información jurisdiccional y administrativa esté disponible para todos en una forma clara, transparente y de fácil acceso”.<sup>57</sup> Para ello, en el sitio web del TEPJF se publican las sentencias que dictan y se cuenta con un resumen del contenido para que los interesados puedan entenderlas, pues se hace uso de un lenguaje cotidiano. Con ello “la ciudadanía debe estar en condiciones de juzgar a los juzgadores en su actuación y desempeño”.<sup>58</sup>

A nivel local, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México ha impulsado medidas importantes en la materia: actualmente las sentencias son transmitidas por internet; y con la finalidad de cumplir con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, existe un intérprete de lengua de señas. Además, el Tribunal difunde en sus redes sociales diversos eventos, acciones, programas y su capacitación interna y externa, aparte de las diversas acciones de inclusión que se realizan; y paralelamente los magistrados a través de sus redes sociales dan a conocer los temas en los que participan.

## Conclusiones

La justicia abierta tiene como eje fundamental la participación ciudadana y una estructura procesal que debe ser en buena medida deconstruida y vuelta a diseñar a la luz de los derechos fundamentales y los humanos como un referente constante.

---

en todo lo que signifique un mejor funcionamiento de la administración de justicia. En este Código se considera que la transparencia es una garantía de justicia en lo que a sus decisiones corresponde.

<sup>56</sup> Seminario Internacional de Transparencia y Estadística Judicial. El valor de la información en la impartición de justicia, México, 28 de octubre de 2016, disponible en <<https://www.sitios.scjn.gob.mx/videoteca/reproduccion/1116/Seminario%20Internacional%20de%20Transparencia%20y%20Estad%3%ADstica%20Judicial%202016>>, página consultada el 16 de junio de 2017.

<sup>57</sup> Ponencia de la magistrada Janine Otálora Malassis, dictada con motivo de la inauguración del seminario Diálogos para la Justicia Abierta, celebrado en la sede de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 2 de mayo de 2017.

<sup>58</sup> *Idem*.

Es impostergable construir un proceso de interlocución y diálogo, e incluso de escrutinio de diversos actores políticos, académicos y sociales, que fortalezca la difusión de la cultura jurídica y el intercambio de argumentos y criterios.

### *Fuentes consultadas*

- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 2016.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2017.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.
- Ramos Alderete, José Luis, “Gobierno abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización”, en *Encrucijada*, núm. 24, México, FCPyS-UNAM, septiembre-diciembre de 2016.
- Reglamento concordado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 4ª ed., México, SCJN, 2015.
- Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en <[http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/informacion\\_importante/2015/08/reglamento\\_interno\\_tepjf\\_pdf\\_52556.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2015/08/reglamento_interno_tepjf_pdf_52556.pdf)>, página consultada el 16 de junio de 2017.
- Seminario Internacional de Transparencia y Estadística Judicial. El valor de la información en la impartición de justicia, México, 28 de octubre de 2016, disponible en <<https://www.sitios.scjn.gob.mx/videoteca/reproduccion/1116/Seminario%20Internacional%20de%20Transparencia%20y%20Estad%3%ADstica%20Judicial%202016>>, página consultada el 16 de junio de 2017.
- Versión estenográfica de la inauguración del seminario Diálogos para la Justicia Abierta, celebrado en la sede de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 2 de mayo de 2017.

## La importancia de la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas con perspectiva de género en materia de salud pública y lactancia

Martha Briones Rangel\*

*El cuerpo está inmerso en un campo político; las relaciones de poder operan sobre él, lo cercan, lo marcan, lo doman, lo someten a suplicio, lo fuerzan a unos trabajos, lo obligan a unas ceremonias, exigen de él unos signos.*

MICHEL FOUCAULT

Las políticas públicas son el mecanismo por el cual el Estado a través de sus gobiernos e instituciones diseña aquellas estrategias encaminadas a resolver problemas públicos, y donde la participación activa de la sociedad civil organizada es determinante para establecer los mejores cursos de acción que lleven a profundizar los procesos democráticos y de consolidación ciudadana. Partiendo de esta idea, las políticas públicas son “aquellas estrategias encaminadas a resolver problemas públicos”,<sup>59</sup> es decir que cuando nos encontramos ante una problemática meritoria del interés público será necesaria la acción del Estado.

Decía Parsons<sup>60</sup> que el Estado se legitima por medio de sus políticas públicas cuando comprende “aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere regulación, intervención gubernamental o social, o por lo menos la adaptación de medidas comunes”; de esta manera el ámbito de lo público rebasa lo privado.

La lactancia materna, si bien podría pensarse como un tema exclusivamente privado, no lo es. La lactancia está considerada como un *objetivo de la salud pública* mundial, al relacionarse con la reducción de la morbilidad y la mortalidad infantil.

---

\* Directora general de Vinculación y Formación Ciudadana del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

<sup>59</sup> Harold Lasswell, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

<sup>60</sup> Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso, 2007.

Resulta muy importante señalar que la Estrategia para la Alimentación del Lactante y el Niño Pequeño de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), publicada en 2002, solicitó con calidad de *urgente* el apoyo a la lactancia exclusiva desde el nacimiento hasta los seis meses y la lactancia continuada hasta los dos años o más; además de que según la evaluación de la Iniciativa Mundial sobre Tendencias de la Lactancia Materna, realizada en 2006, México se encuentra entre los países con las tasas más bajas de lactancia exclusiva en América Latina. Este dato se refuerza por medio de la primera Encuesta sobre el Seguro Médico para una Nueva Generación,<sup>61</sup> que señala que 56.8% de las y los niños en México ingieren líquidos distintos a la leche materna durante los primeros tres días de vida; esto incluye leche de fórmula, agua, té y otros líquidos.

Para que un asunto público se convierta en problema público deben intervenir diversos actores (sociales, políticos, gubernamentales, etc.) que promuevan sus intereses y posturas respecto del tema común. Y en el proceso de definición del problema público, la participación de la ciudadanía es determinante para influir en la construcción, implementación y evaluación de las estrategias seleccionadas para atender *el problema público*.

En México entre 1999 y 2009 no se registraron variaciones positivas con respecto a la práctica de la lactancia, convirtiendo este asunto público en un problema público, y colocando el tema en la agenda pública como uno de los grandes pendientes de los gobiernos.

Recordemos que es el Estado quien, a través de sus gobiernos e instituciones, está obligado a dar solución a los problemas públicos mediante soluciones viables de corto y largo alcance, con una perspectiva integral. Cabe señalar que es común asociar el concepto de políticas públicas a las meras acciones de gobierno, de tal modo que cualquier acción de los actores gubernamentales es considerada erróneamente como política pública. Los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo de las políticas; si bien toda política pública es una acción de gobierno, no se reduce a éste.

*Lo público* supone el espacio institucionalizado de interacción y diálogo entre la ciudadanía y las autoridades (representantes del gobier-

---

<sup>61</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009.

no) con el propósito de convenir necesidades comunes, dando lugar al establecimiento de estrategias para satisfacerlas. En otras palabras, el Estado debe considerar a la participación ciudadana como un elemento fundamental de sus acciones.

Además, la integralidad de las acciones del Estado debe considerar a todas y todos los actores, es decir a los hombres y a las mujeres. La perspectiva de género a la que está obligado el gobierno mexicano debe considerar que una *política pública con perspectiva de género* no es un asunto exclusivo de las mujeres:

comprender las cuestiones de género significa comprender las oportunidades, las limitaciones y los efectos de los cambios sociales tanto para mujeres como para hombres. Por eso la alianza tanto entre mujeres y hombres constituye la base de familias sólidas y sociedades viables en un mundo de rápida evolución.<sup>62</sup>

El desafío al abordar un tema que tiene que ver con el cuerpo de las mujeres es que el diseño de políticas públicas precisa de definición e interpretación, lo que lleva implícito las percepciones de quienes las elaboran. De forma general y como práctica cultural, históricamente se han establecido mecanismos de control sobre el cuerpo de la mujer; algunos ejemplos son los referentes a los derechos sexuales y reproductivos (maternidad elegida, interrupción legal del embarazo), derechos en materia familiar (matrimonio, divorcio, adopciones) y derechos en materia penal (violación, estupro, feminicidio). Esta tendencia nos lleva a responsabilizar a la mujer.

Desde esta perspectiva patriarcal, la mujer “no lacta porque no quiere”, ergo “es culpable de los problemas de salud pública”. Dicha perspectiva por demás errónea sobre la problemática de la lactancia es lo que nos motivó como Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo<sup>63</sup> a desarrollar una serie de estrategias para sensibilizar, di-

<sup>62</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Estado de la Población Mundial 2000*, Nueva York, UNFPA, 2000.

<sup>63</sup> El Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo es un organismo público autónomo de carácter democrático y plural que se desempeña como órgano de consulta de los gobiernos federal, estatal y municipal; y que promueve, organiza y encauza la participación ciudadana mediante el debate de propuestas de la ciudadanía y de los sectores privado y social para construir acuerdos, consensar opiniones y evaluar programas,

fundir e informar sobre la necesidad de generar políticas públicas pro lactancia con perspectiva de género.

Es urgente descriminalizar a las mujeres y entender que la violencia estructural que se vive, la falta de información, la dispersión, la duplicidad e inconexión de las políticas públicas existentes, aunados a las necesidades de las madres que trabajan o se desarrollan académica, profesional o personalmente, los nuevos roles y las crecientes responsabilidades de las mujeres, son elementos que deben tomarse en cuenta para generar nuevas estrategias y replantear políticas públicas que se adapten y ayuden a disminuir la brecha de género y empoderen efectivamente a las mujeres.

Para Marcela Lagarde “el empoderamiento se concreta, al mismo tiempo, al lograr que cada mujer consolide los poderes personales que ya tiene, y cada día se haga de más poderes vitales y los conecte de manera integral. Empoderada, cada mujer es la primera satisfactora de sus necesidades y defensora de sus intereses”,<sup>64</sup> es decir, necesitamos que las mujeres puedan tomar decisiones sobre su cuerpo, siempre y cuando esas decisiones surjan desde un piso mínimo de igualdad de oportunidades.

Necesitábamos entender qué es una política pública, a quién le corresponde planearla e implementarla, cuáles son nuestras responsabilidades como actores sociales y desde qué ámbitos hacerles frente, cómo se está abordando la lactancia y cuáles son las condiciones laborales de las mujeres en periodo de lactancia, y cuáles son los retos y cómo los vamos a enfrentar.

Es así como desde 2015 nos unimos a la propuesta del Colectivo Mini Mahue y de un grupo de mujeres activistas pro lactancia en Hidalgo para llevar a cabo con gran éxito la iniciativa ciudadana de carácter mundial La fiesta de la lactancia en México, que promueven Unicef y la OMS, así como el movimiento The Big Latch One, en donde se realizó durante una semana una serie de conferencias, pláticas y talleres en torno a la lactancia y la crianza con apego; así como el primer *flash mob* de mujeres porteando y bailando en una plaza pública.

---

estrategias, acciones e inversiones vinculadas al cumplimiento de la política estatal de desarrollo.

<sup>64</sup> Marcela Lagarde y de los Ríos, *Claves feministas para la autoestima de las mujeres*, México, Horas y horas (Cuadernos inacabados, núm. 39), 2000.

Esta apropiación de las mujeres del espacio público resultó fundamental para fortalecer el empoderamiento de las mujeres y la visibilización del problema público en la agenda pública, agenda que emerge desde la ciudadanía y alcanza su valor intrínseco en esta génesis.

Para 2016 y ante una convocatoria muy fortalecida y el interés de diversos actores sociales, realizamos la Segunda Fiesta de la Lactancia + The Big Latch One en Pachuca; y sumamos la colaboración de los gobiernos estatal y municipal, organismos públicos autónomos y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esta diversidad de organizadores nos permitió desarrollar un programa integral basado en seis ejes:

1. Políticas públicas con perspectiva de género y lactancia.
2. Derechos humanos y lactancia.
3. Derecho a la salud y a la alimentación.
4. Crianza respetuosa y con apego.
5. Discapacidad y políticas públicas.
6. Acciones afirmativas por medio de la infraestructura pública.

El involucramiento de la sociedad civil organizada fue sin duda el elemento detonador que permitió realizar de forma exitosa esta campaña de sensibilización y concientización. Derivado de estos foros, conferencias, talleres, debates y pláticas, y del activismo en redes sociales y diversos medios de comunicación, se está logrando una incidencia real en la agenda pública que pondera como temas urgentes la creación de lactarios en las zonas de trabajo, pero también en espacios públicos; y se está analizando la creación de un banco de leche materna. Por su parte, las OSC difunden y promueven permanentemente los beneficios de la lactancia materna y capacitan a familias que tienen niñas y niños regulares y con discapacidad.

La lactancia debe transitar hacia un camino de políticas públicas con perspectiva de género que posibiliten el ejercicio de una crianza respetuosa y con apego y una lactancia materna efectiva en donde las familias logren acceder sencillamente a todos aquellos elementos que les faciliten la decisión de ser familias lactantes; y el involucramiento de los organismos públicos autónomos debe ser mediante la implementación de acciones afirmativas en sus respectivos ámbitos, lo que será pieza fundamental para lograr una estrategia eficaz que logre incidir en la salud pública de las y los mexicanos.





# La invisibilidad de la niñez refugiada en México y la actuación de los organismos públicos de derechos humanos

Sergio Alejandro Rea Granados\*

## Introducción

En la actualidad se observan críticos flujos migratorios mixtos en diversos países y regiones, los cuales comprenden el desplazamiento de miles de migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y víctimas de trata de personas, entre otros.<sup>65</sup> Estos fenómenos migratorios tienen lugar en todo el mundo y son un reto considerable para los Estados, no sólo porque amenazan su prerrogativa soberana de determinar qué ciudadanos no nacionales pueden entrar a su territorio y bajo qué condiciones sino también –y mucho más importante– porque las personas que participan en esos movimientos son más propensas a sufrir privaciones, discriminación y violaciones a sus derechos humanos, y por tal razón requieren consideraciones especiales e individualizadas.<sup>66</sup>

México, debido a su proximidad con Estados Unidos, es uno de los lugares en donde el fenómeno de la movilidad humana reviste mayor complejidad por ser considerado uno de los corredores migratorios de mayor flujo mundial debido a su frontera sur con Centroamérica y la norte con Estados Unidos.<sup>67</sup>

Cabe señalar que la movilidad de mexicanos hacia Estados Unidos ocupó durante muchos años el principal y único tema de los estudios

---

\* Coordinador de la maestría en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

<sup>65</sup> Organización Internacional para las Migraciones, *Migración irregular y los flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM*, MC/INF/297, OIM, 2009, p. 1.

<sup>66</sup> *Idem.*

<sup>67</sup> Banco Mundial, *Migration and Remittances. Factbook 2011*, 2ª ed., Washington, D. C., BM, 2011, p. 5.

de la migración; sin embargo, actualmente ha cobrado especial importancia la migración dentro del territorio mexicano, esto debido a que México no ha sido sólo un país de origen sino también de tránsito y destino de flujos migratorios internacionales. Además, después de la política migratoria anunciada desde la campaña electoral por el actual presidente de Estados Unidos, un mayor número de personas han decidido establecerse en México.

No obstante, actualmente la legislación interna y las políticas públicas de la mayoría de los países como México están en su mayoría orientadas a la seguridad nacional y a limitar los derechos a la movilidad humana y por lo tanto a restringir el respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de ayuda humanitaria a favor de los refugiados.

Tomando en consideración este contexto, uno de los grandes problemas que afronta la niñez refugiada es su completo anonimato dentro del territorio mexicano, en donde en los últimos años se ha registrado un gran número de niñas, niños y adolescentes no acompañados, pero muchos de los cuales requieren protección internacional.

Ante este panorama, es sumamente importante analizar el papel que juegan los organismos públicos autónomos (OPA) de derechos humanos para visibilizar a este grupo poblacional dentro de las migraciones mixtas, sobre todo cuando éste es un grupo social triplemente vulnerable, es decir que padece múltiples variables que lo ponen en desventaja en comparación con otros grupos. Por un lado, por su condición de ser menores de edad; por otro, por ser refugiados; y en tercer lugar, por encontrarse en una situación migratoria irregular. Por tal razón, la falta de identificación de la niñez refugiada requiere de una atención especial por parte de los institutos autónomos de derechos humanos.

### *Sustentación*

Debido a que se trata de un fenómeno que se encuentra invisibilizado, se dificulta estimar la magnitud del problema, ya que se carece de fuentes de registro confiables. Al respecto, Karla Gallo ha señalado que no existe suficiente información ni cuantitativa ni cualitativa en México sobre la magnitud de las violaciones a los derechos humanos de las y los niños migrantes y de aquellos que requieren protección interna-

cional.<sup>68</sup> No obstante, de acuerdo con datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Secretaría de Gobernación y organismos no gubernamentales, existe un número importante de niñas, niños y adolescentes no acompañados en México, los cuales podrían ser refugiados;<sup>69</sup> sin embargo, se carece de información confiable sobre la niñez refugiada en México para enfrentar de manera eficaz este problema que tiende a agravarse con la política actual de la movilidad humana.

Debido a esta situación, las niñas, los niños y las y los adolescentes que requieren la condición de refugiado se enfrentan a una serie de dificultades que agravan su vulnerabilidad, lo que en muchas ocasiones hace que al ser desapercibidos sean violados sus derechos elementales como refugiados, es decir a la no sanción por entrada irregular, la no devolución y la no discriminación.

Tomando en cuenta lo anterior, este tema es sumamente relevante para los OPA en materia de derechos humanos, no sólo por el hecho de identificar la vulnerabilidad de los niños, las niñas y las y los adolescentes refugiados en México sino también porque se trata de un fenómeno social desatendido debido a la importancia que actualmente ha tenido el aspecto de la seguridad nacional sobre los temas de respeto a los derechos humanos y la protección internacional.

Un ejemplo de este argumento es el problema que generalmente enfrenta este grupo social vulnerable, es decir no contar con documentos de identidad ni de viaje tales como pasaporte y/o visas. Este hecho implica que sean vulnerados sus derechos humanos por carecer

---

<sup>68</sup> Karla Irendira Gallo Campos, "Niñez migrante: blanco fácil para la discriminación", en *Derechos humanos de los migrantes*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea-SRE, 2005, p. 135.

<sup>69</sup> Según cifras de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, desde 2011 y hasta 2015 se han recibido 8 419 solicitudes de asilo, entre las cuales se encuentran solicitudes de niñas, niños y adolescentes.

De acuerdo con el ACNUR se ha registrado un incremento significativo en el número de niñas, niños y adolescentes no acompañados en México. Véase Centro de Información de las Naciones Unidas, "Incrementa migración de niños y adolescentes de Centroamérica: ACNUR", 14 de abril de 2016.

Por su parte, la organización no gubernamental Sin Fronteras ha señalado que en los últimos tres años destaca el aumento en el número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, las cuales pasaron de 1 296 en 2013 a 2 137 en 2014 y a 3 423 en 2015, y entre las que se encuentran solicitudes de niñas, niños y adolescentes; véase Sin Fronteras, *Evolución y retos del asilo en México: 20 años de asistencia legal e incidencia*, México, Sin Fronteras, 2016, pp. 24-25.

de un documento que avale su nacionalidad e identidad como persona humana para poder ejercer sus derechos humanos.

Otro problema es la práctica generalizada de la detención de la infancia por su estancia irregular en el país, la cual atenta no sólo contra los derechos de la niñez sino también contra las mejores prácticas internacionales y la institución del asilo. Esto se debe a que la detención de menores de edad solicitantes de asilo debe ser el último recurso que adopten los Estados, y por lo tanto el Estado mexicano debería utilizar alternativas a la detención.

Además, otro gran reto que enfrenta este grupo poblacional en México son los obstáculos prácticos y legales para solicitar la condición de refugiado, ya que el procedimiento de asilo no está completamente adecuado a las necesidades y circunstancias que requiere la infancia, sobre todo cuando existen registros de un gran número de niños, niñas y adolescentes no acompañados en México. Paralelamente y muy relacionado con este tema, el problema de la falta de apoyo de un asesor jurídico, así como una adecuada asistencia psicológica y de especialistas en la infancia, provocan limitaciones a ejercer su derecho humano al asilo.

Ante tal situación, es sumamente importante visibilizar a esta comunidad vulnerable no sólo socialmente sino también por parte de los OPA de derechos humanos, quienes podrían orientar, canalizar y acompañar a la niñez refugiada en México para proteger, garantizar, defender y divulgar sus derechos humanos.

Entre algunas de las acciones que podrían llevar a cabo los OPA de derechos humanos para cumplir con esta función de proteger a dicha población vulnerable se encuentran las siguientes: monitorear, evaluar y registrar la situación de los derechos humanos de este grupo social; elaborar diagnósticos, estudios e informes que permitan conocer la situación actual de esta población; difundir ampliamente los derechos humanos de esta población mediante material de divulgación; organizar foros, seminarios, simposios, talleres o conversatorios sobre este tema; solicitar la cooperación de actores relevantes para llevar a cabo eventos de difusión; orientar a las personas de esta población sobre de sus derechos humanos, incluyendo el acceso a la justicia; asesorar a las personas de este grupo para presentar una queja ante los OPA de derechos humanos para la defensa y protección de sus derechos; canalizar a las personas de esta población a las instancias correspondientes para el ejercicio de sus derechos; colaborar con las distintas áreas de

los órganos de derechos humanos ofreciendo apoyo técnico y jurídico; fortalecer la red de actores estratégicos que realizan defensa y protección *pro bono*; revisar las políticas públicas actuales en materia de los derechos de este grupo; proponer las mejores prácticas internacionales y de conformidad con la legislación nacional e internacional en la materia para el pleno ejercicio de los derechos de este grupo, y generar políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos humanos de esta población.

### *Conclusiones*

La falta de visibilización del problema de los menores refugiados afecta sus derechos humanos. Analizar dicho problema es necesario y resulta conclusivo comenzar a identificar a este grupo social en las migraciones internacionales y domésticas dentro del territorio mexicano, ya que de persistir el anonimato y la indiferencia acerca del tema se corre el riesgo no sólo de acrecentar las violaciones a los derechos humanos de un grupo particularmente sensible sino además de menoscabar de manera grave la estructura normativa y el tejido social de este grupo que existe en México.

Por tal motivo, este análisis y reflexión permite concluir que la política migratoria actual de México no responde como debería de acuerdo con sus compromisos internacionales, es decir de garantizar de manera eficaz y oportuna la debida protección a los derechos de asilo de la niñez que llega al país y que en muchas ocasiones llega no acompañada, muchos de ellos merecedores de la condición de refugiado, porque dicha política y las normas legales y/o administrativas que responden a ella no conciben ni implementan con claridad los derechos y principios de la niñez. En tal sentido, los OPA de derechos humanos tienen el gran reto de vigilar, defender, garantizar, proteger, promover, estudiar, difundir y visibilizar los derechos humanos de las niñas, los niños y las y los adolescentes refugiados que habitan y transitan en México.



## La acción colectiva como garantía del derecho a tener derechos, bajo una perspectiva de influencia del mercado

Álvaro Rodríguez Doníz\*

Hablar del *derecho a tener derechos* impone la obligación casi natural de retomar la primera conceptualización esbozada por Hannah Arendt en 1951, y la de dimensionar modernamente sus alcances, considerando en ambos casos la vinculación con el modelo económico en turno y su incidencia en el paradigma de los derechos humanos, para con ello concebir propuestas que permitan garantizarlos efectivamente. En este sentido, debe resaltarse que el mercado constituye un importante hilo conductor de entendimiento y articulación operativa del sistema porque ha determinado en las últimas décadas la acción política y gubernamental, las relaciones sociales y la acción colectiva, entendida en este caso bajo la premisa olsoniana<sup>70</sup> de la organización de grupos para la satisfacción de un interés común.

Siguiendo estas líneas discursivas inicio recordando que al plantear por primera vez la noción del *derecho a tener derechos*, Arendt presupuso la existencia de un gobierno nacional como elemento indispensable para garantizar la protección de los derechos de las personas, particularmente de aquellas minorías que insertas en un Estado-nación no tenían la categorización de la nacionalidad y menos aún la de ciudadanía, por lo que su condición de desplazados o apátridas les colocó en vulnerabilidad, facilitando el totalitarismo y la violación sistemática a

---

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

<sup>70</sup> En *Lógica de la acción colectiva*, Mancur Olson sostuvo como regla general que las personas se forman en torno a comunidades de intereses personales claros y específicos, y actúan racionalmente cuando toman decisiones respecto de esos intereses, siendo la excepción en grupos pequeños; y por el contrario, cuando esos intereses son vagos o imprecisos la acción no se logra.

sus derechos, y lanzando además una fuerte crítica a los Estados europeos por su omisión de haber provisto la protección de derechos a esos grupos minoritarios.

Su planteamiento converge con el ideal del Estado benefactor, que se llegó a considerar en aquella época más que un simple modelo económico sino como un nuevo contrato social que obligaba al Estado a ser provisor y por ende satisfactor del pleno goce de los derechos de todas las personas.<sup>71</sup> Con estas consideraciones, el *derecho a tener derechos* es asociado –en opinión de Arendt– a la necesidad y posibilidad de pertenencia a una comunidad-nación que con el resguardo gubernamental puede garantizar sus derechos más básicos y que además debiera contar con una protección internacional, otorgada y garantizada por la misma humanidad, para el caso de que se presentara una exclusión comunitaria-nacional en perjuicio de las personas integrantes de esas minorías, pero cuyo objetivo es difícilmente alcanzable, según la filósofa germana, a menos que se cuente con un marco legal o ámbito supranacional que salvaguarde la integración a la comunidad-nación.

Como puede advertirse, el pensamiento de Arendt diverge con los postulados del modelo económico neoliberal, que en aquel momento tenía ya un importante desarrollo y presencia entre las naciones europeas, e incluso es vigente en el actual paradigma de la globalización, porque mientras Arendt asume la imposibilidad de la acción colectiva en el mundo moderno de aquel tiempo debido a la desaparición del hombre privado y el surgimiento de una masa despersonalizada y conformista, integrada por personas sin sentido de comunidad y con ausencia de espacio público, sin un poder que permita reagruparlos y relacionarlos, en la *praxis* el mercado se ha erigido en ese ámbito supranacional y poder que guía la acción de los gobiernos y promueve la integración o desintegración de las personas. De esta forma, aunque los ideales de Arendt se apartaban del discurso político de la época –según los principios de exclusión propuestos por Foucault– realmente pueden articularse en torno al nuevo discurso económico que se estaba construyendo y que terminó por prevalecer.

---

<sup>71</sup> El nuevo pacto social que dio paso al Estado de bienestar estuvo sustentado en la sustitución del mercado por el Estado para solucionar el problema del empleo, la asunción y obligación de la protección social por parte del Estado y, la profundización de la democracia.



Precisamente, en la intención de proteger el libre mercado, florecieron y se consolidaron políticas que redujeron al mínimo la intervención del Estado en la tarea de garantizar derechos básicos, transfiriendo a la ciudadanía la tarea de conseguir el desarrollo local a través de la formación de capacidades autogestivas y que gracias a las recomendaciones para la reforma del Estado emanadas en el Consenso de Washington fueron implementadas obligatoriamente en los países del tercer mundo.

Así, el nuevo paradigma económico neoliberal y posteriormente el de la globalización ampliaron los conceptos de ciudadanía y comunidad-nación, pues la eliminación de barreras para el comercio y la provisión de mano de obra movilizaron y congregaron personas sin una debida integración social y cultural, profundizando las desigualdades y el surgimiento de nuevas minorías que sin la calidad de ciudadanía o de nacionalidad se siguen sustrayendo del reconocimiento y protección a sus derechos humanos.

En este punto, conviene resaltar las megatendencias de movilidad y concentración demográficas, que por ejemplo registraron en 2010 en nuestro país a 63 836 779 personas en 59 zonas metropolitanas,<sup>72</sup> así como 36.9 millones de connacionales migrantes en Estados Unidos;<sup>73</sup> pero también las personas de nacionalidad extranjera con estancia registrada ante el Instituto Nacional de Migración (INM) y que tan sólo en 2014 ascendieron a 127 149, sin olvidar a aquellas personas extranjeras sin estancia registrada ante el INM, las personas desplazadas por la violencia y distintos grupos que se encuentran en condición de vulnerabilidad por diversos factores.

Ahora bien, si actualmente el mercado es el elemento que determina el marco legal internacional y nacional, y la acción política y gubernamental desde un ámbito supranacional como el aducido por Arendt, entonces vale la pena buscar y proponer algún mecanismo auspiciado por el propio mercado que no sólo permita reagrupar y relacionar a los hombres privados con un sentido de comunidad sino también detonar

---

<sup>72</sup> Consejo Nacional de Población, "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010", 2010, disponible en <[http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas\\_metro\\_politanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metro_politanas_2010)>, página consultada el 25 de junio de 2017.

<sup>73</sup> Consejo Nacional de Población, *Anuario de migración y remesas México 2016*, México, Conapo, 2016, disponible en <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109457/Anuario\\_Migracion\\_y\\_Remesas\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109457/Anuario_Migracion_y_Remesas_2016.pdf)>, página consultada el 25 de junio de 2017.

su participación para garantizar los derechos humanos y una construcción de los nuevos conceptos de ciudadanía y de derechos humanos de abajo hacia arriba.

En esta tarea, las acciones colectivas –ahora desde una percepción estrictamente jurídica y no social– se han reconocido constitucionalmente<sup>74</sup> y en legislaciones secundarias como un medio para la defensa de intereses difusos y colectivos y de derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, aunque aplicable sólo en las materias financiera, económica y ambiental, que en obvia circunstancia resultan de trascendencia para el mercado. De esta forma, las acciones colectivas convergen con el modelo económico prevaleciente, pues en ellas el Estado opera al mínimo, otorgando a las personas la posibilidad de intervenir a partir de su capacidad autogestiva en la defensa de derechos e intereses difusos.

Ciertamente, las acciones colectivas pueden entenderse como aquellas facultades legales de una colectividad para solicitar de la autoridad, principalmente jurisdiccional, la tutela de algún derecho cuya titularidad corresponda a un grupo social o para el ejercicio de pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a alguna agrupación de personas; por lo que esta herramienta legal constituye una opción viable para la participación ciudadana de grupos pequeños como detonante de la acción colectiva olsoniana, ya que presupone la organización e integración comunitaria motivada generalmente por una afectación e interés personal y común.

También pueden ser un mecanismo útil para la defensa y salvaguarda de los derechos humanos de grupos minoritarios al otorgar la legitimación en la causa y en el proceso no sólo a quien es o ha sido vulnerado en sus derechos sino también a aquella persona que desde una pretensión individual y sentido de comunidad aspira a salvaguardar o proteger un derecho de alguna colectividad y para lograrlo se propone ampliar las materias de aplicación de las acciones colectivas para permitir la reclamación de violaciones a derechos humanos, facilitando el acceso a la justicia de grupos minoritarios a través de la

---

<sup>74</sup> La reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de julio de 2010, reconoce las acciones colectivas y preceptúa la facultad del Congreso para determinar las materias de aplicación.

reducción de costos en el trámite procesal y la protección a favor de todas las personas afectadas, aun cuando no concurrieren al proceso.

Así las cosas, el *derecho a tener derechos* adquiere una relevancia en el contexto de las políticas implementadas por nuevos actores que intentan regular al mercado, como el Brexit, la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las políticas migratorias impulsadas por Donald Trump, o las reformas estructurales en materia energética que pulverizaron la vida de ciudades mexicanas como Tuxpan, Coahuila y Ciudad del Carmen, y que han colocado en vulnerabilidad a millones de personas, subsumiéndolas en un estado de indefensión nada lejano a la condición de desplazados y apátridas descrita por Arendt.

Esta propuesta considera al mercado como aquel ámbito supranacional que determina la acción política gubernamental y las relaciones sociales, y por ende estima que la construcción de los nuevos conceptos de ciudadanía como el de ciudadanía de la infancia y otros tantos que buscan reconocer los derechos de grupos minoritarios, pueden y deben nutrirse o construirse de abajo hacia arriba, es decir, a partir de los pequeños grupos y con la opinión del hombre concreto –al que se refirió Arendt– que en la práctica no puede ejercer sus derechos humanos a pesar de su inalienabilidad.

Por ello las acciones colectivas se tornan en una respuesta creada por el propio mercado que puede servir para garantizar el *derecho a tener derechos*, toda vez que no sólo privilegia la participación ciudadana sobre la intervención del Estado como agente regulador, sino que de una forma más asequible también permite salvaguardar los intereses y derechos difusos que suelen vulnerar los agentes económicos, generalmente con poder político preponderante; tratándose al mismo tiempo de un mecanismo que, desde la óptica de Amartya K. Sen, coadyuva a paliar la falta de capacidades de las personas pobres y excluidas para procurarse su desarrollo.

#### *Fuentes consultadas*

- Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza, 2013.  
 Cassan, Patrick, et al., *La Europa ¿de quién?*, Navarra, Txalaparta, 2005.  
 Consejo Nacional de Población, *Anuario de migración y remesas México 2016*, México, Conapo, 2016, disponible en <<https://www.gob.mx/>

- cms/uploads/attachment/file/109457/Anuario\_Migracion\_y\_Re  
mesas\_2016.pdf>, página consultada el 25 de junio de 2017.
- , “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010”,  
2010, disponible en <[http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/  
Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010)>, página consultada el 25 de junio de  
2017.
- Foucault, Michel, *El orden del discurso*, Buenos Aires, Tusquets, 1992.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Massachusetts, Harvard  
University Press, 2002.
- Sen, Amartya K., “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en *Comer-  
cio Exterior*, vol. 42, núm. 4, 1992, disponible en <[http://www.dere  
choshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-concep  
tos-y-medidas-de-pobreza.pdf](http://www.dere<br/>choshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-concep<br/>tos-y-medidas-de-pobreza.pdf)>, página consultada el 24 de junio de  
2017.

## La perspectiva de derechos humanos como herramienta en el fomento de la cultura cívica

Carlos de la Rosa Ariza\*

El fomento a los valores democráticos que permitan una convivencia cívica entre todas las personas es fundamental en un país que aspire a ser igualitario. Sólo de esta manera pueden coexistir la “pluralidad de intereses, concepciones, ideologías que se expresan en una sociedad compleja”<sup>75</sup> como en la que actualmente vivimos. “La posibilidad de convivencia y competencia civilizada y de una institucionalidad estatal capaz de representar y procesar los intereses de la sociedad la ofrece la fórmula de gobierno democrática”,<sup>76</sup> pero esto sólo se logra por medio de la cultura cívica, es decir del ejercicio de derechos y el empoderamiento ciudadano, todos en una misma fórmula.

Desde hace años, cuando se habla de democracia el debate se ha centrado en los procedimientos de elección popular (y sobre lo que se ha discutido *ad nauseam*). Lamentablemente no hemos logrado superar los debates de *las formas de la democracia*, aun cuando el debate debiera versar sobre el ejercicio de los derechos humanos y la confianza en los gobiernos mediante la rendición de cuentas con una visión democrática de la vida social.

Muy poco se ha escrito en nuestro país sobre los valores que ofrecen sentido y horizonte a la propia democracia. Es decir, sobre los presupuestos éticos y políticos que permiten considerar como superior a otras a esa

---

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

<sup>79</sup> Luis Salazar y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, México, INE (serie Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 1), 2016, p. 11.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 12.

fórmula de gobierno y organización política. Porque a fin de cuentas todos los sistemas políticos tienen una serie de valores implícitos que son los que permiten aventurar un juicio sobre su pertinencia y deseabilidad.<sup>77</sup>

“Cuando se participa en los complicados procedimientos de la democracia moderna no siempre resulta claro el sentido”.<sup>78</sup> “En las sociedades democráticas, pues, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia”.<sup>79</sup> No obstante, la participación ciudadana

se vuelve irremediamente un camino de doble sentido: de un lado, sirve para formar a los órganos de gobierno pero, de otro, es utilizada para influir en ellos, para controlarlos y, en no pocas ocasiones, para detenerlos. En otras palabras: la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero 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. [...] Es una condición de principio que, al mismo tiempo, sirve para reconocer que los ciudadanos han adquirido el derecho de participar en las decisiones fundamentales de la nación a la que pertenecen.<sup>80</sup>

El difícil equilibrio entre el régimen político en donde se desenvuelve la participación de las y los ciudadanos y “las innumerables razones que empujan a las personas a tomar parte de una acción colectiva ofrecen razones suficientes, sin embargo, para reconocer la complejidad del entramado que esos dos elementos suelen producir”.<sup>81</sup> De esta manera, “la participación ciudadana supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar”.<sup>82</sup>

“Conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás, el dilema más

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>79</sup> Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, México, INE (serie Cuadernos de divulgación de la cultura democrática), 2016, p. 37.

<sup>80</sup> *Ibidem*, pp. 38 y 39.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 40.

importante para la consolidación de la democracia”,<sup>83</sup> y es aquí donde interviene otro elemento de la democracia: la legalidad, y el consecuente Estado de derecho.

La consolidación de la democracia como sistema de gobierno y como forma de vida sólo puede ser posible con un efectivo Estado de derecho que le dé sustento y con la existencia de una cultura de la legalidad, del permanente respeto y obediencia a las leyes que la sociedad misma se impone por consenso para su convivencia pacífica y armónica.

La legalidad es un valor fundamental de la democracia porque garantiza a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Y si bien en un régimen democrático la sociedad debe apegarse al ordenamiento jurídico vigente, la legalidad también implica que tal ordenamiento pueda ser modificado a través de procedimientos legales previamente establecidos para adecuarlo a las transformaciones de la propia sociedad.<sup>84</sup>

“Los derechos humanos son la mejor expresión de todos los valores que caracterizan a un sistema político democrático”;<sup>85</sup> son su esencia y sobre todo son los límites al poder. Constituyen

un tema muy relevante para la vida de las personas como para que se les pueda analizar desde una óptica exclusivamente jurídica. En buena medida, tales derechos representan hoy en día nuestro más objetivo parámetro para determinar qué es la justicia y qué sociedades son justas, o más o menos justas cuando menos.<sup>86</sup>

Un elemento de fondo en el respeto a los derechos humanos para lograr la transición a un Estado igualitario es la aplicación de la perspectiva de género por cualquier autoridad y, más aún, de la perspectiva de derechos humanos entendida como un instrumento que debe permear

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>84</sup> Pedro Salazar Ugarte, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, México, INE (serie Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 25), 2016, p. 9.

<sup>85</sup> Miguel Carbonell, *Derechos fundamentales y democracia*, México, INE (serie Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 31), 2016, p. 9.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 25.

en la cultura cívica de forma tal que ha de naturalizarse su contenido y aplicación por parte de todas las autoridades y en todos los niveles.

Sobre este tópico, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios bastante interesantes con los que nos da mucha luz sobre cuándo aplicar y cómo aplicar una perspectiva de género, la cual es perfectamente aplicable cuando se trata de cualquier grupo vulnerable y ello constituye sin duda un elemento en la cultura democrática.

Juzgar con perspectiva de género. Concepto, aplicabilidad y metodología para cumplir dicha obligación

De acuerdo con la doctrina de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema, la perspectiva de género constituye una categoría analítica –concepto– que acoge las metodologías y mecanismos destinados al estudio de las construcciones culturales y sociales entendidas como propias para hombres y mujeres, es decir, lo que históricamente se ha entendido como “lo femenino” y “lo masculino”. En estos términos, *la obligación de las y los operadores de justicia de juzgar con perspectiva de género puede resumirse en su deber de impartir justicia sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres –pero que no necesariamente está presente en cada caso–, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que debieran asumir, como un corolario inevitable de su sexo. La importancia de este reconocimiento estriba en que de él surgirá la posibilidad de que quienes tengan encomendada la función de impartir justicia, puedan identificar las discriminaciones que de derecho o de hecho pueden sufrir hombres y mujeres, ya sea directa o indirectamente, con motivo de la aplicación del marco normativo e institucional mexicano. Dicho de otra manera, la obligación de juzgar con perspectiva de género exige a quienes imparten justicia que actúen remediando los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales pueden tener en detrimento de las personas, principalmente de las mujeres. En estos términos, el contenido de la obligación en comento pueden resumirse de la siguiente forma: 1) Aplicabilidad: es intrínseca a la labor jurisdiccional, de modo que no debe mediar petición de parte, la cual comprende obligaciones específicas en casos graves de violencia contra las mujeres, y se refuerza aún más en el marco de contextos de violencia contra éstas; y, 2) Metodología: exige cumplir los seis pasos mencionados en la tesis de*



*jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de rubro: “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO”, que pueden resumirse en la necesidad de detectar posibles –mas no necesariamente presentes– situaciones de desequilibrio de poder entre las partes como consecuencia de su género, seguida de un deber de cuestionar la neutralidad de las pruebas y el marco normativo aplicable, así como de recopilar las pruebas necesarias para visualizar el contexto de violencia o discriminación, y finalmente resolver los casos prescindiendo de cualesquiera cargas estereotipadas que resulten en detrimento de mujeres u hombres.<sup>87</sup>*

Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género

Del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Para ello, el juzgador debe tomar en cuenta lo siguiente: *i) identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo*

<sup>87</sup> Primera Sala, “Juzgar con perspectiva de género. Concepto, aplicabilidad y metodología para cumplir dicha obligación”, tesis aislada 1a. XXVII/2017 (10a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 40, t. I, marzo de 2017, p. 443. Las cursivas son del autor.

*que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.*<sup>88</sup>

Así, un Estado es democrático en la medida en que respeta los derechos humanos consagrados en la Constitución, y tratándose de los grupos vulnerables previstos en el artículo 1º de dicho ordenamiento y siempre que exista una categoría sospechosa, debemos pedir al Estado que se apegue al respeto de nuestros derechos con al menos los parámetros antes mencionados.

De esta forma, la perspectiva de género y en general la perspectiva de derechos humanos constituyen una herramienta para cambiar el *statu quo* y lograr que se respeten los derechos de todas las personas dentro de un ambiente que fomente los valores y la cultura democrática y que con ello se fortalezca la cultura cívica.

---

<sup>88</sup> Primera Sala, “Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género”, tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 29, t. II, abril de 2016, p. 836. Las cursivas son del autor.

# La transversalidad de los derechos humanos dentro del empoderamiento de los grupos históricamente discriminados en los sistemas regionales de derechos humanos (sistema interamericano de derechos humanos)

*José Benjamín González Mauricio\**

## *Introducción*

El tema del derecho a la inclusión y no discriminación dentro de las esferas de convivencia humana ha constituido una necesidad fundamental e indispensable que ha preocupado a toda la comunidad internacional, motivo por el cual América Latina y el Caribe han reafirmado sus compromisos en la defensa de los derechos humanos al pleno disfrute de sus libertades y la debida diligencia a un trato digno de sus habitantes mediante acciones positivas para la promoción, respeto, protección y garantía en beneficio de los diversos sectores en situación de vulnerabilidad y de los grupos históricamente discriminados.

Es por ello que reflexionamos el empoderar a toda persona vulnerada de sus derechos a un plano de igualdad de condiciones y la construcción de un trato igualitario donde todas y todos transiten con las mismas oportunidades y respeto a sus derechos humanos, sin importar su edad, condición social, la nacionalidad u origen étnico, o si padece alguna enfermedad, reflejando la progresividad de los cambios sociales, económicos y culturales que detonan una sociedad promotora de la inclusión de las diversas pluriculturales que nacen de la esencia humana.

---

\* Abogado por la Universidad de Guadalajara, *amicus curiae* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las opiniones consultivas de Panamá (2015), Colombia (2017) y Costa Rica (2017). Actualmente es miembro del Colegio de Abogados Defensores de Derechos Humanos de Jalisco, A. C.

## Sustentación

Dentro de las plataformas fácticas y *de iure* del derecho internacional de los derechos humanos los organismos internacionales de protección han combatido mediante una labor constante a la serie concatenada de desigualdad que sufren diversas personas con características en común y/o particulares en todo el mundo, orilladas a actos, omisiones e intersecciones denigrantes, discriminatorias y violentas, y persecuciones colectivas donde se inmiscuyen personas y el abuso de poder institucional, evidenciando esta situación en una epidemia mundial que hiere la democracia de los Estados.

No obstante, ventilando dentro del lenguaje latinoamericano el rezo de derechos básicos de integración social e indispensable para el desarrollo humano, es menester señalar la incompatibilidad de diversos acervos domésticos que extinguen y nulifican el desarrollo endógeno y exógeno de las y los ciudadanos estigmatizados al exilio legal, social, laboral, civil, político, cultural, educativo, familiar y hospitalario, entre otros que radican en el nexa causal del lugar de procedencia; trascendiendo este vocablo a grupos históricamente discriminados que reflejan el reconocimiento de aquellos grupos vulnerables que a lo largo de nuestra historia se han visto invisibles y carentes de decisión autónoma al encarnarse su proyecto de vida a la votación de los intereses generales enmarcados en prejuicios justificados a una moral nacional y trayendo como consecuencia la serie concatenada de violaciones a derechos humanos en perjuicio de la condición y situación social, económica y cultural de quienes han sido históricamente o contextualmente marginados sin justificación legal alguna.<sup>89</sup>

Siendo éste un tema complejo rodeado de estigmas, tabús, prejuicios que nos llevan a la desinformación y en consecuencia a normalizar ciertas conductas dentro de las reglas de convivencia impuestas por los Estados y aceptadas por sus gobernantes, transitemos entonces a la expresión *discriminación*. La Real Academia Española la ha descrito como “toda acción y efecto de discriminar”, respecto del último término expresa que discriminar es en una primera acepción seleccionar excluyendo, en tanto que en un segundo significado se entiende como

---

<sup>89</sup> Roberto Gargarella, *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa/Universidad de Palermo/Yale Law School, 1999, p. 138.

dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etcétera.<sup>90</sup>

Con base en esta aclaración se apoya la conceptualización de Jesús Rodríguez Zepeda, quien advierte:

la discriminación es una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales.<sup>91</sup>

Recogiendo entonces dicho acervo y dentro de la legislación internacional la discriminación enfrenta un enorme peso al ordenar la procedencia legítima de protección al principio de igualdad y no discriminación, ostentando la máxima protección considerada como norma de carácter de *ius cogens* pactada en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que transcribe la supremacía de derechos que no admiten ninguna justificación alguna por parte de ningún Estado, como lo es el principio de igualdad y no discriminación, y homologa una serie de tratados que resguardan dicha obligación en los estándares universales, regionales y nacionales de protección en materia del derecho internacional público de los derechos humanos como lo son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (véanse los artículos 2º y 7º), la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (véanse los artículos 1º y 24) y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (véanse los artículos 1.1, 1.2 y 1.3).

De modo que, competencia del sistema mexicano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado en diversos casos como lo son González y otras *vs.* México, Atala Riffo y niñas *vs.* Chile, y Gonzales Lluy y otros *vs.* Ecuador que la discriminación debe entenderse como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condi-

<sup>90</sup> Diccionario Esencial de la Lengua Española, Espasa Calpe, 2006, p. 525.

<sup>91</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, *Un marco teórico para la discriminación*, México, Conapred, 2006, p. 26.

ción social, y que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.<sup>92</sup> Además, ha establecido que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona.<sup>93</sup>

Asimismo, es menester señalar que el primer instrumento interamericano especializado en tildar el tratamiento de la discriminación para América Latina y el Caribe, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia de 2015, transcribe los diversos tipos de discriminación:

1. *Discriminación directa*. Basada en motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o cualquier otra.
2. *Discriminación indirecta*. Es la que se produce en la esfera pública o privada cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutro, es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico o los pone en desventaja.
3. *Discriminación múltiple o agravada*. Es cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada de forma concomitante en dos o más de los motivos anteriores y que tenga por objetivo o efecto anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad.
4. *Discriminación interseccional*. Se refiere a múltiples bases o factores que interactúan para crear un riesgo o una carga de discriminación única o distinta, asociada con una experiencia cualitativa diferente, y crean consecuencias para esos afectados en formas

---

<sup>92</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 18. No discriminación, HRI/GEN/1/REV.7 at.168, adoptada en el 37 periodo de sesiones, 1989, párr. 6.

<sup>93</sup> Corte IDH, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización, Opinión Consultiva OC4/84 del 19 de enero de 1984, serie A, núm. 4, párr. 55.

diferentes a las consecuencias sufridas por aquellos que son sujetos de sólo una forma de discriminación.<sup>94</sup>

### Conclusión

Atestiguar con profunda preocupación la trágica discriminación que sufren las personas incorporadas a grupos históricamente discriminados al acceder a un derecho inherente, inderogable y esencial que tiene una persona, implica reconocer el dramático panorama de los países de América donde ser diferente a menudo significa tener que franquear incontables barreras para poder acceder a un derecho, prestación, libertad, autodeterminación, a una familia, y en su caso a una vida; y desgraciadamente transmuta a una autodiscriminación existencial al ser tangible e inexistente a la vez en una sociedad como la que posee normas restrictivas y omisas. Por ello debe haber una serie de compromisos por parte de entes públicos, organizaciones de la sociedad civil, el sector académico, las iglesias, la iniciativa privada y los medios de comunicación en favor de la igualdad y la no discriminación.

### Bibliografía

- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 18. No discriminación, HRI/GEN/1/REV.7 at.168, adoptada en el 37 periodo de sesiones, 1989.
- Corte IDH, *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de septiembre de 2015, serie C, núm. 298.
- Corte IDH, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, serie A, núm. 4.
- Diccionario Esencial de la Lengua Española*, Espasa Calpe, 2006.

---

<sup>94</sup> Corte IDH, *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de septiembre de 2015, serie C, núm. 298, párr. 11.

Gargarella, Roberto, *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa/Universidad de Palermo/Yale Law School, 1999.

Rodríguez Zepeda, Jesús, *Un marco teórico para la discriminación*, México, Conapred, 2006.





DEMOCRACIA



## Relatoría del cuarto panel de especialistas

*Claudia Angélica Onofre González\**  
*y Manuel Amaury Luna Quiroz\*\**

El cuarto panel de especialistas contó con la participación de Dorilita Mora Jurado, directora general de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade); Mario Velázquez Miranda, consejero presidente del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM); y Mucio Israel Hernández Guerrero, entonces comisionado presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info-DF); y fue moderado por Mario Alberto Garza Castillo, consejero presidente de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. A continuación se muestran las principales temáticas debatidas a lo largo de dicho panel, así como los puntos de acuerdo alcanzados por los panelistas.

Dorilita Mora Jurado detalló las acciones que lleva a cabo la Fepade en relación con la prevención de los delitos electorales, enfatizando aquellas que contribuyen a la consolidación de la cultura democrática y el Estado de derecho. Advirtió sobre la importancia del programa permanente sobre blindaje electoral que implementa la institución para la información y concientización ciudadana sobre la denuncia para la prevención de los delitos electorales.

La segunda intervención fue del consejero presidente del IECM, Mario Velázquez Miranda, la cual giró en torno a la relevancia de generar acciones encaminadas al fortalecimiento de los valores democráticos y la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía; así

---

\* Ex colaboradora en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

\*\* Ex colaborador en la CDHDF.

como el papel de los organismos autónomos en la construcción de la cultura cívica. Velázquez Miranda señaló la necesidad de alcanzar los objetivos de la democracia, no sólo observándola como una forma de gobierno o como un conjunto de disposiciones institucionales sino también como un proceso de generación de *hábitos* dentro de la propia sociedad. En cuanto a la apropiación del espacio público, destacó la urgencia de conformar una red de observación permanente que no se limite meramente a los procesos electorales, sino que funja como herramienta para la rendición de cuentas y transparencia gubernamental. En relación con lo anterior, ejemplificó que una herramienta importante para el acercamiento ciudadano a los asuntos públicos es el Programa de Presupuesto Participativo que lleva a cabo el IECM.

Mucio Israel Hernández Guerrero, ex comisionado presidente del Info-DF, enfatizó que uno de los temas principales que se han tocado durante los paneles y espacios de reflexión en el Congreso es sin duda el déficit de confianza de los ciudadanos hacia con las instituciones. De acuerdo con Hernández Guerrero, lo anterior se debe al rompimiento de la esfera pública con la privada, por lo que propone que las propias instituciones creen dispositivos de control horizontales que sirvan para el ejercicio efectivo de la rendición de cuentas. Para ello es fundamental el papel de los organismos autónomos para la exigibilidad de derechos y la consolidación de la democracia en el país.

El moderador, Mario Alberto Garza, destacó que el tema central del panel fue que si bien como país hemos tenido un proceso constante de reingeniería institucional que ha creado un andamiaje normativo e institucional robusto, seguimos teniendo altos niveles de desconfianza hacia con las instituciones; por lo tanto es urgente la creación y apropiación por parte de la ciudadanía de una cultura mayormente democrática.

El panel concluyó en que nos hemos centrado en un modelo de democracia procedimental que no ha ponderado la participación ciudadana, generando un dejo de desconfianza y falta de hábitos democráticos, por lo que la apropiación del espacio público ha sido escasa. En ese tenor, Mucio Hernández habló sobre la necesidad de fomentar la interculturalidad cívica en el país, mientras que Velázquez Miranda mencionó como elemento fundamental en el proceso de consolidación de la cultura democrática la exigencia de los valores cívicos como compromisos de todos quienes conformamos esta sociedad. Finalmente, Mario Alberto insistió en que la democracia debe ser construida de manera transversal.

# 12 Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México

Ciudad de México / 2017

MESA DE REFLEXIÓN:  
LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO



## Relatoría de la mesa de reflexión

Hortensia Robles Valadez\*  
y César Ángel Gutiérrez Balderrama\*\*

En la mesa de reflexión se contó con la participación de cuatro ponencias que desarrollaron diversos puntos de vista en relación con los retos de la democracia en México, tema de suma importancia en los tiempos actuales y en cuanto a los desafíos para que las instituciones recobren la confianza de los ciudadanos.

### *Los retos de la democracia en México, Juan Luis Gómez Jardón*

Durante su intervención, el consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) señaló que hablar de democracia es hablar de varias connotaciones que generan un debate sin fin, sobre todo en el actual tiempo electoral que se avecina en nuestro país.

Como lo señala la Carta Magna, en sentido estricto se debe entender a la democracia como el deber de “que se respete la voluntad del pueblo”. Ahora bien, etimológicamente lo que se debe entender por democracia es “el poder del pueblo”; no obstante, no podemos quedarnos sólo con ese significado, ya que es un método y técnica para que los ciudadanos elijan libremente a sus representantes, quienes se encuentran obligados a respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos. Al ser un principio constitucional, se debe entender su alcance no sólo como procedimientos electorales sino que también contempla mecanismos alternos de inclusión social donde todos los

---

\* Visitadora adjunta de apoyo de seguimiento en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

\*\* Jefe de Departamento de Atención a Visitadurías de la CDHDF.

actores de la ciudadanía puedan expresarse con el fin de garantizar el desarrollo plural de todo un Estado y asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la vida de todos sus integrantes.

Puntualizó que los diferentes elementos que pueden identificar a las democracias actuales son: a) democracia social; b) democracia económica, y c) democracia política, coloquialmente se conoce así al proceso de elección de representantes para cargos públicos.

La relación que la democracia guarda con los derechos humanos es intrínseca, pues no es posible que exista democracia sin derechos humanos y éstos solamente se encuentran establecidos en un régimen democrático incluyente y plural.

Concluyó al sostener que la democracia es lo que se observa y escucha como un concepto de confianza de la sociedad en las instituciones, la cual lamentablemente se encuentra muy desgastada y en ocasiones es nula por parte de la ciudadanía hacia las instituciones.

### *Retos de la democracia en México, Ileana Hidalgo Rioja*

Durante su participación, la consejera de la CDHDF enfatizó que en una democracia las elecciones son el instrumento legitimador por excelencia, la percepción de que el sufragio es respetado ha contribuido a racionalizar la lucha política y a la transferencia pacífica de poder.

No obstante, derivado de fenómenos como la pérdida de confianza en las instituciones, el descontento con los gobiernos y la reivindicación de individualismos (entre otros aspectos), se observa un declive en la participación electoral en diversas democracias contemporáneas. Aunado a esto, la falta de fiscalización en las instituciones genera un descenso en la participación electoral de la ciudadanía; en consecuencia, la falta de participación ciudadana tiene altos costos, tanto económicos como sociales, por lo que la población en México se encuentra nada satisfecha con la democracia y existe poca o nula transparencia. Sin embargo, esa desazón no se trata exclusivamente de la autoridad electoral, sino del bajo aprecio que la sociedad tiene de las instituciones en general, incluidos los organismos públicos autónomos (OPA), lo cual trae aparejado un alto abstencionismo, desdén y falta de confianza por parte de la ciudadanía.

A manera de conclusión, la ponente señaló que en un proceso de reedificación y consolidación de la democracia estamos involucrados



todos los mexicanos, ya que el desafío y consecuente compromiso como ciudadanos es participar no sólo en el diseño de las instituciones sino también en las agendas, en donde tanto las voces como los problemas puedan ser incluidos.

*Los retos de la democracia en México, Juan Pablo Mirón Thomé*

En su aportación, el actual consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Puebla manifestó que el mayor reto de la democracia en México es evitar el retroceso, pues se ha avanzado mucho en el tema electoral y democrático en el país. México es referente en su esquema de organización de elecciones; es algo que se hace bien.

Las empresas privadas que se dedican a ofrecer servicios electorales quieren entrar a México, ya que este país es el puerto de entrada hacia Latinoamérica; por ello el mayor reto es preservar lo que se ha logrado.

Hay una ciudadanía en paz, ya que cada vez que se ha transmitido el poder esto se ha realizado de manera pacífica. Tenemos un sistema electoral fuerte y se debe seguir trabajando para defender la democracia. Los organismos electorales y los demás OPA están en medio de este fenómeno, ya que por un lado se encuentran los partidos políticos y por el otro los ciudadanos; por ello propone trabajar en los siguientes puntos:

- a) Alcanzar un alto grado de legitimidad.
- b) Instaurar el referéndum.
- c) Trabajar hacia gobiernos de coalición.
- d) Simplificar leyes y procesos que hagan a las elecciones baratas y seguras por medio del uso de tecnologías.

Finalmente, señaló que los ciudadanos deben participar con responsabilidad ciudadana ejerciendo sus derechos al voto.

*Los retos de los OPAM y la democracia en México a cien años de la Constitución, Rafael Andrés Nieto Göller*

El investigador de la Universidad Simón Bolívar señaló que en el centenario de la Constitución mexicana de 1917 se hace imprescindible la legitimación y el robustecimiento de los OPA como garantes de las

atribuciones y retos que ostentan frente a la democracia y los derechos humanos de los mexicanos.

También puntualizó que la democracia de calidad es una suma de esfuerzos para implementar soluciones a los problemas de los ciudadanos, ya que el alma de la democracia son precisamente éstos, aunque los actores públicos y las instituciones se encierren en discursos de insensibilidad y autoengaño.

A manera de conclusión, dijo que es menester confrontarnos con la dura realidad del país. Ello significa, sin eufemismos ni falsos nacionalismos, que aun cuando “el equipo de trabajo del gobierno actual se empeña en dar una imagen de prosperidad y buenos resultados”, la realidad del país es otra “donde las turbulencias sociales, políticas y empresariales demuestran que no bastaron las reformas estructurales para mover a México”. Nos corresponde entonces a todos dejar de ser incautos y continuar luchando y criticando constructivamente el *statu quo*, las verdades de ficción y sus hastiadas ideas, su vanidad, su desenfadada búsqueda de atención y popularidad, y su insensibilidad y autoengaño.

### *La democracia que le ha fallado a México, Miguel González Peralta*

Durante su participación, el estudiante de la licenciatura en Educación Indígena de la Universidad Pedagógica Nacional enfatizó que la democracia ha fallado en México, ya que las minorías más grandes son las que han ganado, derivado de la parcialidad por parte de los diversos actores públicos, lo que ha generado desconfianza y apatía de la sociedad en el contexto que nos encontramos.

Tomó como referente los recientes procesos locales de elección popular en el Estado de México y Nayarit, los que a su decir dejaron una sensación de parcialidad por parte de las autoridades electorales y la impresión de que existieron fraudes electorales, sobre todo también en las dos últimas elecciones presidenciales, donde se ha cuestionado el triunfo de los candidatos ganadores.

Concluyó su participación al decir que se requiere de mayor participación del electorado para que sea la mayoría quien decida y no sea la minoría la que se quede con el poder, ya que las autoridades electorales no son las que llevan al poder a los malos gobiernos sino los ciudadanos mal informados que permiten que se les condicione su voto a cambio de dádivas.

## Los retos de la democracia en México

Juan Pablo Mirón Thomé\*

Ante un escenario mundial de grandes cambios políticos, económicos y sociales los países buscan preservar y consolidar su democracia que en casi todos los casos ha sido construida con muchas esperanzas y expectativas. Hasta el día de hoy la democracia ha demostrado ser una forma de gobierno y de vida incluyente, plural y que permite la participación de sus ciudadanos. El hecho de que ahora podamos conocerla y vivirla es una fortuna y como tal debe ser protegida.

No hay que olvidar que la democracia tiene diversas características fundamentales de las cuales quiero resaltar dos: el ser representativa y “su expresión constitucional [...] ese pacto fundacional [que] va a delimitar expresamente los derechos ciudadanos y los alcances del ejercicio del poder del Estado, cuyos poderes se van a integrar básicamente a partir del sufragio universal, libre y secreto”.<sup>95</sup> De esta forma, las elecciones son uno de los puntos medulares de la democracia.

Asimismo, quisiera añadir que, aunado a lo anterior, en países tan grandes como el de nosotros las elecciones también se convierten en una necesidad, pues sería imposible ejercer la democracia contando las manos de las personas que estuvieran a favor o en contra de alguna propuesta; y más allá de eso, nos brinda la oportunidad de ejercer la *democracia representativa* que, en palabras de Lorenzo Córdova, “es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, es decir, elegir a sus representantes”.<sup>96</sup>

---

\* Consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Puebla.

<sup>95</sup> Israel Galán Baños, *Ciudadanía, base de la democracia*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 2003. p. 26.

<sup>96</sup> Lorenzo Córdova Vianello, “El sistema representativo”, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, s. f., p. 111.

Y al preguntarnos cuáles son los retos de la democracia sé que la respuesta incluye una gran variedad, ya que la democracia no es estática; debe irse modelando de acuerdo con la coyuntura, los procesos, así como las características y necesidades de la población (sin perder jamás su esencia). Sin embargo, quisiera nombrar tres que creo que podemos analizar el día de hoy: 1) alcanzar un alto grado de legitimidad; 2) la aceptación de resultados donde ganadores y perdedores alcancen consensos, y 3) la simplificación de leyes y procesos que hagan las elecciones más baratas y seguras.

Con respecto al primer punto, hay que considerar que los representantes son quienes toman las decisiones más importantes de sus representados y que abarcan enormes dimensiones, pues van desde los temas económicos y políticos hasta los culturales, sin jerarquizar de manera subjetiva su importancia pero colocando los temas que de primera mano impactan en la gente.

Y como las autoridades son quienes dirigen el destino de sus naciones se vuelve un tema central y prioritario la forma y bajo qué reglas serán electos. Cuando nos dimos cuenta del alcance de este razonamiento fue cuando nos planteamos la importancia de la *legitimidad de autoridad*, lo cual se convirtió en una búsqueda incansable por todos los actores involucrados en el sistema político; es más, lo afirma Luis Aguilar: “La cuestión política central del siglo XVII al XX fue la legitimidad de los gobiernos [...] las sociedades cuestionaron su derecho a dirigirlos, a prohibir, a prescribir, a mandar y decidir sobre sus vidas, y rechazaron la obligación de obedecerlos”.<sup>97</sup>

Es de esa manera que la legitimidad va íntimamente ligada con la gobernabilidad y la estabilidad de los países. Si los representantes no llegan a cumplir con sus compromisos, propongo dos mecanismos a través de los cuales el ciudadano puede expresar su descontento e inconformidad: el *voto sustractivo* y el *referéndum*. Para aplicar el *voto sustractivo* (en algunos países como España y Argentina se acuñó el término) recomiendo insertar en la boleta un cuadro más como el de los candidatos contendientes o el de candidato no registrado, pero que represente el voto sustractivo. Así, el descontento ciudadano se traduce en votos sustractivos en lugar de dar votos que proporcionalmente

---

<sup>97</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México, INE, 2016, p. 11.

otorguen más diputados a los partidos políticos. Éstos se reducirían en función de los votos sustractivos, esta pérdida de diputados se va restando, el número que se distribuiría se iría reduciendo hasta llegar a cero y que no haya diputados de representación proporcional en esa elección, lo cual afectaría a todos los partidos políticos por igual. Lo anterior, si funcionara correctamente, puede aplicarse a las prerrogativas también. El otro mecanismo propuesto es el instrumento jurídico conocido como *referéndum*, el cual brinda a los ciudadanos la oportunidad de participar e injerir en los asuntos públicos que impacten de manera significativa en su vida.

Aunado a lo anterior, y estimando el segundo reto, en las contiendas siempre existen aquellos que ganan y aquellos que desafortunadamente pierden. En las elecciones sucede lo mismo, se vuelve una dinámica de suma cero. Todos los actores de manera tácita aceptan las reglas que se establecen cuando entran a los procesos y actúan bajo las pautas que las autoridades señalan y presentan de manera transparente y sin lagunas. Todos saben cuándo se inicia y cuándo se acaba. No hay trato especial para nadie, uno de los principios rectores de las autoridades electorales es ser imparciales. A pesar de eso, podemos observar que hay quienes, al no verse favorecidos por los resultados de los comicios, buscan al culpable fuera de casa. A muchos de ellos les es difícil asumir que ese fallo fue la voluntad de la gente y que como tal debería respetarse.

De esa manera, uno de los retos de la democracia es lograr un *pacto de civilidad* en donde todos los actores se comprometan desde su trinchera a realizar su máximo esfuerzo en el proceso electoral. Por ejemplo los representantes de la sociedad civil, que sean la voz de los ciudadanos para participar en las elecciones y ejercer su derecho, no como una obligación sino como una invitación a la fiesta de la democracia. En el caso de los partidos políticos, dilucidar el espíritu de su creación como lo señala el artículo 41 de nuestra Constitución: promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, así como llegar al acuerdo de aceptar los resultados sin recriminar a ninguno de los otros actores; creo que si todos los actores asumieran su responsabilidad dentro de la democracia, ella avanzaría mucho mejor.

En el caso de las autoridades electorales, continuar respetando y aplicando lo que nuestras leyes marcan, siempre considerando nuestros principios rectores: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad,

máxima publicidad y objetividad. Asimismo, otra solución posible que podría ser más viable, pues prácticamente ya está en funcionamiento, es a través de los gobiernos de coalición, los cuales dentro de ellos aglutinan distintas voces, lo que también permite que las acciones de quienes los integran estén consensadas sin dejar la toma de decisiones y su actuar a un solo actor o un grupo que pueda salir beneficiado. Incluye la aceptación de los resultados electorales.

El tercer reto se refiere a la simplificación de leyes y procesos que hagan las elecciones más baratas y seguras, pues se han escuchado voces que señalan que las elecciones son muy caras. El pasado 12 de marzo de 2017 *El Financiero* publicó el artículo “Esto costarán las 4 elecciones estatales de 2017”; estuvo basado en un estudio de Integralia Consultores, del ex consejero electoral Luis Carlos Ugalde, y expuso lo siguiente:

el presupuesto de las elecciones estatales será superior a los 4 028 millones de pesos. El costo promedio del voto en las cuatro entidades en las que se celebrarán procesos electorales este año ascenderá a 203 pesos por elector. De los cuatro estados en los que habrá comicios, Nayarit tendrá el voto más caro, con un costo de 222 pesos; seguido por el Estado de México, donde costará 209 pesos; mientras que en Coahuila 195, y en Veracruz 193 pesos.<sup>98</sup>

Lo anterior nos llama la atención, ya que es una suma alta que el ciudadano, tras cada elección, cuestiona. Una de las propuestas para sortear este desafío es la tecnología, la cual es una herramienta que en la actualidad nos auxilia en diversas actividades diarias. Su desarrollo es una oportunidad no sólo para mejorar nuestra vida haciéndola más cómoda y fácil –lo cual ha sido uno de los máximos objetivos del perfeccionamiento de diversos métodos y técnicas– sino que puede ser percibida y ajustada además a las necesidades de los procesos políticos, y en específico electorales, creando un nicho de oportunidades sin precedentes.

En este caso, el voto electrónico sería un gran aliado. Estoy consciente de que a pesar de que el Instituto Nacional Electoral (INE) apro-

---

<sup>98</sup> Magali Juárez, “Esto costarán las 4 elecciones estatales de 2017”, en *El Financiero*, México, 13 de marzo de 2017, disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/el-vo-to-por-elector-en-los-comicios-locales-de-este-ano-costara-203-pesos.html>>, página consultada el 5 de abril de 2017.

bó los Lineamientos para la creación del Sistema del Voto Electrónico por Internet para Mexicanos Residentes en el Extranjero, aún no es una realidad; pero considero que puede ser un buen ensayo para aplicarlo en elecciones federales y locales. Sé que existen voces que lo apoyan y otras que no; sin embargo, creo que puede ser un gran aliado para sortear este reto.

Por otro lado, este año a los mexicanos se nos presenta un gran desafío, ya que inicia el proceso electoral 2017-2018 a través del cual se elegirán a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo federal y en otros casos también locales.

Aún hay muchos retos que todos los actores como las autoridades administrativas y jurisdiccionales, los ciudadanos, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado debemos sortear y paliar. Sin embargo, quisiera nombrar uno más, el cual creo que puede ser muy peligroso, y coincido con el presidente del INE, Lorenzo Córdova, cuando destacó que “en el contexto actual de desafección de la ciudadanía con la vida democrática, a más de seis meses del inicio del proceso electoral más grande de la historia (el de 2018), es necesario contar con reglas claras, pero sobre todo reforzar los valores de la democracia”.

Puedo inferir que esa *desafección de la ciudadanía* desafortunadamente se traduce en baja participación en la vida pública y las elecciones. Y este panorama se muestra más desolador siendo que “la participación de los ciudadanos en los procesos electorales es un derecho, incluido dentro de la categoría de los derechos políticos electorales”.<sup>99</sup> Quisiera resaltar que la participación también se vuelve un ingrediente importante de nuestro sistema político, aunque la participación abarca muchos sectores del sistema, pero en este momento me refiero a la participación el día de las elecciones.

El año pasado tuvimos elecciones en el estado de Puebla para elegir al titular del Poder Ejecutivo; y retomando mi artículo “Participación electoral y abstencionismo” quisiera compartirles que “los electores que acudieron a las 7 262 urnas instaladas en los 26 distritos electorales del estado de Puebla fueron 1 925 001, con respecto a los electores que decidieron no acudir a votar fueron 2 366 092, cantidad importante

---

<sup>99</sup> Juan Pablo Mirón Thomé, “Ejercer el derecho de votar, el primer paso”, 2016, disponible en <<http://www.losfuertes.mx>>, página consultada el 1 de julio de 2016.

para una democracia electoral”.<sup>100</sup> Con ese porcentaje de participación tan bajo difícilmente se podrán legitimar elecciones y sus resultados, lo cual trae otras reacciones y en cadena: que también sufran deslegitimación los representantes electos, así como las instituciones, el gobierno y el propio Estado. Cabe mencionar que otros estados replicaron ese comportamiento.

Para cerrar esta intervención les quiero compartir lo siguiente: en uno de sus más importantes libros, *Il futuro della democrazia*, publicado en 1984, el influyente jurista y filósofo político turinés Norberto Bobbio habla de la poca certeza que se puede tener acerca del desenvolvimiento de la democracia, de su *futuro*. Precisamente en el apartado que le da nombre al libro –traducido al español por el Fondo de Cultura Económica– Bobbio es contundente: “Para darles rápidamente mi opinión si me preguntan si la democracia tiene un porvenir y cuál sea éste, en el supuesto caso de que lo tenga, les respondo tranquilamente que *no lo sé*”.<sup>101</sup>

Aquí hago una pausa y reflexiono sobre lo dicho por Bobbio, y me atrevo a contradecirlo afirmando que la democracia sí tiene futuro y es precisamente el de una democracia dinámica y plenamente participativa. El presupuesto participativo es un tipo de política pública horizontal donde la gente se involucra de manera directa en las decisiones que sobre obras y servicios públicos serán de utilidad para los lugares donde viven. Pensar a una democracia incluyente, superando la visión de una democracia electoral, es posible si se recuperan las experiencias de la democracia participativa, una democracia horizontal que conduce a la inclusión y que hace que la gente participe en la vida política de sus comunidades, vale decir como en la antigua Atenas: el *demos* actuando y haciendo palpar a la *polis*.

### Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México, INE, 2016.

<sup>100</sup> Juan Pablo Mirón Thomé, “Voto sustractivo contra el abstencionismo”, en *Strategia Electoral*, 2016, disponible en <<http://strategiaelectoral.mx/2016/06/20/voto-sustractivo-contra-el-abstencionismo/>>, página consultada el 6 de junio de 2018.

<sup>101</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1984, p. 13.



- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1984.
- 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 15 de septiembre de 2017.
- Córdova Vianello, Lorenzo, “El sistema representativo”, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, s. f., disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2873/7.pdf>>, página consultada el 6 de junio de 2018.
- Galán Baños, Israel, *Ciudadanía, base de la democracia*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Instituto Nacional Electoral, Comunicado de prensa núm. 038, México, 14 de febrero de 2017, disponible en <<http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2017/02/20170214-1.html>>, página consultada el 5 de mayo de 2017.
- Juárez, Magali, “Esto costarán las 4 elecciones estatales de 2017”, en *El Financiero*, México, 13 de marzo de 2017, disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/el-voto-por-elector-en-los-comicios-locales-de-este-ano-costara-203-pesos.html>>, página consultada el 5 de abril de 2017.
- Mirón Thomé, Juan Pablo, “Ejercer el derecho de votar, el primer paso”, 2016, disponible en <<http://www.losfuertes.mx>>, página consultada el 1 de julio de 2016.
- , “Voto sustractivo contra el abstencionismo”, en *Strategia Electoral*, 2016, disponible en <<http://strategiaelectoral.mx/2016/06/20/voto-sustractivo-contra-el-abstencionismo/>>, página consultada el 6 de junio de 2018.



## Los retos de la democracia en México

Ileana Hidalgo Rioja \*

En una democracia las elecciones son el instrumento legitimador por excelencia. La percepción de que el sufragio es respetado ha contribuido a racionalizar la lucha política y la transferencia pacífica del poder. No obstante, derivado de fenómenos como la pérdida de confianza en las instituciones, el descontento con los gobiernos y la reivindicación de individualismos, entre otros aspectos, se observa un declive en la participación electoral en diversas democracias contemporáneas, como ya lo decían mis compañeros que me cedieron la palabra.

El pasado 4 de junio nuestro país vivió un ejercicio democrático para la elección de sus gobernantes en cuatro estados de la república: Estado de México, Veracruz, Coahuila y Nayarit. A decir de algunos especialistas, las pasadas elecciones pusieron de manifiesto la falta de credibilidad en el árbitro electoral nacional, quien levantó cuestionamientos sobre su desempeño. De acuerdo con una encuesta publicada por el periódico *Reforma* el 20 de junio, 60% de la población no considera que el Instituto Nacional Electoral (INE) se encuentre preparado para la elección federal de 2018 y 55% considera que dicha institución es poco o nada independiente.

En voz del propio consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova, estos números son muestra evidente del malestar público y el hartazgo de la ciudadanía con respecto a los resultados de las elecciones. Sin embargo, esta desazón no se trata exclusivamente de la autoridad electoral sino también del bajo aprecio que la sociedad en general tiene en las instituciones, en todas las instituciones de nuestro país, incluidos

---

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

los organismos públicos autónomos (OPA) que hoy se encuentran en esta Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM).

En materia electoral resulta conveniente hacer un alto y pensar en las lecciones que nos deja la pasada elección. Y debemos preguntarnos cómo hacer para que la ciudadanía salga a votar y participe activamente en los procesos electorales, cuál sería una efectiva estrategia de participación ciudadana más allá de la emisión del voto, qué acciones se deben emprender para recuperar la credibilidad no sólo en el INE sino en todos los OPA, cómo mitigar el descontento ciudadano con el desempeño de sus gobernantes, y con base en qué principios se debe construir la confianza de la ciudadanía que vive en condiciones de pobreza, desigualdad y es víctima del crimen organizado y la violencia. Sin duda alguna estos cuestionamientos son un gran eje temático que se debe atender.

Mucho se ha discutido acerca del modelo electoral vigente; aspectos como los siguientes permanecen pendientes. En primer lugar, el uso de los programas de seguridad social con fines electorales, la gente ya está cansada de ello, no podemos estar usando los programas sociales para tener un voto activo. La compra y la coacción del voto, que si bien son elementos que cuesta mucho trabajo demostrar en una impugnación electoral, sabemos y conocemos que se dan en el día a día.

La ausencia de una fiscalización efectiva de los gastos de campaña; hoy día todavía el instituto de fiscalización se encuentra revisando lo de las elecciones pasadas. No podemos permitir que pase tanto tiempo sin que estas cuestiones sean sancionadas.

También la falta de responsabilidad política en el contexto de las jornadas electorales. Pareciera justificado el comportamiento que llama a los perdedores a declararse víctima de robos electorales; no es posible que si gano las instituciones sí funcionan, pero si pierdo entonces me robaron la elección. La falta de rendición de cuentas y la transparencia, todo un gran tema que gracias a la reforma constitucional en materia de transparencia, datos personales y de rendición de cuentas pues va a atender este tema.

De acuerdo con los datos del Latinobarómetro para 2015, 78.1% de la población en México se encuentra nada satisfecha o no muy satisfecha con el funcionamiento de la democracia, es decir que solamente 32% piensa que la democracia en México funciona. La misma fuente señala que 68.6% de la gente cree que hay poca o nada de transparencia en el país.

Es un consenso que la calidad de las democracias se basa en la calidad de sus instituciones. Sin un andamiaje institucional fuerte y confiable, quién garantizará una transición sin violencia para 2018 en el que habrá elecciones concurrentes en 30 entidades federativas. Ya lo comentaba el consejero electoral Yuri, es impresionante el número de las elecciones que se van a jugar el próximo año. Sin embargo, al final ¿quiénes somos los responsables del diseño institucional? Pues todos nosotros. Independientemente de la afiliación partidista y de los roles dentro de la maquinaria del Estado mexicano, somos ante todo ciudadanos y como tales somos corresponsables de la construcción y rediseño de nuestras instituciones.

Hoy en día contamos con diversas herramientas de participación ciudadana que nos permiten de manera efectiva influir en las políticas públicas del país, así como en la democracia. En la Ciudad de México tenemos la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual contempla 12 instrumentos de participación ciudadana: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos del jefe delegacional, las organizaciones ciudadanas y la asamblea ciudadana.

En 2016, en la Ciudad de México tuvimos o tuvo lugar el proceso de consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo. Ésta es una jornada electiva que es organizada por el Instituto Electoral de la Ciudad de México, donde luego de cinco años se logró romper una barrera de 3% de participación, alcanzando 3.82%; y aunque sin duda esto fue un gran reto y un gran logro, es lamentable que 96% de la población no saliera a emitir su opinión respecto de qué mejoras quiere en su comunidad.

¿Qué está pasando entonces? ¿Son las instituciones o somos nosotros quienes estamos fallando en este diseño institucional? Las instituciones que nos hemos otorgado funcionan, lo que no significa que no sean perfectibles o que no sufran reveses en el pasar de los años. Esta edición el duodécimo Congreso de la Red OPAM es muestra de ello; estamos reunidos debatiendo no sólo la coyuntura política sino también el porvenir de nuevas generaciones de mexicanas y mexicanos, estamos debatiendo sobre las adecuaciones que requiere nuestra democracia.

Hoy más que nunca se demanda una participación activa de la ciudadanía en que el hacer público; más allá de salir a votar a las urnas el día de la jornada electoral lo que se requiere es una ciudadanía com-

prometida, informada y dispuesta a salir a manifestarse por la defensa y goce de todos sus derechos constitucionales. El cerco partícipe en el proceso de toma de decisiones convierte al ciudadano en responsable directo de los procedimientos de la vida democrática en México; no salir a votar, no salir a manifestarse, no participar colectivamente tiene costos. ¿Qué pasaría, por ejemplo, si los habitantes de la Ciudad de México que no están de acuerdo con las acciones de inconstitucionalidad interpuesta por algunos partidos políticos no se manifestaran en contra? ¿Qué hay de la inconformidad por la compra de medicamentos caducos para la atención de niñas y niños en algunos estados de la república? ¿Qué ocurriría si no estuviéramos informados?

Participar activamente en el acontecer nacional no se limita al hecho de ir a votar o apoyar a cierta fuerza política; significa estar informado, manifestarse en aquellos asuntos que nos importan y sobre todo defender nuestros derechos constitucionales como el de la privacidad de datos, por cierto violado a algunos periodistas recientemente. Sobre el curso de acción o la estrategia para recuperar la credibilidad en el INE y en todos los OPA que participamos en la democracia en México no hay una única respuesta idónea, se trata de un fenómeno complejo que requiere de atención en diversas aristas.

Primero, reconocer que el proceso de la democracia en el país sigue siendo desigual; los índices de pobreza permanecen en niveles altos y los servicios de educación y salud son asimétricos.

Segundo, que aparejado a la insatisfacción con el gobierno subyacen el malestar y el enojo producto de la corrupción y la falta de rendición de cuentas. No basta con que la democracia mexicana cuente con los instrumentos jurídicos para combatirlos, por ejemplo el Sistema Nacional Anticorrupción, sino que de verdad exista una aplicación imparcial de la ley para generar certidumbre y seguridad jurídica. Cuando veremos a un ex gobernador en la cárcel, nos preguntamos. Que hay que recordar que la corrupción aparece en todos y cada uno de los ámbitos de la vida social: en las relaciones familiares y amistosas, en los negocios, dentro de las empresas e incluso dentro de los organismos no gubernamentales. Es nuestra responsabilidad como ciudadanos no replicar prácticas heredadas del pasado hasta normalizarlas y que creamos que así está bien.

Y bueno, por último, tercero, que para recuperar la confianza en las instituciones así como para mitigar el descontento ciudadano con el desempeño de los gobernantes debe haber transparencia y acceso

a la información; la opacidad sólo se traduce en apatía, ilegitimidad e incluso ingobernabilidad. Aquí es donde el papel de los medios de comunicación cobra relevancia. Brindar información fidedigna acerca de lo que ocurre en el país es vital para poder formarse un criterio. México requiere de una ciudadanía crítica y capaz de formarse juicios y posturas sobre temas relevantes.

Por último, me gustaría destacar que en este proceso de reedificación y consolidación de la democracia estamos involucrados todas y todos los mexicanos. El desafío y consecuente compromiso como ciudadanos es participar no sólo en el diseño de las instituciones sino también en las agendas en donde todas las voces y todos los problemas puedan ser incluidos. Muchas gracias.





## Los retos de la democracia en México

Juan Luis Gómez Jardón \*

Buenos días a todas y todos los presentes. Agradezco la invitación a participar en estos espacios de reflexión y me da mucho gusto compartir la mesa con tan distinguido panel.

El tema que nos convoca es de particular interés en el contexto actual que atraviesa nuestro país y de cara a los procesos electorales que tendremos el próximo año; me refiero a los retos de la democracia en México.

Cabe recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos manifiesta que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal”;<sup>102</sup> y es justamente de esta norma fundamental que se desprende la obligación de las autoridades del Estado de respetar la voluntad de pueblo de erigirse bajo esta forma de gobierno. En tal sentido, es necesario señalar de manera general lo que debe entenderse por democracia, en razón de que se pueden establecer múltiples definiciones del término que pueden o no ajustarse al contexto nacional y es justo éste el punto de partida para identificar los retos de la democracia en México.

Para poder definir a la democracia, sus alcances y aplicación se puede establecer en principio, como se ha hecho tradicionalmente, que la democracia etimológicamente significa “el poder del pueblo”.<sup>103</sup> No obstante no podemos estancarnos en esta definición, puesto que al

---

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

<sup>102</sup> 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 15 de septiembre de 2017, artículo 40.

<sup>103</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, trad. del Tribunal Federal Electoral, México, Patria, 1993, p. 3.

ser un principio constitucional, se debe entender además su alcance y desarrollo actual.

En tal sentido la democracia puede y ha sido señalada también como el método y la técnica que permite a los ciudadanos elegir a sus representantes, quienes se encuentran sujetos al marco jurídico con el objetivo de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos. Sin embargo, a la luz de los hechos actuales es conveniente también señalar que la democracia requiere, además, nuevos espacios para la participación ciudadana, de tal modo que su definición ya no se circunscribe sólo a los procedimientos electorales sino que contempla, asimismo, mecanismos alternos de inclusión social donde todos los sectores de la ciudadanía puedan expresarse con el fin de garantizar el desarrollo plural de un Estado y con ello asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la vida de todos sus integrantes.

Cuando utilizamos la ya clásica definición de la democracia que dice que ésta es *el poder del pueblo* lo que estamos haciendo es indicar el origen y legitimidad de este sistema. Por lo tanto, se debe entender que el poder sólo es legítimo cuando proviene de la voluntad popular. Esto significa que hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados se entiende de modo en que el Estado está al servicio de las personas y no en forma contraria, por lo cual el gobierno existe para el pueblo.<sup>104</sup>

Si bien es cierto que una de las primeras manifestaciones de la democracia es el respeto por la voluntad de las mayorías, también lo es que la base de un sistema que se diga democrático es la subsistencia, respeto e inclusión de los grupos minoritarios, ya que éstos conforman una opinión diversa, de manera que en tanto más seguros se encuentren estos grupos minoritarios y mayor sea respetada su libertad y capacidad de expresión, más democrático se podrá llamar ese Estado.<sup>105</sup> Esto es así porque representan las alternativas a las cuales puede adherirse cualquier persona en el ejercicio de sus libertades, lo que da sentido a un sistema de elección compuesto de forma plural.

En ese orden de ideas, actualmente se pueden identificar diferentes elementos que componen a las democracias actuales. En primer lugar observamos a la democracia social, que es aquel conjunto de *democra-*

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 23 y 25.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 17.

*cias primarias* como lo son las comunidades y pequeñas organizaciones que alimentan y dan vida a la democracia desde su origen, desde su base, a partir de la sociedad civil que pugna por la igualdad social. En segundo lugar se encuentra la democracia económica, que persigue la igualdad económica para eliminar los extremos de pobreza con el fin de lograr el bienestar generalizado. Estos dos conceptos de democracia conforman lo que se entiende como democracia política, la que comúnmente entendemos y llamamos simplemente democracia; es decir una estructura supraordenada que se apoya en la igualdad jurídico-política<sup>106</sup> en la que todas las personas se encuentran en igualdad de condiciones respecto de la ley y con los ajustes razonables necesarios para tal fin y que garantizan el acceso a los medios de manifestación de la voluntad popular.

De lo antes expuesto puede advertirse que la democracia es un proceso dinámico y expansivo que tiene diferentes manifestaciones y que día a día hace frente a problemas que en otros tiempos no se presentaban, por lo cual los sistemas democráticos tienen que desarrollar políticas legislativas, administrativas o de cualquier otro tipo para mantener el respeto a los derechos de todos los integrantes de la sociedad.

En este punto es necesario que se entienda la relación que la democracia guarda con los derechos humanos, ya que éstos constituyen el marco de referencia al cual todas las autoridades estatales se tienen que apegar en su actuar en tanto que éstos pertenecen a todas las personas; por ello no es posible que exista democracia sin derechos humanos y éstos solamente se encuentran protegidos y garantizados en un régimen democrático<sup>107</sup> que representa la voluntad popular. De esta misma manera se entendió en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual es contundente en manifestar que

en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y

<sup>106</sup> *Ibidem*, pp. 5-8.

<sup>107</sup> Jorge Carpizo, "Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Derecho*, núm. 7-8, 2007, p. 243.

libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.<sup>108</sup>

En resumen, es clara la relación que existe entre los derechos humanos y la democracia, por lo cual todas las autoridades tienen el compromiso de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, ya que generar afectaciones en el orden democrático puede acarrear múltiples afectaciones a los derechos humanos y, en sentido contrario, la falta de respeto y garantía de éstos evidencia las carencias de la democracia de un Estado.

El hecho de que un Estado como el mexicano asuma una postura democrática implica que tiene que existir toda una serie de pasos y reglas para la toma de decisiones colectivas,<sup>109</sup> comprendiendo que la democracia parte del principio de participación ciudadana, de tal forma que el principio democrático implica que las decisiones democráticas sólo tendrán tal carácter en la medida en que resulten de un procedimiento incluyente y plural en el cual todas las personas tengan la posibilidad de manifestar sus opiniones y con ello incidir en las directivas seguidas por la autoridad, de modo que la participación inclusiva refleje efectivamente la voluntad social,<sup>110</sup> lo que permite que las decisiones que se tomen en los asuntos públicos estén dotadas de legitimidad.

Quizás es en este punto donde la democracia ha tenido su mayor evolución, puesto que de acuerdo con el marco de los derechos humanos que constituye la directriz que todo Estado debe seguir, se ha de considerar ya no sólo el tradicional modelo de democracia representativa sino que uno de los principales retos actuales de la democracia es su transición hacia un modelo de democracia participativa, que es aquella en donde el grado de participación de los integrantes de la sociedad es mayor,<sup>111</sup> que “consiste en una colaboración entre los ciu-

---

<sup>108</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, artículo 29.2.

<sup>109</sup> César Astudillo y Lorenzo Córdova (coords.), *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, México, UNAM, 2011, p. 212.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 214.

<sup>111</sup> Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, 2012, p. 10.

dadanos y sus representantes”<sup>112</sup> y que tiene una estrecha relación con la soberanía popular en tanto que todas las personas tienen el derecho a participar en la toma de decisiones públicas, considerando que tal ejercicio de la voluntad popular es la muestra del ejercicio de un derecho humano.

La democracia en México se enfrenta a esta transición hacia la democracia participativa en la cual se establezcan mecanismos alternativos a los que se han venido utilizando para el ejercicio democrático. Las necesidades actuales hacen necesario que el sistema electoral no sea el único medio para la expresión de la voluntad popular; es indispensable pensar en nuevas formas por las cuales no sólo se promueva el voto sino que además se contemplen otros métodos donde participen las organizaciones de la sociedad civil, la academia y en general cualquier ciudadana o ciudadano, de tal manera que las decisiones públicas trascendentales que se lleven a cabo contemplen las necesidades de los diversos sectores de la sociedad y colaboren para la subsistencia y desarrollo pluricultural de nuestra sociedad, que es la base de su gran riqueza.

Se hace necesario emplear un enfoque transversal de derechos humanos donde los diferentes grupos sociales se vean incluidos, donde se tomen en cuenta los requerimientos de los grupos en situación de vulnerabilidad, donde todos los sectores de la sociedad sean escuchados y considerados en la toma de decisiones y donde las autoridades colaboren con la sociedad para fortalecer el régimen democrático que requiere un Estado comprometido con los derechos humanos.

Es cierto que en materia electoral se han tenido grandes avances, muestra de ello es que en febrero de 2014 tuvo lugar la reforma constitucional en materia electoral en la cual se contemplaron las candidaturas independientes, las cuales representan un avance en la garantía y ejercicio del derecho de las personas a participar en los procedimientos electorales de forma independiente y de esta manera ser votadas, y que también se vieron plasmadas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No obstante, en materia electoral para 2015 a nivel nacional el índice de participación ciudadana fue de 47.72% del total de la población,

---

<sup>112</sup> José René Olivos Campos, “La democracia participativa en México”, ponencia dictada en el Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral realizado del 25 al 27 de noviembre de 2010, p. 7, disponible en <<http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibro/ponencias/olivoscamposjoserene.pdf>>, página consultada el 28 de junio de 2017.

siendo el tercer porcentaje más bajo desde 1991. Asimismo, en el caso específico de la Ciudad de México, en materia electoral para 2015 la participación de la población fue de 44.21%.<sup>113</sup> Estas cifras son una muestra clara de las necesidades actuales para el ejercicio democrático del voto y que atienden a las exigencias sociales de formular nuevos y diversos mecanismos por los cuales diferentes sectores sociales puedan manifestar sus opiniones.

Sin embargo, también se deben reconocer algunos otros avances que se han presentado en la Ciudad de México. En este sentido es notable que actualmente se han desarrollado diferentes consultas ciudadanas en rubros que son de interés para las personas que viven y transitan en esta ciudad, tal es el caso, por ejemplo, de la Consulta sobre el Presupuesto Participativo o la del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa,<sup>114</sup> que son reflejo de buenas prácticas en la transición hacia una democracia participativa. Sin embargo, para que estos ejercicios se vean dotados de legitimidad requieren de procedimientos transparentes y que prevean formas de supervisión accesibles para todas las personas, toda vez que versan sobre temas de interés para todas y todos.

Siguiendo en el contexto de la Ciudad de México, el ejercicio democrático más importante que se ha dado es aquel que resultó de la reforma constitucional en materia política, que requirió la promulgación de una Constitución para la ciudad. En tal sentido la participación popular dio una gran muestra de su activismo, puesto que para la creación de la Constitución de la ciudad se integraron diferentes sectores de la sociedad, de manera que las ciudadanas y los ciudadanos llevaron a cabo un ejercicio de diálogo ejemplar que hizo posible la creación de una Constitución que es un ejemplo de vanguardia en su tipo.

Al haber incluido en su discusión a múltiples actores de los diferentes sectores sociales, está especialmente revestida de legitimidad y es un ejemplo claro de que es posible crear un enfoque transversal de

---

<sup>113</sup> Instituto Nacional Electoral, “Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015”, disponible en <<http://siceef.ine.mx/campc.html?p%C3%A1gina=1>>, página consultada el 28 de junio de 2017.

<sup>114</sup> Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Consultas ciudadanas”, disponible en <<http://www.iecm.mx/participacion/consultas-ciudadanas/>>, página consultada el 31 de mayo de 2018.

derechos donde todas las opiniones sean escuchadas, puesto que es ahí donde la democracia encuentra su sustento.

Éste es el gran reto que tiene la democracia actualmente: defender las causas de todos los sectores de la población. En ese orden de ideas, la democracia reclama que todas las personas sean escuchadas en igualdad de condiciones y que sus decisiones sean tomadas en cuenta; es ahí donde se deben sumar esfuerzos para que todas las autoridades en el ejercicio de sus funciones hagan valer lo que la sociedad les reclama. El reto de la democracia es entender que ésta no sólo se acota a la expresión del voto en las urnas, sino que también es una manifestación permanente de la voluntad popular. Por ello la democracia requiere de una ciudadanía participativa y comprometida que contribuya al fortalecimiento de las distintas expresiones democráticas, además de que debe mantenerse atenta a la actuación gubernamental para incidir en los procesos de transparencia y rendición de cuentas.





## Los retos de los OPAM y la democracia en México a cien años de la Constitución

Rafael Andrés Nieto Göller\*

### *Resumen*

En el centenario de la Constitución mexicana de 1917, hoy más que nunca se hace imprescindible la legitimación y el robustecimiento de los organismos públicos autónomos de México (OPAM) como garantes de las atribuciones y retos que ostentan frente a la democracia y los derechos humanos de los mexicanos.

Palabras clave: atribuciones y retos de los OPAM, Constitución de 1917, democracia, derechos humanos.

### *Introducción*

A cien años del Constituyente de Querétaro<sup>115</sup> que, dando continuidad y actualización a la Constitución de 1857 y sus proclamas revolucionarias, dio origen a la Constitución mexicana de 1917 que hoy nos rige –bajo las numerosas enmiendas reformadoras y legales que desde entonces ha tenido–; y muy por debajo de las de democracias consoli-

---

\* Docente en la Universidad Simón Bolívar de la Ciudad de México.

<sup>119</sup> A cien años del Constituyente de Querétaro, ciclo de conferencias de la Academia Mexicana de la Historia, Ciudad de México, mayo a junio de 2017.

dadas, de lo que el mundo entero hoy entiende como *real y verdadera democracia*,<sup>116</sup> se encuentra México, nuestro abigarrado y desigual país.

Lacerante realidad que se *palpa* y se observa en las importantes variaciones de los diferentes estados de la república que, cual fiel termómetro, reflejan no únicamente las dispares características socio-económicas que tienen los estados, sino también su efecto general en las tasas de participación política no electoral, como acertadamente lo señala el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*,<sup>117</sup> de hace a penas menos de dos años.

En otras palabras, mejores resultados en política social y mejores indicadores de bienestar social se correlacionan con mayores tasas de participación política, de tal forma que quienes viven en estados con mayores niveles de bienestar tengan mayores probabilidades de involucrarse políticamente al sentirse incluidos, porque en realidad “no existe un mejor espacio para la participación ciudadana que los organismos públicos autónomos”.<sup>118</sup> Es por ello que:

Una democracia de calidad es una tarea compartida que requiere una vasta suma de esfuerzos. Entonces es importante contar con ciudadanas y ciudadanos organizados que denuncien abusos y desvíos, llamen a cuentas a sus gobernantes, propongan e implementen soluciones a los problemas que les aquejan y se conviertan en un contrapeso al Estado. La consolidación democrática exige instituciones que generen confianza e incrementen la responsabilidad del gobierno frente al ciudadano común. Esto sólo pueden hacerlo los gobiernos si responden con prontitud y eficacia al interés público, eliminan las prácticas corruptas y protegen las nuevas libertades.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> John M. Ackerman, *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI, 2007, pp. 283-309.

<sup>117</sup> Francisco Javier Morales Camarena, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen ejecutivo*, México, INE/Colmex, 2015.

<sup>118</sup> Comisión para el Acceso a la Información Pública, 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 19 de junio de 2017.

<sup>119</sup> Francisco Javier Morales Camarena, *op. cit.*, p. 69.

## Sustentación

Ahora bien, esta realidad plena de avidez de la *real y verdadera democracia*, no sólo de la percepción sino también de la insigne inclusión de todos, obedece a las necesidades y demandas que la nación mexicana exige hoy, a poco más de tres lustros del incipiente siglo XXI, las de una nación líder,<sup>120</sup> “para ser partícipe del nuevo orden mundial y formar parte del concierto de naciones global 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”.<sup>121</sup>

“Pero cuidado”, como nos previene clarivamente Sartori al referir las inconformidades y resabios hacia las democracias actuales como la nuestra, “porque es un discurso plagado de celadas”,<sup>122</sup> situación que hemos venido denunciando constantemente desde hace ya varios años y en incontables ocasiones, en este mismo foro anual y a través de otros más.<sup>123</sup> Por ello, “fue necesario transferir funciones esenciales del Estado a organismos que no se sometieran a ninguno de los poderes”, como reitera Arroyo a quien seguimos: “esa es, tal vez, la característica fundamental de los órganos constitucionales autóno-

<sup>120</sup> Rafael Nieto, “Liderazgo y complejidad: una semblanza”, en *Revista de Investigación Multidisciplinaria Universitaria (USB)*, año 8, núm. 8, México, diciembre de 2009, pp. 77-86.

<sup>121</sup> Rafael Andrés Nieto Göller, “Derechos humanos, legitimación y robustecimiento de los OPAM”, en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Memorias. 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*, México, CDHDF, 2017, pp. 101-106.

<sup>122</sup> Giovanni Sartori, *La democracia en 30 lecciones*, México, De Bolsillo, 2015, p. 15.

<sup>123</sup> Rafael Andrés Nieto Göller, “Derechos humanos, seguridad y justicia: trascendiendo al México chafa”, en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Memorias. Décimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Derechos humanos, seguridad y justicia*, México, CDHDF, 2016, pp. 101-105; Rafael Andrés Nieto Göller, “La agencia de la ciudadanía política mexicana: la irrenunciabilidad del Estado de derecho”, en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Memorias. Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos*, México, CDHDF, 2015, pp. 331-334; Rafael Andrés Nieto Göller, “Democracia y derecho a la información”, en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Memorias. Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales*, México, CDHDF, 2014, pp. 121-124; y Rafael Andrés Nieto Göller, “Transfiguración agendaria: de letra muerta a Estado de derecho y bien común”, en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Memorias. Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales*, México, CDHDF, 2013, pp. 125-130.

mos: que ninguna autoridad pública, privada o política pueda tener poder jerárquico o incidencia sobre ellos”.<sup>124</sup>

A pesar de esto, como reza el refrán popular, “no hay más sordo que el que no quiere oír”. Y si ello tiene aunque sea algo de verdad, nos guste o no nos guste, y aunque efectivamente como dicen que en gustos se rompen géneros, “los precedentes no dejan lugar a dudas”, a decir de Jesús Cantú y coincidiendo plenamente con él: “En México los organismos autónomos se crean para mantener el *statu quo*, diluir responsabilidades y abrir más posiciones para que los líderes políticos ocupen puestos junto a sus amigos o militantes”,<sup>125</sup> y añade el mismo autor en plena sintonía con lo refrendado anteriormente por Sartori respecto al discurso democrático plagado de celadas:

Pero estas instituciones nunca se forman para dar plena vigencia al Estado de derecho, cumplir a cabalidad sus atribuciones legales, ejercer a plenitud su autonomía y, por ende, impulsar la transformación y el cambio. En el momento en que los organismos autónomos (por errores en el diseño y/o en la designación de sus miembros) empiezan a ejecutar eficaz, eficiente y oportunamente las atribuciones y obligaciones que les establece la ley, la respuesta inmediata de los legisladores, del Ejecutivo en turno o de ambos es limitarlos, disminuirlos, destruirlos.<sup>126</sup>

Ahora bien, ¿“la democracia está en peligro”, como cuestiona e inmediatamente responde Sartori? “Me temo que tengo que responder que, a largo plazo, sí”.<sup>127</sup> Siendo ello así, como ciudadanos mexicanos y científicos sociales que somos, una de nuestras tareas consiste en el apercibimiento y elucidación que la violencia de la corrupción, la *hybris*, bajo sus múltiples caras, ejerce sobre la humanidad desde siempre, y más concretamente sobre los regímenes democráticos actuales, y donde México desafortunadamente no es la excepción.

A pesar de ello, y quizá también gracias a ello mismo, desde siempre han existido ciudadanos verdaderamente comprometidos con la hu-

<sup>124</sup> Amando Arroyo Esquivel, “Los órganos constitucionales autónomos y sus designaciones”, 2013, disponible en <<http://www.almomento.mx>>, página consultada el 18 de junio de 2017.

<sup>125</sup> Jesús Cantú, “Si un organismo autónoma funciona, cástralo”, en *Proceso*, núm. 2114, México, 7 de mayo de 2017, pp. 45 y 46.

<sup>126</sup> *Idem*.

<sup>127</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 143.

manidad: hombres y mujeres valientes que, cada quien a su manera y de acuerdo con sus propios medios y capacidades, han enfrentado y continúan enfrentando el *statu quo*. Porque desde entonces, desde otrora, esos hombres y mujeres, comunes a los demás pero enormes en su trascendencia, luchan por aquello que ya Publio Terencio Africano, en el año 165 antes de nuestra era, pronunciaba en su comedia *Heauton Timoroumenos* (*El enemigo de sí mismo*), a través del personaje Cremes: *Homo sum, humani nihil a me alienum* (*Hombre soy; nada humano me es ajeno*).

Esa inmemorable frase fue acuñada para la posteridad como una justificación de lo que ha de ser el comportamiento humano.<sup>128</sup> Ciudadanos comprometidos con todas las causas nobles democráticas, como Denise Dresser, que en ocasión de la Marcha de las Mujeres en Washington, D. C., y al día siguiente de haber presenciado la inauguración de un mandatario que ha hecho del odio y la división su sello distintivo, refrendara: “Yo fui con mi hija y con tantas mexicanas más, impulsada por la idea de que *nada humano nos puede ser ajeno*”.<sup>129</sup>

### Conclusión

Es menester, pues, confrontarnos con la dura realidad del país. Ello significa, sin eufemismos ni falsos nacionalismos, que aun cuando “el equipo de trabajo del gobierno actual se empeña en dar una imagen de prosperidad y buenos resultados”,<sup>130</sup> la realidad de nuestro país es otra “donde las turbulencias sociales, políticas y empresariales demuestran que no bastaron las reformas estructurales para ‘mover a México’”.<sup>131</sup> Nos corresponde entonces a todos dejar de ser incautos<sup>132</sup> y asimismo continuar luchando y criticando constructivamente el *statu quo*, las *verdades de ficción*, y “sus hastiadas ideas, su vanidad, su desenfadada bús-

<sup>128</sup> Rafael Andrés Nieto Göller, *Ineficacia de la corrupción*, Saarbrücken, Publicia, 2015, p. 274.

<sup>129</sup> Denise Dresser, “Humanos marchando”, en *Quién*, México, 15 de febrero de 2017, pp. 64-65. Las cursivas son del autor.

<sup>130</sup> Jenaro Villamil, *La caída del telepresidente*, México, Grijalbo, 2016, pp. 11-17.

<sup>131</sup> *Ibidem*, pp. 68-69.

<sup>132</sup> George A. Akerlof y Robert J. Shiller, *La economía de la manipulación. Cómo caemos como incautos en las trampas del mercado*, México, Crítica, 2016, p. 22.

queda de atención y popularidad, y su insensibilidad y autoengaño”.<sup>133</sup> En ello va nuestro devenir, nuestro futuro y el de las generaciones venideras. Son éstos precisamente los retos de los OPAM y la democracia en México a cien años de la Constitución.

---

<sup>133</sup> Zygmunt Bauman y Leonidas Donskis, *Ceguera moral*, México, Paidós, 2015, p. 9.

## La democracia que le ha fallado a México

Miguel González Peralta \*

La presente ponencia trata de analizar cómo es que la democracia en México ha fallado a los ciudadanos y a las mayorías, favoreciendo a las minorías más amplias y que no representan la voluntad de la mayoría de los electores salvo en honrosas excepciones, y cómo esto ha repercutido en que los ciudadanos cada vez vayan creyendo menos en las elecciones, en ejercicios democráticos y por supuesto en las instituciones encargadas de velar por la voluntad ciudadana, lo que provoca que existan grandes dudas en el actuar de las instituciones electorales.

En el contexto en que se da esta ponencia se toma como referente lo que en la vida nacional acontece con una sensación de parcialidad por parte de las autoridades electorales y por la impresión sobre *supuestos fraudes* que se han llevado a cabo en México, sobre todo en las dos últimas elecciones presidenciales, donde se ha cuestionado el triunfo de los candidatos ganadores.

Con la sensación de fraudes y la constante denostación de las instituciones electorales por parte de algunos actores políticos, la creencia de que en México impera un ambiente democrático es cada vez menor, lo que nos cuesta a todos que los procesos electorales de cualquier índole sean rechazados por la sociedad o se imponga sobre la mayoría un ambiente de apatía que dificulta que nuestra democracia pueda ir creciendo y por ende como país podamos dar un ejemplo mundial de que nuestra democracia es real y se ejecuta en cualquier proceso electoral. Desgraciadamente esto no puede ser, pues el último proceso electoral ha sido juzgado por más de tres partidos políticos, los que

---

\* Estudiante de la licenciatura en Educación Indígena en la Universidad Pedagógica Nacional.

se dicen inconformes con los resultados o se proclaman ganadores, desconociendo lo que dice la autoridad electoral.

En este contexto enfocaré que no sólo en elecciones de partidos hay retos de aplicar la democracia, que no sólo en elecciones de gran tamaño como las federales o elecciones para gobernador se sospecha de fraude o se cuestionan los resultados, sino que en elecciones propias de ciudadanos también se da este caso, complicando así nuestra democracia. Al respecto, abordaré el tema sobre el caso de las elecciones de los comités vecinales en la Ciudad de México.

A través de estas elecciones y de la poca credibilidad que se les ha dado, se expresa un número muy considerable de participación ciudadana en las elecciones, lo que provoca que se tenga un gran reto por vencer de parte de las autoridades y lo que hace que se deban crear campañas para animar a los ciudadanos a votar, lo cual además constituye un gasto más que deben cubrir los institutos electorales. Pero, ¿de dónde viene la apatía por votar? ¿Por qué no se tiene una cultura de educación en cuanto a las elecciones? Estas preguntas la responderemos y a raíz de eso podremos ver cuáles son los retos más comunes que la democracia de mano del gobierno, instituciones y ciudadanos debe de resolver.

Para que las elecciones tengan más aceptación debe haber una gran participación por parte de la ciudadanía, y esta ciudadanía debe acudir a votar con los siguientes criterios:

- Libre.
- Informada.
- Razonadamente.

Con esto se podrá aceptar que hay una buena elección y que son los ciudadanos los que deciden quién los gobernará y representará. Esto en los partidos, pero ¿qué pasa si donde se sospecha de un fraude o de una parcialidad de las autoridades es en unas elecciones 100% ciudadanas, o si hay una gran apatía por esas elecciones?

Para analizar esto tomaré como ejemplo el caso de las elecciones para comités vecinales en la Ciudad de México del año pasado (2016), donde se elige a vecinos y donde no deberían inmiscuirse los partidos políticos; sin embargo, desgraciadamente han sido ellos los que han viado estas elecciones, según percepción de los vecinos contendientes de fórmulas ciudadanas e incluso de partidos que conforman la



oposición en algunas delegaciones. Éstos aseguran que las elecciones son a modo y que los integrantes electos en su mayoría no cumplen con las funciones que se les han encomendado en la ley de participación ciudadana, lo que provoca que cada vez se crea menos en estos ejercicios democráticos en los que tanto esfuerzo ha realizado el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) para desarrollarlos y que los propios ciudadanos se han prestado a viciar. A continuación analizaremos este ejemplo para saber cómo anda la democracia en la Ciudad de México

Para la elección ordinaria de comités vecinales en la Ciudad de México en 2016 se instalaron 2 446 casillas. Cabe destacar que es la única elección donde se permite el voto electrónico y contó esta vez con 136 módulos instalados. Dentro de esta votación que tendría que ser muy participativa y netamente democrática por ser una elección ciudadana se dieron muchas irregularidades, comenzando por la cuestionada participación de los partidos, y la entrega de dádivas tanto de los partidos como de los ciudadanos ligados a cierta filiación política (no en todos los casos), lo que lleva a que exista muy poca participación de los ciudadanos, como lo muestran los siguientes datos:

- Total de la lista nominal de electores en la ciudad: 7 015 099.
- Total de votantes: 764 783.
- Total de votos nulos: 5 5431.
- Porcentaje de participación: 10.90 por ciento.
- Abstencionismo: 89.10 por ciento.

Como vemos, el porcentaje de participación es muy poco, quizá demasiado poco para decir que quienes triunfan son verdaderos representantes de sus colonias, que constituyen un total de 1 812 colonias; y registrando un número más alto en el total de fórmulas contendientes, 6 506 fórmulas, pero no logrando así aumentar la participación de los ciudadanos.

- De los 764 783 votantes, igual a 10.90 por ciento.
- En mesas receptoras se obtuvo 706 549, con un porcentaje de 92.39 por ciento.
- Votos nulos en mesa: 54 748, porcentaje de 7.16 por ciento.
- Y en módulo se obtuvo 58 234, con porcentaje de 7.53 por ciento.
- Votos nulos en módulo: 683, con porcentaje de 0.09 por ciento.

Las delegaciones más participativas fueron:

- Iztapalapa, con 173 310 participantes.
- Gustavo A. Madero, con 108 745.

Y las menos participativas fueron:

- Milpa Alta, con 8 883.
- Xochimilco, con 14 832.

Y quienes registraron más fórmulas fueron:

- Iztapalapa, con 1 388.
- Gustavo A. Madero, con 764.

Y de las más bajas:

- Milpa Alta, con 54.
- Benito Juárez, con 185.

Con esto podemos ver que la participación de los ciudadanos es muy escasa y son pocos los que salen a votar, lo que nos deja ver a una democracia fallida que no ha logrado convencer de elecciones libres a la mayoría de mexicanos. Dentro de estas elecciones se suscitaron varios problemas postelectorales con señalamiento de fraude, a lo cual casi en ningún lado se procedió, por lo que las autoridades electorales se dejaron ver como omisas en esta demanda de los pocos ciudadanos que participaron y con esto aumentó la poca credibilidad en los procesos electorales. Este ejercicio de análisis nos dará la siguiente conclusión para destacar los retos más comunes de la democracia en México.

Podemos concluir que la democracia no está en su pleno goce sino que se encuentre muy limitada por la acciones de todos los actores que participan en los procesos electorales, y es así que destacamos los siguientes retos.

- Elecciones libres.
- Ciudadanos que no vendan su voto, y voten informada y razonadamente.

- La honorabilidad y respeto de los partidos políticos a las leyes electorales.
- El compromiso de los ciudadanos con sus derechos y obligaciones electorales.
- La falta de educación electoral de la ciudadanía.
- La credibilidad de las instituciones electorales en el país.
- La apatía de los ciudadanos por votar.

Considero a éstos como los principales retos que se deben tomar y en lo que se ha de poner una atención especial, pues si logramos juntos pasar estos retos nuestra democracia mexicana podrá llegar a la madurez y podrá así dar la certeza que se necesita en cualquier proceso electoral.





RENDICIÓN DE CUENTAS



## Relatoría de la tercera conferencia magistral

*Hugo Alejandro Martínez Aguirre\**

En el segundo día de los trabajos del Congreso y previamente al cierre de éstos la conferencia magistral corrió a cargo de Lourdes Morales Canales, quien funge como coordinadora de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC). En ella hizo una amplia exposición del panorama general del fenómeno de la corrupción, la definición desde el punto de vista académico, la percepción que de ella se tiene en el tiempo y la génesis del Sistema Nacional Anticorrupción, en cuya construcción ha tomado parte activa la RRC como miembros del Comité Técnico o de Expertos.

Destacó el papel que tienen los estudios del fenómeno, pero también la contundencia de los efectos del desencanto generalizado que ha llevado a desestimar el gran proyecto del sistema nacional y de su replicación en el ámbito de lo local, aun cuando no se ha puesto en marcha en virtud de los asuntos pendientes.

Asimismo, señaló su escepticismo respecto de la postura de quienes sostienen que la corrupción es una manera sistémica de hacer que funcionen las cosas, que es parte estructural de nuestra cultura, y que el ambicioso proyecto para combatirla tras las reformas constitucionales sólo creará más burocracia.

Finalmente, Morales Canales enfatizó que a pesar de los grandes pendientes, los avances y la conciencia de que la sola transparencia no basta para erradicar la corrupción, es posible efectivamente llevar a cabo un combate en las rutas proyectadas con pautas internacionales en las que México transita indudablemente.

---

\* Ex director de Rendición de Cuentas, Verificación y Dictamen de la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.





## Relatoría del tercer panel de especialistas

*Berenice Aguilar Alvarado\**  
*y Federico Galicia Olvera\*\**

En el marco del Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos 2017 y con la finalidad de continuar con los trabajos de discusión, fortalecimiento institucional y reflexión, se dio inicio al panel de especialistas titulado La construcción de redes y sistemas para la rendición de cuentas.

La mesa correspondiente comenzó el viernes 30 de junio de 2017, siendo las 10:20 horas, donde la moderadora Elsa Bibiana Peralta Hernández, comisionada ciudadana del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, se presentó y dio la bienvenida.

*Oscar Mauricio Guerra Ford*

Fue Oscar Mauricio Guerra Ford, maestro en ciencias económicas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), quien tuvo la primera participación, agradeciendo las palabras de presentación para después mencionar que existen semejanzas entre los organismos autónomos federales y locales en nuestro país. Planteó al mismo tiempo la pregunta de por qué tenemos que construir redes y sistemas para que rindan cuentas

---

\* Capacitadora en la Dirección Ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos (DEEDH) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

\*\* Capacitador en la DEEDH de la CDHDF.

las instituciones, y señaló que lo anterior encuentra respuesta en el problema de la desconfianza existente en el país entero.

México es casi el campeón de la desconfianza; es decir, la gente no confía en sus autoridades, es una realidad, diversos datos lo demuestran. La Secretaría de Gobernación, la UNAM y otras instituciones han expresado que la confianza va en caída; durante mucho tiempo se mantuvo en un nivel pero hoy instituciones que contaban con una calificación aceptable ya no la tienen.

Las universidades, que son a veces las mejores calificadas, han venido decayendo y qué decir de instituciones como el gobierno, la Cámara de Diputados o las policías. La confianza es un asunto que debemos asumir todos, es cada vez menor en los ciudadanos respecto de sus autoridades, no importando de qué índole sean: federales, estatales y/o municipales. Es una generalidad que tenemos que afrontar.

Mencionó que un país que no genera confianza tiene una serie de problemas muy fuertes que se pueden deber a una falta de derecho. Y no es porque no tengamos normas; tenemos una de las mejores Constituciones, pero a la hora de su aplicación ha tenido muchos problemas. Y si a esto le sumamos otro problema –la corrupción– la gente entonces se percata del mal uso, el aprovechamiento ilícito y el uso de recursos públicos que muestran escasez, el nivel promedio del potencial económico del país. Este problema endémico de las finanzas públicas y de la discrecionalidad, entre otras situaciones, genera desconfianza e insatisfacción.

¿Cómo canalizar esa insatisfacción? De esta insatisfacción es consciente la clase política de todos los colores y algo que tenemos que hacer es ver la instrumentación de cómo podemos recobrar la confianza y disminuir los niveles de corrupción que ahora han llegado a niveles preocupantes. Llevamos 12 años de transparencia y la corrupción ni se disminuye ni se inhibe.

La transparencia no soluciona la corrupción pero sí puede colaborar a que ésta se inhiba. Lo que sucede hoy sucedía siempre, aunque no lo supimos; ahora se sabe porque la gestión es pública.

En cuanto a la transparencia, ésta nos muestra pero nos frustra más. Y qué vamos a hacer: ¿nos volveremos descarados? Simplemente debemos cerrar la otra parte del círculo, no puede quedar impune. La impunidad es otro problema de nuestro país. Ante esto podemos encontrar dos reacciones: una, la del Estado; y otra, la de la ciudadanía.

## SISTEMAS DE TRANSPARENCIA, ÓRGANOS DE CONTROL, AUDITORIAS E INSTITUTOS DE TRANSPARENCIA

Sin embargo, todo mundo está desintegrado, todos por su lado. Hoy hemos diagnosticado como una política de rendición de cuentas totalmente dispersa y desintegrada, a lo mejor con todo el objetivo para no poder llegar al fin de que las autoridades rindan cuentas; desde esta visión viene la cuestión sistémica, una visión distinta.

Lo que hay que hacer es integrar estos sistemas, algunos ya existentes, otros crearlos, otros reforzarlos; y pasar de esta visión sistémica a la cuestión integral.

Creamos el Sistema Nacional de Transparencia, creamos los sistemas de fiscalización, crearemos un Sistema Nacional de Archivos, y se coronará con el Sistema Nacional Anticorrupción. En éste se aglutinará a todos los sistemas y se reproduce en los estados; ésta es la apuesta para crear a este tipo de sistemas, el plazo es de 20 días (para el 19 de julio de 2017).

## LOS CIUDADANOS, LAS PERSONAS Y LOS PARTICULARES PARA PODER AVANZAR O DISMINUIR LOS GRADOS DE DESCONFIANZA, CORRUPCIÓN, INSEGURIDAD E IMPUNIDAD SE ORGANIZAN EN REDES

Una de éstas es la *red de redes*, la *red de rendición de cuentas*. Está el Colectivo por la Transparencia, está la Red de Derechos Digitales; se han organizado en este tipo de cuestiones con el objeto de compartir las organizaciones. Ahora más, el problema es que estarán más centralizados. Con el ejercicio de gobiernos abiertos en 26 estados se han generado estas redes para el tema del gobierno abierto y con ello los ciudadanos tratan de protegerse o de abonar para disminuir los temas de corrupción, de desconfianza y de impunidad.

Para ello se concibió el Sistema Nacional Anticorrupción en donde las *redes* creadas por los ciudadanos y las generadas por el Estado, *los sistemas*, se interconecten. Hay un Consejo Ciudadano en el Sistema Nacional Anticorrupción y que es el que tiene la presidencia o la coordinación que hoy encabeza Jaqueline Peschard, en donde podemos realizar políticas reales, concretas y específicas que lleven a inhibir, a prevenir la corrupción, y sobre todo a sancionarla de manera ejemplar.

*David Manuel Vega Vera*

El auditor superior de la Ciudad de México y doctor en derecho por la UNAM, David Manuel Vega Vera, continuó en este sentido. Agradeció a la moderadora, a la Red de Organismos Públicos Autónomos de México y a la institución que representa, y manifestó que los órganos autónomos son los mediadores entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales. Ése es el papel que les toca como autónomos, poco entendido por los políticos e incluso por algunos ciudadanos al estar desinformados. Así, toca mediar en terrenos no claros en la mayoría de las veces; éste es el reto de los organismos autónomos.

En la UNAM se creó el primer órgano autónomo. En el siglo XIX en San Luis Potosí se creó una procuraduría precisamente dedicada a defender al pueblo; sin embargo, fue en la segunda década del siglo XX que se logró la autonomía universitaria. A partir de ahí se creó todo un precedente hasta llegar a la organización nacional con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Esta institución es importante; Héctor Fix-Zamudio y uno de sus extraordinarios alumnos, Jorge Carpizo McGregor, puntualizan bien el tema de la autonomía universitaria como síntesis de los institutos autónomos.

Es así que los organismos autónomos son la parte mediadora entre la autoridad y la ciudadanía, entre la ciudadanía y la autoridad.

Por otro lado, con la finalidad de concretar el tema, en el caso de la auditoría externa de la ciudad, llamada en todo el país por ley Auditoría Superior de Fiscalización de diferentes entidades, incluso la federal, se dirigen hacia la auditoría y la fiscalización desde las políticas públicas, es decir que los objetivos como institución son entender y evaluar las políticas públicas en función de las auditorías.

En cuanto a las redes sociales, se practican temas interesantes. Desde el punto de vista de redes, más de 50% de las auditorías, a través del buzón ciudadano que está en la página web, captan el interés social; suman importancia a las propuestas ciudadanas y con el crecimiento de las redes sociales se ha podido encontrar rapidez en diferentes auditorías que desde 2015 se están trabajando.

En este punto cabe decir que creemos que las redes sociales y las redes en general son fundamentales en el tema de la fiscalización externa.

En resumen, con base en esto proponemos tres salidas o tres respuestas a estas auditorías:

1. Se refiere a las auditorías, a las muestras, y de esas muestras ver hallazgos y girar observaciones, recomendaciones y responsabilidades administrativas y penales.
2. Éste tiene que ver con el primer resultado en las políticas públicas, que va dividido en dos resultados. Uno, en iniciativas de ley; en estas auditorías se toman las propuestas ciudadanas y se generan propuestas de iniciativas de ley o de normas administrativas para la administración de la política pública en este caso de la ciudad. Esto lleva al tercer resultado.
3. Propuestas de mejora de la administración pública. Con el resultado de las auditorías se muestra un aspecto real de cómo deben manejarse las instituciones para entender con realismo y con visión cuál debe ser el objetivo del gobierno y de la política pública. Se requiere propuesta y evaluación de la ciudadanía.

En cuanto a la rendición de cuentas, la ley del sistema anticorrupción a nivel local está en este proceso; se tiene hasta el 18 de julio para que entren en vigor las leyes del sistema anticorrupción.

El sistema de fiscalización afina las técnicas con que se debe manejar éste en el tema de las políticas públicas. En el tema de la fiscalización sí vale la sanción de hechos con firmeza y con estudio.

La prevención en tres puntos envía recomendaciones de cómo mejorar la política pública y da un término si no son acatadas y aviso a tiempo. Otro punto de la prevención es la educación en dos puntos:

- Desde el punto de vista profesional ya está avanzando el servicio civil de carrera. Crear todas las capacidades de conocimiento para entender y cumplir con las auditorías.
- Todos los servidores públicos tienen capacitación porque es una forma de prevenir. Históricamente cualquier conocimiento debe estar acompañado de la enseñanza básica, media y superior. Esto debe ser siempre; debe crearse este sistema de educación básica para regresar al civismo, a la ética pública, a la integridad.

*Juan Luis Gómez Jardón*

Como tercer panelista y con la finalidad de abordar la temática en comentario se presentó Juan Luis Gómez Jardón, licenciado en derecho,

maestro en Ciencias Penales y candidato a doctor en la administración pública. Se ha desempeñado en el sector público en las áreas de procesos legislativos municipales, estatales y federales, entre otros. En el sector privado, ha fungido como defensor particular en el área penal y ha impartido cátedra en diferentes instituciones, centrándose en el derecho penal y en la protección a los derechos humanos.

Tras saludar a todas y todos los presentes, se congratuló de participar en este panel porque es muestra de que un ejercicio gubernamental definido por la opacidad, la ineficiencia y la discrecionalidad, simple y sencillamente no es sostenible.

Señaló que la estructura de su ponencia tendría cuatro grandes apartados, el primero de ellos con conceptos y elementos que integran a dichos conceptos, haciendo énfasis en la importancia de no confundirlos con otros términos que los nutren. En el segundo plantearía un marco normativo en el que se encuentran tanto el fundamento como la multiplicidad de actores presentes; mencionó también los sistemas de rendición de cuentas como tercer elemento, y por último presentaría los retos presentes en la materia de discusión.

Inició comentando que es complejo conceptualizar el término *rendición de cuentas* por ser multifactorial y multidisciplinario, pero es posible afirmar que constituye un elemento central en la democracia, ya que implica la delegación de autoridad del electorado a sus representantes y es uno de los principales instrumentos para controlar el abuso de poder y garantizar el debido servicio público, es decir que éste cumpla a su vez con su mandato con transparencia, honestidad y eficacia.

En su acepción política tiene que ver con la obligación de las y los servidores públicos de dar cuenta sobre la autoridad y responsabilidad que les fue conferida, explicar y justificar sus actos a la ciudadanía, e implica el sentido de información obligada, no opcional, sobre el cumplimiento o incumplimiento del compromiso otorgado con calidad, respeto y oportunidad; así como la existencia de mecanismos de vigilancia y sanción en caso de un mal desempeño de la función pública. Ya lo señaló John M. Ackerman en 2008:

la rendición de cuentas no debe ser entendida como concepto estático, por el contrario, constituye un proceso activo y dinámico, mediante el cual las personas que tienen un encargo público informan, explican y justifican sus planes de acción, sus desempeños y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes. Asimismo, no se limita a actos o acciones

acabadas, sino que, puede y debe, requerirse en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas: en el diseño, la implementación y la evaluación; igualmente, en ocasiones ha de implicar una relación de autoridad (relación vertical) y, en otras, gestarse entre actores con autoridad equivalente (relación horizontal).

La rendición de cuentas no es responder solicitudes, no es elaborar informes, no es publicar datos, no es hacer auditorías, no es publicar la lista de personas beneficiarias de un programa ni dar seguimiento a la erogación del presupuesto del gasto público. Por el contrario, la auténtica rendición de cuentas es una tarea obligada y permanente con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, que en todas sus facetas en un entorno legal y democrático, explícito y abierto identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir. Dicho de otra manera, abrir la información pública, actuar con transparencia y asignar responsabilidades bien definidas son acciones que se refuerzan mutuamente, pero no son idénticas, y sobre las cuales existen retos de gran envergadura. Al respecto, datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) demuestran lo contrario.

En 2015 la corrupción se ubicó como el segundo problema que más preocupó a la población en México, durante este año la corrupción equivalía a 9% del producto nacional bruto y alcanzó un monto de 347 mil millones de pesos al año. Alrededor de ocho de cada 10 personas adultas percibieron que es en las instituciones públicas donde se dan con mayor frecuencia los actos de corrupción, haciendo un particular énfasis en los cuerpos policiacos y los partidos políticos, considerados ellos como los organismos más corruptos.

- 93.3% del total de víctimas de corrupción no la denunciaron ante alguna autoridad competente, pues en su mayoría (33.3%) lo consideraron como un trámite inútil al que no le darían seguimiento.
- El segundo dato del INEGI dice que apenas 62.1% de las administraciones públicas estatales, 43% de las administraciones públicas municipales y 31% de los tribunales superiores de justicia y consejos de la judicatura estatal cuentan con información pública y de libre acceso sobre el gasto que realizan en el rubro de asesorías y/o donativos.

- Únicamente 41.4% de las administraciones públicas estatales, 26% de las administraciones públicas municipales y 18.8% de los tribunales superiores de justicia y consejos de la judicatura estatales han creado áreas especializadas en atención a la corrupción.

Estas cifras sirven para ejemplificar la magnitud de algunos de los componentes de la rendición de cuentas, pero son insuficientes para tratarlo en su totalidad.

Respecto de la dimensión normativa, como un esfuerzo de historizar el concepto y dar cuenta del sustento legal que posee, es oportuno abordar el *marco normativo de la rendición de cuentas*. Luis Carlos Ugalde menciona que desde el Constituyente de 1917 la expresión *rendir cuentas* ya formaba parte del lenguaje de los debates parlamentarios aunque de manera limitada, según consta en los registros de aquella Cámara de Diputados. No obstante, es hasta el siglo XXI que el término y tema adquieren mayor relevancia e importancia.

Tal como señalan estudiosos del tema como López Allyón, diversas reformas y adiciones a la Constitución, sumadas a disposiciones ya existentes, han conformado un marco normativo constitucional con base en el cual en la actualidad podemos hablar de la existencia de un sistema constitucional de rendición de cuentas. Aunado a lo anterior se cuenta con un marco legal sustantivo y sobresalen:

- *La reforma constitucional de 2007*. Regulaciones específicas, ampliando y precisando el alcance del artículo 6º constitucional en materia de derecho a la información. No obstante, su contenido rebasa por mucho ese ámbito, inscribiéndose en una lógica más amplia relacionada con la *dimensión informativa de la rendición de cuentas*, donde destacan:
  - 1) El principio de publicidad que debe regir a la información gubernamental.
  - 2) La obligación de todos los organismos, órganos, entidades y autoridades federales, estatales y municipales de generar al menos información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos, debiendo ser colocada en internet sin que medie una solicitud de acceso.
  - 3) La obligación de mantener archivos administrativos actualizados y, por ende, documentar toda acción gubernamental.



- *La reforma constitucional de 2008.* Ésta adiciona la fracción XXVIII al artículo 73 constitucional, tras lo cual se faculta al Congreso federal para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental. Tal hecho por primera vez posibilitó la presentación homogénea y comparable de la información financiera, de ingresos y egresos; así como la patrimonial en los tres órdenes de gobierno. En el marco de esta reforma destacan también las modificaciones al artículo 79, pues señalan los principios guía de la fiscalización de los recursos públicos, además de ampliar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y agilizar el proceso de fiscalización de la cuenta pública federal.
- *La reforma constitucional de febrero de 2014.* Mediante ella se dotó al Instituto Federal de Acceso a la Información de autonomía, por lo que al ya no ser perteneciente al gobierno federal cambió su nombre a Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- *La reforma constitucional de 2015.* Sentó las bases para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual tiene como finalidad establecer, articular y evaluar la política en la materia y fungir como instancia de coordinación entre las instituciones de los diversos órdenes de gobierno para que las autoridades competentes prevengan, detecten y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.

Aunado a lo anterior, actualmente se cuenta con un marco legal sustantivo en la materia, sobresaliendo los siguientes ordenamientos:

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, reglamentaria del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de transparencia y acceso a la información.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, reglamentaria de los artículos 73, fracción XXIV; 74, fracciones II y VI; y 79 de la CPEUM en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública.

- Ley General de Responsabilidades Administrativas, mejor conocida como Ley 3 de 3, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, ordenamiento que establece las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016. Tiene por objeto establecer las bases de coordinación de la federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el funcionamiento del sistema nacional previsto en el artículo 113 de la CPEUM.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016. Esta ley determina la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del tribunal encargado de juzgar los posibles actos de corrupción que investiguen las autoridades.
- Y todas y cada una de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con ello lo que debe quedar claro es que las diversas reformas constitucionales y las disposiciones reglamentarias que de ahí han emanado requieren una cabal comprensión acerca de la relación que guardan, de cómo se entrelazan e interactúan entre sí, pues sólo de esa manera será posible generar lógicas institucionales capaces de orientar una efectiva rendición de cuentas, la cual necesariamente ha de incorporar la participación activa de la ciudadanía en acciones de investigación, análisis, discusión y formulación de programas y políticas públicas, reglamentos, leyes y elaboración de planes, presupuestos y evaluación del gasto. Por ende, la participación activa de la ciudadanía es requisito indispensable cuando de rendición de cuentas se habla.

La idea de un gobierno monolítico, capaz de definir de forma autónoma el curso de las políticas públicas y de autoevaluarse ha quedado en el pasado. En la actualidad, se reconoce el advenimiento de un nuevo modelo de relaciones relativamente estables, entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente para alcanzar objetivos políticos comunes, llevando

a cabo dichas interacciones bajo cierta estabilidad y procedimientos rutinarios y auspiciada por algún grado de institucionalización.

Este modelo es lo que se conoce como *redes de políticas*, el cual parece muy apropiado para entender la *rendición de cuentas de tipo transversal*, esto es aquella que considera a la ciudadanía, los organismos públicos autónomos, las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, quienes con su actuar buscan poner límites al ejercicio del poder gubernamental al demandar a las autoridades que rindan cuentas de todas y cada una de sus acciones y de los recursos asignados, evaluar los resultados obtenidos y tomar mejores decisiones a futuro.

La rendición de cuentas de índole transversal requiere de la construcción de espacios en donde todos los actores involucrados pongan en juego los recursos (administrativos, presupuestales, organizacionales) disponibles con los que cuentan; encaucen acciones para la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental; tengan capacidad de crear un marco de relaciones estables que sirva para atender la complejidad del proceso de rendición de cuentas; sus integrantes posean un nivel de profesionalismo que les permita alcanzar objetivos comunes; y por supuesto cuenten con procedimientos claros para emprender esta tarea.

Bajo este planteamiento, los organismos garantes de derechos como las comisiones de derechos humanos nacional y estatales, así como otros organismos públicos autónomos, son pieza fundamental para desarrollar su labor estratégica en colaboración con la sociedad civil a través de las cuales se abran los cauces legales a nuevas formas de control ciudadano que permitan visibilizar los excesos, las conductas antiéticas y las omisiones de los gobiernos.

En los últimos años se ha generado un conjunto de reformas constitucionales y legales que ha buscado subsanar la ancestral falta de rendición de cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes, y se ha gestado el advenimiento de nuevos actores sociales que de forma incipiente participan. Sin embargo, falta mucho para que el país cuente con una verdadera política de rendición de cuentas con esos cinco atributos.

Para cerrar su intervención delineó algunos retos:

1. *Avanzar en la profesionalización del trabajo legislativo en las entidades federativas.* Los Congresos estatales son un nodo donde cruzan muchas de las relaciones de rendición de cuentas locales. Para

que éstas funcionen correctamente, es necesario que las y los legisladores, sus equipos de trabajo, y las comisiones que se integran tengan un papel mucho más activo en la vigilancia a los gobiernos, un conocimiento técnico más sofisticado de los procesos presupuestarios y el contenido de las políticas públicas, e incentivos más orientados hacia el trabajo legislativo de control y vigilancia.

2. *El otorgamiento de autonomía política efectiva a las contralorías y a los órganos de fiscalización*, y la creación dentro de estas instancias de espacios de participación ciudadana. A estas tareas de las contralorías además habría que añadir las del combate y prevención de la corrupción, y la coordinación del diseño y publicación de indicadores de gestión y de resultados.
3. *Abrir espacios y mecanismos adecuados para la participación ciudadana* a través de los cuales ejerzan una vigilancia social de la actuación de quienes están en el servicio público y que actúan de manera contraria a derecho.

Finalmente, dijo que hablar de rendición de cuentas es hablar de un marco ético, político y organizacional que ciñe la actuación de todos y cada uno de los servidores públicos; es una camisa de fuerza. Y se entiende como servidor público lo que establece la propia Constitución en el artículo 108: aquella persona que desempeña empleo, cargo o comisión, pero principalmente que ejecute presupuesto.

De no haber rendición de cuentas, como sociedad en su conjunto se estaría aceptando tácitamente una especie de institucionalización de la mentira; es decir que al no existir la rendición de cuentas se estaría obligado a creer o aceptar la información que se haga de nuestro conocimiento. La rendición de cuentas es un componente esencial en el que se funda un gobierno democrático, en particular el Sistema Nacional de Transparencia; también es prevención y combate a la corrupción.

Al respecto, terminó su participación manifestando que no encuentra en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción ni en el Código Penal Federal una definición clara de lo que es la corrupción. El Diccionario de la Lengua Española dice que es el manejo de los recursos públicos en beneficio propio, pero qué pasa si ese servidor público no lo hace en beneficio propio sino de un tercero. Esto nos deja qué debemos entender y cómo se va a conceptualizar, porque no

va a ser suficiente el día de mañana ante los procedimientos administrativo-jurídicos lo que diga el Diccionario de la Lengua Española; tiene que estar definido en un cuerpo normativo.

### *Ileana Hidalgo Rioja*

Como última participante se presentó Ileana Hidalgo Rioja, quien tiene licenciatura y maestría en Derecho y es especialista en derechos humanos. Se ha desempeñado como asesora jurídica, investigadora, consejera electoral y consejera distrital, entre otros. Actualmente es directora de gestión en el Inai, presidenta del Comité de Derechos Humanos Nuestros Amigos, A. C.; y consejera de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

Luego de agradecer la invitación hizo mención del precedente sentado desde el Congreso anterior donde se pudo establecer una relación conceptual entre derecho y acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas como un derecho humano abordado desde lo que debería convertirse el Sistema Nacional de Transparencia. Señaló además compromisos que la sociedad civil tendría que asumir respecto de un tema que se identifica como propio de los entes públicos en relación con la ciudadanía.

La rendición de cuentas es un derecho humano establecido en la Constitución, artículo 113 constitucional; es un derecho nuevo porque apenas fue publicado en una reforma en 2016 y es un derecho humano porque implica una obligación de los gobernantes para los gobernados. Es así como todo el andamiaje jurídico se ha venido construyendo a lo largo de varios años; primero el artículo 6º constitucional con la creación del derecho a la información como un derecho humano establecido en la Constitución y ahora se cuenta ya con el Sistema Nacional de Transparencia, pero ésa solamente era una parte.

El derecho de acceso a la información se termina cuando las instituciones entregan la información, por ello de nada sirve a los ciudadanos preguntar en qué se gastaron los recursos públicos si mi derecho humano concluye cuando me contestan sí me lo gasté o no me lo gasté. Gracias a la reforma de 2011 se tiene una segunda parte que consiste en la rendición de cuentas, porque no basta con que la institución diga si gastó o no el dinero sino que también explique por qué, qué, cómo, qué beneficio trae para la ciudadanía haberse destinado esos

recursos públicos a determinado programa, acción de gobierno o institución, siendo fundamental la motivación y fundamentación de todo el quehacer político. Con ello tenemos que la rendición de cuentas es el mecanismo de control político que legitima el ejercicio del poder en un país democrático como lo es México.

Falta un tercer elemento. Ya tenemos la información, ya sabemos que la institución se gastó el dinero, ya tenemos un Sistema Nacional Anticorrupción que va a vigilar esta rendición de cuentas y solamente faltaría otro elemento que es la sanción. ¿Qué va a pasar con todas aquellas instituciones, con todos aquellos actores políticos donde se determine que efectivamente hubo un mal gasto público?

A manera de propuesta, en tal sentido cabe la figura de revocación del mandato, figura de participación ciudadana que funciona muy bien en otros países tanto europeos como de Latinoamérica. Mucho se discutió ahora con la reforma constitucional en la Ciudad de México, pero lamentablemente no lo pudimos ver todavía plasmado en la Constitución. Esperamos que con el avance del Sistema Nacional Anticorrupción podamos dar el siguiente paso.

En una democracia, las elecciones son el instrumento legitimador por excelencia, la percepción de que el sufragio se ha respetado ha contribuido a racionalizar la lucha política y la transferencia pacífica del poder. No obstante, derivado de fenómenos como la pérdida de confianza en las instituciones, el descontento con los gobiernos y la reivindicación del individualismo, entre otros aspectos, se observa un declive en la participación en general en diversas democracias contemporáneas.

Uno de tales aspectos es por la falta de rendición de cuentas y de transparencia. De acuerdo con los datos del Latinobarómetro para 2015 la población en México que se encuentra nada satisfecha o no muy satisfecha con el funcionamiento de la democracia fue 78.1%, la misma fuente señala que 68.6% de las personas cree que hay poco o nada de transparencia en el país.

Como todo derecho humano es de entenderse que son progresivos y que requieren una serie de pasos, una serie de fortalezas institucionales que realmente permitan el ejercicio adecuado del poder.

Esta participación ciudadana y la participación de las autoridades son las que permiten la creación y la consolidación de redes y sistemas que pueden garantizar la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de las autoridades.

Es preciso mencionar que ya existen ejemplos de estas redes en nuestro país, dentro de las que destaca la Red por la Rendición de Cuentas, que por años ha participado en estos congresos.

La Red por la Rendición de Cuentas nació de la confluencia entre la investigación académica, el periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional. Ha sido capaz de sumar y coordinar las acciones de un número importante de organizaciones académicas y sociales, de instituciones públicas y de medios de difusión comprometidos con el diseño y la puesta en marcha y seguimiento de una verdadera política de rendición de cuentas en México.

Dicha red, en cumplimiento de su objetivo principal, ha contribuido a crear un contexto de exigencia a favor de la construcción de una política de rendición de cuentas. La consolidación de una cultura de rendición de cuentas es esencial para el cumplimiento de otros derechos humanos. Como sabemos los derechos humanos son interdisciplinarios; forzosamente se necesita de uno para proteger al otro; la violación de uno implica la vulneración de varios.

Recientemente el ombudsman nacional, Luis Raúl González Pérez, se pronunció por impulsar mecanismos que consoliden la rendición de cuentas basados en una fiscalización y control de los recursos públicos; pero además éste debe ser pertinente, tiene que ser a tiempo. De nada sirve una rendición de cuentas tres, cuatro o cinco años después cuando ya los actores políticos huyeron del país o ya lo gastaron todo y no tienen como devolverlo. Así se pueden prevenir las prácticas de corrupción y sancionarlos de manera efectiva, lo que permitirá el uso debido y eficiente de los recursos para atender parte de las carencias que se enfrentan en el exceso del servicio, por ejemplo como la salud, la seguridad social, la vivienda, los servicios básicos, la alimentación o la educación. Fue lamentable el caso de Veracruz donde todos vimos como la violación a un derecho humano derivó en la violación de muchos derechos humanos y entonces el Estado se quedó sin salud, sin educación, sin médicos, sin pago para el personal de todas las instituciones, entre otras carencias en las que dejaron al Estado.

Por su parte, la CDHDF tiene la convicción de que todos los servidores públicos están obligados a realizar un ejercicio transparente de sus presupuestos y rendir cuentas a la población del uso que hace de ellos en la aplicación de sus programas de trabajo y en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones que marca la ley. En congruencia con lo anterior, la propia CDHDF hace pública la información sustantiva de su

quehacer institucional e invita a todos los servidores públicos a hacerlo de la misma manera y con la honesta intención de que toda esa información sea de fácil acceso y comprensión para la ciudadanía.

Aquí es donde cobra vida el mencionado concepto de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Encívica), que lo que intenta es una nueva cultura cívica, sobre todo hacia quienes desempeñan la tarea de la función pública debido a que ahí radica la responsabilidad y credibilidad de la administración pública y en general.

Creo que es un área de oportunidad muy importante, así como la reforma de 2011 en materia de derechos humanos. Se ha tenido que entrar a una nueva dinámica y aprendizaje de lo que son los derechos humanos, dejar atrás las garantías individuales y dar ese salto de viejos conceptos a conceptos actuales donde los jueces y magistrados tienen que ver ya hacia el exterior, hacia los tratados y convenios internacionales en la aplicación de la norma para la protección de los derechos humanos; de la misma forma Encívica intenta garantizar la rendición de cuentas.

Hay que darle oportunidad a que el Sistema Nacional Anticorrupción se instale, empiece a funcionar, se vea cómo fortalecerlo, y que más adelante se vea la revocación de mandato en la Constitución, ya que puede funcionar en nuestro sistema jurídico mexicano. Finalmente, señaló que la rendición de cuentas es un medio de garantía para la protección de absolutamente todos los derechos humanos.



## Conferencia magistral Sistema Nacional Anticorrupción

*Lourdes Morales Canales\**

El día de hoy quiero contarles la experiencia de la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción como un esfuerzo de acción colectiva. La sociedad civil tuvo un papel muy importante en las diversas propuestas que se discutieron en el Senado y actualmente está en curso el plazo de armonización de las legislaciones para crear el Sistema Local Anticorrupción en cada una de las entidades federativas. Al día de hoy, ya hay 30 entidades que ya han hecho su reforma constitucional y solamente entre 15 y 17 entidades cuentan con una ley del Sistema Local Anticorrupción. No me detengo porque no conozco a profundidad la calidad de estos cambios, que será importante analizar en su momento por los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, quienes podrán pronunciarse sobre el contenido y la calidad de estas leyes.

Es importante considerar el contexto en el cual estamos porque tratamos de vincularnos con el panel anterior: la situación del país, como cada fin de sexenio, es particularmente complicada. Los órganos autónomos, que sin duda han sido reflejo y representación de nuestra transición democrática, actualmente no están en su momento de mayor fortaleza. Si bien es cierto que existen esfuerzos como la Estrategia Nacional de Cultura Cívica, en la que además tuve el privilegio de formar parte del Comité Técnico; y considerando el momento político que se estaba viviendo México, nos parece muy relevante que la implementación no se centre solamente a cuestiones de procedimiento.

¿A qué me refiero? Los órganos garantes están ahí para garantizar derechos fundamentales, no solamente para reflejar y reportar que se

---

\* Coordinadora de la Red por la Rendición de Cuentas.

contaron votos como debían contarse, o que se sancionó a los partidos, o que se rebasaron los toques de campaña. Eso también es una función importante, pero su razón principal de existir, si bien recordamos, fue la desconfianza ciudadana ante la serie de trampas que había en la realización de elecciones y por eso tenemos un sistema electoral tan complicado.

En el caso de los órganos de transparencia es la necesidad de reforzar y de garantizar que todos los ciudadanos por igual accedan a la información de interés público. Ya sabemos que no toda la información interesa; hay una información que tiene que ver con el ámbito de la privacidad y es cierto, el ser funcionario no te quita el derecho a la privacidad. El órgano garante del acceso a la información y de protección de datos personales existe por las deficiencias, en los últimos ya más de 15 años, en el ejercicio del derecho a la información.

La buena noticia es que no estamos empezando de cero; también hay que reconocer los cambios que ha habido en el país, los avances significativos. Antes las elecciones eran procesos en los que ya sabíamos quién iba a ganar. Y ahora aun en el Estado de México estamos atentos al resultado de la elección. La verdad es que no teníamos la certeza de quién iba a ganar. Entonces sí hay contextos de competencia electoral aun con todos los problemas que conocemos, concretamente el comportamiento de los partidos políticos y el clientelismo electoral que sigue siendo un problema muy importante en la sociedad, pero por lo menos ya existen estas evoluciones.

En este contexto me parece interesante hacer un corte de caja y contar el caso del Sistema Nacional Anticorrupción y cuáles fueron las causas por las cuales se creó un sistema. ¿Por qué? Porque sin que haya comenzado a operar ya hay voces alegando que no va a servir de nada o que se trata de nuevas burocracias, además muy caras. Y la verdad es que sí hay una lógica de construcción. Voy hablar del contexto en el cual se crea el Sistema.

Recordemos que al inicio de este sexenio había promesas para hacer por lo menos dos reformas estructurales. Después hubo varias más, pero las primeras promesas del candidato electo Enrique Peña Nieto fueron que haría una reforma en materia de combate a la corrupción y una reforma en transparencia, porque era un pendiente del sexenio anterior. Aunque ya teníamos herramientas para acceder a la información, había cosas que no funcionaban bien: no era posible que un ciudadano de la Ciudad de México accediera de manera diferente a

la información que un ciudadano de Campeche, o de Chiapas o de Hidalgo. Se necesitaba armonizar y se necesitaba aumentar el número de sujetos obligados porque había entes como los sindicatos y los partidos políticos; que en el caso de los partidos políticos, aunque eran sujetos indirectos de la transparencia, había que asentar un piso parejo e ir más allá. O sea, en este tiempo hubo iniciativas muy valiosas como las de parlamento abierto, como las del gobierno abierto, y había que adaptarse a los cambios recientes del país.

Hizo esas dos promesas y además hizo una tercera de la que nadie habla, ahora que ya va a iniciar el año electoral: crear un órgano principalmente ciudadano que se encargaría de monitorear a la publicidad oficial. Es cierto que se creó una instancia: el Sistema de Gastos de Comunicación Social, que está en la Secretaría de la Función Pública y que monitorea la publicidad oficial federal; pero en el ámbito de los estados, a pesar de que ya están las obligaciones de transparencia, pues hasta hoy sólo Javier Corral ha tratado de subir toda la información, todos los contratos y todo lo que tiene que ver con publicidad oficial y así le ha ido con los medios. Entonces ésa es una promesa inacabada.

En este entorno se iniciaron todas las reformas estructurales en el contexto del Pacto por México, y ustedes recordarán que fue impresionante la rapidez con la que se aprobaron varias de las reformas. En el tema del combate a la corrupción, si bien es cierto que ya existían indicios de que era uno de los principales problemas del país, todavía no se sabía cómo se iba a enfrentar, sobre todo de manera estructural. En la Red por la Rendición de Cuentas –que ya tenemos seis años de vigencia y que no es una organización civil sino un conglomerado de instituciones públicas, de organizaciones sociales y de instituciones académicas reunidas para hacer propuestas de política pública de rendición de cuentas– desde el inicio hemos dicho que México ha avanzado en varias cosas, pero básicamente no ha existido la voluntad ni la propuesta de una política pública articulada y completa de rendición de cuentas. Por ello hay que hacer más avances en esta dirección para que no se dupliquen las labores, para que los esfuerzos sociales se coordinen mejor, para que las instituciones se hablen. Y fue así que hicimos una serie de propuestas en las que no hablábamos como tal del combate a la corrupción, pero sí de rendición de cuentas que, finalmente es un mecanismo eficiente para acotar el problema de la corrupción.

¿Cuál es el panorama en el contexto de América Latina? Sin duda estamos en un contexto de más insatisfacción con la democracia. Por

lo menos no nos ha traído los beneficios que pensábamos en términos de igualdad y de mejora en la vida cotidiana de los ciudadanos. Si no hay más corrupción, por lo menos hay la impresión de que ésta ha aumentado; esto se debe a que ahora nos enteramos más que antes, y también porque ya desarrollamos como sociedad una resistencia a los casos de corrupción. Si ponemos el caso de La Casa Blanca y la comparamos con lo que en su momento se llamó La Colina del Perro la verdad es que no hay muchas diferencias. Sin embargo, ahora hubo una reacción y un señalamiento que evidenció la falta de regulación sobre los conflictos de interés en México. Y hay cada vez más separación entre representantes y representados: no nos identificamos con quienes nos representan y no hay mecanismos suficientes para hacer que los representantes nos rindan cuentas de manera adecuada.

Respecto de la satisfacción con la democracia, según las últimas mediciones del Latinobarómetro, México al igual que otros países ha ido en declive. Diversos estudios inclusive alertan sobre los peligros de justificar brotes autoritarios en los países en donde hay esta especie de nostalgia de cuando se tenía el control de todo y ahora, con tanta pluralidad, se habla de un desorden.

En cuanto a la representación en el Congreso, 70% de quienes contestaron las encuestas que hacen en Latinobarómetro no se siente identificado con su representante. Ahí en el caso de Venezuela yo lo tomaría con pinzas. Yo creo que ahorita la situación en Venezuela es un caso aparte y habría que ver a quiénes y cómo se les preguntan estas cosas; pero el caso es que si ha habido una manifestación, no es un fenómeno exclusivo de México esta distancia entre representantes y representados.

La situación económica es preocupante. La ciudadanía no siente que su situación económica haya mejorado. A pesar de los esfuerzos y los avances en materia de fiscalización, en materia de acceso a la información, en materia inclusive de autonomía en algunos países de los poderes judiciales, todavía no hay esa sensación de que se reduzca la corrupción. Es un gran pendiente.

Ahora cuando hablamos de corrupción, ¿de qué estamos hablando? Yo difiero de esta noción de que los mexicanos somos estructural y culturalmente corruptos. No es cierto, no nacemos corruptos. Es cierto que estamos en un país en donde la falta de un Estado de derecho, la falta de responsabilidad pública y la falta de consecuencias nos hacen pensar que la corrupción sistémicamente es una forma de funciona-

miento. Sin embargo, hay muchas formas de acercarse a las definiciones de corrupción y también de combatirla porque es un fenómeno que procede de muchas causas. Transparencia Internacional tiene una definición muy sencilla y sin embargo muy aclaradora que es ésta: “corrupción es todo abuso de un poder con una finalidad privada para un beneficio privado o personal”.

Alina Mungiu, quien ha estado estudiando desde un enfoque de la movilización social cómo atajar el fenómeno de la corrupción, dice que aún puede ser más amplia la definición de corrupción porque tiene que ver con el abuso de confianza que lleva a un comportamiento deshonesto. A partir de aquí, puede haber muchas derivaciones: puede ser la traición a un cargo para una ganancia privada, puede ser el desvío de la confianza para un provecho personal, puede ser la manipulación de una influencia para sacar una ventaja no autorizada, puede ser darle la vuelta a las reglas para alimentar redes informales, y hay muchos casos más que nos pueden dar indicios de qué estamos hablando cuando hablamos de corrupción.

Robert Klitgaard en su momento dijo que había una fórmula para definir la corrupción: “corrupción es igual al monopolio de la decisión pública más la discrecionalidad de la decisión, menos –en su momento decía– menos transparencia”. Y por mucho tiempo se pensó que con transparencia, con arrojar luz a situaciones de la gestión pública, se iba a evitar la corrupción y la realidad nos enseñó que no es así, que la transparencia no basta para evitar la corrupción. Tiene que haber responsabilidad, tiene que haber consecuencias, tiene que haber castigos e incentivos para no tener un comportamiento contrario a derecho.

Ahora bien, ¿se puede combatir la corrupción o ya es un mal inevitable? ¿Así nos tocó vivir? ¿Es cultural y no hay nada que hacer? Yo les diría que sí se puede combatir, pero no es fácil ni rápido, y que hay que trabajar en diversas vías para poder llegar a un combate eficiente de la corrupción. Por lo general, los diversos países han trabajado en tres rutas. La buena noticia es que México está trabajando en esas tres.

La primera ruta, la más común en México, es hacer reformas constitucionales, lo siguiente que tiene que ver con las reformas constitucionales es cambiar el diseño de las instituciones que pueden coadyuvar a limitar la corrupción, y la tercera es sobre políticas públicas; y todas éstas en un escenario ideal tienen que ir acompañadas de la ciudadanía, de la vigilancia social, para que puedan dar resultados y para que la gente se entere que están dando resultados.

Pensemos en el modelo electoral. Cuando se hicieron las primeras reformas importantes en materia electoral la verdad es que la ecuación era bastante sencilla; o sea hay elecciones cuestionadas o no –era muy sencillo–, el voto es libre y secreto o no, entonces era relativamente más fácil dar resultados. En el caso de la corrupción con tantas aristas es un poquito más complejo empezar a dar resultados, pero hay cosas que sí pueden empezar a funcionar y sí pueden empezar a dar resultados.

Gracias, entonces bueno, en general hay dos grandes modelos de combate a la corrupción ¿no? Y de reformas institucionales y de cambios y de políticas públicas. El primer modelo es un modelo llamado de concentración, que es el primero que se pensó para México en donde una sola institución, como las agencias anticorrupción, concentran todo; concentran la vigilancia, el servicio profesional, el control de investigación, la sanción. Y hay otro modelo llamado de dispersión en donde diversas instituciones se reparten cada una de estas funciones con un buen esquema de colaboración y de intercambio de información; y este modelo de dispersión es el que se está tratando de implementar en México.

¿Cuáles han sido las experiencias de las agencias de combate a la corrupción? Bueno –que es muy importante y esto es ahorita lo que está en juego en los sistemas locales de anticorrupción–, la garantía de independencia política en la toma de decisiones. Si un sistema o un entramado de instituciones está capturado por un interés político, por un solo partido, pues es evidente que no va a funcionar o que va a funcionar en el modelo de “hágase justicia en los bueyes de mi compadre”, ¿no? O sea se van a ir contra los enemigos del régimen y no contra los casos o contra las redes de corrupción, ¿no?

Es importante la meritocracia, el prestigio de los integrantes, que tengan trayectoria, que den certidumbre, que den confianza. No que sean electos mediante cuotas, en lo obscuro, sin criterios de rendición de cuentas, que es lo que ha estado pasando en algunos casos de las entidades federativas; y luego, pues obviamente que tiendan a dar resultados. La colaboración con otras instituciones; o sea esto no es una isla, hay otras instituciones que generan información y que dan información que puede ser útil para el funcionamiento del Sistema. Eso nos ha enseñado que en otros países funciona muy bien el intercambio en el acceso de datos, la existencia de recursos económicos y humanos –que tiene que ver con cuadros y perfiles adecuados–, y bueno, que la gente tenga confianza en su funcionamiento, ¿no?

En el caso mexicano, pues hemos transitado por varios momentos de reformas institucionales. Primero –se acordarán–, bajo el régimen de Miguel de la Madrid hubo este episodio de la renovación moral de la sociedad; después se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) en 1982, luego la Auditoría Superior de la Federación con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en 1992. Y luego se creó cuando se aprobó la ley de transparencia el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, y hubo en un primer momento el servicio profesional de carrera para la administración pública federal, que si bien es cierto que la apuesta fue audaz, pues la operación y la puesta en marcha han dejado mucho que desear y requieren no que se elimine sino que se mejore y que se haga viable para el país.

Y bueno pues la campaña, como habíamos dicho, que se basa en el combate a la corrupción. ¿Qué cambió desde 2010-2015? ¿Qué cambió si ya existían ciertas condiciones de desgaste, de falta de credibilidad, de falta de rendición de cuentas? Me parece que lo principal fue una serie de escándalos, principalmente en las entidades federativas que pusieron en evidencia pues lo deficiente que es nuestro sistema de rendición de cuentas. Según todos estos casos en donde se pueda apreciar que no es monopolio de un solo partido político, pues tenemos que ha habido desvíos por apropiadamente 307 000 millones de pesos y que la deuda pública se aumentó en 479 430 millones de pesos, me dirán “¡tener deuda pública no es un delito!”. Deuda pública sirve para hacer inversión, generar beneficios a la ciudadanía, pues es una forma de operar de los gobiernos. Aquí el problema es que muchas veces no está justificada y que no se rinden cuentas de manera adecuada sobre el destino y sobre las causas de la contratación de ese tipo de hechos.

Entonces bueno, sin duda el hartazgo ciudadano, la capacidad de interlocución de un tejido de organizaciones, que antes tenían un ciclo de vida muy corto, casi casi duraban como las Pymes las organizaciones sociales; ahora pues ya tienen alianzas, ya tienen capacidades, hay buenos profesionales y pues antes ha desarrollado un mecanismo de incidencia a través del diálogo con actores claves que ha sido importantes. El derecho al acceso a la información ha permitido tener más datos, más información, más armas para exigir nuestros derechos, y eso ha permitido también que se generen contextos de exigencia y contextos de acción colectiva en donde organizaciones, convocatorias y

orientaciones políticas diferentes se pueden unir para promover una causa específica.

Entonces la crisis de legitimidad de estos gobiernos que no han dado la cara, que no han dicho por qué actúan como actúan, aunado a los casos de La Casa Blanca y Ayotzinapa, pues puso en evidencia las deficiencias de nuestro sistema para combatir la corrupción y para garantizar derechos fundamentales; y eso es un botón de muestra con los muchos otros casos que ha habido, como el caso San Fernando o como el caso de Allende, una serie de casos que ha lastimado a la sociedad y que ha generado mucha indignación. Entonces esto permitió que existiera una propuesta de acción colectiva; ustedes recordarán que gracias a las reformas de 2014 pues se permitió que existiera la figura de la iniciativa ciudadana en donde a través de un porcentaje de firmas se podía presentar una iniciativa en el Congreso y el Congreso pues debía de discutirla.

En este contexto fue que se discutió la Ley Federal de Responsabilidades, mejor conocida como la Ley 3 de 3, con el apoyo de un amplio sector de la sociedad y en donde en un principio se requerían no sólo 128 000 firmas y que al final de la ruta se consiguieron más medio millón de firmas. Esto generó movilización en diversos centros de estudios, universidades, grupos ciudadanos, grupos empresariales y grupos de la Iglesia; o sea una amplia gama que se articularon para de alguna forma simbólica decir alto a la corrupción.

Y si bien es cierto que la Ley General de Responsabilidades es sólo un pedazo del rompecabezas que se requiere para combatir la corrupción, me parece que simbólicamente fue importante que se diera este fenómeno que se llamó 3 de 3 por una iniciativa que existía por parte de otras organizaciones sociales en donde en el contexto de la elección de 2015 se les había solicitado a los candidatos a un cargo de elección popular se hicieran pública su declaración patrimonial, su declaración de intereses y su declaración fiscal, en el sentido que deberían decir quiénes eran y de dónde venían y qué calidad moral tenían.

Esto generó en algunos casos la impresión de que sólo con las declaraciones 3 de 3 se resuelve el problema y no. Lo que se aprobó con la ley general es mucho más ambicioso, es todo un nuevo diseño de las responsabilidades administrativas en el país que inclusive involucra a actores privados como los empresarios, que ahorita vemos que hay muchos muy activos en el combate a la corrupción pero también conocemos muchos que han sido los grandes beneficiarios de las redes de la corrupción, ¿no?



Entonces esto abrió todo un espacio de discusión en el Senado sobre el paquete que crearía el Sistema Nacional Anticorrupción, cuya reforma ya se había aprobado anteriormente: la reforma constitucional. ¿Y qué es lo que se propuso o qué se puso sobre la mesa? Básicamente se tomaron en cuenta casos de la experiencia internacional y el aprendizaje que nos decían que la corrupción puede atacarse de una manera eficiente si se va –punto número uno–, se va más allá del castigo y se buscan las causas que generan redes de corrupción, que si se logran generar los mecanismos para atacar las fallas y estas áreas grises que propician que haya corrupción y si se fortalecen los pesos y contrapesos; es decir si se involucra a más de una institución que pueda hacer de vigilancia mutua, como los viejos principios en ciencia política de la necesidad de contar con pesos y contrapesos de un solo poder que en México en la época de la presidencia imperial pues no contaba, ¿no?

En este sentido se recuperan experiencias internacionales, se establece una forma de interacción y se trata de trabajar de manera articulada buscando integrar a los gobiernos estatales y municipales que siguen siendo, sobre todo los gobiernos municipales no sé esta vez en este Congreso qué tanto se habló de los gobiernos municipales pero sí es un espacio de mucha preocupación por el rezago que hay en cuanto a contrapesos, en cuanto a capacidades, en cuanto obligaciones que tienen que cumplir en materia de contabilidad, fiscalización, transparencia y demás, ¿no? Ésas fueron las ventajas.

Luego se crea un entramado bien complejo, pero otras de las cuestiones que se propuso con el Sistema Nacional Anticorrupción fue que existiera un órgano ciudadano que encabezará el Sistema, o sea un Comité de Participación Ciudadana cuyo presidente –que hora es presidenta, que es Jacqueline Peschard– encabezara el Comité Coordinador y todo el Sistema.

Entonces el Sistema Nacional Anticorrupción es una especie de mesa de cuatro patas donde está el control interno, es decir la Secretaría de la Función Pública; el sector externo, es decir la fiscalización la Auditoría con nuevas atribuciones; una instancia para procesar las faltas administrativas que es el Tribunal Superior de Justicia; y una instancia para la parte penal que es la Fiscalía Penal Anticorrupción que tanto debate ha generado, y todo esto en un esquema de coordinación también con los gobiernos locales. Y bueno, pues hasta ahorita como les decía al principio pues estamos en este proceso.

La idea también es pensar que la corrupción es un asunto que generalmente no es de individuos sino de redes de personas muy complejas, y que hasta el momento no contamos con suficientes incentivos para la denuncia y la participación ciudadana. Entonces la idea es generar estos incentivos para la denuncia.

Vi que en algún momento alguien en una presentación habló de esta parte de la denuncia y bueno, pues que haya mecanismos de investigación eficientes para que no se caigan los casos, ¿no? Que es lo que vemos, o sea cuántos pillos vemos que están en prisión y que por contextos políticos y sobre todo político-electorales son señalados y luego liberados, ¿no?, por falta de pruebas. Y generalmente estas personas no están solas; o sea el señor Duarte, que ahorita es como la figura emblemática de la corrupción, pues no actuó solo ¿no? Alguien aprobó las cosas en el Congreso y hasta alguien en Hacienda. ¿Y dónde están todos los responsables? ¿Dónde está toda la cadena, no? Y eso es lo que intenta hacer el Sistema: dismantelar las redes, investigar, corregir, recomendar, sancionar también, pero de manera coherente y no por cuestiones solamente de voluntarismo político, ¿no?

Entonces bueno, nosotros ahorita tenemos retos, retos en el corto, mediano y largo plazo; sin duda hay todavía una ruta en el camino normativo para terminar de armonizar leyes, para terminar de construir los entramados institucionales, donde ya tenemos un Comité de Participación Ciudadana pero pues los pobres están mancos, ¿no? Para qué crear una figura aparentemente tan potente si no le dan las herramientas, no le dan presupuesto, no le dan un lugar para operar. Todas las cosas las tiene que hacer Jacqueline Peschard por teléfono, entonces no es un órgano ciudadano potente, ¿no?

Entonces hay que fortalecerlo si es realmente que quiera ser de la magnitud que se pensó. El fiscal anticorrupción, pasan los meses, cero y van tres intentos y no se logra nombrar en el Senado; se habló de uno extraordinario y a la mera hora no hubo los acuerdos políticos. ¿Y qué creen? En septiembre empieza el año electoral, el año electoral donde hay menos posibilidades que los partidos políticos se pongan de acuerdo, ¿no? Los magistrados, el presidente de la república envió una lista de 18 que van a durar 10 y 15 años en el cargo, o sea es un periodo largo y van a procesar las faltas administrativas graves, de corrupción, de conflictos de interés, de utilización de la información, bloqueo a la justicia; o sea cosas graves y no sabemos quiénes son estos señores o por qué los eligieron, o qué paso en la ruta, o cuantos se postularon, ¿no?

El secretario ejecutivo que ya se nombró, que es Ricardo Salgado, pues tiene el enorme reto de hacer funcionar la Plataforma Digital Nacional que está bien compleja y que ya aprendimos de la Plataforma Nacional de Transparencia, ¿no?, que la solución es tecnológica, pues en un contexto como México tiene que hacerse de manera adecuada y bueno, pues el secretario tiene que tener una infraestructura para poder funcionar. Va a procesar toda la información y se va a encargar de darle toda la información a todos los integrantes del Sistema; es un puesto bien importante y bien delicado porque además debe contar con un conocimiento técnico de todas las materias y debe tener la confianza de todas las instituciones que integran el Sistema para dar y recibir información, ¿no?

La capacidad de autocorrección. Toda política pública no es perfecta y toda política pública debe tener capacidades de corregirse sobre la ruta, saber una propuesta de política nacional anticorrupción, y debe preverse esa parte de corregir el curso, la capacidad de coordinación. Y en ese sentido todas las instancias, todas las instituciones que forman parte del Sistema, deben cumplir con criterios de remisión de cuentas, porque no puede ser que en casa del herrero, azadón de palo; los órganos garantes, el órgano garante de transparencia nacional tienen que ser impecables en cuanto a sus obligaciones. Y bueno, pues esto en un contexto de mucha desilusión democrática donde debe haber un manejo razonable de expectativas.

En el largo plazo es un poquito más aceptable porque ¿cómo sabemos que algo está funcionando? Cuando empieza a dar resultados. Y en este contexto es muy fácil desacreditar lo que apenas empieza. No sé si han visto algunas publicaciones en *El Universal* donde se trata deliberadamente de desacreditar al Comité de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción y del Comité de Participación Ciudadana, todo por lo que pareciera ser el enojo de una de las personas que no quedó seleccionada.

Ahora sí salieron peor que los partidos políticos estos ciudadanos; que también hay que decirlo, se piensa que los ciudadanos no tienen interés y que son perfectos. No es cierto, también tienen afiliaciones. Pero en ese sentido me parece muy importante que el Comité de Selección dé a conocer a la brevedad los criterios de selección. Parte de la metodología ya es pública, pero que se haga público y ampliamente difundido cómo se seleccionó a estas personas, cuáles fueron los criterios, y por qué se llegó a esta composición, para despejar a diversos

actores que están empeñados en desacreditar y en hacer que esto no funcione, porque si hay. ¿Ustedes creen que quieren que funcione? Si sentar a la sociedad a hacer leyes era la parte más fácil de la ecuación. Es muy fácil nos ponemos a hacer leyes y decimos que ya, pero el reto es implementarlas y empezar a dar resultados, y ahí es donde las cosas se pueden empezar a complicar.

También preocupa que hay todo un discurso de es que la mejor forma de ver si funciona es atrapando corruptos y los peces gordos y los más sonados y los Borge de la vida. ¿Qué pertinente es que se detengan una semana antes de la elección en el Estado de México?, y vamos a detenerlos y vamos a exhibirlos en la plaza pública, a lincharlos. Pero esto de la cacería de brujas tiene un efecto limitado porque si hoy detienen y condenan a los Borge y a los Duarte, mañana si no hacemos la corrección y el desmantelamiento de la redes pues vamos a tener a nuevos Borge y Duarte; y todo depende del color del partido que esté en el poder.

Entonces yo creo que sin duda el que la hace la paga. Sí, no debemos vivir en un país de intocables, pero también es cierto que hay otras formas de desmantelar redes y en este contexto de desigualdad ¿por qué no empezar por una ruta de derechos sociales? Enormes redes de corrupción que hay entre empresas y gobiernos que dañan el ejercicio de derechos fundamentales. Y ya están documentadas esas fallas y se llama informes de la cuenta pública y ahí hay muchas rutas que se pueden seguir de los faltantes. No necesitamos inventar el hilo negro tampoco. Entonces sin duda en el largo plazo hay mecanismos de cooperación internacional que serán muy útiles; y bueno, pues contar con indicadores confiables que nos permitan saber cómo vamos, si vamos bien, si hay que regresarnos, si hay que hacer modificaciones, si esto realmente está funcionando o no.

¿Qué es lo que podemos esperar? ¿Las restricciones? Pues que sí, que ya estamos en un contexto de inicio de elecciones en donde la tentación de la captura de los peces gordos pues será muy evidente, e inclusive hay muchas voces que lo están pidiendo a gritos, pero pues hay que verlo con cautela. Ya no hay la misma tensión que había el año pasado y que ya ahorita la agenda cambió; y a la luz con los eventos recientes, con el espionaje político a activistas de la sociedad civil, a miembros de partidos políticos, y a la falta de respuesta del gobierno e instituciones garantes pues estamos en un contexto donde hay poca

posibilidad de interlocución con tomadores de decisiones y que haya esta tolerancia a la crítica que existió el año pasado.

También está la tentación del reparto de los puestos públicos por cuotas y cuates y la ausencia de criterios de rendición de cuentas en algunos de los nombramientos que hemos visto, principalmente en las entidades federativas y bueno, que hay temas sustantivos de los cuales ya no se hablan como el uso de la publicidad oficial en tiempos electorales o los cambios que pues tienden más al gatopardismo. Cambiarlo todo para no cambiar nada.

Entonces, esto es un contexto muy general del esfuerzo de acción colectiva que hubo y que hizo posible la creación del Sistema. Creo en ese sentido que ha sido un éxito, creo que los académicos y las organizaciones que estuvimos en el proceso todavía tenemos que hacer un esfuerzo adicional de reflexión sobre los aprendizajes y sobre las fallas que quizás tuvimos en el proceso para poder recurrir a esta ruta de la acción colectiva en otros momentos; y bueno, pues estar muy atentos de que en este contexto sí debemos elevar el contexto de exigencia para el ejercicio de los derechos fundamentales.



# 12 Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México

Ciudad de México / 2017

MESA DE REFLEXIÓN:  
COMBATE A LA CORRUPCIÓN





## Relatoría de la mesa de reflexión

*Hugo Alejandro Martínez Aguirre\**

Por la tarde del primer día de los trabajos en el Decimosegundo Congreso Nacional se llevó a cabo la mesa de reflexión con el tema del combate a la corrupción. Llamó la atención el motivo de reunión para ponentes que son o fueron titulares de órganos internos de control, y que desde luego tuvieron qué decir respecto del Sistema Nacional Anticorrupción y la complejidad que supone la interacción con 32 sistemas locales.

El moderador de esta mesa fue Arturo Vázquez Espinosa, titular de la Unidad Técnica Sustantiva de Fiscalización Especializada y de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, quien agradeció el enfoque y la tónica eminentemente práctica que permeó durante toda la mesa en virtud de haber contado con ponentes involucrados en el quehacer cotidiano de los órganos internos de control, y quien además de presentar a cada uno de los ponentes elaboró los corolarios que sirvieron de enlace temático para las exposiciones.

Elsa Bibiana Peralta Hernández, comisionada 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), quien en su currículum cuenta haber sido contralora general del Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal, abrió la serie de reflexiones con una participación que dejó muy clara la importancia del enfoque sistémico, el enfoque de transversalización y el enfoque preventivo que han de apuntalar al Sistema Anticorrupción.

Señaló que los archivos y la transparencia como base fundamental, el involucramiento de las diversas instancias previstas en el ordena-

---

\* Ex director de Rendición de Cuentas, Verificación y Dictamen de la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

miento jurídico, y la necesidad de que todos los entes públicos entren en una sintonía que les haga revisar su normativa interna con base en las reformas y adiciones a las leyes deberían ser el germen para revertir la pérdida de confianza generalizada en lo público, ya que todo lo anterior ha de contribuir a mejorar las evaluaciones de la gestión gubernamental y ejercer y satisfacer en todas y todos el derecho a la buena administración.

Acorde con las ideas vertidas, Rosa María Cruz Lesbros, entonces presidenta del Colegio de Contadores Públicos y quien en su momento fungió como titular del órgano interno de control de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), externó su preocupación ante la percepción de corrupción en el ámbito público, pero dijo que no hay que perder de vista que en el binomio está también la ciudadanía, lo que hace al fenómeno complejo. A diferencia de su antecesora, Cruz Lesbros puso el acento en la actividad contable, en las auditorías como herramienta del Sistema Anticorrupción y en la Ley General de Contabilidad Gubernamental como pilar de la fiscalización y la prevención; además de la necesidad de dotar con más legislación el quehacer administrativo para evitar llegar a las sanciones. Al respecto una de sus interrogantes fue si no haría falta una ley general de adquisiciones, por ejemplo.

Por último recalcó el papel de cuerpos colegiados como el de contadores públicos en su labor de apoyo e investigación de las herramientas para un mejor control de los recursos, añadiendo que quizás debería haber más profesionales de la contaduría pública en los órganos internos de control, debido a que en los hechos son los abogados quienes ocupan la mayoría de los espacios ahí.

Por su parte Andrés Sánchez Miranda, contralor general de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su ponencia no exenta de comentarios autocríticos abordó continuamente el tema de la necesidad de independencia en los contralores internos respecto de quien los designa y a quien habrán de revisar, dando su voto de confianza a los constituyentes de la Ciudad de México pues, en su opinión, la reciente Constitución local da ese paso importante en favor de la ciudadanía de los titulares de los órganos internos de control.

En su oportunidad Luis Felipe Michel Díaz, contralor interno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, ante la inminente entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se avocó a la presentación de un análisis de las novedades

de dicho ordenamiento que se integran a las intenciones del Sistema Nacional Anticorrupción, desde la exposición de motivos hasta el articulado, atrayendo la atención a las facultades de los órganos fiscalizadores, las labores preventivas, los principios y directrices que han de regir la actuación de los servidores públicos y la posibilidad de que los particulares sean llamados a rendir cuentas desde el punto de vista administrativo por la comisión de faltas graves.

Hugo Manlio Huerta Díaz de León, contralor interno de la CDHDF, continuó el análisis de las novedades que presenta la Ley General de Responsabilidades Administrativas aunque, a diferencia de su predecesor en el uso de la palabra, compartió sus dudas respecto de la aplicación de la normativa, en virtud de sus posibles lagunas o contradicciones. Concretamente se refirió a la interrupción de la prescripción de la responsabilidad administrativa, abordada de dos maneras distintas dentro del mismo ordenamiento y de lo que se prevé que sucederá en la práctica ante las disyuntivas adelantadas por tal motivo.

Erika Sofía Larios Medina, contralora general del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, compartió con los presentes una serie de cápsulas que bien podrían haberse agrupado bajo el título de Asuntos que hoy le quitan el sueño a los contralores, y que trajeron a colación los pendientes y los temas en que los organismos públicos autónomos (OPA) y sus respectivas contralorías internas podrían trabajar conjuntamente en el marco del combate a la corrupción y la prevención: la construcción del andamiaje normativo interno consecuente a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la necesidad de sensibilizar a los servidores públicos respecto de la labor de las contralorías, la elaboración e implementación de los códigos de ética, la necesidad de una transparencia focalizada en lo importante, la homogenización de las declaraciones patrimoniales y de intereses y sobre todo de sus versiones públicas, la necesidad de ponerle más candados a los procedimientos de adquisiciones y la posibilidad de hacer compras consolidadas entre los OPA para atraer a los proveedores, entre otros tópicos expuestos.

Nidia Paulina Carrillo Salgado, asesora en la Contraloría Interna del Instituto Electoral de la Ciudad de México, compartió la experiencia del órgano interno de control de esa institución, el cual desde 2016 cuenta con una Subcontraloría de Vinculación de Procesos Electorales y Participativos, área que lamentablemente aún no tiene homólogas en ningún otro organismo público local electoral, y que fue creada a

partir de las reformas constitucionales que hicieron posible el Sistema Nacional Anticorrupción. Respecto de este sistema, lo comparó con un Leviatán por tratarse de un ordenamiento de dimensiones excesivas y externó su preocupación o escepticismo ante un panorama que se presenta oscuro en cuanto a la parte fáctica, llena de lagunas y asuntos pendientes con todo y los avances reconocibles.

Analinn Rivera Delgado, subdirectora de Investigación, Análisis y Observatorios del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo, hizo énfasis en la parte palpable de los efectos de la corrupción en la salud de las personas, en la economía de las localidades, en la seguridad y en los riesgos al patrimonio de los ciudadanos. Coincidió con su antecesora en la preocupación por que se logren implementar los 32 sistemas locales anticorrupción debido a las condiciones actuales de usos y costumbres y la manera en que se gobierna y se concentra el poder en los estados y en los municipios, a las infraestructuras dispares y a la creciente discrecionalidad en las decisiones del ámbito público local que podrían entorpecer la intención del Sistema Nacional o inclusive hacer un secuestro de las instituciones que habrán de materializar la entrada en vigor de las reformas que crearon el Sistema.

Por su parte, Lizbeth Castillo Cedillo, estudiante de la licenciatura en Lenguas Modernas Aplicadas con especialidad en Docencia, Negocios Internacionales y Traducción e Interpretación, trajo a la mesa el punto de vista de la juventud, no desprovisto de preocupación ante lo que parecen tendencias naturales en el perfil nacional, proclive a los actos de corrupción y al solipsismo.

Para terminar, Arturo Vázquez Espinosa, moderador en turno, encomió como provocadora de una necesaria reflexión para los adultos, “o que se sienten adultos o que han madurado”, respecto de la ciudad y el sistema axiológico que se está dejando a las nuevas generaciones.

## La buena administración y el combate a la corrupción

Elsa Bibiana Peralta Hernández\*

El pasado 27 de mayo el presidente Enrique Peña Nieto promulgó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). 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”.<sup>134</sup>

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, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Hay que resaltar que dentro del texto constitucional no se señalan sus atribuciones, pero este Sistema se debe replicar en cada entidad federativa.

---

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

<sup>134</sup> 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 15 de septiembre de 2017, artículo 113, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>, página consultada el 28 de junio de 2017.

Cabe destacar que a nivel internacional ya se cuenta con un marco normativo que permite impulsar medidas como la que se plantea al inicio del presente escrito.

- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

A nivel nacional se promueve la creación de siete leyes secundarias que permiten la integración del SNA:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
6. Diversas reformas al Código Penal Federal.
7. Ley de la Fiscalía General de la República.

Desde una visión lógica e integral el SNA debe ir de la mano del Sistema Nacional de Transparencia, el Sistema Nacional de Archivos y demás sistemas y estrategias nacionales, teniendo como labores principales las siguientes acciones:

- Prevención.
- Fiscalización.
- Corrección.
- Sanción.

Tal como lo afirma Mauricio Dussauge Laguna,<sup>135</sup> transparencia y anticorrupción son términos aplicados con el fin de coadyuvar a las diversas líneas de reforma administrativa de reciente visualización dentro de la nueva gestión pública. Aunque no es posible afirmar que dichos fenómenos son recientes, sí es importante resaltar que en nuestro

---

<sup>135</sup> Mauricio I. Dussauge Laguna, “La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, núm. 2, 2009.

país los trabajos para 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 tomado anteriormente.

En la capital del país, gracias a la aprobación y promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, se busca garantizar una buena administración que tenga como característica principal un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción. Además promueve la creación y puesta en marcha de un sistema encargado de definir, organizar y gestionar la profesionalización y evaluación del servicio profesional de carrera de los entes públicos. En cuanto al combate a la corrupción, la Constitución Política de la Ciudad de México contempla las siguientes acciones:

- La fiscalización y el control interno.
- La instauración del Sistema de Fiscalización Superior.
- El Sistema Anticorrupción.

Es importante mencionar que en lo correspondiente a la instauración del Sistema Local Anticorrupción, la Asamblea Legislativa debe analizar y revisar diversas iniciativas de ley, reformas y adiciones al marco normativo existente, las cuales se enlistan a continuación:

- Iniciativas de ley:
  - Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.
  - Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.
  - Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.
  - Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México.
  - Ley de Auditoría y Control Interno de la Ciudad de México.
  - Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México.
- Reformas y adiciones:
  - Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Código Penal para el Distrito Federal.
- Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Además de la emisión de leyes locales en materia de combate a la corrupción, también se deberá crear una Secretaría Ejecutiva propia del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, reestructurar todas aquellas áreas involucradas en él, y crear y modificar las estructuras orgánicas y manuales administrativos, todo esto acompañado de procesos de selección o ratificación de personal altamente calificado.

En resumen, la Constitución Política de la Ciudad de México contempla la creación de un Sistema Anticorrupción cuya base se sustenta en los siguientes puntos:

- Responsabilidades políticas, penales y patrimoniales (artículos 65-67).
- Responsabilidades administrativas (artículo 64).
- Integración de un Comité Coordinador que incluye al Consejo de Evaluación y al Órgano Interno de Control del Congreso Local.
- Integración de un Comité de Participación Ciudadana.
- Sistema de Fiscalización Superior (artículo 62).
- Fiscalización y Control Interno de la Ciudad de México (artículo 61).

Lo anterior con la finalidad de garantizar al ciudadano el derecho a la buena administración, remover obstáculos que dificulten el goce de sus derechos y promover la participación de todos los habitantes de la Ciudad de México en la vida política, económica, cultural y social.



## La profesión contable frente al Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

*Rosa María Cruz Lesbros\**

El Sistema Anticorrupción es una respuesta obligada frente los cambios en la conformación política del país y sobre todo corresponde a la demanda de una sociedad más madura, democrática, participativa y exigente de sus derechos. Es el resultado de movimientos ciudadanos que reivindican transparencia, honestidad, participación ciudadana y rendición de cuentas en el quehacer gubernamental y en su interlocución con la sociedad en su conjunto. Es un reclamo que las instituciones del Estado no pueden aplazar.

La corrupción es un asunto sistémico enraizado de manera profunda en la sociedad, no es tan sólo una circunstancia del Estado en sí misma sino en la relación con sus gobernados; por tanto, ante un problema sistémico parece acertada una respuesta también sistémica. Por lo anterior celebramos la iniciativa de promover y echar a andar el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Poner en marcha el Sistema Anticorrupción no es tarea fácil porque no se limita ni en tiempo ni en espacio a nuestro país y a las actuales circunstancias sino que ha sido, por una parte, una problemáticas histórica; y por otra, rebasa el espacio local. Debe reconocerse que se trata a nivel mundial de una problemática global; es decir no estamos frente a una situación menor.

El reto es mayúsculo tomando en cuenta que además tenemos que armonizar el SNA con los sistemas locales, por tanto su operación se complejiza aún más: para que los esfuerzos den resultados tenemos que tomar medidas inteligentes, creativas y echar mano de las mejores herramientas para lograr buenos resultados.

---

\* Ex presidenta del Colegio de Contadores Públicos de México.

El SNA es 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. Para su operación el SNA cuenta con un Comité Coordinador integrado por:

1. La Auditoría Superior de la Federación (ASF).
2. La Secretaría de la Función Pública (SFP).
3. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).
4. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai).
5. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
6. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.
7. Un Comité de Participación Ciudadana.

Las funciones del Comité Coordinador son:

- Presentar anualmente un informe sobre sus avances y la aplicación de políticas y programas.
- Emitir recomendaciones a las autoridades dirigidas a la prevención de la corrupción y al mejoramiento de su desempeño y el control interno.
- Recibir reportes de las autoridades destinatarias de las recomendaciones informando al Comité sobre la atención que brinden a éstas.

En el marco del SNA a la ASF le corresponde investigar los casos de corrupción que detecte durante el ejercicio de sus funciones e integrar los expedientes que en su caso deban ser presentados ante el Tribunal de Justicia Administrativa y/o el Poder Judicial.

Por su parte la SFP se encargará del control interno de la administración pública federal, mantener la legalidad en el servicio público y evaluar el desempeño de políticas y programas, con suficientes recursos presupuestales, humanos y técnicos. También será responsable del servicio profesional de carrera para investigar los presuntos actos de corrupción que detecte durante el ejercicio de sus funciones e integrará los expedientes que en su caso deban ser presentados ante el Tribunal de Justicia Administrativa y/o el Poder Judicial

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es el órgano competente para imponer sanciones a los servidores públicos y a particulares por las responsabilidades administrativas graves (artículo 73, fracción XXIX, inciso H). Contará con una sala especializada en materia de corrupción con facultades para atraer casos a nivel federal y local; y podrá recibir quejas y denuncias y contará con plena autonomía funcional, financiera y para dictar sus fallos.

El Inai será el responsable de vincular los trabajos del SNA con el Sistema Nacional de Transparencia, tanto a nivel federal como en las entidades federativas.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es una instancia independiente y especializada en investigar, integrar y someter expedientes a consideración de jueces penales en casos de corrupción, con autonomía funcional, presupuestal y de gestión.

El Consejo de la Judicatura Federal enviará las recomendaciones del SNA al Poder Judicial y será el responsable de evitar la impunidad judicial. Por último el Comité de Participación Ciudadana, integrado por cinco personas que se han destacado por su contribución a la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, debe ser el enlace con la ciudadanía para la prevención de la corrupción y el control democrático del propio Sistema.

Por su parte, el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México está previsto en nuestra nueva Constitución local en el título VI, donde aborda el derecho a un buen gobierno y una buena administración. El Sistema Local está diseñado de forma paralela al SNA y será la instancia que deba coordinar a las distintas autoridades locales competentes para la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y/o hechos de corrupción, donde también tendrá cabida un Comité de Participación Ciudadana.

Hay que resaltar que en el tema del combate a la corrupción todos los entes públicos contarán con órganos internos de control (OIC) para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones; y en su caso sancionar e imponer medidas resarcitorias por medio de auditorías sobre el manejo y aplicación de los recursos públicos. En este tenor se involucra también a la ciudadanía a través de la atención de denuncias presentadas por cualquier persona o por las Contralorías Ciudadanas. Estos OIC serán independientes y rendirán cuentas ante el Sistema Local Anticorrupción.

Tanto los titulares de los OIC como quienes ocupen las titularidades de los entes que integrarán el Sistema Anticorrupción, en particular la entidad de fiscalización, el órgano de control del Congreso y la secretaría encargada del control interno, así como las o los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, deberán ser designados a través de un sistema de profesionalización que presupone esquemas que aseguren un proceso de selección basado en competencias.

Es ahí donde la profesión contable tiene mucho que aportar y debe ser considerada, pues por su naturaleza y formación cuenta con el perfil idóneo para desempeñar funciones de control, vigilancia y fiscalización del gasto público, y puede también coadyuvar a la generación de información confiable, veraz y oportuna e impulsar medidas de prevención y vigilancia mediante la ejecución de diversos tipos de auditorías y enfoques de fiscalización.

Sólo como botón de muestra, desde la profesión contable y a través de las auditorías de desempeño se logra:

- Conocer el impacto de los programas.
- Configurar una base para reorientación de recursos presupuestales a programas y acciones prioritarias.
- Generar información oportuna para una mejor conducción institucional.
- Proporcionar elementos para la readecuación de políticas y programas institucionales.
- Propiciar una mejor rendición de cuentas.
- Identificar áreas de oportunidad para mejorar la gestión.
- Generar propuestas y recomendaciones tendientes a mejorar el servicio a la ciudadanía.

La profesión contable y quienes la ejercemos podemos estar al servicio del Sistema Anticorrupción para lograr un *buen gobierno* y una *buna administración* bajo los parámetros de transparencia y rendición de cuentas que tanto han sido exigidos y nos merecemos en esta Ciudad de México.

## Combate a la corrupción conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas

*Luis Felipe Michel Díaz\**

### *Introducción*

La corrupción es uno de los males que afectan gravemente a nuestro país y ésta genera más corrupción, como lo explica el conocido concepto *efecto contagio*; es decir, en las sociedades corruptas mientras mayor es el número de involucrados en los actos de corrupción menor será el riesgo de ser sancionado, y así mayor es la impunidad al cometer sus actos.

En la exposición de motivos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas la corrupción se expresa como un fenómeno complejo cuyo origen tiene distintas causas y provoca diversos efectos; no sólo es considerada como un problema estructural sino también como una cuestión moral y cultural del país, y señala que ha existido desde siempre, ya que se encuentra presente de forma ininterrumpida en cualquier sistema político y en cualquier intervalo del tiempo en que nos encontremos.

Además, esa exposición de motivos menciona que por ello fue necesario fortalecer y ampliar las facultades y atribuciones de los órganos fiscalizadores, de tal manera que de las visitas, investigaciones, inspecciones y auditorías practicadas se derive el derecho y la obligación de fincar responsabilidades civiles y administrativas a los funcionarios o empleados públicos transgresores de la ley y a las personas físicas o morales que con ellos se hayan coludido en la comisión de delitos patrimoniales en contra de la hacienda pública o el patrimonio de un ente público.

---

\* Contralor interno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

En tal sentido, podemos advertir que el establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos, que es una preocupación constante de todo sistema democrático y que constituye un rasgo esencial de todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder por parte de éstos y de los particulares, es la premisa que nuestro legislador tuvo presente al emitir el 18 de julio de 2016 la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que entraría en vigor, según su artículo tercero transitorio, el 19 de julio de 2017.

En consecuencia, y con el interés profesional el de la voz realiza el presente análisis respecto de las acciones en los órganos internos de control (OIC) en materia anticorrupción de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como de las instancias de los órganos constitucionales autónomos que conforme a sus respectivas leyes sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos.

#### *Objeto, ámbito de aplicación y sujetos de la ley*

La Ley General de Responsabilidades Administrativas constituye un marco de responsabilidades único para todo el país, es de orden público y de observancia general en toda la república y fue *creada para prevenir, detectar, investigar, sancionar y erradicar hechos de corrupción, así como garantizar el buen ejercicio de la función pública*. Como podemos advertir desde aquí es un marco normativo general novedoso para toda la república.

En este sentido es preciso señalar que dicha ley tiene por objeto distribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–, los órganos constitucionales autónomos, empresas productivas del Estado y los poderes judiciales federal y local; y establece las *responsabilidades administrativas* de los servidores públicos, sus *obligaciones, las sanciones y los procedimientos para su aplicación*. Lo novedoso es que también contempla *las faltas administrativas graves* en que incurran los *particulares, las sanciones correspondientes y los procedimientos para su aplicación*.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, artículo 1°.

Esta ley define al *Sistema Nacional Anticorrupción* (SNA) 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. Dicho sistema contará con una *plataforma digital nacional*, la cual se prevé que cuente con los siguientes sistemas:<sup>137</sup>

- 1) De evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
- 2) De los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas.
- 3) De servidores públicos y particulares sancionados.
- 4) De información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.
- 5) De denuncias públicas, de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- 6) De información pública de contrataciones.

#### *Principios y directrices que rigen la actuación de los servidores públicos*

Otro aspecto novedoso de la ley general que no tutelaba la ley federal es que agrega seis *principios* y adiciona *directrices* que deben regir la actuación de los servidores públicos<sup>138</sup> en los términos siguientes:

<sup>137</sup> *Ibidem*, artículo 3º, fracciones XXII y XXVI.

<sup>138</sup> *Ibidem*, artículo 7º.

**Cuadro 1.** Principios y directrices que deben regir la actuación de los servidores públicos

Principios	Directrices
1. Disciplina	1. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas disponen.
2. Legalidad	2. Conducirse con rectitud.
3. Objetividad	3. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas.
4. Profesionalismo	4. Dar a las personas en general el mismo trato.
5. Honradez	5. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados.
6. Lealtad	6. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad atendiendo los principios del artículo 134 constitucional.
7. Imparcialidad	7. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
8. Integridad	8. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido.
9. Rendición de cuentas	9. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto.
10. Eficacia	10. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometan al Estado.
11. Eficiencia	

### *Autoridades competentes para aplicar la ley general*

A efecto de combatir la corrupción la ley general establece como autoridades competentes para aplicarla a la Secretaría de la Función Pública a nivel federal y sus homólogas en las entidades federativas, los OIC, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, los tribunales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, los poderes Judiciales de los estados y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México; así como sus Consejos de la Judicatura respectivos y las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado.<sup>139</sup>

<sup>139</sup> *Ibidem*, artículo 9°.



### *Mecanismos generales de prevención*

Con la finalidad de cumplir con el objeto de la ley general en materia de combate a la corrupción, se deberán implementar mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas en los términos establecidos por el SNA, así como para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.<sup>140</sup>

Los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas que establece la ley general se relacionan con la implementación de acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos conforme a los lineamientos emitidos por los OIC;<sup>141</sup> emitir el Código de Ética conforme a los lineamientos que establezca el SNA;<sup>142</sup> evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan implementado y proponer en su caso las modificaciones que resulten procedentes;<sup>143</sup> así como valorar las recomendaciones que haga el Comité Coordinador del SNA con el objeto de adoptar medidas para el fortalecimiento institucional y con ello la *prevención* de faltas administrativas y hechos de corrupción, informando la atención de éstas y en su caso sus avances y resultados.<sup>144</sup>

Es importante resaltar que en materia de combate a la corrupción los OIC cuentan con facultades para *supervisar* la ejecución de los *procedimientos de contratación pública* por parte de los contratantes para garantizar que se lleve a cabo en los términos de las disposiciones en la materia, realizando las verificaciones procedentes si descubren anomalías.<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> *Ibidem*, artículo 10.

<sup>141</sup> *Ibidem*, artículo 15.

<sup>142</sup> *Ibidem*, artículo 16.

<sup>143</sup> *Ibidem*, artículo 17.

<sup>144</sup> *Ibidem*, artículo 18.

<sup>145</sup> *Ibidem*, artículo 45.

*De faltas administrativas no graves cuya sanción corresponde a los OIC*

Atendiendo a las nuevas disposiciones de la ley general de la materia, las faltas administrativas no graves en que incurran los servidores públicos serán competencia de los OIC desde su investigación y sustanciación hasta su resolución.<sup>146</sup>

*De las faltas administrativas graves cuya investigación y sustanciación corresponde al OIC y la resolución la emitirá el Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

La ley general contempla que la investigación para determinar o comprobar la existencia de actos o hechos presuntamente irregulares debe realizarse respecto a las conductas de servidores públicos y particulares por faltas graves en materia anticorrupción. Dicha investigación puede iniciarse de oficio, por denuncia, derivada de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o en su caso de auditores externos. También se contempla que las denuncias podrán ser anónimas; y que la investigación concluye con la emisión de presunta responsabilidad administrativa.

La autoridad sustanciadora dirige y conduce el procedimiento de responsabilidad administrativa desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. Dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia, la autoridad sustanciadora deberá enviar al Tribunal los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal.

Cuando el Tribunal reciba el expediente, verificará que la falta descrita en el informe de presunta responsabilidad administrativa sea de las consideradas como graves. Una vez determinada su competencia, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente y dictará dentro de los 15 días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas, ordenando su preparación y desahogo. Una vez cerrada la instrucción se citará a las partes para oír la resolución que corresponda.

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, artículos 49 y 50.

### *Prescripción de las sanciones administrativas*

Las facultades de los OIC para imponer sanciones por faltas no graves prescribirán en tres años y por faltas administrativas graves o faltas de particulares el plazo de prescripción para que el Tribuna imponga las sanciones será de siete años contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.

### *Conclusiones*

Como resultado del análisis y estudio de la ley general es posible concluir que a los OIC, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos, se les dota de competencia para implementar mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, entre los cuales se encuentra el Código de Ética.

Asimismo, podrán investigar de oficio y recibir denuncias anónimas, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas administrativas *no graves*, e investigar y sustanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas *graves* hasta la audiencia inicial, la cual una vez desahogada se enviará al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que éste resuelva lo procedente.

Para el esclarecimiento de los hechos tendrán acceso a la información necesaria, con inclusión de aquella que las disposiciones legales en la materia consideren con el carácter de reservada o confidencial.

Para la verificación de la evolución del patrimonio de los servidores públicos podrán solicitar a las autoridades competentes la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, ahorro, administración e inversión de recursos monetarios; y no le serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger el secreto bancario.

También es importante señalar que deberán supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación, a efecto de que éstos se lleven a cabo con apego a la norma y con ello prevenir actos de corrupción, realizando las verificaciones procedentes si descubren anomalías.

Presentarán denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Además, podrán abstenerse de imponer sanciones cuando: a) el servidor

público no haya sido sancionado por la misma falta administrativa; b) no haya actuado en forma dolosa; c) que la actuación sea referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, y d) que el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea o implique error manifiesto.

Conocerán y resolverán, además del recurso de *revocación* por las resoluciones que emitan, el de *inconformidad* por la calificación de faltas no graves y de la *reclamación* en contra de las resoluciones que admitan, desechen o tengan por no haber presentado informe de presunta responsabilidad administrativa, de alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento o que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado. Asimismo, podrán interponer el recurso de *revisión* en contra de las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

## De la prescripción de la responsabilidad administrativa

*Hugo Manlio Huerta Díaz de León\**

A mediados del siglo XX, en el México presidencialista la corrupción se veía como algo normal que hacía que las cosas funcionaran; un mal necesario ejemplificado con la frase atribuida a Adolfo López Mateos: “En México todos tenemos la mano metida en el bolsillo de otro mexicano y hay de aquel que rompa esta cadena”. Esta problemática se iría agravando, al grado de que el lema de campaña de José López Portillo, “La solución somos todos”, terminó por convertirse en “La corrupción somos todos”, marcando a una generación para siempre y obligando a Miguel de la Madrid Hurtado a promover la renovación moral e impulsar ya como presidente una primera reforma estructural en materia de responsabilidades y combate a la corrupción.

Lo antes mencionado permite constatar que el tema del combate a la corrupción no es nuevo y que a pesar de los esfuerzos por revertir esta situación que ha aquejado al país desde siempre se ha ido recrudeciendo, no porque México sea de los países más corruptos del mundo sino porque su sociedad es de las más tolerantes del mundo. Así, mientras en Francia se condenó al ex presidente Jacques Chirac a dos años de prisión por haber contratado a 21 *aviadores* o en España el rey Juan Carlos I tuvo que deslindarse públicamente de los actos de tráfico de influencias de su yerno que le permitieron embolsarse tres millones de dólares, lo que sumado a otros escándalos menores finalmente provocó su abdicación, en México la sociedad pareciera ser más tolerante a las deshonestidades.

Esta diferencia es la base en el cambio de modelo a partir del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, que es objeto de análisis en la

---

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

presente mesa y requiere perfeccionarse en varios aspectos como la designación de las y los contralores internos, particularmente en los organismos públicos autónomos, o la duración en sus cargos.

Cabe recordar que el 19 de julio de 2017 inicia su vigencia la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas y en esa misma fecha como límite las legislaturas de las entidades federativas debieron haber expedido los ordenamientos y realizado las adecuaciones normativas correspondientes. Este nuevo marco fija los principios, bases, conceptos y obligaciones que deben observar los entes públicos (poderes, órganos constitucionalmente autónomos, dependencias y entidades de la federación y sus homólogos en las entidades, municipios y alcaldías) acorde a los mandatos contenidos en los artículos 108 a 114 de la Constitución general, reformados mediante decreto publicado el 27 de mayo de 2015.

Evidentemente, la Ley General de Responsabilidades Administrativas contiene avances y mecanismos innovadores que seguramente serán de gran utilidad, pero como suele suceder con los grandes cambios legislativos, la revisión de la ley general y de algunos ordenamientos locales desde los órganos de control interno al ser los principales responsables de su aplicación ha arrojado algunas lagunas, inconsistencias y contradicciones que habrán de incidir en su cumplimiento y eficacia. La presente ponencia se enfoca a una sola de éstas: *la prescripción de la responsabilidad administrativa*.

Al respecto, llama la atención que los artículos 74 y 113 de la ley general,<sup>147</sup> se contradicen en relación con la interrupción de los *plazos*

---

<sup>147</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, artículos 74: “Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las secretarías o de los órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. Cuando se trate de faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior. La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta ley. Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa. En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia. Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales”; y 113: “La admisión del Informe de

de *prescripción*, pues mientras el primero establece en su tercer y cuarto párrafo que la prescripción se interrumpirá con la clasificación de las presuntas faltas administrativas como graves o no graves que realicen las autoridades investigadoras de acuerdo con el primer párrafo del artículo 100 de esa ley y se reanudará desde el día en que se admitan los correspondientes informes de presunta responsabilidad administrativa, el segundo refiere que los plazos de prescripción señalados en el artículo 74 se interrumpirán con la admisión de estos informes por parte de las autoridades sustanciadoras.

En ese sentido y siendo congruentes con el principio *pro persona* previsto en el artículo 1° de nuestra Carta Magna, pudiera pensarse que la aporía habrá de resolverse aplicando el artículo 113, de modo que los plazos de prescripción se interrumpan hasta la admisión de los informes de presunta responsabilidad administrativa y no antes, favoreciendo así a las personas implicadas la protección más amplia. Sin embargo, lo cierto es que esta conclusión *no es aceptable*, puesto que de acuerdo con lo que ya ha resuelto la Corte en materia de prescripción de las facultades sancionadoras de las autoridades en materia de responsabilidades administrativas, se contravendrían los derechos humanos de las personas presuntas responsables, particularmente los relacionados con los principios de legalidad y seguridad jurídica en cuanto que dicha interrupción tendría lugar sin el conocimiento formal de aquéllas, lo que podría propiciar un manejo arbitrario de la mencionada interrupción en perjuicio de la dignidad y honorabilidad de las personas implicadas.

Al respecto, hay que recordar que en este caso la *prescripción* es una forma de extinción de las facultades de la autoridad para sancionar a las personas que realizaron faltas administrativas en virtud del paso del tiempo, por lo que sólo la interrupción producida al momento de iniciarse el procedimiento mediante un acto que dé *certeza* a todas las partes involucradas puede dejar sin efectos el tiempo transcurrido sin generar dudas ni violentar derechos.

Por ello consideramos que las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras deberán seguir observando la tesis de juris-

---

Presunta Responsabilidad Administrativa interrumpirá los plazos de prescripción señalados en el artículo 74 de esta ley y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa”.

prudencia 2ª/J.203/2004,<sup>148</sup> según la cual el único acto que puede interrumpir válidamente los plazos de prescripción de las facultades sancionadoras es el inicio del procedimiento administrativo con cono-

---

<sup>148</sup> Segunda Sala, “Responsabilidades de los servidores públicos. Una vez interrumpido el plazo para que opere la prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad, el cómputo se inicia nuevamente a partir de que surte efectos la notificación de la citación para la audiencia del procedimiento administrativo”, tesis de jurisprudencia 2a./J.203/2004 en materia administrativa, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXI, enero de 2005, p. 596: “De los artículos 78 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concluye que el único acto que interrumpe el plazo de la prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad es el inicio del procedimiento administrativo, no las actuaciones siguientes, y que una vez interrumpido aquél debe computarse de nueva cuenta a partir del día siguiente al en [sic] que tuvo lugar dicha interrupción con conocimiento del servidor público, lo que acontece con la citación que se le hace para la audiencia, aun cuando en el mencionado artículo 78 no se establece expresamente, puesto que del análisis de las etapas que conforman tal procedimiento se advierte que en caso de que la autoridad sancionadora no cuente con elementos suficientes para resolver, o bien, advierta algunos que impliquen nueva responsabilidad administrativa, podrá disponer la práctica de investigaciones, citándose para otra u otras audiencias, lo que produciría que el procedimiento se prolongue, sin plazo fijo, a criterio de la autoridad sancionadora. Esto es, al ser la prescripción una forma de extinción de las facultades de la autoridad administrativa para sancionar a los servidores públicos que realizaron conductas ilícitas, por virtud del paso del tiempo, la interrupción producida al iniciarse el procedimiento sancionador mediante la citación a audiencia del servidor público deja sin efectos el tiempo transcurrido, a pesar de no disponerlo expresamente el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que fue la misma autoridad sancionadora la que lo interrumpió al pretender probar la conducta ilícita del servidor público y ser de su conocimiento el procedimiento sancionador que debe agotar a efecto de imponerle una sanción administrativa, evitándose con ello el manejo arbitrario de la mencionada interrupción en perjuicio de la dignidad y honorabilidad de un servidor público. En consecuencia, la única actividad procedimental que ofrece certeza en el desenvolvimiento del procedimiento sancionador sin que exista el riesgo de su prolongación indefinida, es la citación para audiencia hecha al servidor público, con que se inicia dicho procedimiento, por lo que a partir de que surte efectos la notificación de la mencionada citación inicia nuevamente el cómputo del plazo de la prescripción interrumpida, sobre todo considerando que si la referencia al inicio del procedimiento sirvió para determinar el momento de interrupción del plazo de prescripción, aquélla puede ser utilizada para establecer el momento a partir del cual se vuelve a computar el citado plazo, sin que esto deje en estado de indefensión a la autoridad sancionadora, toda vez que antes de iniciar el procedimiento sancionador tuvo tiempo para realizar investigaciones y recabar elementos probatorios.

”Contradicción de tesis 130/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Quinto y Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1º de diciembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Edgar Corzo Sosa.

”Tesis de jurisprudencia 203/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de diciembre de dos mil cuatro”.



cimiento de las personas presuntas responsables, lo que sólo acontece con la *primera citación* que se les hace para audiencia o *emplazamiento*, aun cuando la ley no lo establezca expresamente, puesto que una verdadera interpretación pro persona lleva a concluir que la única actividad procedimental que ofrece certidumbre jurídica en el desenvolvimiento del procedimiento sancionador sin que exista el riesgo de un manejo arbitrario de la interrupción ni de su prolongación indefinida a partir de nuevas calificaciones o acuerdos de admisión, es dicha citación o emplazamiento hecho a las personas presuntas responsables, debiendo considerarse además que a partir de que surta sus efectos la notificación respectiva, iniciará nuevamente el cómputo del plazo de la prescripción interrumpida.



## Un nuevo modelo de contraloría de OPLE frente al SNA

Nidia Paulina Carrillo Salgado \*

Basados en las funciones de los órganos de control y en específico de los organismos públicos locales electorales (OPLE), la innovadora forma en que se estructuró la Contraloría General del entonces Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), además de cumplir con sus funciones de seguimiento e investigación, sanción de quejas, denuncias y auditoría, esta nueva unidad llamada Subcontraloría de Vinculación de Procesos Electorales y Participativos buscó como primer objetivo llevar a cabo el acompañamiento y seguimiento de los procesos electorales y participativos, evitando actos de corrupción y faltas administrativas con dicho acompañamiento.

### *Creación de la Subcontraloría de Vinculación de Procesos Electorales y Participativos*

El 30 de diciembre de 2015 se publicó el Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2016 mediante el cual se asignó el presupuesto al IEDF para 2016. En él se contempló una partida presupuestal a la Contraloría General del IEDF para el fortalecimiento y operación de la atención ciudadana y la asesoría legal preventiva, motivo por el cual el 8 de enero de 2016 el Consejo General del IEDF aprobó el Acuerdo de ajuste al Programa Operativo Anual y al Presupuesto de Egresos 2016. Por ello, el 24 de febrero de 2016 la Junta Administrativa en su cuarta sesión extraordinaria aprobó mediante el Acuerdo JA014-16 remitir al Consejo General

---

\* Asesora en la Contraloría Interna del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

el proyecto de modificaciones a la estructura orgánica-funcional de este órgano de control, aprobada por el Consejo General el 25 de febrero de 2016 mediante el acuerdo ACU-21-16.

La modificación a la estructura orgánica-funcional de la Contraloría General derivó de la necesidad de fortalecer las actividades y acciones de sus órganos fiscalizadores, ya que a través de los años había presentado un cambio en su estructura organizacional que limita en algunos casos sus alcances de participación. Estas modificaciones tienen por objeto fortalecer diversas áreas de la Contraloría General, además de crear la Subcontraloría de Vinculación de Procesos Electorales y Participativos para un acompañamiento y colaboración en las actividades desarrolladas durante los procesos electorales y de participación ciudadana, así como la supervisión en el marco de sus atribuciones.

Es por lo anterior que en la Octava Sesión Extraordinaria del Consejo General del 5 de abril del 2016 se creó la Subcontraloría de Vinculación de Procesos Electorales y Participativos mediante la aprobación de la reforma de los artículos 26, 27 y 48 del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Distrito Federal, quedando de la siguiente manera:

ARTÍCULO 26. Además de las atribuciones que se establecen en el Código la Contraloría General tendrá las siguientes: I. Expedir copias certificadas de aquellos documentos que obren en los archivos de la Contraloría General; II. Expedir recomendaciones derivadas de las auditorías practicadas a las áreas del Instituto Electoral, y en el desahogo y sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades emitirá acuerdos, autos y resoluciones que conforme a la legislación de la materia resulten necesarios; III. Realizar los pliegos preventivos de responsabilidades a los órganos y unidades; IV. Tramitar y resolver los procedimientos administrativos correspondientes a la presentación de inconformidades e imposición de sanciones a proveedores, contratistas o licitantes, en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma; así como instruir y resolver los recursos de revisión o inconformidad que en la materia se interpongan; V. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos, dar seguimiento, investigar y fincar responsabilidades; VI. Instar al secretario ejecutivo o a la Unidad Jurídica formular las denuncias o querrelas a que haya lugar, cuando en el ejercicio de sus funciones se adviertan probables conductas ilícitas; VII. Proponer las acciones que coadyuven a promover la mejora

continua administrativa y las áreas de oportunidad de todas las unidades responsables que conforman el Instituto Electoral, con objeto de alcanzar la eficiencia administrativa; VIII. Proponer, en el ámbito de sus atribuciones, la celebración o actualización de convenios con otros órdenes de gobierno, así como con los poderes Judiciales y Legislativos, federal y locales, en materia de registro de sanciones administrativas y llevar a cabo acciones para promover el intercambio de la información correspondiente, entre otros; IX. Emitir los avisos pertinentes en el ámbito de su competencia, y X. Las demás que le confiera la normativa que rige al Instituto Electoral.

ARTÍCULO 27. La estructura de la Contraloría General es: I. contralor general: I.1. asesores; II. Subcontraloría de Auditoría, Control y Evaluación: II.1. Subdirección de Auditoría; II.1.1. Departamento de Auditoría Financiera; II.1.2. Departamento de Mejora de Procesos y Evaluación; III. Subcontraloría de Responsabilidades e Inconformidades: III.1. Subdirección de Procedimientos Jurídicos y Administrativos; III.1.1. Departamento de Procedimientos Disciplinarios; III.1.2. Departamento de Registro y Situación Patrimonial; III.1.3. Departamento Contencioso; IV. Subcontraloría de Atención Ciudadana y Normatividad: IV.1. Departamento de Quejas y Denuncias; IV.2. Departamento de Atención a Comités, y IV.3. Departamento de Normatividad. El contralor general someterá a la consideración de la Junta, con estricto apego al marco jurídico que regula su actuación, las atribuciones y funciones de las Subcontralorías que conforman su estructura, las cuales una vez aprobadas, se integrarán a los procedimientos, manuales e instructivos que sean necesarios para el desempeño de sus funciones, así como al Manual de Organización y Funcionamiento del Instituto Electoral.

[...]

ARTÍCULO 48. Las ausencias del titular de la Contraloría General se sujetarán a lo siguiente: I. Las ausencias momentáneas serán suplidas por el subcontralor de Responsabilidades e Inconformidades; en ausencia de éste, por el de Auditoría, Control y Evaluación; o, en su caso, el de Atención Ciudadana y Normatividad, y II. Tratándose de ausencias temporales, éstas serán suplidas por el encargado del despacho que determine el consejero presidente, en tanto la Asamblea Legislativa, en ejercicio de sus atribuciones, designa al nuevo titular, de acuerdo a lo previsto por el artículo 85 del Código.

En este supuesto, el consejero presidente deberá informar a la Asamblea Legislativa la vacancia de la Contraloría General, para los efectos de su designación.

### *Panorama de los órganos de control frente al SNA*

Ahora bien, este Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es un Leviatán, ¿por qué? se preguntarán. Es un monstruo de enormes dimensiones que refleja no sólo la inmensa estructura administrativa (excesivo burocratismo) para hacerle frente a la corrupción que aqueja a nuestro país, aunado a que el sistema coordinador de este sistema, valga la redundancia (un sistema que coordina sistemas), también se integrará de los sistemas locales anticorrupción (SLA). Estamos hablando de controladores del Control, en niveles y órdenes de gobierno.

Lo importante de este Sistema es, pues, que efectivamente se cumplan y ejecuten las leyes dentro del SNA y SLA, así como que también sea efectiva esta coordinación. Y uno de los avances en vista del *avance tecnológico* es aplicarlo al gobierno, la nueva era, como bien se señala en la Foro Económico Mundial Organización Internacional del Trabajo (OIT), el mundo está atravesando la cuarta Revolución Industrial.<sup>149</sup>

Teniendo como herramienta los avances de la tecnología, la creación de la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional (artículo 49 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción) pone como mínimo los sistemas electrónicos:

- Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
- Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas.
- Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados.
- Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.
- Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- Sistema de información pública de contrataciones.

---

<sup>149</sup> Véanse Oficina Internacional del Trabajo, *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*, OIT (Nota informativa, núm. 2), p. 2, 2015; y Foro Económico Mundial, *The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, Ginebra, Foro Económico Mundial, enero de 2016, p. 1, disponible en <<https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs>>, página consultada el 28 de junio de 2017.

Es un importante avance, pero la efectividad no sólo se basa en que esté un cuerpo normativo (Constitución, leyes generales, leyes locales). No perdamos de vista que esta reforma implica también recursos económicos y humanos; si ya el gasto público es grande, ahora se viene a aumentar con los órganos del sistema, (Comité de Participación Ciudadana, Secretaría Ejecutiva, secretario técnico), además de las modificaciones al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Anticorrupción.

La relevancia de la función ciudadana y su actuar ahora es más fuerte acorde con lo establecido en el artículo 21. Es de suma importancia que desarrollen bien su labor, ya que es la representación ciudadana frente al fenómeno de la corrupción. La reforma se queda corta, ya que sus decisiones son opiniones no vinculantes; sin embargo, hay un gran avance en lo que llamaremos un gobierno abierto; el “éxito del gobierno abierto depende en buena medida del diseño y funcionamiento de bases de datos susceptibles de proporcionar información fidedigna de tipo tanto cualitativo como cuantitativo”.<sup>150</sup>

Una vez que entremos en este Sistema habrá que echarlo a andar poniendo metas y plazos para cumplirla. Para que esto no se quede en papel habrá que buscar la eficiencia y eficacia del sistema; ha sido una dura lucha, ya que se tienen los elementos normativos habrá que aplicarlos y que las instituciones encargadas de combatirla los hagan efectivos.

De igual forma, uno de los reproches del sistema de control era que su función era de juez y parte en un sistema de corte semiinquisitorio. La peculiaridad del ámbito de control de la Ciudad de México en materia de responsabilidades de los servidores públicos es la siguiente:

---

<sup>150</sup> Enrique Cáceres Nieto, *Constructivismo jurídico, sociedad civil, turbulencias autoorganizativas y combate a la corrupción, ¿Cómo combatir la corrupción?*, México, IJ-UNAM, p. 49.

**Cuadro 1.** Ámbito de control de la Ciudad de México en materia de responsabilidades de los servidores públicos

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1982; entrada en vigor al día siguiente de su publicación.	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 13 de marzo de 2002; entrada en vigor al día siguiente de su publicación.	Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 18 de julio de 2016; entrada en vigor, según su artículo tercero transitorio, al año siguiente de la entrada en vigor del presente decreto.
<b>Supletoriedad</b> Código Federal de Procedimientos Penales.	<b>Supletoriedad</b> Código Federal de Procedimientos Civiles.	<b>Supletoriedad</b> Artículo 118 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas, según corresponda.
<b>Reforma constitucional</b> 18 de junio de 2008, sistema acusatorio, adversarial y oral.		
Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 5 de marzo de 2014; su entrada en vigor, según el artículo segundo transitorio, no podrá exceder del 18 de junio de 2016.		

En 1983 el regente del Departamento del Distrito Federal era nombrado por el presidente de la república. Las leyes aplicables a la sede de los Poderes de la Unión eran las del ámbito federal.

- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, nace por Decreto promulgatorio publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987. Con dichas facultades la I y II Asambleas funcionan hasta 1994.
- Como parte del resultado de la reforma política del Distrito Federal, publicada por Decreto en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal. Es entonces cuando la III Asamblea



de Representantes del Distrito Federal adopta la aposición de I Legislatura.

- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud de un nuevo decreto publicado el 22 de agosto de 1996 que modifica el artículo 122 de la Constitución, estará integrada por diputados en vez de representantes.

Está pendiente la promulgación de la ley en materia de responsabilidades administrativas de la Ciudad de México; sería la primera ley que la Asamblea Legislativa promulgara en este ámbito. Habrá que adecuarse evidentemente al nuevo sistema y actualizarse con capacitación en dicha materia en cuanto a las atribuciones de las contralorías, la investigación, el procedimiento administrativo, las faltas graves y no graves; así como las competencias junto con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México, la Auditoría Superior de la Ciudad de México, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, y la creación de la Fiscalía Anticorrupción de la Ciudad de México.

### *Temas pendientes*

En el ámbito federal del SNA queda pendiente el nombramiento del fiscal anticorrupción y la puesta en marcha del sistema nacional y locales, dándole continuidad al Sistema. La plataforma nacional de denuncias es de suma importancia, ya que a través de ella se podrá dar paso a la investigación y en su caso sanción de conductas transgresoras y hechos de corrupción.

Asimismo, queda pendiente la reforma referente a la *autonomía* de los entes encargados de la fiscalización y control, y la reforma en materia de corrupción de los poderes Legislativo y Judicial; así como de los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, no dejemos de lado que se logró concretar en la reforma un sistema novedoso y único en el plano internacional en el cual convergen diversas autoridades, y un *modus operandi* de coordinación que incluyó a los ciudadanos en una plataforma con el fin de operar el Sistema.



## Desafío nacional, impactos locales. Implementación de los sistemas locales anticorrupción

*Analinn Rivera Delgado\**

### *Introducción*

La corrupción pone en riesgo el derecho a la vida, por ejemplo cuando se les niega asistencia médica a los enfermos o se permite la construcción de edificios o productos defectuosos o peligrosos; en el ámbito económico pone en riesgo los recursos naturales y condena a la población al desempleo, al hambre y al desamparo. En sociedades donde hay un alto grado de corrupción resulta más caro construir una carretera, equipar hospitales y prestar servicios de salud o educación. Casos escandalosos de corrupción en los gobiernos estatales y municipales pasan al limbo, semana a semana, con una facilidad impresionante; acusaciones de desfalco al erario, sobornos, pagos irregulares y conflictos de interés contra gobernadores, alcaldes, diputados, candidatos, ex candidatos, jefes policiacos, jueces, magistrados y funcionarios estatales y municipales de cualquier partido político ponen en la mira los amplios márgenes de discrecionalidad en el manejo de recursos públicos en estados y municipios por falta de contrapesos, controles y rendición de cuentas y la existencia de amplias redes de corrupción instaladas en las entidades que minan la confianza de la ciudadanía y socavan la legitimidad de los sistemas políticos al afectar las decisiones y servicios públicos en las comunidades.

---

\* Subdirectora de Investigación, Análisis y Observatorios del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

*Desarrollo*

Si bien el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que creó la reforma constitucional de 2015 es la instancia que coordinará a las autoridades encargadas de prevenir, investigar y sancionar los posibles actos de corrupción, así como a aquellas responsables de fiscalizar los recursos públicos, dicha instancia no sólo se compone de órganos federales sino también de 32 sistemas locales anticorrupción (SLA) que deberán implementarse antes del 18 de julio en todo el país y cuya estructura responde a la necesidad de mejorar la gobernabilidad, reforzar las medidas de seguridad de los fondos públicos y propiciar mayores niveles de ética y transparencia en el uso de recursos públicos.

¿Cuáles son los horizontes para la implementación de los sistemas estatales anticorrupción? ¿Cómo asegurar que los desafíos nacionales en la lucha anticorrupción se conviertan en impactos locales?

El proceso para crear el sistema local anticorrupción pasa por una etapa de armonización legislativa que sirve para la homologación de las leyes locales con la legislación nacional, asunto clave en la articulación del SNA y la creación de una Ley del Sistema Local Anticorrupción que establezca la estructuras y funciones de los órganos que lo integran y los principios de coordinación y colaboración entre ellos. En esta etapa se han advertido graves retrasos que amenazan la implementación.<sup>151</sup>

Una de las principales debilidades en ella es la escasa participación ciudadana en los debates legislativos. Los Congresos locales no han logrado socializar entre la ciudadanía los antecedentes, las iniciativas de ley presentadas ni los documentos de trabajo, y muy pocos han abierto canales para la incorporación de propuestas que surjan desde la academia, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interesados en los debates públicos sobre el tema en un marco de parlamento abierto. Siguiendo a Enrique Cabrero, la implementación de políticas públicas en un contexto de autoritarismo y con un débil asociativismo ciudadano “se convierte en un secreto de Estado hasta que es dado a conocer al público, momento en el cual es casi siempre irreversible”.

---

<sup>151</sup> De acuerdo con la actualización del Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción, al mes de marzo 10 estados han avanzado con una reforma constitucional satisfactoria y dos estados cuentan ya con una ley del Sistema Local Anticorrupción, mientras que tres estados enfrentan problemas graves en sus reformas constitucionales.

Una vez agotada la agenda legislativa, el segundo desafío para la implementación de los SLA es garantizar independencia y autonomía en la discusión y procesamiento de los nombramientos de los titulares de los diversos órganos, de tal manera que se logren revirar dos de las causas estructurales de la corrupción a escala federal y estatal: la relación de conflicto de interés que hay entre el Ejecutivo y las entidades encargadas de fiscalizar su ejercicio, así como con las entidades responsables de investigar y sancionar los actos de corrupción; y una marcada *verticalización* formal o simbólica de las jerarquías de gobierno que paraliza la acción institucional y facilita la corrupción. Este hermetismo tradicional explica claramente el *secuestro* que mantienen los Ejecutivos estatales sobre las demás instituciones, mientras que existen pocos canales institucionales para que la sociedad civil organizada pueda participar y vigilar los procesos de selección y nombramientos para asegurar que prevalezca la capacidad profesional y la calidad moral de quienes sean elegidos.

Durante la discusión del Presupuesto de Egresos 2017 se estimó que el SNA podría necesitar 350 millones de pesos; sin embargo, hasta que no estuvo constituida la Secretaría Ejecutiva del SNA, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no otorgó financiamiento a dicha estructura y dicha oficina. En los gobiernos locales, la fragmentación, la minimización y el financiamiento insuficiente para la implementación de los SLA son otras amenazas que se vislumbran en el horizonte.

La dotación de servicios públicos es la principal fuente de actos de corrupción en el ámbito estatal y municipal, lo cual vulnera el principio de un trato justo y equitativo, socava la integridad de los funcionarios y convierte el ejercicio de un derecho público en una transacción comercial. Por tanto, al margen de la implementación de la reforma institucional se deben redoblar los esfuerzos para crear servicios públicos de calidad y prevenir que la política pública sea capturada por intereses comerciales.

Por último, vale la pena señalar que la implementación de la legislación anticorrupción no resolverá ni a escala nacional ni estatal el problema por completo. La eficacia de acciones combinadas contra la corrupción depende del fortalecimiento de organizaciones democráticas y comunitarias que garanticen el derecho humano a la participación ciudadana y que sirvan para exorcizar la corrupción en el espacio político local. Una mayor cercanía de los ciudadanos a la toma

de decisiones en el ámbito local es el punto medular para activar una mayor participación y vigilancia ciudadana de los recursos públicos.

### *Conclusiones*

La consolidación de un aparato institucional que combata la corrupción no puede hacerse por decreto, no es algo etéreo que se acuerda o que se pacta sino una serie de garantías y procedimientos construidos, preservados y fortalecidos por medio de instituciones bien diseñadas y dotadas de operadores capaces y responsables. No es un asunto de voluntad política de algún actor en particular sino el resultado de la cooperación abierta entre fuerzas e incluso adversarios políticos en la medida en que los gobiernos estatales abran canales a la participación activa de los poderes Legislativo y Judicial, la incorporación de las iniciativas de la sociedad civil y una colaboración fructífera entre organismos federales y nacionales, gobiernos estatales y autoridades municipales.

La ciudadanía debe asumir un compromiso permanente con el Estado de derecho y no sólo exigir instituciones que honren plenamente las garantías individuales como regla y sin excepción, sino también respetarlas en consecuencia. De otro modo, el círculo vicioso de la corrupción nunca se romperá.

### *Referencias bibliográficas*

Bliss, Katherine, y Peter DeShazo, *El control de la corrupción en los gobiernos locales de América Latina*, Washington, D. C., CSIS (Documentos de Política sobre las Américas, vol. XX, estudio 1), 2009.

## Combate a la corrupción

*Lizbeth Castillo Cedillo\**

Opté por hablar sobre la corrupción, ya que es un tema que me causa una gran indignación por ser un gran problema al cual ningún país es inmune. Durante estos años los países han sufrido serios casos de corrupción política; sin embargo, es en los países en vías de desarrollo como el caso del nuestro en los que se sufre con mayor rigor el efecto del soborno tanto interior como transnacional, además de ser un reflejo de peores problemas, como lo presentaré a continuación.

En todos los países del mundo existe corrupción; México no es la excepción, pero para entender cómo se arraigó este mal en nuestra sociedad habría que encaminarnos hacia su origen, el momento mismo de la caída de México Tenochtitlán (1521).

Al enterarse el rey de España, Carlos V, de la caída de la capital azteca, éste le prohibió a Hernán Cortés la aplicación del sistema de encomiendas sobre la población indígena.

*¿Qué era la encomienda?*

Fue un sistema que aplicaron los españoles a la población indígena en la Antillas (1495) donde cada español tenía a su servicio a miles de indígenas. Debido a lo arduo del trabajo, la mala alimentación y a las enfermedades europeas éste terminó por sucumbir y despobló aquellas islas, por ello hubo necesidad de traer esclavos negros de África para trabajarlas.

---

\* Estudiante de la licenciatura en Lenguas Modernas Aplicadas con especialidad en Docencia, Negocios Internacionales y Traducción e Interpretación.

Cortés, a pesar de la orden del rey que indicaba que los indios eran vasallos libres de la Corona y como tales no deberían ser encomendados a particulares, hizo caso omiso de la indicación e inició el reparto de los pueblos indios entre los miembros de su Ejército.

Para él era claro que sin un establecimiento no había conquista y si la tierra no era conquistada la población no podría ser controlada y sin control no habría riqueza.

Así pues, terminada la rendición de Tenochtitlán, inició en Coyoacán el nombramiento de 500 españoles que quedaron a cargo de otros tantos pueblos. A varios de estos burdos e ignorantes soldados les tocó la tarea de iniciar la flamante dominación española en Norteamérica.

Cada encomendero dominaba a plenitud su señorío, era como una especie de rey local; así podía atacar cualquier subordinación incluso de los caciques que prevalecían desde la época prehispánica, a quienes nombró en algunos casos sus auxiliares para la recolección de los tributos y a quienes dotó de armas y caballos para su mejor desempeño.

Con estos sistemas empezaron a burlarse a través de dádivas el pago de los tributos (impuestos) que debían entregarse tanto al encomendero como a la Corona. Lo inmenso del territorio de Nueva España y lo difícil de las comunicaciones hacían muy fácil el evadir todos esos procedimientos oficiales.

Para recaudar impuestos el virreinato creó las alcabalas (aduanas interiores) donde quien transportaba sus mercancías debía pagar una cuota para pasar; como es de imaginarse, un alto porcentaje de dichos impuestos no eran recabados, siendo los encargados de dichas aduanas quienes conservaban los sobornos.

¿Suena familiar? Sin embargo, la corrupción venía igualmente desde arriba; por ejemplo, el primer virrey Antonio de Mendoza fue acusado de recibir dádivas y presentes por parte de algunos encomenderos para aumentar los beneficios de los que gozaban o para acrecentar sus extensiones territoriales. El propio virrey fue acusado de embolsarse 2 000 ducados de oro anualmente durante los 19 años de su gobierno, los cuales habían sido asignados por el rey Carlos V para los salarios de las personas que estaban a cargo de su cuidado.

Evidentemente que si la cabeza del virreinato promovía la corrupción, sus subordinados seguían tan lamentable ejemplo. Así, durante los 300 años de dominación española en América muchas figuras de corrupción enquistaron en la sociedad iberoamericana. Incluso muchos puestos como los del jefe político, que aún hoy sobreviven como



en el caso de Perú, o las de los caciques tienen su origen en la época colonial.

Así, si algún extranjero, europeo principalmente, critica a nuestro país por el grado de corrupción en el que vivimos, habría que recordarle que ese sistema alguna vez cruzó el Atlántico y llegó a nuestras costas para ser asimilado durante 300 años. Habrá que hacer un esfuerzo de similar magnitud para erradicarlo de nuestra sociedad.

Las principales causas de la corrupción en México son las siguientes:

### *Ineficiencia*

Ésta es probablemente la causa más importante de la corrupción. La ineficiencia reduce la calidad del servicio que las entidades prestan al público y, por consiguiente, crea estímulos tanto para que el cliente ofrezca dinero a cambio de la obtención del servicio como para que el funcionario se involucre en este tipo de transacciones. La ineficiencia está asociada a la carencia o el pobre funcionamiento de los sistemas de planeación y control, lo que hace difícil diferenciar los efectos de las acciones corruptas, establecer las responsabilidades y aplicar los castigos. Un estudio completo de la ineficiencia en el sector público colombiano va más allá de los propósitos de este informe, pero algunas de sus causas y manifestaciones identificadas en el pasado merecen ser mencionadas: el gobierno se ha sobreextendido en sus funciones. En el pasado, el Estado asumió responsabilidades sobre la provisión de un número demasiado grande de bienes y servicios que no podía cumplir en la forma apropiada. Como resultado necesario, esas funciones se han cumplido con bajos niveles de eficiencia y eficacia.

### *Soluciones para erradicar la corrupción en México*

*Desigualdad social.* Es la fuente más clara de corrupción. Darío Valencia Restrepo, recordando lo elevado del coeficiente de Gini (que mide la inequidad), señalaba hace poco que Colombia aparece entre los países con un más alto coeficiente entre el listado del mundo, los de peor distribución de la riqueza.

Por consiguiente, estamos lejos de países en los que se genera el fenómeno de que por ser sociedades más igualitarias, se desempeñan

mejor que las menos equitativas en importantes campos sociales, son más humanas y benefician a todo el mundo, no sólo a los menos favorecidos.

Todo lo contrario de lo que percibimos cada día, donde la inequidad es fuente de todo tipo de males, el primero de ellos es la pobreza extrema que se incrementa en la medida en que la corrupción arrebatada los recursos que podrían aliviar las condiciones de la población en estado de pobreza o de extrema pobreza.

*Violencia objetiva.* Como consecuencia de lo anterior está la violencia objetiva que padece la sociedad desde hace más de medio siglo, que trae consigo también secuelas impresionantes de corrupción. Por ejemplo, con la expropiación de la riqueza de las regiones a través del robo de las regalías o haciendo imposible, como ocurre con la violencia guerrillera y paramilitar; la explotación de inmensas regiones del país, junto con la acción corruptora del narcotráfico y el afán de enriquecimiento ilícito, porque se ha ido posicionando una cultura de hacer dinero fácil, de hacer plata por sobre otras consideraciones, de un consumismo irreflexivo.

La violación a los derechos fundamentales es una causa clave como la desigualdad social. Las familias se empobrecen, se disminuye el empleo, aumentan el vandalismo, el robo y las bandas criminales; se viola el respeto a la vida, se vilipendia la dignidad humana y se ultraja a los niños, a los ancianos y a las personas en condiciones de desprotección, por ejemplo a los desplazados de la violencia.

*Ineficacia de la educación.* En estrecha relación con lo anterior está la ineficacia de la educación, que no prepara a la gente para servir a su país sino para servirse del país, que no los educa en el respeto a lo público y a los bienes de todos, que no forma ciudadanos con conciencia de lo comunitario y de la participación que debería llevarnos a todos a velar por lo de todos.

Finalmente, tres causas vinculadas a las dos últimas: la ineptitud de la justicia, que es lenta e ineficaz en los procesos para castigar el delito y condenar con rigor a quienes roban al Estado o a quienes desde la empresa privada estimulan la corrupción de los funcionarios públicos. Los millones de expedientes que duermen el sueño de los justos son un símbolo aterrador de una justicia corrupta.

La perversión de la autoridad militar o civil hace todavía más difícil contener todos los demás tipos de corrupción. Y finalmente la falta de integridad ética en lo privado y en lo público. La ética no es una

prioridad social y está relegada a un segundo plano; lo que importa es la eficacia por la eficacia, hacer dinero y, como mucho, se busca hacer lo políticamente correcto que no es lo mismo que hacer lo éticamente correcto.

### *Conclusión*

Es importante hacer frente a la corrupción de manera insistente, quizá esto no será suficiente para erradicarla debido a que es un proceso largo que tiene que ver con la cultura de las personas y su educación en general. Existen diversos factores que van de la mano de la corrupción, además de la educación; la pobreza alcanza un alto número en cuestión de este ejercicio delictivo debido a que aproximadamente 50% de la población es pobre. Éste es un punto relevante en materia de corrupción debido a que la solución no resulta tan sencilla y requiere, además de un esfuerzo nacional y político, la cooperación de la sociedad y el apoyo internacional. Sumado a esto, se debe tener en cuenta que los castigos penales, multas y otras disposiciones son indispensables en el combate porque proporcionan las normas que se han de seguir y el castigo a la falta de cumplimiento de alguna de ellas.

“La reestructuración de los sistemas de valores reposiciona a los actores en su justo papel; se fortalece la comunicación entre los ciudadanos y el Estado, se crea una cultura democrática más sólida”; los valores son la base de todo comportamiento y le dan firmeza a cualquier sociedad, pues la persona actúa sin perjudicar a otro por convicción y no por una imposición dada por las leyes de su gobierno.

No nos quedemos callados, hablemos, hagamos que nos escuchen; nosotros podemos hacer el cambio, logremos ser un mejor país, juntos podemos hacer el cambio. Empecemos desde casa, todo cambio para bien es una gran ayuda.



# 12 Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México

Ciudad de México / 2017

MESA DE REFLEXIÓN:  
SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA



## Relatoría de la mesa de reflexión

*Carlos de la Rosa Ariza\**  
*y Daniela Sánchez Monroy\*\**

En el marco del Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México se llevó a cabo la mesa de reflexión sobre el Sistema Nacional de Transparencia, en la que se contó con las ponencias de Rosendoevgueni Monterrey Chepov, comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai); Luis Fernando Sánchez Nava, comisionado ciudadano del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info-DF); y Lutwin López López, director de Procedimientos de Transparencia de la Dirección General Jurídica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), todos ellos especialistas en el tema. La mesa fue moderada por David Mondragón Centeno, comisionado ciudadano del Info-DF.

En su intervención, Rosendoevgueni Monterrey Chepov hizo un recuento de los antecedentes del derecho al acceso a la información. Hizo especial énfasis en el Inai y los otros sujetos obligados, así como en la coexistencia de los referidos mecanismos.

De igual manera aludió a la reforma de 2007 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en lo relativo a las bases y principios del derecho a la información, señalando que fue loable el esfuerzo; sin embargo, resultó insuficiente. Afirmó que el Sistema Nacional de Transparencia es necesario, puesto que se busca que

---

\* Visitador adjunto de apoyo de investigación en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

\*\* Colaboradora en el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF.

las y los ciudadanos puedan acceder en igualdad de condiciones a la información que requieran. Estableció que es necesario un mecanismo que contemple la obligatoriedad de cumplir las disposiciones de la ley.

Posteriormente se dio la palabra a Luis Fernando Sánchez Nava, quien abordó el tema de la necesidad de un sistema de criterios para la resolución de controversias (como ocurre en el Poder Judicial), toda vez que ellos fortalecen la rendición de cuentas; y explicó la existencia de diversas comisiones. Sin embargo, cabe señalar que las resoluciones del Inai nos son obligatorias para los demás órganos, pero la sistematización de criterios podría contribuir enormemente a la unificación en la toma de decisiones de los órganos garantes.

Asimismo, propuso que se tome en cuenta el principio pro persona establecido en el artículo 1º de la CPEUM; respecto a lo anterior, señaló que en el Info-DF se cuentan con informes de actividades así como un apartado específico para los casos emitidos por el Pleno. En ese sentido, lo que se tendría que hacer es implementar cursos, talleres y/o seminarios para especializar a los servidores públicos en materia de transparencia.

Finalmente Lutwin López, de la Dirección General Jurídica de la CDHDF, urgió sobre la potencialización del derecho al acceso a la información, señalando que es de vital importancia identificar qué se debe hacer para lograr dicho objetivo. A su juicio, se debe generalizar ese derecho, es decir, hacerlo llegar a la población para que ésta lo pueda ejercer. Es necesario que a nivel local se cree una fórmula inmediata, y más cuando existen contextos de violencia.

Por último, en cuanto a las preguntas realizadas se abordaron los siguientes puntos:

1. El aumento de las solicitudes de información reflejará un déficit del gobierno.
2. El lado negativo de la información obtenida mediante transparencia.
3. La infraestructura con la que cuenta el Sistema Nacional.

Al respecto se respondió que, en primer lugar, las solicitudes reflejan la participación ciudadana, por lo que si éstas comienzan a aumentar en un futuro sería idóneo que la información se encontrara al alcance de las y los ciudadanos. Asimismo, el ejercicio de ese derecho puede a su vez permitir una mejor rendición de cuentas.



En segundo lugar, es un riesgo latente el lado negativo de la información que se obtiene; sin embargo, es una problemática cultural, por lo que es necesario estudiar la posibilidad de la creación de un pronuntario sobre la utilidad del acceso a la información, es decir para qué puede servirles a las y los ciudadanos.

Por último, en cuanto a la tercera pregunta se determinó que el Estado mexicano es uno de los pocos países que tiene una mayor protección del derecho de acceso a la información y que cuenta con los mecanismos necesarios para garantizar el acceso a la justicia.



## Sistema Nacional de Transparencia

*Rosendoevgueni Monterrey Chepov\**

Muy buenas tardes a todos ustedes, agradezco la oportunidad de participar en esta mesa reflexión que nos mueve a pensar sobre el Sistema Nacional de Transparencia (SNT).

Saludo a los integrantes de la mesa: Luis Fernando Sánchez Nava, comisionado ciudadano del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info-DF); Gabriel Santiago López, director general jurídico de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); Emilio Ángeles Gutiérrez, director general de Finanzas y Administración del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo; y Natalia Mendoza Servín, de la Universidad de Guadalajara.

Es de celebrarse una edición más, la decimosegunda en este caso, de la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM), que convoca a todos los organismos públicos autónomos de nuestro país. Agradezco específicamente a dos de las instancias organizadoras de esta edición: el Instituto Nacional Electoral (INE) y la CDHDF.

Bien, así las cosas, doy inicio a mi participación. Toda vez que se trata de una mesa de reflexión, el punto central de ésta es mi propia consideración sobre el SNT, pero sobre todo la pregunta es ¿para qué el SNT?

Ante todo creo importante referirme a algunos antecedentes que derivaron a final de cuentas en el SNT.

---

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

El primero de estos prolegómenos se basa en un diseño institucional que tuvo éxito, pero que demostró algunas fallas que repercutieron en el propio ejercicio del derecho de acceso a la información.

Con ello me quiero referir al diseño institucional original que en el ámbito federal concibió la entonces Ley Federal de Transparencia de 2002, la cual propuso dos grandes esferas de competencia en el mismo ámbito federal. Por un lado el modelo Ifai, y por el otro el modelo de los OSO.

Me explico. El modelo Ifai, que realmente tuvo mucho éxito en la manera en que operó y funcionó, consistió en crear un organismo garante *ad hoc* con una autonomía de decisión, pero con un ámbito de competencia bastante restringido, aunque no por ello menos importante: una instancia competente sólo en el Poder Ejecutivo de la unión y la administración pública federal que conlleva el primero.

El modelo Ifai generó un marco homogéneo que no podía ser de otra forma, porque realmente la Ley Federal de Transparencia de 2002 estaba dedicada a la creación del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Ifai) y el derecho de acceso a la información generada o en posesión del Ejecutivo y de la administración pública federal.

El otro modelo, el de los OSO, denominado así por ser las siglas de los llamados *otros sujetos obligados*, permitía un ejercicio del acceso a la información según el otro sujeto obligado del que se tratase. Tan sólo la ley de 2002 previó cuanto más dos artículos sumamente escuetos que imponían mínimos muy generales de lo que debían observar los OSO en el cumplimiento de la legislación de transparencia, pero que al final de cuentas generó esquemas altamente diferenciados de cómo ejercer el derecho fundamental de acceso a la información en el ámbito federal.

Con todo, no puede criticarse a la ligera la existencia y las consecuencias de la Ley de Transparencia de 2002. Fue pionera y una gran herramienta en un país en el cual antes de la ley en cuestión era impensable, inimaginable y atrevido solicitar, no se diga exigir, al Estado el acceso a documentos que daban fe de la actuación gubernamental.

Ésa es la clave del éxito desde mi punto de vista de la ley de 2002. Y fue tan exitosa que, salvo casos muy excepcionales, se tradujo a la realidad local el modelo Ifai en las entidades federativas. Sin embargo, la calca del modelo también reprodujo las consecuencias y esto derivó en modelos locales en los que el organismo garante sólo era competente

para las gubernaturas y administraciones públicas estatales, pero no así para el resto de poder público de las entidades federativas. Dicho de otro modo, también se creó a la par un modelo de OSO a nivel de los Estados y el Distrito Federal.

¿A qué nos lleva este primer estadio de cosas? Más allá del éxito que tuvo la coexistencia de ambos modelos, porque me parece que el balance de la situación fue mucho más positivo que negativo, no dejó de generar la principal consecuencia negativa: la multiplicación de las formas de ejercer un mismo derecho fundamental según el sujeto obligado del que se tratara y según el ámbito geopolítico de donde se ubicara el sujeto obligado.

En un intento por desaparecer el escenario atomizador del acceso a la información en nuestro país esta preocupación se expresó en la reforma constitucional de junio de 2007, por medio de la cual se establecieron las bases y principios constitucionales que debe observar toda ley de transparencia: la máxima publicidad, las excepciones a aquélla mediante la reserva y la confidencialidad, la existencia de procedimientos sencillos y expeditos que contemplará medios de impugnación resueltos por una instancia especializada, etcétera.

Un esfuerzo loable pero insuficiente, ya que conservó en gran medida la subsistencia de los dos modelos: el del Ifai y el de los OSO aunque, dicho sea en descargo en muchas entidades federativas, la reforma incidió en un tercer modelo: el de un único organismo garante de naturaleza constitucional autónoma, cuestión que lamentablemente no sucedió en el ámbito federal.

El segundo de los prolegómenos que nos llevan hacia nuestra reflexión principal sobre la utilidad o necesidad del SNT es el caso también exitoso de una especie de organización no formal compuesta por todos los organismos garantes del país, la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip), de la cual tuve el honor de presidir sus trabajos.

La Comaip contó con la virtud de reunir a todos los organismos garantes de transparencia en un esfuerzo verdaderamente federalista y con ello me refiero de la periferia hacia el centro. La finalidad de esta gran convocatoria era la de uniformar criterios y acciones que se debían seguir en un mismo sentido, basado en escuchar una pluralidad de voces, pero siempre con el rumbo fijo hacia un consenso compartido con todos los integrantes de la Comaip.

Pero, a todo esto, podrían preguntarse: si tan exitosa era la Comaip, ¿por qué ya no existe? Porque efectivamente la principal deficiencia era que la Conferencia no era una fórmula institucionalizada.

Por eso, y he aquí una primera respuesta en mi reflexión principal, se pensó en un mecanismo institucionalizado que recuperara y fortaleciera el trabajo de esa reunión de organismos garantes del país. Y por institucionalizado me refiero en el sentido de incorporar ese diseño en un marco normativo obligatorio.

Así se finca la idea de un SNT, pero no sólo para darle formalidad jurídica a las reuniones de los organismos garantes sino para cumplir una finalidad plasmada en la reforma constitucional de febrero de 2014: hacer realidad la ansiada homologación del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Y la fórmula institucionalizadora que permitió un diseño como el del SNT y hacer tangible la universalidad del acceso a la información fue la del federalismo cooperativo, que es una vertiente ya utilizada en nuestro país por medio de la cual la federación y las entidades federativas comparten un tronco común de competencia inalterable que uniforme y homologa una materia sin importar el ámbito federal, local o municipal.

Esto se logra mediante la transformación de una materia, en este caso la de transparencia, como facultad concurrente y la Constitución le transfiere al Congreso de la Unión la facultad de emitir una ley general en la que reparta la materia en los ámbitos federal, estatal y en algunos casos municipal (que no es el caso de la transparencia).

Y así la ley general permite un tronco común observable y obligatorio para todas las partes, las cuales están impedidas para alterar el pacto trazado en la concurrencia.

Pero no basta lo anterior, porque el federalismo cooperativo no se reduce a una facultad concurrente ni a una ley general, sino que requiere la constante supervisión y seguimiento de los involucrados y para ello crea un Sistema Nacional.

Ahora bien, explicado lo anterior me permito afirmar que el SNT sí es necesario y sí es útil, no por la complejidad que su construcción exige sino porque tiene en la mira una finalidad de alturas: que todo individuo sin importar absolutamente nada pueda ejercer en idénticas condiciones y en igualdad de circunstancias sin pretextos procedimentales y sin valladares geopolíticos dos derechos fundamentales: acceso a la información y protección de datos personales. Y si me apuran pue-

do decir que es para la construcción de una política de Estado en los rubros de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y archivos, cuando menos.

Éste es el sentido de mi reflexión, no pretendo que la compartan porque es una visión personal, pero en la que creo que sí existen razones para sustentar la viabilidad y la funcionalidad del SNT. No hay diseños perfectos, todos pueden tener fallas o defectos; el tema es qué tan grandes son éstos para que evolucionen y mejoren o se vuelvan inoperantes y desaparezcan.





## Reflexiones sobre los criterios de interpretación de resoluciones emitidos por los organismos garantes

*Luis Fernando Sánchez Nava\**

### *Introducción*

A más de dos años de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP), uno de los principales retos fue la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), visto como un conjunto orgánico y articulado de sus miembros que tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales para así fortalecer la rendición de cuentas en el país a través de la implementación de criterios y lineamientos apegados a la ley.

Uno de los temas que más ha generado interés en los organismos garantes de acceso a la información pública se trata de la conformación de un sistema de criterios de resoluciones dictados en los recursos de revisión que tengan como característica principal fungir como herramientas de carácter orientador al resolver asuntos similares.

En ese sentido, la problemática que se ha observado al interior de la Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones del SNT se centra en la formulación de un sistema funcional de criterios de resoluciones que de una manera ágil, eficiente y oportuna concentre las consideraciones interpretativas más relevantes y útiles en la resolución de los recursos de revisión.

---

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

## Sustentación

Los artículos 199 y 200 de la LGTAIP prevén la emisión de criterios de interpretación por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Inai) en aquellas resoluciones dictadas en los recursos de revisión que hayan causado ejecutoria. Asimismo, se contempla la posibilidad de que el propio Instituto emita criterios de carácter orientador para los organismos garantes locales, los cuales se establecerán por reiteración al resolver tres asuntos similares de manera consecutiva en el mismo sentido y por al menos las dos terceras partes del órgano garante.<sup>152</sup>

Como se advierte, los preceptos citados pretenden homologar los criterios formulados por el Inai a una figura similar a la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación. Esta circunstancia implica entonces la reflexión sobre el papel de los criterios de resolución en materia de acceso a la información pública, partiendo de que se trata de un derecho humano fundamental garantizado por el artículo 6º, apartado A, constitucional.

La importancia en la formulación de criterios interpretativos fue retomada con fuerza con la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011, que vino a recomponer la manera en que se concebía al sistema jurídico mexicano al posicionar el tema de los derechos humanos.

El punto crítico en esta nueva configuración se centró en el artículo 1º constitucional, al integrarse el principio pro persona en tanto criterio hermenéutico fundamental para la protección efectiva de los individuos. En tal sentido, es importante recordar que dicho principio se ha conceptualizado como la interpretación que da a conocer *todo el derecho de los derechos humanos* por el cual tendrá que atenderse a la norma más amplia o al criterio más extensivo en aquellos casos en que se busque el reconocimiento de derechos protegidos y, contrariamente, a la norma o a la interpretación más limitada cuando se trata de fijar restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. En este punto es importante resaltar que el principio pro persona

---

<sup>152</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGTAIP.doc>>, página consultada el 28 de junio de 2017.

coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, es decir estar siempre a favor del hombre.<sup>153</sup>

En relación con la anterior, debe recordarse que de acuerdo con lo previsto por los artículos 1º y 133 constitucionales y la interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso conocido como Rosendo Radilla *vs.* el Estado mexicano,<sup>154</sup> se dio cabida a un acontecimiento que marcó el antes y un después en cuanto a derechos humanos se trata, al obligar a las autoridades en sus tres ámbitos de gobierno a velar no sólo por los derechos establecidos en la Constitución federal sino que también deberán acatar aquellos contenidos en los ordenamientos internacionales celebrados por México, adoptando la interpretación que sea más favorable al derecho humano de que se trate (principio *pro persona*).

Así las cosas, queda de manifiesto la importancia de la formulación de criterios en materia de acceso a la información, así como su recopilación por parte del SNT, en atención a que los integrantes de los Plenos de los organismos garantes estatales como autoridades en la materia están obligados no sólo a cumplir con lo que se mandata en las normas que les competan sino que además deberán velar por lo contenido en el texto constitucional y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; así como dar preferencia a los cuatro derechos humanos previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contra que se establezcan en normas inferiores, incluso dejando de aplicar estas últimas.<sup>155</sup>

Por lo que hace a las resoluciones emitidas por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info-DF), en cada uno de los informes de actividades y resultados que se emiten anualmente se ha destinado un apartado para la publicación y difusión de los casos y criterios emitidos por el Pleno que destacan por su relevancia o porque implicaron la realización de un análisis exhaustivo

---

<sup>153</sup> Ximena Medellín Urquiaga, *Principio pro persona*, México, CDHDF/SCJN/OACNUDH (col. reformaDH), 2013.

<sup>154</sup> José Ramón Cossío Díaz, “¿Derechos humanos o jurisprudencia infalible?”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 32, enero-junio de 2015, pp. 81-109, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx>>, página consultada el 28 de junio de 2017.

<sup>155</sup> *Idem*.

sobre el alcance del derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

En tal sentido es que se pone en esta mesa la importancia de la emisión y recopilación de criterios de interpretación emitidos por los órganos tanto locales como el federal, en atención a que forman parte de un todo, es decir el SNT, con el objeto de garantizar la aplicación de los principios de máxima publicidad, certeza jurídica, disponibilidad de la información, legalidad y celeridad en el ejercicio de los derechos de las personas.

### *Conclusiones*

Derivado de la conformación y puesta en marcha del SNT se establecieron nuevos mandatos normativos que, entre otras disposiciones, prevén la conformación y organización de criterios de interpretación derivados de la discusión de los recursos de revisión que sean utilizados como una herramienta orientadora al resolver asuntos análogos.

Para este punto, se propone que a través de la Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones del SNT se lleven a cabo las acciones necesarias para que mediante un trabajo coordinado con los órganos garantes locales se pueda recopilar, sistematizar y publicar en la Plataforma Nacional de Transparencia un sistema de criterios que permita darlos a conocer a cualquier persona interesada.

Por otro lado, en la emisión de los criterios los institutos de transparencia deberán tomar en cuenta lo establecido por los artículos 1º y 133 constitucionales, que se refieren al principio pro persona, es decir la interpretación de las normas en beneficio de los individuos a través de la ponderación de derechos.

La sugerencia en este punto, se centra en la impartición de cursos, talleres, seminarios y demás actividades encaminadas a la especialización de los servidores públicos encargados de la aplicación del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Como se observa, el tema de los criterios de interpretación es amplio, queda mucho por hacer, por lo que dejo lo comentado a manera de reflexión. Por su atención, muchas gracias.

## Referencias

- Cossío Díaz, José Ramón, “¿Derechos humanos o jurisprudencia infalible?”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 32, enero-junio de 2015, pp. 81-109, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx>>, página consultada el 28 de junio de 2017.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGTAIP.doc>>, página consultada el 28 de junio de 2017.
- Medellín Urquiaga, Ximena, *Principio pro persona*, México, CDHDF/SCJN/OACNUDH (col. reformadH), 2013.



## Transparencia, elemento indispensable para la credibilidad

*Emilio Ángeles Gutiérrez\**

En México, después de 10 años de transparencia y dos reformas constitucionales aún se habla de la falta de compromiso de los intérpretes de la ley con la verdad.

Aún recordamos los ciudadanos mexicanos casos vergonzantes ocurridos desde el siglo pasado sin que hayamos logrado implementar una plataforma que facilite el acceso a la información pública y de otras fuentes, y así hacer del conocimiento público la verdad sobre casos de violencia estatal como la Guerra Sucia, Tlatelolco, el halconazo del 10 de junio y hasta aquellos más recientes como Acteal, Aguas Blancas, Campo Algodonero, Atenco, la masacre de los 72 en San Fernando, el incendio de la guardería ABC, Ayotzinapa en 2011, las fosas de San Fernando de 2011, Cadereyta, Tlatlaya, la desaparición de normalistas de Ayotzinapa y la masacre en Apatzingán.

La información aportada por autoridades durante más de una década de transparencia en el país demuestra que las respuestas a más de 600 solicitudes analizadas, que representan 50% del total de solicitudes relacionadas con los 15 casos, no entregan información alguna, la clasifican o la declaran inexistente.<sup>156</sup> El resto es información fragmentada que requiere de un contexto u otros documentos para ser útil en la construcción de la verdad. Cerca de 50 años después de la primera violación que se documenta en esta plataforma, la masacre de Tlatelolco, el Estado no ha dado respuestas.

---

\* Director general de Finanzas y Administración del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

<sup>156</sup> Fundar, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana campus Ciudad de México.

La ciudadanía requiere discusiones públicas y aportaciones de aquellos documentos e información que tengan todas las expresiones sociales (academia, defensores, periodistas, investigadores, etc.) para poder hablar entre sí e ir construyendo verdades.

Para llegar a esto se requiere hacer una reflexión en el proceso y que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Inai) haga una seria evaluación del rol que juega en el proyecto.

Si bien los problemas enfrentados han sido diversos y en apariencia obedecen a trabas políticas, detrás de éstos existen claros intentos provenientes desde su interior por debilitar y entorpecer la concreción de una plataforma de transparencia. Algunas de las objeciones que entorpecen son excluir el incendio de la guardería ABC de la versión final de la plataforma y el uso desproporcionado, insostenible y equívoco de la protección de datos personales; y causa seria preocupación que el órgano garante de la transparencia haya actuado en repetidas ocasiones como un órgano arbitrario que toma decisiones de espaldas a sus contrapartes.

Estos puntos representan sólo una parte de una lista más amplia de preocupaciones que se pudieron documentar. Por esta razón se considera que el Inai debe revertir los puntos señalados y traducir a hechos sus compromisos públicos con la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en casos de violaciones graves a derechos humanos.

La nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), promulgada el 4 de mayo de 2015, tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios.

Este proyecto y estos avances son muy importantes para la vida del país, ya que son ellos los primeros beneficiarios en donde la transparencia abonará a una cuestión muy significativa de credibilidad.

En general, la aprobación del dictamen de la LGTAIP puede considerarse una noticia positiva dado que contribuye a completar el nuevo marco normativo en materia de transparencia y acceso a la informa-



ción en el ámbito federal. Entre los logros más destacados de este nuevo andamiaje se encuentran la ampliación de los sujetos obligados, la capacidad de sanción del Inai y el avance en el establecimiento de estándares mínimos y homologados sobre el acceso a la información y de transparencia a nivel nacional.

La transparencia debe ser un aliado para ganar credibilidad en el gobierno. La nueva ley reglamenta la reforma constitucional promulgada en febrero de 2014, con la cual se estableció que todos los entes que reciban recursos públicos –incluidos los tres niveles de gobierno, los poderes Legislativo y Judicial, los órganos autónomos e incluso partidos políticos y sindicatos– serán sujetos obligados a transparentar su información.

Para que esto fuera una realidad, con la promulgación de la nueva ley empezó a correr un plazo de un año en el que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados ajustaron las normas relacionadas y para que todos los sujetos obligados se prepararan para cumplir con sus responsabilidades.

Es previsible esperar resistencias de organismos como el Instituto Nacional Electoral (ver los resultados de las elecciones del 4 de junio del presente año), los de derechos humanos, el Congreso de la Unión, partidos políticos y sindicatos, instituciones consideradas más opacas y con menos confianza entre los mexicanos,

Entre otras cosas, algunos aspectos que deben ser detallados en estas normas son las sanciones para los funcionarios que se nieguen a transparentar información y si habrá instituciones con obligaciones específicas de transparencia.

A nivel federal, las dependencias estaban obligadas a publicar 17 formatos. Con la nueva ley general esas obligaciones de transparencia comunes a todo ente aumentan a 48 e incluyen puntos como listas de servidores públicos sancionados y gastos en comunicación social y propaganda oficial.

En materia de transparencia, la publicación de la ley no es suficiente para modificar la operación de las instituciones en la práctica y para tener una política exitosa. Más de 10 años después de las primeras legislaciones en la materia en México, a pesar de que se han dado importantes avances aún puede apreciarse la persistencia de determinadas prácticas institucionales que obstaculizan el ejercicio efectivo del derecho establecido en el artículo 6° de la Constitución. Dado que es natural que exista cierta resistencia de los sujetos obligados a proveer

información, es necesario crear y fortalecer mecanismos lo suficientemente robustos que garanticen la viabilidad del cumplimiento de las obligaciones, y no únicamente incrementar el número de dichas obligaciones.

De otra forma sólo se está contribuyendo a la simulación o, en su caso, estableciendo sanciones que ignoran los rezagos institucionales que hacen imposible cumplir a cabalidad con los preceptos de la ley. De igual forma, el cumplimiento con las obligaciones de transparencia va de la mano con la capacidad técnica y operativa de los recursos humanos y tecnológicos de las dependencias. Es decir, es común que gran parte de los obstáculos o retrasos en la publicación de información o respuestas a solicitudes de transparencia tienen que ver con una falta de estas capacidades en las instituciones, especialmente a nivel local. Por lo cual, si la implementación de las nuevas legislaciones no viene acompañada de un fortalecimiento en la capacitación del personal y en la creación de áreas especializadas en esta materia, la reglamentación tiene el riesgo de permanecer como letra muerta.

La transformación del sistema de transparencia federal a nacional ha venido acompañada de un aumento en sus recursos. De igual manera, dicha transición vino acompañada de una expansión de la burocracia del Inai. En este sentido, es importante evitar caer en la tentación de considerar que más recursos financieros y un aumento en el personal garantizarán por sí solos mejoras en la materia. Sin duda habrá que esperar a los primeros resultados del nuevo sistema de transparencia para poder determinar su grado de éxito. No obstante, el riesgo latente es que la expansión de la burocracia y de las obligaciones del sistema de transparencia lo tornen en un entramado institucional demasiado complejo para consolidar avances en la transparencia y acceso a la información y que termine siendo un elefante blanco. De igual forma, gran parte del éxito del sistema dependerá de que los sujetos obligados puedan cumplir adecuadamente con sus nuevas obligaciones. Sin embargo, hay que considerar que en el presupuesto de los sujetos obligados no se aumentarán los recursos económicos y de capital humano para dar seguimiento y cumplir con el nuevo marco normativo.

En materia de transparencia y acceso a la información, la mayoría de los esfuerzos se han enfocado en construir un marco legal e institucional amplio y robusto que abarque a la mayoría de sujetos públicos. Sin embargo, es necesario resaltar, una vez más, que la redacción y aprobación de las leyes no garantiza la efectiva implementación de

lo que se pretende. El aumento significativo de las obligaciones, a la par de la escasez de capacidades técnicas, tecnológicas y de recursos humanos y financieros para atenderlas, pone en serias dudas que la información que los entes públicos ofrecerán próximamente sea útil, objetiva y de calidad para el ciudadano. En este sentido, el riesgo no es sólo que los estándares de transparencia se tornen inoperables sino que también se desvirtúe el propósito de la política de transparencia y acceso a la información, y que el ejercicio de estos derechos se traduzca en la publicación de mucha información de poca utilidad tanto para el ciudadano como para la democracia.

La falta de transparencia conlleva el deterioro de la credibilidad en la actuación del sector público. Uno de los mejores mecanismos que tienen las instituciones públicas para recobrar la confianza de los ciudadanos ante la severa crisis de credibilidad que actualmente enfrentan es al abrir y transparentar su información. La pérdida de credibilidad del gobierno es el principal obstáculo para la implementación.

Una vez disponible la ley lo más importante es que los poderes públicos estén convencidos de la necesidad de su aplicación.

Los organismos garantes de la transparencia y el acceso a la información siguen siendo instancias que por su naturaleza incomodan a los poderes. Al abrirse y ser transparentes ante la sociedad, en el contexto de una falta de legitimidad del servicio público por no responder a las necesidades de los ciudadanos, se manda un mensaje sobre el interés que se tiene de generar condiciones para una mejor convivencia al permitir a la gente estar informada y participar en la toma de decisiones.

La credibilidad, la única herramienta de trabajo que precisa el político para tomar decisiones y la que le legitima como líder, brilla por su ausencia.

Sin embargo, ese liderazgo de confianza y credibilidad se está perdiendo debido a la falta de transparencia del sector. Los casos de corrupción, estafas, lucha de poder, fraudes, mala gestión y crisis que se han producido durante los últimos años han evidenciado la falta de transparencia. La democracia demanda transparencia y rendición de cuentas para alcanzar un nivel de sostenibilidad.



## Puerto seguro o *safe harbor*: la figura pendiente en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados

Natalia Mendoza Servín\*

*No quiero vivir sola. Quiero que me dejen vivir sola.*

GRETA GARBO

### Introducción

¿Qué es el puerto seguro o *safe harbor*? Es una figura jurídica que existe desde hace algunos años, pero que ha tomado relevancia en materia de protección de datos a la luz del caso Max Schrems<sup>157</sup> en el que el austriaco logró que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea anulara el acuerdo de puerto seguro entre Estados Unidos y la Unión Europea (UE),<sup>158</sup> toda vez que derivado de las declaraciones de Edward Snowden en relación con las actividades de los servicios de información de Estados Unidos, “la normativa y la práctica de Estados Unidos no garantizaban una protección suficiente de los datos transferidos a ese país frente a las actividades de vigilancia por las autoridades públicas”.<sup>159</sup>

---

\* Maestra en Transparencia y Protección de Datos Personales por la Universidad de Guadalajara.

<sup>165</sup> Para más información véase la página del movimiento Europa contra Facebook, disponible en <<http://europe-v-facebook.org/EN/en.html>>, página consultada el 28 de junio de 2017.

<sup>158</sup> Para conocer la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea véase InfoCuria-Jurisprudencia del Tribunal de Justicia, disponible en <<http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-362/14>>, página consultada el 28 de junio de 2017.

<sup>159</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Comunicado de prensa núm. 117/15, El Tribunal de Justicia declara inválida la Decisión de la Comisión que declaró que Estados Unidos garantiza un nivel de protección adecuado de los datos personales transferidos, Luxemburgo, 6 de octubre de 2015, disponible en <<https://curia.europa.eu/jcms/>

La figura del puerto seguro surge desde la creación del Convenio núm. 108 del Consejo de Europa, del 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, el cual en su artículo 12, numeral 3, señala que para la transferencia de datos personales los Estados miembros no podrán impedir el flujo transfronterizo de datos personales a menos que el país receptor de los datos no cuente con una protección equivalente.

De lo anterior se advierte que para el Convenio núm. 108, el puerto seguro es aquella disposición que impide a un Estado miembro transferir a otro Estado, miembro o no, datos personales si éste no cuenta con medidas equivalentes de protección. Sin embargo, para esta materia, el documento verdaderamente importante es la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

La Directiva 95/46/CE, además de ser vinculante, vino a homogeneizar los procesos de protección de datos de la UE, incluso en lo relativo al puerto seguro. En ese sentido, la Directiva 95/46/CE distingue entre *nivel de protección equivalente* y *nivel de protección adecuado*.<sup>160</sup>

El nivel de protección equivalente es aquel que se presume para todos los países que forman parte de la UE, mientras que el nivel de protección adecuado es aquel que los miembros de la UE deberán evaluar de un país tercero para transferir los datos personales. De acuerdo con el artículo 25 de la Directiva 95/46/CE, un país tercero tiene un nivel adecuado de protección cuando cuenta con reglas de protección de datos y mecanismos que garanticen su aplicación; en caso contrario, la transferencia de datos deberá negarse.

El puerto seguro, de acuerdo con la legislación de la UE, garantiza que los datos personales sean transferidos para su tratamiento únicamente a aquellos países que tienen buenos estándares de protección de datos. ¿Qué pasa con el caso mexicano respecto al sistema de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados?

---

upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150117es.pdf>, página consultada el 28 de junio de 2017.

<sup>160</sup> Alberto Cerda Silva, “El ‘nivel adecuado de protección’ para las transferencias internacionales de datos personales desde la Unión Europea”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. 36, agosto de 2011.

*Puerto seguro y la LGPDPPSO*

En materia de transferencias y remisiones de datos personales, el artículo 66 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPLDPPSO) exige la formalización de éstas mediante cláusulas, convenios, contratos o cualquier otro instrumento jurídico. Asimismo, el artículo 67 de la LGPLDPPSO señala que el responsable sólo podrá transferir datos cuando el tercero se obligue a proteger los datos personales conforme a los principios y deberes de la ley en cita.

Finalmente, sobre contrataciones de cómputo en la nube y otras materias, el artículo 64 de la LGPLDPPSO señala que el responsable sólo podrá adherirse a éstos cuando, entre otros requisitos, el servicio cumpla con al menos tener y aplicar políticas de protección de datos personales afines a los principios y deberes aplicables que establece la LGPLDPPSO.

De lo antes dicho se advierte que si bien es cierto que la LGPLDPPSO no es del todo omisa al procurar que los terceros receptores de datos personales en custodia de los sujetos obligados cumplan cuando menos las disposiciones de la normatividad mexicana, también lo es que no hay una disposición expresa que prohíba la transferencia de datos personales cuando el receptor extranjero no tenga estándares adecuados de protección de datos.

Es verdad que la LGPLDPPSO exige a los terceros receptores extranjeros que cuenten con políticas *afines* a nuestra legislación; sin embargo, se considera que ello no es sinónimo de que el tercero cuente con medidas adecuadas de protección de datos que en verdad garanticen la protección de los datos personales.

En ese orden de ideas, al menos a corto plazo no se vislumbra un acuerdo americano de transferencia de datos personales tal como existe en la UE para homogenizar los procesos de transferencia y puerto seguro en la región.

México se encuentra en estos momentos gestionando su entrada al Convenio núm. 108, que de alguna forma constituiría el primer peldaño para transitar a la figura del puerto seguro, al menos por disposición del Convenio núm. 108.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Para más información véase Senado de la República, Comunicado 1435, Proponen que México firme convenio 108 del Consejo de Europa sobre protección de datos, 29 de julio de 2014, disponible en <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/>

No obstante lo anterior, se considera relevante que el país, a efecto de fortalecer el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) en lo que a protección de datos respecta, debe impulsar la figura del puerto seguro en la que se prohíba expresamente la transferencia de datos personales a aquellos países que no cuenten con niveles adecuados de protección. Por su puesto, otra tarea del SNT será establecer lo que para México es un nivel de protección adecuado.

### Conclusiones

La LGPDPSO no es omisa cuando trata de que los terceros receptores extranjeros de datos personales cumplan cuando menos de forma armónica con las disposiciones de las leyes nacionales para garantizar la protección de datos que los sujetos obligados les hagan llegar.

No obstante lo anterior, se considera que la LGPDPSO puede ser más enérgica y protectora de los datos personales de los mexicanos al determinar que cuando un Estado no cuente con los niveles adecuados de protección de datos personales, éstos no pueden transferirse.

En tal tenor, el SNT tiene la tarea de promover todo aquello que verdaderamente cuide los datos personales que vayan a transferirse.

El reto no es sencillo, pues el SNT no sólo tendría que marcar pautas respecto a lo que debe entenderse por *nivel adecuado de protección* sino que también tendría que analizar los alcances de tales prohibiciones en otras materias, por ejemplo las comerciales.

Debe decirse que las legislaciones europeas citadas al inicio de este documento no buscan frenar el flujo transfronterizo de datos sino, por el contrario, promoverlos; excepto en los casos en que se pueda vulnerar el derecho a la protección de datos personales, particularmente en los que los Estados no miembros no garanticen un nivel adecuado de protección, en cuyo caso se deberá negar tajantemente la transferencia acorde a las disposiciones legales aplicables, e incluso cuando los propios Estados miembros no garanticen un nivel equivalente de protección.



## Bibliografía

- Cerda Silva, Alberto, “El ‘nivel adecuado de protección’ para las transferencias internacionales de datos personales desde la Unión Europea”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. 36, Chile, agosto de 2011.
- Convenio núm. 108 del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, 28 de enero de 1981, disponible en <[https://www.agpd.es/portaIwebAGPD/internacional/textosynormas/textos\\_consejo\\_europa/common/PDFs/B.28-cp~CONVENIO-N-10-108-DEL-CONSEJO-DE-EUROPA.pdf](https://www.agpd.es/portaIwebAGPD/internacional/textosynormas/textos_consejo_europa/common/PDFs/B.28-cp~CONVENIO-N-10-108-DEL-CONSEJO-DE-EUROPA.pdf)>, página consultada el 28 de junio de 2017.
- Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, 24 de octubre de 1995, disponible en <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31995L0046>>, página consultada el 28 de junio de 2017.
- InfoCuria-Jurisprudencia del Tribunal de Justicia, disponible en <<http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-362/14>>, página consultada el 28 de junio de 2017.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2017, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>>, página consultada el 28 de junio de 2017.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Comunicado de prensa núm. 117/15, El Tribunal de Justicia declara inválida la Decisión de la Comisión que declaró que Estados Unidos garantiza un nivel de protección adecuado de los datos personales transferidos, Luxemburgo, 6 de octubre de 2015, disponible en <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150117es.pdf>>, página consultada el 28 de junio de 2017.





ANEXOS



## Acuerdos del Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México

Las y los participantes en el Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México, celebrado en instalaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Ciudad de México, los días 29 y 30 de junio de 2017, a través de cuatro paneles de especialistas, tres conferencias magistrales y seis mesas de reflexión en materia de democracia, ciudadanía integral, derechos humanos, combate a la corrupción, medios de comunicación, cultura cívica y Sistema Nacional de Transparencia, llegaron a los siguientes conclusiones y acuerdos:

1. Coinciden en la necesidad de cambiar la estrategia de acción para pasar de una educación cívica a una cultura cívica desde la base de que si la sociedad dispone de mayor capacidad para organizarse, tendrá más fuerza social para reivindicar sus derechos.
2. Reconocen que el valor de la confianza y su fortalecimiento mediante el ejercicio pleno de los derechos humanos resultan fundamentales para que las y los ciudadanos participen activamente en los procesos deliberativos, se involucren en la toma de decisiones y se apropien de los asuntos públicos, pues sin confianza no hay organización y sin organización no hay transformación.
3. Refrendan la necesidad de espacios para ensanchar el diálogo y la deliberación entre personas y organizaciones de toda índole, empleando las herramientas y los mecanismos que hagan posible una mayor exigencia de resultados y de rendición de cuentas, y propiciando la cultura democrática y la apropiación del espacio público.

4. Convienen en aplicar el diálogo, la verdad y la exigencia como ejes rectores de todas las acciones que se deben seguir, subrayando que dichas estrategias deben realizarse desde abajo, desde adentro, y de manera transversal con intervención de las y los ciudadanos, sus organizaciones y sus espacios de deliberación.
5. Se comprometen en consecuencia a promover prácticas nuevas de colaboración entre las instituciones y de éstas con las y los ciudadanos, que incidan en la definición de mejora de políticas públicas desde la óptica del gobierno abierto y el derecho a una gestión pública.
6. Reiteran el compromiso de impulsar la cultura cívica con el fin de fortalecer el respeto a los derechos humanos, la vida democrática del país, la radicación de las desigualdades, la proscripción de los discursos de odio y el combate a la impunidad y la corrupción que la cobijan.
7. Admiten la necesidad de promover la apropiación del derecho a saber, de fortalecer las herramientas a su alcance para acceder y utilizar la información pública, de transparentar mejor los procesos y resultados de la gestión pública, de facilitar la participación ciudadana y de aumentar la proactividad de los sujetos obligados con el objeto de impulsar una cultura democrática.
8. Observan que la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción y otros esquemas de fiscalización y rendición de cuentas deba apoyarse en la experiencia particular de los organismos públicos autónomos y ajustarse a su naturaleza constitucional sin comprometer la autonomía de éstos para garantizar su viabilidad y eficacia.
9. Rechazan enfáticamente toda forma de violencia y coerción que atente en contra de la libertad de expresión, la honorabilidad y la vida de quienes la ejercen.

## Programa interno

Jueves 29 de junio de 2017			
Horario	Actividad	Panelista/ponente/orador	Tema o bloque
8:30	Registro		
9:15	Inauguración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mónica González Contró, abogada general de la UNAM.</li> <li>• Francisco Javier Acuña Llamas, comisionado presidente del Inai.</li> <li>• Perla Gómez Gallardo, presidenta de la CDHDF.</li> <li>• Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del INE.</li> </ul>	<p>Mensaje de bienvenida.</p> <p>Mensaje en representación de la Red OPAM.</p> <p>Mensaje en representación del Comité Organizador.</p> <p>Mensaje de inauguración.</p>
9:45	Receso		
10:00	Conferencia magistral	José Roberto Ruiz Saldaña, consejero electoral del INE.	Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023.
10:45	Panel de especialistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco Antonio Baños Martínez, consejero electoral del INE.</li> <li>• José Luis Gutiérrez Espindola, director general de Difusión y Fomento de la Cultura de la Evaluación del INEE.</li> <li>• María Patricia Kurczyn Villalobos, comisionada del Inai.</li> <li>• Armando Hernández Cruz, magistrado presidente del TECDMX.</li> </ul> <p>Moderador: Francisco J. Morales Camarena, asesor de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del INE.</p>	Cultura cívica y empoderamiento ciudadano.
12:00	Ajuste de tiempo		
12:15	Conferencia magistral	Perla Gómez Gallardo, presidenta de la CDHDF.	Desaparición forzada: escenarios con la nueva ley.

13:00	Panel de especialistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Julieta Morales Sánchez, directora general del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.</li> <li>• Martha Alejandra Chávez Camarena, magistrada y presidenta del Comité de Género y Derechos Humanos del TECDMX.</li> <li>• Lawrence Salome Flores Ayvar, consejero de la CDHDF.</li> </ul> <p>Moderador: Jorge Arturo Olivarez Brito, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.</p>	Los derechos humanos frente a los discursos de odio y discriminación.
14:30	Comida		
<b>Mesas de reflexión temática</b>			
16:00-18:00	<p>Mesa 1. Los retos de la democracia en México (INE-TECDMX-OPLE).</p> <p>Moderador: Yuri Gabriel Beltrán Miranda, consejero del IECM.</p>	<p>Mesa 2. Ciudadanía integral y el derecho a tener derechos (CNDH-CDHDF-consejeros).</p> <p>Moderador: Esteban Ángeles Cerón, presidente del CCCEH.</p>	<p>Mesa 3. Combate a la corrupción (ASCM-CI).</p> <p>Moderador: Arturo Vázquez Espinosa, titular de la Unidad Técnica Sustantiva de Fiscalización Especializada y de Asuntos Jurídicos de la ASCM.</p>
18:00-20:00	<p>Mesa 4. Medios de comunicación y cultura cívica (INE-IFT).</p> <p>Moderador: Héctor Pérez Pintor, secretario auxiliar de la UMSNH.</p>	<p>Mesa 5. Educación y cultura cívica: diálogo, verdad y exigencia (INE-IECDMX-OPLE).</p> <p>Moderadora: Olga González Martínez, consejera electoral del IECM.</p>	<p>Mesa 6. Sistema Nacional de Transparencia (Inai-Info-DF).</p> <p>Moderador: David Mondragón Centeno, comisionado ciudadano del Info-DF.</p>



Viernes 30 de junio de 2017			
Horario	Actividad	Panelista/ponente/orador	Tema o bloque
9:00	Panel de especialistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Óscar Mauricio Guerra Ford, comisionado del Inai.</li> <li>• David Manuel Vega Vera, auditor superior de la Ciudad de México.</li> <li>• Juan Luis Gómez Jardón, consejero de la CDHDF.</li> <li>• Ileana Hidalgo Rioja, consejera de la CDHDF.</li> </ul> <p>Moderadora: Elsa Bibiana Peralta Hernández, comisionada ciudadana del Info-DF.</p>	La construcción de redes y sistemas para la rendición de cuentas.
11:00	Receso		
11:15	Panel de especialistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dorilita Mora Jurado, directora general de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales de la Fepade.</li> <li>• Mario Velázquez Miranda, consejero presidente del IECM.</li> <li>• Mucio Israel Hernández Guerrero, comisionado presidente del Info-DF.</li> </ul> <p>Moderador: Mario Alberto Garza Castillo, consejero presidente de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.</p>	La cultura democrática y la apropiación del espacio público.
13:00	Conferencia magistral	Lourdes Morales Canales, coordinadora de la Red por la Rendición de Cuentas.	La participación ciudadana y las condiciones de exigibilidad de información y resultados de las instituciones públicas.
13:45	Ajuste de tiempo		
14:00	Clausura	CDHDF y titulares de los OPA.	Relatoria y acuerdos OPAM 2017. Presentación de la próxima sede. Clausura oficial y despedida.

*Decimosegundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.*  
*Cultura cívica, ciudadanía integral y democracia*  
se terminó de editar en noviembre de 2018  
Para su composición se utilizaron los tipos  
Goudy de 11:13, 9:11 y 8:10 puntos.

En el marco del Programa de Derechos Humanos  
y Medio Ambiente y comprometida con la ecología y el cuidado  
del planeta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
edita este material en versión electrónica para reducir  
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos  
y los problemas de contaminación.

## **Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal**

### **Oficina sede**

Av. Universidad 1449,  
col. Pueblo Axotla,  
del. Álvaro Obregón,  
01030 Ciudad de México  
Tel.: 5229 5600

### **Unidades desconcentradas**

#### **Sur**

Av. Prol. Div. del Norte 815,  
col. Jardines del Sur,  
del. Xochimilco,  
16050 Ciudad de México  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1755

#### **Benita Galeana**

Campesinos 398,  
col. Santa Isabel Industrial,  
del. Iztapalapa,  
09820 Ciudad de México  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1754

### **Biblioteca Norma Corona Sapién**

Av. Universidad 1449,  
edificio B, planta baja,  
col. Pueblo Axotla,  
del. Álvaro Obregón,  
01030 Ciudad de México  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833

