



Séptimo Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos

La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales



Directorio Institucional

Presidente

Luis González Placencia

Consejo

Mercedes Barquet Montané †
José Antonio Caballero Juárez
José Luis Juan Caballero Ochoa
Denise Dresser Guerra
Manuel Eduardo Fuentes Muñiz
Patricia Galeana Herrera
Mónica González Contró
Nashieli Ramírez Hernández
José Woldenberg Karakowsky

Visitadurías Generales

Primera Mario Ernesto Patrón Sánchez
Segunda Rosalinda Salinas Durán
Tercera José Antonio Guevara Bermúdez
Cuarta Guadalupe Ángela Cabrera Ramírez
Quinta Luis Jiménez Bueno

Contraloría Interna

Rosa María Cruz Lesbros

Secretarías

Ejecutiva Gabriela Gutiérrez Ruz
Promoción de los Derechos Humanos
e Incidencia en Políticas Públicas Gerardo Sauri Suárez

Consultoría General Jurídica

Fernando Francisco Coronado Franco

Direcciones Generales

Quejas y Orientación Alfonso García Castillo*
Administración Irma Andrade Herrera
Comunicación por los Derechos Humanos Daniel Robles Vázquez
Educación por los Derechos Humanos José Luis Gutiérrez Espíndola
Dirección Ejecutiva de Seguimiento Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

Ricardo A. Ortega Soriano

Secretaría Particular

María José Morales García *

Coordinación General de Vinculación Estratégica

Leonardo Mier Bueno

Coordinaciones

Asesores María José Morales García *
Interlocución Institucional y Legislativa Soledad Guadalupe López Acosta
Tecnologías de Información y Comunicación Rodolfo Torres Velázquez
Servicios Médicos y Psicológicos Sergio Rivera Cruz*
Servicio Profesional en Derechos Humanos Mónica Martínez de la Peña

* Encargado de despacho

Séptimo Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos



La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales



COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Rosa María Cruz Lesbros.

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez. DISEÑO Y FORMACIÓN: Maru Lucero Saviñón y Ana Lilia González Chávez. CORRECCIÓN DE ESTILO: Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V. LECTURA DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa. DISTRIBUCIÓN: Jacqueline Ortega Torres, María Elena Barro Fariás, Eduardo Gutiérrez Pimentel y José Zamora Alvarado.

Primera edición, 2013

D. R. © 2013, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

ISBN: 978-607-7625-69-8

Ejemplar de distribución gratuita. Prohibida su venta.

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

Impreso en México

Printed in Mexico

Índice

Presentación	9
<i>Luis González Placencia</i>	
Relatoría general	11
<i>Rosa María Cruz Lesbros</i>	
Antecedentes	17
DERECHOS HUMANOS	21
Relatoría de la conferencia magistral y mesa de debate:	
Derechos humanos	23
<i>Mario Alfredo Hernández Sánchez</i>	
Conferencia magistral	
La interpretación de los derechos humanos y las obligaciones de las autoridades	29
<i>Miguel Carbonell Sánchez</i>	
MESA DE REFLEXIÓN: DERECHOS HUMANOS	47
Relatoría	49
<i>Mariana Lojo Solórzano</i>	
Educación y derechos humanos. Retos y posibilidades de la reforma constitucional	55
<i>Raúl Arroyo</i>	

El voto electrónico visto como un derecho humano de cuarta generación <i>Lucerito Ludmila Flores Salgado y Rosa Cózatl Sánchez</i>	61
Derechos humanos y grupos vulnerables <i>José Luis Pérez Becerra</i>	67
¿Cumple el ombudsman con la CEDAW? <i>Gloria Ramírez Hernández</i>	71
Los derechos humanos en la rendición de cuentas de las universidades <i>Isaías Jorge Acata Águila</i>	75
El principio de la exigencia en la rendición de cuentas. Un derecho de los derechos ciudadanos <i>Esteban Ángeles Cerón</i>	79
La interdependencia del derecho de acceso a la información pública a la luz de las reformas en derechos humanos en México <i>Uriel Pineda Quinteros</i>	85
La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales <i>Amado Jiménez García</i>	91
Derechos humanos y su nueva reforma constitucional al artículo primero <i>Juan Sánchez Arellano</i>	95
JUSTICIA Y LEGALIDAD	99
Relatoría de la conferencia magistral y mesa de debate: Justicia y legalidad <i>Mónica M. Cruz Espinosa</i>	101

MESA DE REFLEXIÓN: JUSTICIA Y LEGALIDAD	107
Relatoría	109
<i>Fernando Francisco Cárdenas Oropeza</i>	
La ciberjusticia	119
<i>Marco Antonio Gabriel González Alegría</i>	
El <i>amicus curiae</i> frente al actual panorama socio-jurídico-político mexicano: una herramienta en tanto garante de los derechos humanos	123
<i>Adalberto López Carballo</i>	
<i>Transfiguración agendaria: de letra muerta a Estado de derecho y bien común</i>	125
<i>Rafael Andrés Nieto Göller</i>	
Apuntes para fraguar un tribunal autónomo garante de la rendición de cuentas en México	131
<i>Antonio Villarreal Pinzón</i>	
Rendición de cuentas horizontal en la fiscalización en materia electoral	135
<i>José Alfredo Cristalinas Kaulitz</i>	
La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente	139
<i>Verónica Pérez Romo</i>	
Cultura de la legalidad. La participación ciudadana en la transparencia	145
<i>Norma Estela Pimentel Méndez</i>	
Metros cuadrados transparentes	149
<i>Manuel Jaziel Silva Coache</i>	

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	151
Relatoría de la conferencia magistral y mesa de debate: Transparencia y rendición de cuentas	153
<i>José Luis Gutiérrez Espíndola</i>	
MESA DE REFLEXIÓN: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	159
Relatoría	161
<i>Román Toledo Robles</i>	
Caminos para la independencia y la autonomía de los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública	175
<i>Claudia Alonso Pesado</i>	
La transparencia en la protección de los datos personales	181
<i>Bruno Lauro Costantini García</i>	
Las obligaciones de transparencia en el estado de Coahuila en relación con la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila	185
<i>Luis González Briseño</i>	
Honestidad como modo de vida	191
<i>Jorge Gutiérrez Reynaga</i>	
Rendición de cuentas: transparencia, acceso a la información y gobernabilidad	195
<i>Mucio Israel Hernández Guerrero</i>	
Transparencia y equidad de género	197
<i>Elsa Bibiana Peralta Hernández</i>	

El compromiso de los organismos públicos autónomos con la transparencia y la rendición de cuentas <i>Mayra Romero Gaytán</i>	205
Organismos públicos y rendición de cuentas hacia un gobierno abierto <i>Luis Fernando Sánchez Nava</i>	209
Gobierno abierto y rendición de cuentas, compromiso de todos <i>Jesús Homero Flores Mier</i>	213
La transparencia y el acceso a la información pública como derecho fundamental <i>Sergio Antonio Moncayo González</i>	217
Transparencia en la armonización contable <i>Cornelio Rico Arvizu</i>	223
Implementación del Sistema Integral de Administración en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal <i>Rodolfo Torres Velázquez</i>	229
La inclusión de la afirmativa ficta en la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Puebla <i>Miriam Carrillo Ruiz</i>	231
PANEL MAGISTRAL	233
Relatoría del panel magistral: La transición gubernamental <i>Mauricio Farah Gebara</i>	235
Dimensiones y desafíos de los comicios presidenciales a través del ejercicio de los derechos ciudadanos <i>Leonardo Valdés Zurita</i>	239

ANEXOS	249
Acuerdos de Puebla	251
Programa interno	255

Presentación

*Luis González Placencia**

Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es motivo de orgullo presentar las memorias del Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, debido a que ha sido un esfuerzo desde hace más de ocho años impulsado, primero, con los organismos públicos autónomos (OPA) de la ciudad de México y con diversas comisiones estatales de derechos humanos, para posteriormente sumarse otros OPA locales y federales donde la participación de los órganos garantes del acceso a la información pública y la protección de datos personales ha sido fundamental.

Es así que ahora la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM) está constituida por instituciones cuya finalidad principal es fortalecer el Estado democrático de derecho, a través del desempeño de sus distintos encargos en temas relacionados con derechos humanos; transparencia y acceso a la información; asuntos electorales; legislativos; fiscalización y control; administración pública estatal y municipal; justicia y de lo contencioso administrativo; conciliación y arbitraje; partidos políticos, y la formación universitaria.

Todos los OPA tienen que ver con los derechos fundamentales y en el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se generan nuevas obligaciones para el Estado mexicano, las cuales deberán ser tomadas en cuenta en la configuración de las agendas local y nacional, en el contexto del cambio de gobierno. Hay temas en el debate público que generan percepciones y posiciones encontradas, que oponen, por ejemplo, la seguridad pública a los derechos fundamentales; las prácticas tradicionales de opacidad y secrecía a la transparencia y a la rendición de cuentas, y ésta es una oportunidad para que desde los propios OPA se pueda definir este

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

nuevo marco de exigencias, obligaciones y de derechos que tendrá la ciudadanía en el país.

No obstante ser órganos de Estado, los OPA tienen una franca vocación ciudadana; por ello, este espacio es privilegiado para reforzar el carácter autónomo de estos organismos y también para recordar que éstos son el vínculo más cercano con una ciudadanía ávida de recuperar la confianza en las instituciones.

De manera coyuntural, este séptimo congreso fue realizado en un momento de transición gubernamental tanto a nivel federal como local y bajo el contexto de una de las reformas más importantes a la Constitución de 1917: la reforma en derechos humanos ocurrida en el verano de 2011. Ello implica decisiones trascendentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el actuar gubernamental, y anuncia una época distinta en el ejercicio de los derechos fundamentales. Es entonces que los ejes de reflexión abordados el 3 y el 4 de mayo de 2012 versaron sobre tres ejes fundamentales: *Derechos humanos*, *Justicia y legalidad*, y *Transparencia y rendición de cuentas*. De ahí la importancia de los temas debatidos durante el congreso celebrado en la ciudad de Puebla, de cuyas reflexiones hoy se da cuenta, pues las discusiones, los consensos y las inquietudes aquí vertidos, podrán abonar al fortalecimiento de estos organismos públicos al servicio de la ciudadanía, ya que no se puede soslayar el valor que tienen éstos en la configuración de la democracia que requiere el país.

Agradecemos a todas y todos los que participaron en este congreso con sus reflexiones, ponencias, ensayos y conferencias magistrales, así como a las instituciones convocantes, muy especialmente a la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla por toda su labor en la convocatoria y realización de este Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.

Relatoría general

Rosa María Cruz Lesbros*

El Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos tuvo lugar en el Complejo Cultural Universitario de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) los días 3 y 4 de mayo de 2012. El Congreso tuvo como objetivo generar un espacio de reflexión, análisis y discusión en torno al papel que juegan los organismos públicos autónomos (OPA) en el contexto de la transición gubernamental de 2012, teniendo como tema *La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales desde la perspectiva del mandato de los OPA*.

Asistieron más de quinientas personas (con registro de 29 entidades federativas), provenientes de diversas instituciones públicas federales y estatales, así como de instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil, interesadas en la defensa de los derechos humanos, el derecho a la información y el derecho a la justicia.

Para dar inicio a los trabajos, el rector de la BUAP, Enrique Agüera Ibáñez, dio la bienvenida a las y los participantes y apuntó que, sin duda, el país requiere de la interlocución de los OPA, ya que representan los intereses de la sociedad, sobre todo en temas como los derechos fundamentales de las personas.

En la ceremonia inaugural cada quien en su intervención mencionó lo siguiente: Luis González Placencia, presidente de la CDHDF, refirió que ante el momento de transición política y gubernamental por el que actualmente atraviesa México, los OPA deben ser el vínculo con la ciudadanía para que ésta recupere la confianza en las instituciones; Blanca Lilia Ibarra Cadena, comisionada presidenta de la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección

* Contralora interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

de Datos Personales del Estado de Puebla (CAIP), afirmó que vivir en democracia requiere de instituciones sólidas, confiables y cuya función genere expectativas de justicia, legalidad y certidumbre social, por ello la labor de los OPA es determinante para supervisar la actividad gubernamental y vigilar el desempeño de las instituciones democráticas; Miguel Ángel Castillo Martínez, consejero presidente del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (Inaip), indicó que en el marco del proceso electoral federal y local, los organismos públicos autónomos están llamados a ser el puente eficiente entre gobierno y la sociedad; en ese sentido, Mauricio Farah Gebara, secretario general del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), señaló que cualquier amenaza o debilitamiento de estos organismos implica también una amenaza a la ciudadanía y a la democracia.

En su oportunidad, Eduardo Rivera Pérez, presidente municipal de Puebla agradeció la asistencia a las y los integrantes de los OPA de distintos lugares de la república, en el marco del 150 aniversario de la Batalla del 5 de mayo en la entidad, y aseveró que no se puede entender el México democrático de hoy sin estas instituciones a quienes, dijo, no se les puede ver como enemigas, sino como aliadas. En la ceremonia de inauguración también acompañaron la presidenta de la Comisión de Transparencia del Congreso de Puebla, Josefina Buxadé Castelán; el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Puebla, David López Muñoz; y el doctor Fernando Manzanilla Prieto, secretario general de Gobierno en representación del gobernador del estado de Puebla, Rafael Moreno Valle, quien reconoció que los OPA tienen como propósito fundamental la rendición de cuentas y su labor coadyuva a lograr la eficiencia en el ejercicio gubernamental y a gestar una mejora en los servicios que se brindan a la ciudadanía.

La conferencia inaugural fue dictada por Fernando Gómez Mont, miembro del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) quien expresó que las palabras claves de la reflexión debían ser *democracia, derechos fundamentales y los presupuestos necesarios para la integridad del Estado y de las instituciones*. En este sentido refirió que la transición política en México en la últimas décadas ha venido transitando de un régimen basado en la discrecionalidad a uno donde el poder debe ejercerse bajo normas escritas y mediante cauces institucionales previsibles, y en esa reflexión se

debe tener cuidado de no construir pasados míticos que no permitan analizar los retos presentes y los compromisos futuros.

Agregó que hoy estamos convocados a hacer un ejercicio responsable de nuestras libertades y consolidar un sistema de derechos fundamentales y que la democracia, en ese sentido, es la participación en la conformación de los poderes públicos de todas y todos que tengan la capacidad de tomar decisiones inteligentes en beneficio de la sociedad. Concluyó aseverando que los órganos autónomos son necesidades democráticas que hemos construido para subsanar las deficiencias y los riesgos de la democracia representativa, porque a través de la experiencia de la crisis del Estado liberal democrático, asumimos la necesidad de contener esta democracia representativa bajo ciertos principios éticos con mecanismos eficientes para someter al poder público a normas que garanticen la razonable convivencia; por ello, defender la autonomía de este tipo de organismos es un exigencia ética para preservar las condiciones donde podamos reclamar una verdadera soberanía y que la autonomía implique no sólo un espacio dialéctico, sino un espacio didáctico para la sociedad.

La dinámica de trabajo del Séptimo Congreso de Organismos Públicos Autónomos consistió en la presentación de una conferencia magistral y una mesa de debate para cada uno de los ejes temáticos abordados en el evento, mismos que colocaron los asuntos para su revisión y análisis, acordes con la integración de las mesas simultáneas de reflexión:

- Mesa I: Derechos humanos.
- Mesa II: Justicia y legalidad.
- Mesa III: Transparencia y rendición de cuentas.

En el panel de Derechos humanos, moderado por Luis González Placencia, se abordó la reforma constitucional en materia de derechos humanos del verano de 2011 y se contó con las reflexiones de José Luis Caballero Ochoa y Mireille Rocatti Velázquez. El segundo panel fue moderado por Ricardo Raphael, donde Emilio Álvarez Icaza, Santiago Corcuera Cabezut y Luis Raúl González Pérez debatieron sobre el tema de justicia y legalidad en el marco de la transición gubernamental. El último panel, moderado por Blanca Lilia Ibarra Cadena, abordó el tema de rendición de cuentas, en el que

opinaron Clara Jusidman Rapoport, Arturo González de Aragón y Armando Plata Sandoval.

Se contó con dos espacios (uno el jueves y otro el viernes) para desarrollar mesas de reflexión donde fueron presentadas siete ponencias con el tema de Derechos Humanos, ocho en la mesa de Justicia y Legalidad y 12 en la mesa de Transparencia y Rendición de Cuentas. En estas mesas actuaron como moderadores, para el día jueves: Ángel Rafael Díaz Ortiz, Antonio Oropeza Barbosa y Oscar Guerra Ford, y el viernes los facilitadores de las reflexiones fueron: Miguel Castillo Martínez, Jorge Sánchez Morales y Aurora Virginia Parada Salomón. Para cerrar el congreso, Jaqueline Peschard Mariscal tuvo a cargo la conducción del panel magistral donde Jorge Alcocer Villanueva, Leonardo Curzio, Juan Ramón de la Fuente y Leonardo Valdés Zurita expusieron sus puntos de vista sobre la transición gubernamental.

Para cada una de las conferencias y paneles magistrales así como para las mesas simultáneas de reflexión se contó con un moderador que dirigió la discusión, reflexión y análisis de los temas abordados. En total durante los dos días del congreso se dictaron una conferencia inaugural y cuatro conferencias magistrales, se contó con 12 panelistas y se presentaron 27 trabajos en las mesas simultáneas de reflexión. De igual forma, los paneles y mesas contaron con relatoras y relatores, cuyo trabajo fue fundamental para el rescate de las ideas, reflexiones y opiniones, las cuales han sido retomadas para la elaboración de estas memorias. Adicionalmente, se incluyeron trabajos que, por falta de tiempo, no fue posible su presentación en el congreso pero se considera que enriquecen los ejes temáticos abordados.

En términos generales los temas abordados en las distintas mesas de trabajo fueron la justicia, el futuro de los derechos humanos, y la rendición de cuentas. Es entonces que estos espacios de reflexión ayudan a posicionar a los organismos públicos autónomos en lo referente a la defensa de las y los ciudadanos, fortaleciendo la cultura de la legalidad y de la cultura democrática de México. Este séptimo congreso tuvo como relevante el debate en un marco de coyuntura electoral que implica el ejercicio de un derecho fundamental que es el derecho a elegir a nuestras y nuestros representantes y gobernantes, así como en un cambio fundamental derivado de la reforma de derechos humanos. Al respecto, Miguel Carbonell Sánchez en su conferencia magistral, señaló que en relación con los

derechos humanos es obligación del Estado mexicano promover, respetar, proteger y garantizar; y el reto de los OPA es darle contenido a esta expresión.

Antes de clausurar el congreso en reunión plenaria se leyeron y aprobaron los Acuerdos de Puebla que reflejan las conclusiones a las que se llegaron en los dos días de debate y que se anexan a la presente memoria. Por otro lado, Flor de María López, consejera presidenta del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental, Víctor Austria Mercado, en representación de Raúl Arroyo, presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Esteban Ángeles Cerón, presidente del Consejo Consultivo, todos del estado de Hidalgo, comunicaron a los asistentes que los OPA de dicha entidad están listos para recibirlos en 2013 para la realización del octavo congreso, haciendo énfasis en que estos organismos están llamados a ser corresponsables del desarrollo político y social del país. Por último, Javier Fregoso Sánchez, comisionado de la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (CAIP), agradeció la confianza brindada a la entidad para la realización del séptimo congreso del que hoy se da cuenta, haciendo énfasis en el mosaico de organismos a nivel federal y estatal participantes, y reconoció también la presencia de funcionarias, funcionarios, estudiantes, investigadoras, investigadores y ciudadanía en general que estuvieron presentes en las mesas de reflexión.

Antecedentes

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

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

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

Cuarto congreso	Ciudad de México	24,25 y 26 de junio de 2009
El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia	26 entidades federativas	477 asistentes
Convocantes: Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Comisión de Derechos Humanos de Guerrero (CDHG). Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF). Gobierno del Distrito Federal. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF). Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA). Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF). Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF). Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF). Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).		

Quinto congreso	Aguascalientes	5 y 6 de agosto de 2010
Autonomía e información pública	22 entidades federativas	233 asistentes
Convocantes: Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (CDDHG). Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo (CDHEH). Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CDHSLP). Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Gobierno del Estado de Aguascalientes. Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF). Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes (ITEA). Instituto Electoral Estatal de Aguascalientes (IEEA). Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF). Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF). Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF).		

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 (ALDF). Ayuntamiento de Mérida. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (CDDHG). Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo (CDHEH). Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF). Gobierno del Estado de Yucatán. Instituto lectoral del Distrito Federal (IEDF). Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (Inaip) Instituto de Información Pública del Distrito Federal (Info-DF). Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana de Yucatán. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF). 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 (ALDF). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Comisión para el Acceso a la Información Pública (CAIP). Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF). Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CEDHSLP). Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo (CDHEH). Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip). Gobierno del Municipio de Puebla. Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEE). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI). Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF). Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (Inaip). Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Universidad Autónoma de Yucatán (UADY). Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).</p>		



DERECHOS HUMANOS

Relatoría de la conferencia magistral y mesa de debate:

Derechos humanos

*Mario Alfredo Hernández Sánchez**

Las intervenciones en este panel giraron en torno a una idea común: la importancia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos para dotar a los organismos públicos autónomos (OPA) de mejores herramientas y de funciones más afinadas para la defensa y promoción de los derechos humanos, como una forma de incidir positivamente en el aumento del rendimiento social de nuestras instituciones democráticas. Es decir, se reconoce constitucionalmente la idea de que el paradigma de los derechos humanos –cuyos contornos están definidos por instrumentos internacionales– es la vía para elevar la calidad de vida de las personas y restaurar la confianza ciudadana en las instituciones.

Esta reforma es resultado, por una parte, de la exigencia ciudadana de dar rango constitucional a las protecciones legales y libertades ciudadanas que configuran el paradigma de los derechos humanos como freno a las interferencias arbitrarias de la autoridad y de terceras personas en relación con la autonomía individual; y, por otra parte, la reforma es producto de un proceso de diálogo, debate y consenso entre las y los representantes de los partidos políticos, para hacer realidad esta exigencia largamente postergada.

Si bien una reforma constitucional no implica de manera automática el aumento del rendimiento social de nuestras instituciones democráticas en armonía con la garantía universal de derechos humanos, quienes participaron en el panel magistral coincidieron en señalar que era necesaria para ofrecer diversas posibilidades de protección más amplias para todas las personas. Esta reforma en sí misma no significa que se plasme una realidad social de respeto

* Asesor de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

irrestringido a los derechos humanos, sino la enunciación de los fundamentos para lograr un real acceso de todos y todas a las oportunidades y los derechos a los que aspiramos.

En su intervención, Miguel Carbonell, profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señaló que la referida reforma constitucional es breve en su contenido, pero profunda en sus consecuencias. La reforma modifica el artículo 1º para dar rango constitucional a los tratados internacionales, lo que en el caso de los OPA significa que se erosiona la distinción entre derecho interno y derecho internacional.

El derecho internacional ya es parte de la Constitución como consecuencia de la reforma, por lo tanto, los OPA tendrán que considerar los tratados internacionales como fuente de acción. En el mismo sentido, las observaciones o recomendaciones generales que dictan los comités de vigilancia y seguimiento de los tratados internacionales, particularmente los de Naciones Unidas, son fuente de interpretación normativa y de concreción de los principios del derecho abstracto. La jurisprudencia internacional, en particular de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se vuelve obligatoria y sin restricciones para el Estado mexicano.

Carbonell afirmó también que la responsabilidad del Estado es unitaria: una mala actuación de la Procuraduría General de la República, por ejemplo, pone en crisis la credibilidad del sistema completo. Por eso todas las normas de derechos humanos tendrán que ser revisadas y armonizadas a la luz de la Constitución y de los derechos humanos. Este bloque normativo complejo impregna el marco en que operan –y favorecen– los OPA. No se trata de interpretar la Constitución a la luz de la ley, sino al revés: interpretar la ley a la luz de la Constitución. Así, en vista de la reforma de 2011, también se borran las distinciones entre derecho público y derecho civil: los tratados tienen implicaciones para todo tipo de leyes, incluidas las mercantiles. El principio *pro persona* obliga a los funcionarios de los OPA a elegir la normatividad que mejor proteja los derechos de las personas, que extienda su titularidad y el rango de acción.

Por su parte, Mireille Roccatti, profesora investigadora del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, señaló que la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 contribuye a evidenciar el falso carácter de la disyuntiva que

separa la vía de protección a los derechos de la vía del logro de seguridad y paz social. La reforma nos muestra una nueva cara del texto constitucional, al colocar los derechos humanos por encima de cualquier interés público del Estado o de los particulares. En este sentido, Roccatti confirmó lo señalado por Carbonell: la reforma al artículo 1º constitucional convierte los derechos humanos en parte primordial de todo el cuerpo constitucional, tanto los que incluye la Constitución como los que se derivan de los tratados internacionales. Así será posible superar la idea de que México ratifica un número importante de tratados, pero garantiza pocos, y mucho menos los concreta. Esto se hizo evidente en la nula presencia de la temática de derechos humanos en las plataformas electorales de las campañas presidenciales de 2012, lo que implica que el asunto no se concibe como eje articulador de la práctica política. Cuestiones relacionadas de manera fundamental con los derechos humanos –como la ecología–, no se consideran como interdependientes de otros derechos ni tampoco como promotores de la autonomía y la calidad de vida ciudadanas.

La autoridad tiene la obligación de hacer realidad los derechos humanos. No obstante, señaló Roccatti, el Poder Judicial es la única instancia de gobierno que se ha preocupado por conocer y hacer descender al ámbito del ejercicio cotidiano estos derechos, consciente de su responsabilidad como intérprete del alcance de los tratados internacionales en el ámbito federal.

En los últimos años hemos vivido un gran retroceso en el respeto a los derechos humanos ante problemas generalizados, como la inseguridad y la violencia. Por esta razón, las autoridades justifican el abuso en el ejercicio del poder para garantizar seguridad, y por ello también se acepta de manera acrítica el principio de presunción de inocencia, aunque no se materializa.

En su turno, José Luis Caballero, profesor investigador de la Universidad Iberoamericana, destacó la novedad y riqueza de la referida reforma, tanto para renovar la cultura política como para proporcionar herramientas ciudadanas que permitan la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos. La reforma estipula que todos los operadores jurídicos implicados en la defensa y promoción de los derechos humanos apliquen siempre el principio de interpretación con perspectiva de derechos humanos y el control de convencionalidad. Así, todos los operadores jurídicos están obligados a interpre-

tar la acción pública a la luz de los derechos humanos y extenderla para beneficiar a las personas.

Caballero señaló que, a partir de ahora, los tratados internacionales forman parte del texto constitucional de manera plena. Esto significa que no hay sede determinada para la aplicación de los referidos tratados –federal o local– ni entidades con mayor visibilidad o responsabilidad para la tutela de los derechos humanos. La reforma implica a todos los niveles y ámbitos de gobierno. En este sentido, varias decisiones recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre temas polémicos que implican derechos humanos –como los matrimonios entre personas del mismo sexo o la interrupción legal y segura del embarazo– han reafirmado el carácter progresista e igualitario del texto constitucional, mismo que se hace explícito a partir de la reforma constitucional de 2012.

Para Caballero, lo que se ha integrado a la Constitución con la referida reforma es un sistema de interpretación que permite construir protecciones progresistas en función de los derechos humanos. La tarea ahora es encontrar rutas para argumentar favorablemente respecto al contenido normativo que incluye a la Constitución, los tratados internacionales y la jurisprudencia. En este sentido, y a contracorriente de la destacada labor de la Corte en cuanto a proteger la perspectiva de derechos humanos en el texto constitucional, debe señalarse una falencia en esta materia: la Corte ha desconocido en casos recientes la jurisprudencia de casos que, en el ámbito internacional, no implican a México (por ejemplo, fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de gobiernos distintos).

Lo que la reforma constitucional en materia de derechos humanos ratifica es que la acción de los operadores jurídicos tiene que ampliarse de acuerdo con las obligaciones en materia de derechos humanos derivadas de los tratados. Así, por ejemplo, el fallo de la Corte Interamericana de 2012 a propósito del *Caso Karen Atala e Hijas vs. el Estado Chileno*, que sistematiza los estándares de no discriminación por orientación sexual e identidad de género para el sistema interamericano, no sólo obliga al referido gobierno sudamericano, sino que también genera jurisprudencia de cumplimiento obligatorio para el Estado mexicano. Caballero señaló asimismo que la reforma constitucional en materia de derechos humanos coloca el mencionado principio como herramienta heurística para

interpretar y solucionar escenarios de posible colisión de derechos. Así, todos los operadores jurídicos son responsables de la administración de este principio y de hacer interpretaciones extensivas que cimenten puntos de vista progresistas.

Caballero indicó que no tenemos una cultura política que implique el sentido de apropiación y emancipación que representan los derechos humanos para todos y todas. Siempre se les supone como contrapunteados y no se flexibilizan en función de su interdependencia. Por eso en nuestra cultura política los derechos de las víctimas se consideran como opuestos a los de las personas ofensoras.

Finalmente, Luis González Placencia, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quien condujo el debate entre las tres personas ponentes, señaló un par de conclusiones provisionales. Primera: es imprescindible contribuir a la difusión y socialización de los contenidos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de manera que los OPA se constituyan en instancias de intermediación entre una ciudadanía consciente y los recursos jurídicos y políticos renovados de los que ahora disponen para hacer justiciables y exigibles sus derechos, así como también en entes de vanguardia en lo que se refiere a la incorporación de estos estándares a la práctica diaria y a la revisión de la forma en que otros entes públicos realizan esta tarea. Segunda: es importante afianzar el concepto *seguridad humana* para hacer conscientes tanto a autoridades como a ciudadanía de que un combate frontal al crimen organizado no implica la anulación de derechos y libertades ciudadanas ni la generalización del Estado de excepción, y además se debe mostrar siempre que los derechos no se contraponen, que son interdependiente e integrales y, por lo tanto, que no hay oposición entre ellos, sino una relación de complementariedad entre los derechos de las víctimas y los derechos de los infractores de la ley en el marco del Estado de derecho.

Conferencia magistral
La interpretación de los derechos humanos
y las obligaciones de las autoridades

*Miguel Carbonell Sánchez**

Introducción

A partir de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011, contamos en México con un renovado marco jurídico de protección de los derechos humanos. Se trata de un avance sustantivo, en cuya aplicación deben participar todas las autoridades del Estado, según lo señala ahora el nuevo texto del artículo 1° constitucional.

En las páginas que siguen se expondrán los principios de la interpretación conforme y *pro persona*, los cuales deben ser observados al realizar cualquier aplicación de normas que contengan derechos humanos, con independencia de la autoridad que lleve a cabo la aplicación. Por otra parte, se expondrán también el alcance y las implicaciones de las obligaciones que señala el renovado texto constitucional para las autoridades, de modo que se comprendan y apliquen mejor en el desarrollo de las tareas concernientes a la protección y tutela de los derechos humanos en México.

Interpretación conforme y principio pro persona

El artículo 1° constitucional recoge la figura “interpretación conforme”,¹ al señalar que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sean) deberán interpretarse a la luz

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y consejero de la CDHDF.

¹ En general, sobre este tipo de interpretación, véase Marina Gascón Abellán, “Interpretación conforme (con la Constitución)”, en VV. AA., *Diccionario de derecho constitucional*, t. II, 3ª ed., México, Porrúa/UNAM, 2009, pp. 796-801.

de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrado no sólo por la Carta Magna, sino también por los propios tratados internacionales), desde el cual deberá interpretarse el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.²

Una disposición parecida se encuentra en el artículo 10.2 de la Constitución española que establece lo siguiente: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.³

Aunque la llamada “interpretación conforme” es algo que se desprende de la posición que guarda la Constitución dentro del ordenamiento y de su carácter normativo, no está de más hacerlo explícito, sobre todo teniendo en cuenta lo poco que han usado nuestros jueces esta técnica interpretativa.⁴

La idea de la “interpretación conforme” ya se encuentra recogida en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, cuyos artículos 6° y 7° establecen:

ARTÍCULO 6°. La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades federales, será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en materia de discriminación de los que México sea parte, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable.

² José Luis Caballero Ochoa, “La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona*, artículo 1°, segundo párrafo, de la Constitución”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos; un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, UNAM/Porrúa, 2012, pp. 103 y ss.

³ Los alcances y la interpretación de ese precepto se analizan en Alejandro Saiz Arnaiz, *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, CGPJ, 1999. Véase también el artículo 16.2 de la Constitución portuguesa de 1976.

⁴ Véase al respecto el muy documentado y profundo texto de Eduardo Ferrer MacGregor, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en M. Carbonell y P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos*, op. cit., pp. 339 y ss.

ARTÍCULO 7°. Para los efectos del artículo anterior, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias.

Además de la interpretación conforme, la reforma de junio de 2011 incorpora también en el párrafo segundo del artículo 1° constitucional el principio de interpretación *pro personae*, muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de esos derechos. Este principio supone que, cuando haya distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir la que mejor proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.

Para decirlo en otras palabras, podemos afirmar que el principio *pro personae* tiene dos variantes principales:

- a) Preferencia interpretativa, según la cual el intérprete ha de preferir, entre todas las interpretaciones válidas disponibles para resolver un caso concreto, la que más optimice un derecho fundamental (y que se plasma en los subprincipios de *favor libertatis*, de protección a las víctimas o *favor debilis*, de prohibición de aplicación por analogía de normas restrictivas de derechos, de *in dubio pro operario*, de *in dubio pro reo*, de *in dubio pro actione*, etc.). Se debe entender que una interpretación “optimiza” más un derecho fundamental cuando amplía el ámbito de los sujetos protegidos por el derecho o cuando amplía el perímetro material protegido por el derecho (el perímetro material equivale al ámbito de la realidad que el derecho regula).
- b) Preferencia de normas, de acuerdo con la cual el intérprete, si puede aplicar más de una norma al caso concreto, deberá preferir la más favorable a la persona, con independencia del lugar que ocupe en la jerarquía normativa. La preferencia de normas más favorables, ahora prevista por nuestro artículo 1° constitucional tiene uno de sus antecedentes en el artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Obligaciones de las autoridades

A partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se señala, en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas.⁵

El párrafo tercero señala: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

En las siguientes páginas analizaremos los alcances de los cuatro tipos de obligaciones a las que se refiere este párrafo.

Vale la pena señalar algo obvio y sabido, pero que siempre es útil recordar: los derechos fundamentales suponen obligaciones precisas para las autoridades de los distintos niveles de gobierno y, en consecuencia, la división vertical de poderes (derivada de la estructuración de la república mexicana como Estado federal)⁶ no puede ser alegada como excusa para dejar de cumplir con esas obligaciones, lo cual está muy claro a partir del derecho internacional de los derechos humanos. Al respecto, el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) dispone, en la parte que nos interesa, lo siguiente:

1. Cuando se trate de un Estado Parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado Parte cumplirá todas

⁵ Miguel Carbonell, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1° de la Constitución mexicana”, en M. Carbonell y P. Salazar, *La reforma constitucional...*, op. cit., pp. 63 y ss.

⁶ Una explicación muy completa del significado del federalismo en México puede verse en José María Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, IJ-UNAM, 2008.

las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

El sentido del artículo 28 lo ha precisado en varias ocasiones tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Según estos órganos, la estructura federal de un Estado Parte no es obstáculo ni impedimento para dejar de cumplir con lo dispuesto por la Convención, que obliga al Estado como un todo.⁷

En el mismo sentido se puede citar al artículo 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, el cual con claridad señala: “Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”.

De lo expuesto se concluye, por lo tanto, que los derechos fundamentales obligan a todos los poderes del Estado, independientemente de la distribución competencial que se haga, la cual podrá asignar, además, a algunas autoridades, “deberes reforzados” respecto a ciertos derechos.

Queda claro, en consecuencia, que las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos corren a cargo de todos los poderes, incluso si se considera que algún nivel de gobierno tenga obligaciones reforzadas hacia ciertos derechos. A partir de tales deberes generales, se puede afirmar que las autoridades de todos los niveles de gobierno también tienen la obligación positiva de tomar todas las medidas pertinentes para tutelar y hacer eficaz un derecho.

En resumen: los derechos fundamentales generan obligaciones para las autoridades de todos los niveles de gobierno que, en cualquier circunstancia, deben observar lo que en cada caso señalan la

⁷ Un análisis detenido de este problema puede verse en Ariel E. Dulitzky, “La Convención Americana de Derechos Humanos y los Estados Federales: algunas reflexiones”, en VV. AA., *Defensa de la Constitución, garantismo y controles. Libro en reconocimiento al doctor Germán J. Bidart Campos*, Buenos Aires, Ediar, 2003, pp. 157 y ss.

Constitución y los tratados internacionales. Las obligaciones generales de las autoridades (señaladas a partir de ahora por el párrafo tercero del artículo 1º) estarán reforzadas, además, si un precepto constitucional distinto les asigna una competencia concreta.

Como se sabe, tradicionalmente se ha considerado que las obligaciones del Estado en materia de derechos fundamentales tienen tres niveles: respetar, proteger y cumplir o realizar.⁸

La obligación de respetar significa que el Estado –lo que incluye a todos sus organismos y agentes, sea cual fuere el nivel de gobierno en que se encuentren y sea cual sea la forma de organización administrativa que adopten– debe abstenerse de hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o que ponga en riesgo sus libertades y derechos; lo anterior incluye el respeto del Estado hacia el uso de los recursos disponibles para que los sujetos de los derechos, a su vez, los satisfagan por los medios que consideren más adecuados.

La obligación de proteger significa que el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales, lo que incluye mecanismos no sólo reactivos ante las violaciones (como sería la creación de procesos jurisdiccionales o sistemas de tutela administrativa), sino también esquemas de carácter preventivo que eviten que agentes privados se hagan del control de los recursos necesarios para la realización de un derecho.

Si una violación de derechos humanos es cometida por particulares, también se genera responsabilidad del Estado, incluso en el plano internacional, derivada precisamente del deber de protección al que nos acabamos de referir. La Corte Interamericana de Derechos Humanos así lo ha señalado en varias de sus sentencias.⁹

La obligación de cumplir o realizar (también llamada obligación de garantizar) significa que el Estado debe adoptar medidas activas, incluso acciones positivas en favor de grupos vulnerables, para que todos los sujetos de derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos aun cuando no puedan hacerlo por sí mismos.

⁸ Absjorn Eide, “Realización de los derechos económicos y sociales. Estrategia del nivel mínimo”, en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, núm. 43, Ginebra, diciembre de 1989, p. 48.

⁹ Véase el elenco que citan Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos*, México, Porrúa, 2011, p. 102, nota 8.

Respecto de la obligación de garantizar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en el caso Velázquez Rodríguez (Sentencia del 29 de julio de 1988), que:

implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (párrafos 166 y 167).

Las obligaciones de los poderes públicos en materia de derechos fundamentales que se acaban de describir genéricamente han sido detalladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General núm. 3, referida justamente a la índole de las obligaciones de los Estados, dictada en su quinto periodo de sesiones, en 1990.¹⁰

La mencionada Observación toma como punto de partida el texto del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece lo siguiente: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la

¹⁰ Véase Miguel Carbonell, Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, t. 1, 2ª ed., México, CNDH/Porrúa, 2003, pp. 497 y ss. Para complementar la lectura de la OG 3, debe verse la OG 31, aprobada el 29 de marzo de 2004 con el título “Naturaleza de la obligación general impuesta a los Estados Partes por el Pacto”. La OG 31 señala que sustituye a la OG 3, pero en realidad su contenido es muy limitado como para que, en efecto, la sustituya. Conviene leer ambas observaciones de manera conjunta.

cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Aunque en su conjunto es del máximo interés, del artículo transcrito conviene subrayar preliminarmente tres expresiones: *a)* todo Estado Parte “se compromete a tomar medidas [...] por todos los medios apropiados”; *b)* “hasta el máximo de los recursos de que disponga”; y *c)* “para lograr progresivamente”.

A partir del texto del artículo 2.1, el Comité afirma que el Pacto genera para los Estados Parte tanto obligaciones de *comportamiento* como obligaciones de *resultado*; es decir, no se trata de que los Estados deban solamente conducirse de cierta manera, sino también de que logren ciertos objetivos, que se propongan metas y las realicen.¹¹

Tomaremos como punto de partida para nuestro análisis el documento señalado, en el entendido de que lo que establece puede y debe ser aplicado a cualquier tipo de derecho y a toda modalidad de documento jurídico en que tales derechos estén plasmados. Si bien el Comité se refiere a los derechos sociales establecidos en el citado Pacto, considero que el rigor con que fue redactada la Observación General núm. 3 la convierte en un instrumento de comprensión de los derechos verdaderamente útil para analizar la reforma constitucional mexicana de 2011.

En primer lugar, los Estados deben garantizar el goce de los derechos fundamentales sin discriminación alguna.¹² Esta obligación es inmediata y no puede estar sujeta a ningún tipo de limitación u obstáculo (párrafo 1 de la Observación General núm. 3).

En segundo término, los Estados deben “adoptar medidas apropiadas”; esta obligación debe ser cumplida dentro de un plazo razonablemente corto, con independencia de que la plena realización de todos los derechos lleve un tiempo más prolongado (párrafo 2).

¹¹ Absjorn Eide, “Realización de los derechos económicos y sociales...”, *op. cit.*, p. 48.

¹² En este tema México ha tenido algunos avances notables, al menos en el plano legislativo. Véase, por ejemplo, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003, así como la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de febrero de 2011.

Sobre esta obligación, Courtis y Abramovich señalan que no es declamativa: “Significa que el Estado tiene marcado un claro rumbo y debe comenzar a ‘dar pasos’, que sus pasos deben apuntar hacia la meta establecida y debe marchar hacia esa meta tan rápido como lo sea posible. En todo caso le corresponderá justificar por qué no ha marchado, por qué ha ido hacia otro lado o retrocedido, o por qué no ha marchado más rápido”.¹³

Entre las primeras medidas que deberán tomarse están las de carácter legislativo, lo cual supone fundamentalmente dos cuestiones: la primera consiste en recoger en el ordenamiento jurídico interno todos los derechos que establece el Pacto, de forma que no quede duda sobre su vigencia dentro del territorio del Estado Parte; la segunda radica en adecuar el ordenamiento interno para el efecto de eliminar cualquier norma contraria a esos derechos o que pueda suponer un obstáculo para su completa realización.

Hay que enfatizar que la legislación nacional no sólo *no debe ser contradictoria* con los instrumentos jurídicos internacionales, sino que debe contener las disposiciones necesarias para que estas normas sean completamente aplicables por las autoridades locales.

El Comité subraya que, en el caso de varios derechos, la existencia de legislación interna es indispensable (párrafo 3). En otra de sus observaciones generales, el Comité señala que “los Estados deben modificar el ordenamiento jurídico interno en la medida necesaria para dar efectividad a las obligaciones dimanantes de los tratados en los que sean Parte”.¹⁴

Esto nos lleva al muy debatido y analizado tema de la “armonización legislativa”, es decir, al deber de la federación y de las entidades federativas de hacer compatible lo que expresan las normas internas respecto de lo que señalan los tratados internacionales. A partir de lo que se ha mencionado, podemos afirmar que los poderes legislativos, en términos de lo que señala el nuevo párrafo tercero del

¹³ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2004, pp. 79-80.

¹⁴ Se trata de la Observación General núm. 9, relativa a la aplicación interna del Pacto, dictada durante el 19º periodo de sesiones, en 1998; la cita está en el párrafo 3; esta Observación General es importante porque viene a complementar y, en ciertos aspectos, incluso a detallar el contenido de la Observación General núm. 3. La número 9 se puede consultar en Miguel Carbonell, Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos...*, op. cit., pp. 550 y ss.

artículo 1º constitucional, también están obligados a hacer su parte en la tarea de garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales, generando el marco normativo para que ésta sea posible. Y eso incluye a todos los poderes legislativos, tanto al federal como al de las entidades federativas (e incluso a los municipios a través del ejercicio de las facultades de creación de reglamentos).

Otra medida que los Estados Parte pueden acometer de inmediato es la de realizar un “diagnóstico” de la situación que guardan cada uno de los derechos fundamentales protegidos por el Pacto. A partir de ese diagnóstico, los Estados deben elaborar una estrategia nacional para el desarrollo, promoción y protección de los derechos.¹⁵ Entre los objetivos del diagnóstico deben estar: determinar la proporción de ciudadanos que no disfrutaban de un derecho específico e identificar los sectores de la población que podrían ser vulnerables o desaventajados para su disfrute.¹⁶

El diagnóstico debe ofrecer instrumentos de medición que sirvan tanto al Estado como al Comité para calcular concretamente si se ha avanzado o no en la consecución de un derecho específico. Los instrumentos de medición se determinan sobre una base y unos criterios nacionales, lo cual sirve para poner a salvo la gran variedad de contextos económicos y sociales, objetivo que no se lograría con un solo nivel de medición establecido internacionalmente. En contra de esta consideración, se ha dicho que con ella se podrían vaciar de contenido muchos mandatos sustantivos del Pacto.¹⁷ En realidad, quizá lo mejor sería que la determinación nacional se ajustara dentro de ciertos parámetros, de manera que no se deje a la completa discrecionalidad de los Estados. Como quiera que sea, el Comité ha sostenido que “los medios utilizados deben ser apropiados en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones por el Estado Parte”.¹⁸

¹⁵ Un ejemplo de la manera en que lo anterior se lleva a cabo en el plano legislativo puede verse en la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de mayo de 2011.

¹⁶ En este sentido, véase Matthew Craven, *The international covenant on economic, social and cultural rights. A perspective on its development*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 117.

¹⁷ Matthew Craven, *op. cit.*, p. 119.

¹⁸ Observación General núm. 9, párrafo 5.

Junto con las medidas legislativas y de diagnóstico, en virtud del mandato de utilizar “todos los medios apropiados”, deben adoptarse también previsiones de carácter administrativo, judicial, económico, social y educativo.

En principio, cada Estado Parte –considerando sus propias circunstancias y la relación de todos los derechos protegidos– debe determinar por sí mismo las medidas más apropiadas que adoptará para cumplir con las obligaciones del Pacto. Sin embargo, la “propiedad” de las medidas puede no resultar evidente a primera vista, por lo cual los Estados deben informar claramente al Comité, en términos del artículo 16 del propio Pacto, por qué consideran que las medidas adoptadas son las más pertinentes en vista de las circunstancias (párrafo 4).

Aparte de las medidas que ya se han comentado, el Comité considera concretamente que una medida apropiada consiste en el ofrecimiento de recursos judiciales para proteger los derechos, de manera que todos puedan estimarse como justiciables (párrafo 5). En la Observación General núm. 9, el Comité ha explorado con mayor detenimiento esta obligación de los Estados Parte, la cual empata con la de “garantizar” la obligación a la que se refiere el nuevo párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución mexicana.

En esta Observación el Comité reconoce que no se trata solamente de crear recursos judiciales, sino de implementar un concepto más amplio al que denomina “recursos legales”, entre los cuales se encuentran también los judiciales, pero no son los únicos, ya que el Comité reconoce que los recursos administrativos “en muchos casos son adecuados”, ya que “quienes viven bajo la jurisdicción de un Estado Parte tienen la expectativa legítima de que, sobre la base del principio de buena fe, todas las autoridades administrativas, al adoptar decisiones, tendrán en cuenta las disposiciones del Pacto”. Los recursos administrativos, no obstante, deben reunir ciertas características, como ser accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces; en cualquier caso, debe existir la posibilidad de plantear una apelación judicial contra todo proceso administrativo (OG núm. 9, párrafo 9).

El Comité distingue entre el concepto “justiciabilidad de los derechos” y el de “aplicabilidad inmediata”. El primero se refiere a las cuestiones que pueden o deben resolver los tribunales; a lo anterior hay que agregar que la justiciabilidad también significa que los individuos y los grupos tengan la posibilidad de acudir ante esos

mismos tribunales, lo cual es una precondition para luego estar en aptitud de determinar el ámbito en que la decisión judicial es pertinente. Para el Comité, la aplicabilidad inmediata de un derecho significa que ese derecho permite que los tribunales lo apliquen sin mayor disquisición. El Comité señala que todos los derechos reconocidos en el Pacto tienen, al menos en algún aspecto, dimensiones significativas que puedan ser llevadas ante los tribunales, es decir, dimensiones de justiciabilidad (OG núm. 9, párrafo 10).

Respecto de la aplicabilidad inmediata, el Comité realiza una consideración importante en los siguientes términos:

A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad (OG núm. 9, párrafo 10).

Sobre el tema de los recursos judiciales que permitan llevar ante los tribunales las violaciones de los derechos, Abramovich y Courtis señalan que los Estados deben brindar recursos judiciales idóneos; es decir, “no basta con los recursos previstos para reparar la violación de otros derechos, cuando por sus características impidan el planteo adecuado del caso”.¹⁹ Es relevante enfatizar la idoneidad de los recursos judiciales existentes, ya que no se considera como cumplida por los Estados Parte la obligación de brindar esos recursos por el simple hecho de aducir que existen las vías judiciales tradicionales en caso de violación de derechos; hay que considerar que en la enorme mayoría de los países (como es el caso de México, por cierto),

¹⁹ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op. cit., p. 87.

los recursos judiciales fueron diseñados para proteger cierto tipo de derechos, por lo que hay enormes problemas cuando se pide que sirvan para salvaguardar, por ejemplo, los derechos sociales.²⁰

El Comité señala que, para la mejor aplicación del Pacto internamente, es importante informar a los jueces y a los tribunales competentes de la naturaleza y las consecuencias del propio Pacto, así como explicarles la trascendental función que desempeñan los recursos judiciales en su aplicación (OG núm. 9, párrafo 11). Esto es muy significativo, sobre todo para el caso de México, donde los tribunales, en términos generales, desconocen los contenidos del Pacto (lo mismo sucede, por otro lado, con los abogados), lo que genera que en la práctica se aplique escasamente. Al reconocer esa situación, el Comité afirma: “En la mayoría de países, los tribunales todavía están lejos de recurrir suficientemente a las disposiciones del Pacto” (OG núm. 9, párrafo 13).

El Comité reconoce que el texto del Pacto puede aplicarse en una amplia variedad de sistemas políticos y económicos, ya que la protección de los derechos a la adopción de uno de ellos no está condicionada, siempre que se reconozcan adecuadamente y se reflejen en el sistema de que se trate (OG núm. 3, párrafo 8).

Para cumplir con la obligación de crear recursos legales que permitan defender ciertos derechos fundamentales, se tendrían que ampliar los cauces para promover acciones ante los tribunales, para lo cual también sería necesario dotar de sustantividad procesal a los denominados “derechos difusos” o “intereses colectivos”.²¹ A partir del reconocimiento de dicha sustantividad procesal (pues es obvio que el derecho al medio ambiente o, en ciertos aspectos, el derecho a la educación y a la salud, son materialmente difusos y protegen intereses colectivos), habría que ir modelando las estrategias de defensa procesal necesarias para cumplir con los señalamientos del Comité en materia de defensa de los derechos sociales. Este aspecto es especialmente importante en México, ya que el principal instru-

²⁰ Aunque el reconocimiento constitucional de las acciones colectivas en el artículo 17 y la importante reforma al juicio de amparo en junio de 2011 pueden sembrar la semilla para el inicio de una nueva época para el sistema de garantía de los derechos en México. Ojalá así sea.

²¹ Para una introducción al tema, véase Antonio Gidi y Eduardo Ferrer MacGregor (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, México, Porrúa, 2003.

mento de defensa jurisdiccional de los derechos fundamentales, que es el juicio de amparo, históricamente se ha mostrado insuficiente para proteger derechos sociales justamente en virtud de la estrecha legitimación activa que tanto la Constitución como la ley y la jurisprudencia le reconocían para promoverlo.²²

Lo que se ha señalado en el presente apartado es importante para México, ya que la reforma de 2011 señala, clara y expresamente, que las autoridades deben *garantizar* los derechos fundamentales, y una forma de hacerlo es por medio de la creación de medios judiciales de defensa, tal como se ha expuesto.

Para países que apenas van alcanzando niveles óptimos de calidad de vida, pero que todavía tienen mucho por hacer en materia de respeto y garantía efectiva de los derechos fundamentales, es muy importante traer a colación el principio de progresividad de tales derechos, del cual se desprende, además, el principio de no regresividad. Recordemos que el principio de progresividad está expresamente previsto en la primera frase del nuevo párrafo tercero del artículo 1° constitucional.

La obligación de “lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos reconocidos”, señalada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, implica el reconocimiento de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales no podrá lograrse en un periodo breve (OG núm. 3, párrafo 9).

Pero lo anterior no significa que se despoje a la obligación contenida en el artículo 2.1 de todo contenido significativo. Por el contrario, la obligación de progresividad significa, antes que nada, que los esfuerzos en la materia deben darse de forma continuada, con la mayor rapidez y eficacia posible, de manera que se logre una “mejora continua de las condiciones de existencia”, como lo ordena el artículo 11 del Pacto.

²² Véase las reflexiones en el mismo sentido de Eduardo Ferrer MacGregor, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, 2003. Una importante reforma al régimen constitucional del amparo, de junio de 2011, intenta resolver el problema de la legitimación activa al sustituir la necesidad de acreditar un interés jurídico para promover un juicio de amparo, por el concepto más amplio de interés legítimo. Habrá que esperar para ver de qué manera interpretan el legislador federal y los jueces esta nueva disposición.

De la obligación de progresividad se desprende también la prohibición de regresividad, es decir, la prohibición de que los Estados Parte den marcha atrás en los niveles alcanzados de satisfacción de los derechos; por eso se puede afirmar que la obligación de los Estados Parte, en relación con los derechos establecidos en el Pacto, es de carácter ampliatorio, “de modo que la derogación o reducción de los derechos vigentes contradice claramente el compromiso internacional asumido”.²³

Sobre este punto el Comité señala que “todas las medidas de carácter deliberadamente restrictivo en este aspecto deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga” (OG núm. 3, párrafo 9).

Abramovich y Courtis han señalado que la obligación de progresividad constituye un parámetro para enjuiciar las medidas adoptadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo en relación con los derechos sociales, es decir, se trata de una forma de carácter sustantivo a través de la cual los tribunales pueden llegar a determinar la inconstitucionalidad de ciertas medidas (o al menos su ilegitimidad a la luz del Pacto).²⁴

Toda medida regresiva se presume violatoria del Pacto, y al Estado corresponde la carga de la prueba para demostrar que no lo es o que, siendo regresiva, es justificada.²⁵ Para justificar una medida regresiva, el Estado tendrá que demostrar:²⁶ a) un interés estatal permisible que la medida regresiva tutela; b) el carácter imperioso de la medida; y c) la inexistencia de cursos de acción alternativos que pudieran ser menos restrictivos del derecho que se haya visto afectado de manera regresiva.

Desde luego, si la medida regresiva está dirigida a excluir de los niveles mínimos de protección a ciertas personas, entonces se con-

²³ Victor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op. cit., p. 94.

²⁴ *Ibid.*, p. 95. Véase también, sobre el mismo tema, Christian Courtis (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006, y Christian Courtis, *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos*, México, Fontamara, 2009, pp. 55 y ss.

²⁵ Victor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op. cit., p. 105.

²⁶ *Ibid.*, p. 109.

sidera que viola el Pacto, sin que el Estado pueda justificar en forma alguna esa medida.²⁷

La obligación establecida en el artículo 2.1 del Pacto, consistente en destinar “el máximo de los recursos de que disponga” a la realización de los derechos establecidos en el propio Pacto, significa que los recursos del Estado, así sean insuficientes para la satisfacción completa de un derecho, deben ser empleados para dar cumplimiento al contenido del Pacto.

La misma obligación genera para los Estados Parte una especie de “carga de la prueba” con el fin de demostrar que, en efecto, se han empleado “todos los recursos disponibles” para cumplir con los objetivos del Pacto en el plazo más breve posible. Es decir, la falta o insuficiencia de recursos no debe tomarse como una verdad *prima facie*, sino que debe de ser acreditada por el Estado.

Para cumplir con la obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles no obsta que un país se encuentre en periodo de “ajuste estructural” o pasando por una crisis económica, pues además de que los derechos fundamentales están vigentes en todo tiempo, el Comité se ha encargado de enfatizar que es justamente en tiempos de contracción económica cuando mayor relieve toman las obligaciones estatales para satisfacer los derechos y cuando más atención se debe poner a la correcta utilización de los recursos disponibles.

En periodos de crisis, los Estados deben asegurar, cuando menos, las mejores condiciones posibles para los grupos más desaventajados:²⁸ “Aun en tiempos de limitaciones graves de recursos –afirma el Comité– causadas por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo” (OG núm. 3, párrafo 12).

Por lo anterior, los Estados Parte deben estar también en condiciones de ofrecer *niveles mínimos* de satisfacción de los derechos. El Comité ha señalado: “Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser” (OG núm. 3, párrafo 10).

²⁷ *Ibid.*, p. 110.

²⁸ Matthew Craven, *The international covenant on economic...*, *op. cit.*, p. 139.

Si en un Estado Parte no se pudieran satisfacer esos niveles mínimos, se estaría ante una “presunción de culpabilidad” del Estado en el incumplimiento de las disposiciones del Pacto; esta presunción puede ser derrotada si el Estado en cuestión demuestra que la situación de crisis ha sido de tal magnitud que ha quedado fuera de su control y de sus posibilidades la satisfacción de los niveles mínimos en materia de derechos sociales.

En palabras del Comité: “Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas” (párrafo 10).

Craven señala, sin embargo, que dichos niveles mínimos no han sido determinados por el Comité, por lo cual no se tienen los instrumentos que permitan medir con precisión, pero con flexibilidad, los eventuales incumplimientos de los Estados parte.²⁹ Al respecto, Abramovich y Courtis señalan:

Si bien la tarea del Comité puede fijar los contenidos esenciales que identifiquen a ciertos derechos, resulta claro que tal propósito no puede alcanzarse sólo con volcar conceptos jurídicos en un texto. Numerosas opiniones han propuesto la adopción de algún sistema de indicadores que pudiera servir como parámetro. La utilización de indicadores resulta especialmente relevante cuando se exige al Estado el cumplimiento de ciertos objetivos que resultan medibles, como la erradicación del analfabetismo, el tratamiento de las enfermedades endémico-epidémicas, la reducción de la mortalidad infantil o la siniestralidad laboral. En los últimos años, además, se ha comenzado a trabajar en la correlación entre la noción de contenido mínimo esencial de un derecho y los parámetros de desarrollo social y otros estándares técnicos establecidos a partir de indicadores estandarizados a nivel mundial. El principal propósito de todo sistema de indicadores es dar cuenta de dos factores claves, la voluntad y la capacidad del Estado de promover y proteger los derechos humanos. La diferencia entre estos dos factores,

²⁹ *Ibid.*, p. 143.

particularmente en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, es crucial para examinar el comportamiento del Estado.³⁰

En relación con el contenido mínimo, es importante señalar que se trata de un concepto aplicable no sólo a los derechos, sino también a sectores de la población. Concretamente, se puede aplicar para identificar al mínimo de personas a las que el Estado debe proteger en caso de crisis económica. Es decir, el contenido mínimo en relación con grupos obliga al Estado a identificar a las personas en situación de vulnerabilidad para asegurarles el disfrute de sus derechos sociales; por ejemplo, en materia de derecho a la vivienda se considera como grupo vulnerable a los ancianos sin recursos y a las personas con discapacidad; al respecto, el Estado debe suministrar una protección especial.³¹

Como señala Eide: “El umbral mínimo para enfocar el problema sostiene que el establecimiento de un nivel mínimo de satisfacción de necesidades es un requisito previo esencial de esta consecución progresiva de la realización de los derechos. La justicia distributiva de largo curso para realizar las normas completas de los derechos humanos requiere la justicia inmediata para aquellos grupos de personas más desfavorecidos”.³²

Todo lo que acabamos de señalar puede servir para comprender el alcance de las obligaciones a cargo del Estado que señala el artículo 1º de nuestra Carta Magna. Dicha comprensión es el presupuesto indispensable para desarrollar las leyes, actos y políticas públicas que resultan necesarios para aplicar en la realidad cotidiana de nuestro país lo que está ordenado por las normas de derechos humanos. Además, la utilización que se ha hecho del derecho internacional de los derechos humanos acredita el enorme potencial que puede desarrollar todavía, cuando se tomado en serio y se aplica con rigor en el contexto nacional.

³⁰ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, pp. 91-92.

³¹ *Ibid.*, p. 92.

³² Absjorn Eide, “Realización de los derechos económicos y sociales...”, *op. cit.*, p. 54.



7º CONGRESO
NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
PUEBLA 2012
3 Y 4 DE MAYO

MESA DE REFLEXIÓN:
DERECHOS HUMANOS

Relatoría

*Mariana Lojo Solórzano**

La mesa de Derechos humanos analizó algunos de los retos que se enfrentan para poner en práctica los estándares en esta materia. Si bien hay asignaturas pendientes en el ámbito jurídico, las oportunidades aparecen en los hábitos culturales y en los códigos de convivencia y socialización. Estos hábitos nos remiten, todavía, a contradicciones que se plasman en los organismos públicos autónomos y en una agenda amplia que afecta a todas las instituciones de la sociedad y las relaciones de vida entre los miembros de la comunidad. Ante esto, la educación, la información, la rendición de cuentas, la legalidad, el acceso a las tecnologías, la situación de las personas en condiciones de vulnerabilidad, los derechos de las mujeres, entre otros temas, se vuelven referentes importantes para analizar alternativas de política pública con el fin de construir una cultura de paz con base en el ejercicio y el respeto de los derechos humanos, sin excepción ni discriminación alguna.

En las sesiones de trabajo de la mesa de Derechos humanos del Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos contamos con la participación de Raúl Arroyo, miembro de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo; Lucerito Flores Salgado y José Luis Pérez Becerra, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Gloria Ramírez, de la Universidad Nacional Autónoma de México; Isaías Jorge Acata Águila, de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Esteban Ángeles Cerón, del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo; y Uriel Pineda Quinteros, de la Universidad Iberoamericana, ciudad de México, lo que suma un total de siete ponencias y da cuenta de la presencia de seis instituciones. Como moderadores de las interven-

* Asesora de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

ciones estuvieron Ángel Rafael Díaz Ortiz del Instituto Electoral del Distrito Federal y Miguel Castillo Martínez del Instituto de Acceso a la Información Pública de Yucatán. Acompañaron estos espacios de trabajo un conjunto de 40 personas, aproximadamente.

El tema central de la discusión giró en torno a los retos que implica hacer del ejercicio de un derecho humano una práctica cotidiana, así como de los alcances y limitaciones de los ordenamientos jurídicos para lograrlo. El debate comenzó con una propuesta para prestar más atención a la reforma al artículo 3° constitucional sobre las obligaciones en materia de educación, en el marco de la reforma constitucional de 2011, con el fin de comprender el alcance del nuevo mandato para el trabajo que realizan los organismos públicos autónomos y, en particular, las comisiones de derechos humanos.

Debido al papel crucial de la educación en derechos humanos, se planteó que si los programas educativos que se imparten nacionalmente, desde la infancia temprana hasta el nivel universitario, estuvieran conformados a partir de contenidos transversales e integrales en materia de derechos humanos –según un esquema de competencias–, se lograría un impacto exponencial en su ejercicio y se garantizaría que todas las actividades de desarrollo de la sociedad se llevaran a cabo con una perspectiva de derechos humanos. Esto atajaría el camino a muchas violaciones de derechos humanos, neutralizaría los efectos perversos de la cultura de la discriminación y fortalecería los esfuerzos que, a veces a contracorriente, se realizan en materia de sensibilización y promoción de estos humanos.

Si bien los ponentes coincidieron en las virtudes de una estrategia educativa integral en materia de derechos humanos, el tema que abrió la discusión fue averiguar a quién le correspondería satisfacer este propósito. Surgieron diversas opiniones y no hubo consenso para acordar que fuera competencia de las comisiones de derechos humanos, ya que éstas deben concentrarse en el ámbito de la defensa. Sumado a esto, y de acuerdo con mandatos claros e incluso lineamientos establecidos por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, debe ser competencia de la Secretaría de Educación Pública. Para desarrollarla, el papel de las instancias académicas y defensoras de derechos humanos es coadyuvar en el diseño de metodologías, currículos y programas de estudio, y asesorar el proceso de capacitación para formadores que puedan replicar contenidos en todos los sistemas educativos a partir

de un buen trabajo de articulación, pero distinguiendo claramente funciones y competencias que corresponden a cada una de las instancias involucradas en esta estrategia.

En este mismo sentido, se consideró el impacto en la ciudadanía de estos procesos de educación, por lo que el reto implica hablar de una revolución educativa, ya que se aspira a construir nuevos espacios para habitar la democracia y un cambio profundo de concepciones sociales y prácticas vitales.

Del mismo modo, se abordó la problemática de los grupos de personas que, de acuerdo con su situación y condición de vulnerabilidad, requieren garantías específicas para el ejercicio y desarrollo de sus derechos y la manera en que los propios organismos públicos autónomos cumplen con los estándares establecidos por ellos mismos. En la mesa se planteó la necesidad de priorizar acciones para el ejercicio de los derechos de las personas en condición y situación de vulnerabilidad.

Se cuestionó el concepto *vulnerabilidad* y sus ámbitos de aplicación, pues como todos los seres humanos se encuentran en algún tipo de indefensión, se requiere establecer con cuidado los criterios según los cuales se atribuirá una condición de vulnerabilidad específica. Sin embargo, lo importante es tomar medidas inmediatas dirigidas a todos los sectores de la población para garantizar, sin discriminación alguna, los derechos humanos de las personas y tomar acciones de política pública a este respecto, con una visión integral; de manera específica se abordó la urgencia de atender la situación de las personas migrantes.

Así se creó un espacio para reflexionar sobre la posibilidad de promover nuevos derechos a la luz del desarrollo de los estándares actuales y del efecto que han tenido algunos casos específicos, como el de los derechos de las mujeres, que abrió la discusión sobre los derechos de las nuevas masculinidades, la diversidad sexual y los alcances en la concepción de las familias más allá de lo que tradicionalmente se conceptualiza.

Se analizaron las ventajas del voto electrónico como una forma de garantizar los derechos humanos de cuarta generación, conocidos también como derechos en el ciberespacio, esto en relación con el uso de las tecnologías, el derecho a la información, la transparencia, la ecología y el ejercicio de los derechos democráticos y ciudadanos.

En este contexto, se discutió si todavía es posible hablar de generaciones de derechos humanos, si lo que predomina actualmente es la tendencia a comprender los derechos humanos desde su integridad e indivisibilidad, lo cual entiende su progresividad no como un proceso fragmentado en etapas, sino como una comprensión expansiva de las libertades implicadas en el ejercicio de todos los derechos que resulta de su puesta en práctica.

Otra dimensión importante en las disertaciones presentadas se relaciona con la distinción entre derechos violentados entre particulares y derechos violados por las autoridades, lo cual distingue ámbitos para el tipo de defensa que se requiere y alternativas de atención diferentes. Sin embargo, esta frontera se diluye con facilidad, más ahora que contamos con el bloque de constitucionalidad, por lo que la reflexión al respecto descansa, nuevamente, en el carácter integral del ejercicio efectivo de los derechos humanos, independientemente del tipo de responsabilidad jurídica que se le pueda atribuir a quien los violenta o incurre en algún tipo de violación.

Al cierre de las jornadas de trabajo se analizaron cuidadosamente ciertas interpretaciones de los derechos humanos, ahora contenidos en el texto constitucional, que podrían prestarse a opacidad o rivalidad entre distintos derechos relacionados entre sí, al empalmarse unos con otros, según el principio de interdependencia, como el derecho a la información, de petición y a la participación ciudadana, en tanto un mismo hecho puede afectar a más de un derecho. En particular, se abordó el derecho a la información, y específicamente el derecho al acceso a la información pública. Se llegó a la conclusión de que la diferencia entre la participación ciudadana y el derecho de acceso a la información pública radica en el ámbito de acción que permiten los sujetos obligados a respetar el derecho y el objeto y finalidad que buscan.

En conclusión, todos coincidieron en la necesidad de hacer hincapié en el impacto de las políticas públicas y en integrar los estándares como criterios de implementación para aplicar los marcos jurídicos y llegar de manera integral a todos los ámbitos que pudieran impedir el cumplimiento de estos estándares. Del mismo modo, se mencionó la relevancia de tomar en serio el compromiso de institucionalizar la perspectiva de género y de diseñar estrategias de transversalización para el conjunto de los derechos humanos. En este contexto, se externó la preocupación respecto a cómo

cumplir con los compromisos ya adquiridos en materia de derechos humanos, una vez que estamos obligados por la ley. Asimismo, se exhortó a ser más activos e informarse de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y apoyar su cumplimiento, continuar con la tarea de elaborar informes especiales y prever acciones de inconstitucionalidad cuando sea preciso, de tal manera que la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 sea una realidad.

Educación y derechos humanos. Retos y posibilidades de la reforma constitucional

Raúl Arroyo *

*La búsqueda de una vida más humana
debe comenzar por la educación.*

ERNESTO SABATO

I

El 9 de junio de 2011, el Ejecutivo federal firmó el decreto de reforma constitucional en materia de derechos humanos que modificó el capítulo 1 del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tal reforma ha representado uno de los avances más decisivos para la plena armonización del marco normativo interno con los más altos estándares internacionales en derechos humanos. También se reconoció la obligación de las autoridades de todos los poderes y los tres niveles de gobierno de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos y libertades fundamentales y, al mismo tiempo, se favoreció el cumplimiento de los compromisos que nuestro país contrajo ante la comunidad internacional y las recomendaciones de diversos organismos internacionales en la materia.

Uno de los temas de la reforma que más debe llamar la atención por sus implicaciones es el de la educación. La modificación al artículo 3° constitucional establece que la educación impartida por el Estado mexicano fomentará el respeto a los derechos humanos, lo cual permite formar a las y los niños mexicanos en una cultura que aliente el desarrollo nacional con una perspectiva mucho más adelantada que la que hasta ahora ha ofrecido el sistema educativo.³³

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.

³³ “Artículo 3°. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.”

Tal disposición obliga a que todos los programas disciplinares sean enseñados con perspectiva de derechos humanos en todos los niveles educativos, lo cual supera la visión reduccionista que hacía del tema una mera referencia en la materia de Civismo de la educación básica. Y es que el respeto a la dignidad humana sólo se realizará plenamente en una sociedad en la que subsista una cultura de derechos humanos, la cual se construye a partir de una fuerte campaña de educación en derechos humanos.

La educación en nuestro país, como en muchos otros países del mundo, se encuentra sumergida en una crisis de múltiples complejidades. Recordemos que en México se ha establecido un sistema educativo de grandes dimensiones, con diversidad de funciones sociales, profundamente complejo en su estructura, desigual en su oferta y con grandes desafíos en la calidad, equidad y pertinencia de sus servicios, con necesidad de soluciones nuevas y variadas para una población con clara dinámica de cambio.

Quizá la problemática más visible sea la relacionada con la cobertura, calidad y equidad que, sin duda alguna, se encuentra vinculada a la marginación de grandes sectores de la población, tanto de grupos escolarizados como de población adulta, en los que se ubican los segmentos de rezago, reprobación y abandono educativos.

Recordemos que el elemento fundamental de la reforma en materia educativa establece que los derechos humanos forman parte de los fines y objetivos centrales de la educación que imparta el Estado mexicano. Con ello se exige que los contenidos y la metodología empleada en el sistema educativo se encuentren en sintonía con los estándares de derechos humanos y que se fomente entre el alumnado una mejor comprensión y compromiso con respeto a la dignidad humana.

Esto significa abordar la problemática educativa desde diferentes perspectivas, lo que incluye la transformación integral del modelo educativo en forma planeada, consensuada, de fondo, con objetivos y metas perfectamente establecidas y medibles, con contenidos en derechos humanos, incluyente y que posibilite la eliminación de fenómenos como la discriminación y el *bullying*.

Se requiere, entonces, una política de ampliación de la cobertura, sostenida y gradual para alcanzar plenas tasas de universalización por cada nivel educativo, verificables año con año, así como conseguir una reducción drástica de la deserción escolar y de la des-

escolarización de la población de 15 años y más. También es indispensable modificar la forma en que se organiza el actual proceso de enseñanza-aprendizaje con el propósito de impulsar un currículo alternativo para el desarrollo integral de la persona como un ciudadano crítico, activo y culto.³⁴ Por supuesto, esto incluye la ampliación de contenidos que permitan la articulación, lo más eficaz posible, del conocimiento cultural, humanístico, histórico, científico y tecnológico de cara al siglo XXI.

Desde esta perspectiva, el vínculo derechos humanos-educación se convierte en la bisagra necesaria para articular contenidos, calidad, cobertura y equidad. Es decir, no se trata sólo de concebir la educación como un derecho humano ni de ampliar los contenidos para incluir los derechos humanos y que las personas los conozcan y aprendan las bases de una convivencia democrática y pluralista, sino de que su inclusión en los programas educativos deberá contener elementos como “las condiciones de equidad”, ya que la educación debe ser accesible para todos y todas, especialmente para personas o grupos que se encuentran en condiciones de discriminación y marginación. La educación parte de la premisa de que debe estar al alcance de cualquiera, ya sea material o económicamente, para responder en los contextos sociales y culturales que presenten las sociedades y las comunidades en transformación. Con ello también se subraya que el derecho a la educación no se satisface simplemente con que las personas acudan a la escuela, sino cuando la educación que se imparte sea de la mejor calidad.

Los derechos humanos, definidos como el conjunto de normas obligatorias y de respeto general fundamentadas en los valores de la naturaleza humana, y cuya aceptación y práctica garantizan una relación armónica entre la persona y la sociedad, entre seres humanos y, sobre todo, entre los ciudadanos y el poder político, al centrarse en la educación nos obligan a pensar en planos complementarios: a) el que tiene que ver con el contexto general de la educación y las instituciones educativas; b) el relacionado con el contenido de los derechos humanos,

³⁴ La democracia requiere de la formación de ciudadanos con el fin de posibilitar el ejercicio de los derechos y deberes de los que son portadores, y necesita de la educación porque la ciudadanía es una actividad, una práctica que se construye a través del aprendizaje social cuyo núcleo es un vínculo político que nos confiere identidad y una forma ética de comportamiento en relación con un conjunto de valores determinados.

tanto en su aspecto moral o valorativo como en su aspecto normativo; c) el relativo a la equidad preocupada por la atención de las grandes diferencias económicas y sociales.

En el contexto de la educación y el espacio educativo, la relación educación-derechos humanos no debe ser una relación cognoscitiva. Debe tener presente cuatro elementos fundamentales: 1) al ser un derecho humano, la educación se convierte al mismo tiempo en esa actividad necesaria para lograr el respeto a la dignidad humana. Una población con limitaciones educativas tiene también menores posibilidades de conocer y entender la forma en que sus derechos se establecen en la realidad; 2) el discurso y construcción de los valores que guían y toman forma en las prácticas educativas, lo que significa concebir la educación como un fenómeno moral en el sentido del ser y el deber ser; 3) la construcción de conocimientos y su uso al servicio de los valores y la sociedad; 4) las escuelas como instrumentos de transformación para alcanzar un mundo mejor. En suma, la educación como derecho humano es una expresión de la cultura de una sociedad y refleja los valores que rigen sus aspectos más esenciales.

En el contexto de los derechos humanos como contenido educativo, se busca promover y transmitir conocimientos, actitudes y acciones de y para los derechos humanos. Esto significa desarrollar una pedagogía de la responsabilidad y de la participación para las personas, con métodos que contribuyan a fomentar cualidades, actitudes y capacidades que propicien una comprensión crítica de los problemas locales, regionales, nacionales y mundiales; la resolución de conflictos de manera pacífica y el desarrollo del sentido de la responsabilidad social y de la solidaridad con los grupos más desfavorecidos. Esta educación se centra en el respeto de la condición y dignidad humanas, por eso la metodología y contenidos deben:

- Estimular la participación social.
- Permitir el disenso respecto de aquellas decisiones que se consideran injustas.
- Conectar inter y transdisciplinariamente con aquellos contenidos que se consideran de problemática nacional y mundial.
- Formar y desarrollar valores y actitudes a partir de elementos cognitivos, afectivos y conductuales.
- Desarrollar la razón crítica del que aprende para comprender las realidades personales y sociales.

- Informar y sensibilizar en materia de defensa de la dignidad humana.
- Defender y transformar los derechos humanos.

El propósito de la enseñanza de los derechos humanos se amplía a un fin educativo que compromete la totalidad de la vida escolar. Más que dar instrucción sobre derechos humanos, se trata de educar con una convicción de derechos humanos para que el alumno y la alumna los aprecien, los valoren y los vivan. Por eso se habla de una actitud educativa centrada en los derechos humanos que impregne la vida escolar en todos sus aspectos. En este sentido, la educación centrada en derechos humanos, por lo mismo, es mucho más que una asignatura. Supone un contexto y una vivencia plena que debe estar presente en la vida escolar, como debería estarlo en la sociedad en su conjunto

Independientemente de las condiciones de accesibilidad y calidad, la educación en derechos humanos deberá promover y transmitir conocimientos, actitudes y acciones en contra del maltrato y la violencia en las escuelas, y consolidar una perspectiva intercultural de fomento de la participación y mejora de la convivencia dentro de las instituciones educativas. Al educar en el respeto a la dignidad humana, se pretende erradicar la intolerancia y desarrollar la cooperación, la solidaridad y la comprensión del otro. Se trata de la formación de valores y actitudes de solidaridad para consolidar el valor de la tolerancia y el pluralismo.

II

El vínculo derechos humanos-educación, tal y como lo establece la reforma constitucional, obliga al Estado mexicano a fomentar el respeto a la dignidad humana en la esfera de la enseñanza. Tal ordenanza se convierte en la ventana de oportunidad para concebir a la educación como un derecho humano, para ampliar los contenidos con el propósito de que las personas conozcan sus derechos y aprendan las bases de una convivencia democrática y pluralista y se fomenten las condiciones de equidad educativa.

La oportunidad requiere una reforma educativa a partir de la reforma constitucional. Es decir, se debe hacer efectiva la obliga-

ción del Estado de promover tanto en el sistema educativo formal como en la educación informal la educación en derechos humanos. Se trata de establecer condiciones que permitan que los cambios en marcha sean permanentes y sostenibles en el futuro, para que los principios relacionados con los derechos humanos y su respeto irrestricto sean práctica habitual en las relaciones institucionales y en las políticas públicas. Se quiere impulsar un proceso a través del cual las prácticas institucionales se hagan suficientemente regulares y continuas, que sean sancionadas y mantenidas por normas y que tengan una importancia significativa tanto en la estructura orgánica de las instituciones como en la definición de los objetivos y metodologías adoptadas por cada una.

En este sentido, la reforma constitucional debe ir acompañada de una reforma orgánica y política de la institución encargada de la educación pública, de manera que se impulse la innovación académica en las escuelas y que se den las condiciones para la regulación y participación de la comunidad cercana en la toma de decisiones sobre los recursos, la calidad de la enseñanza y la elección de directores de plantel y de los supervisores. En una palabra: una política educativa de Estado alejada de los cambios de gobierno, del régimen político y de partidos en el poder.

La reforma constitucional es –y debe ser en los hechos– inaplazable. La modificación de los modelos de aprendizaje, docencia y organización educativa le corresponde al Estado nacional. Los esfuerzos por tener una mayor competitividad y productividad de la fuerza laboral, el replanteamiento de las relaciones entre los maestros, las autoridades y la sociedad civil, así como la redefinición del papel que deben desempeñar los maestros ante los desafíos futuros de sus alumnos, tienen que estar articulados y encabezados por las autoridades responsables de la planificación y administración de la educación en las entidades del país.

Estamos ante un momento de definiciones. No hay otro camino más que avanzar en el proceso educativo en términos de calidad y equidad, porque sólo de esta manera se cerrarán las brechas de desigualdad y pobreza que padece el país.

El voto electrónico visto como un derecho humano de cuarta generación

*Lucerito Ludmila Flores Salgado**

*Rosa Cózatl Sánchez***

La democracia, desde la perspectiva del siglo XIX, adquiere ciertas formas, pues en el aspecto electoral los derechos políticos aumentan y se incrementa la calidad de los procesos de formación y la toma de decisiones, por lo que se ha utilizado el llamado “voto electrónico”. La trascendencia política y social de un proceso de votación en todo país hace que los gobiernos de diversas naciones realicen grandes esfuerzos, apoyados en los avances de la tecnología informática, para convertirlo en una jornada que aumente la confianza de los ciudadanos en este proceso primordial y beneficie a toda sociedad que se precie de ser democrática.

El voto electrónico

Votar electrónicamente significa emitir el voto a través de medios tales como una computadora, una urna electrónica con teclado y pantalla, y hacer el recuento automatizado del voto al momento de ser emitido, entre algunas de las opciones tecnológicas disponibles. El proceso implica eliminar el paso que media entre la materialización de la voluntad del votante y el registro de esa voluntad mediante nuevos procedimientos tecnológicos. Cuando hablamos de voto electrónico, nos referimos a la tecnología aplicada en las etapas que se desarrollan el día de los comicios, como el registro y la verificación de la identidad del elector, la emisión del voto, el recuento de votos y la transmisión de los resultados. Ahora bien,

* Profesora e investigadora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

** Profesora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

debemos distinguir entre los sistemas de emisión remota del voto y los de emisión presencial; los primeros se refieren específicamente al uso de internet, mientras que los segundos aluden a la utilización de máquinas y programas específicos no conectados a la red.

El voto electrónico ha sido acogido en gran parte del mundo por considerarse un elemento clave para la realización del proceso electoral. Este avance tecnológico, generalmente, se inserta en los programas de modernización y reforma del Estado y como herramienta de los procesos de reforma política y de gobierno electrónico. La utilización de máquinas electrónicas ha llevado incluso a la modificación de las leyes electorales a fin de incorporarlas a éstas, y ha profundizado el debate acerca de los propios sistemas electorales. Esto ha sido posible en razón de las enormes ventajas demostradas por el voto electrónico, como su fácil utilización, celeridad y transparencia, las cuales facilitan la instauración de nuevas modalidades electorales.

Reformas políticas, como la eliminación de listas, sábanas o la introducción de sistemas de preferencias, complicarían el acto electoral si se mantuviese el sistema tradicional de elección. Sin embargo, las urnas electrónicas permiten adaptar su *software* a diferentes sistemas electorales, facilitan la selección por categorías y el escrutinio definitivo. La utilización del voto electrónico establece algunas necesidades para el conteo y recuento de votos y una infraestructura, como:

- Verificar y transparentar para preservar el principio de que la tecnología está al servicio del hombre.
- Establecer una restringida vigilancia de la base de datos que contenga los votos.
- Mantener en secreto el valor del voto e impedir la unión de la identidad del elector y el valor de su voto.
- Vigilar e imposibilitar que maliciosamente se impida el ejercicio de un derecho político.
- Manipular votos o apropiarse de la identidad electrónica de un ciudadano para fines electorales u otros.
- Las autoridades electorales deben anteponer los derechos políticos de los electores a los contingentes de la administración electoral de turno y a los particulares de alguna institución pública o privada, cualquiera.

Ventajas del voto electrónico

La infraestructura de voto electrónico, en circunstancias óptimas de despliegue, con todas las garantías, permite que los derechos políticos de los ciudadanos sean más amplios, ya que se abren oportunidades para el ejercicio de la iniciativa popular legislativa, la democracia directa o antigua, la democracia deliberativa, la revocación de representantes, la suspensión, ampliación o transposición de competencias, y mejoran la calidad de los procesos de formación y toma de decisiones. Asimismo, podemos enumerar las siguientes ventajas:

- Las infraestructuras de voto electrónico restituyen la capacidad estratégica de los ciudadanos o grupos de ciudadanos y modifican la capacidad de acción, al ampliarla, de la intermediación política (partidos, asociaciones y otros) y de los representantes.
- Las infraestructuras de voto electrónico son multidimensionales, permiten a los poderes ejecutivos diferir (*sic*) la toma de decisiones a sus electores o solicitarles su opinión, y a los electores o grupos asumir iniciativas positivas de acción legal y ejecutiva sin las limitaciones de operación de otras épocas.
- Las infraestructuras de voto electrónico constituyen poderosas herramientas de conocimiento al permitir agregar información cualitativa de uso universal o restringido, según se desee o lo indiquen las leyes.
- Las infraestructuras de voto electrónico son de aplicación universal para entidades, colectivos y todo tipo de instituciones.
- Las infraestructuras de voto electrónico se asocian a la custodia de la identidad de los ciudadanos, la cual debe constituirse en un referente fuertemente protegido con una regulación legal específica y tutela debidamente señalizada para que la identidad sea transparente sólo para su propietario y las autoridades judiciales cuando las leyes así lo indiquen.
- Las infraestructuras de voto electrónico son altamente estratégicas para las sociedades que reclaman el futuro y están atentas a la protección de los derechos y libertades de sus ciudadanos. La libertad es el mejor y más importante activo de las sociedades democráticas.
- Las infraestructuras de voto electrónico constituyen un acontecimiento físico, no tiene nada de virtual; con un enorme

- impacto en el derecho y en nuestros hábitos, multiplican las posibilidades y variaciones.
- El voto electrónico permite manejar y gobernar la complejidad creciente de nuestras sociedades, que no cesan de acumular recursos para educarse y son fuertemente participativas y deliberativas.
 - Las infraestructuras de voto electrónico hacen posible las fuertes demandas de transparencia de las modernas sociedades, aportando posibilidades hasta hace poco inimaginables.
 - Las mencionadas virtudes han sido avaladas por numerosas experiencias en el mundo, tanto en países de gran desarrollo como en países en vías de serlo, que han demostrado que las condiciones políticas, económicas y sociales no influyen negativamente en la implementación de esta tecnología.

La urna electrónica

El sistema de voto electrónico garantiza el carácter secreto del voto y asegura la accesibilidad, confiabilidad, seguridad y transparencia del proceso electoral en un marco democrático, mediante el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Este artículo muestra como la implementación de sistemas de voto electrónico transforma los procedimientos establecidos en las votaciones convencionales, y que el objetivo es salvaguardar los principios democráticos básicos que rigen los procesos electorales.

Además, hay algunas implicaciones políticas que deben tenerse en cuenta, especialmente las relacionadas con la participación electoral. Se pretende reflexionar sobre una pregunta clásica de esta cuestión: ¿están justificados los temores a la implementación de sistemas electrónicos de votación?

Las elecciones constituyen una pieza fundamental en el funcionamiento de la democracia. Desde la aceptación del carácter popular de la soberanía y ante la necesidad práctica de ejercer el poder a través de representantes, la elección de éstos por la comunidad constituye un acto que da sentido y define el carácter democrático del sistema. En el modelo ideal de democracia representativa se plasmarían los intereses y demandas de los ciudadanos en los diversos órganos de poder. El proceso electoral es el instrumento que debe garantizar la máxima concordancia entre estas posiciones –los go-

bernantes/representantes y los gobernados/representados- como si se tratase de un muestreo. Las elecciones van a condicionar, pues, el carácter democrático del sistema. Y de la misma forma, el carácter democrático del sistema debe condicionar y garantizar un funcionamiento del proceso electoral conforme a estos objetivos, a través de principios que afectarán su diseño y desarrollo. Actualmente, el derecho electoral de cualquier Estado democrático contempla la celebración de elecciones competitivas mediante el sufragio universal, libre, igual, secreto y directo.

Derechos humanos y grupos vulnerables

José Luis Pérez Becerra*

No se puede hablar de una sociedad igualitaria o equitativa cuando no se cuenta con una política de cobertura universal para acabar con la pobreza y, desde luego, cuando hay discriminación hacia personas de preferencias sexuales distintas a la heterosexualidad, hacia migrantes y grupos vulnerables, hacia los derechos de las personas llamadas “adultos mayores” o de la “tercera edad”.

En este caso destacamos lo que se expresa en nuestra carta fundamental en su título primero, capítulo 1, y que hoy se llama “De los derechos humanos y sus garantías”.³⁵

En este numeral se evidencia la búsqueda del máximo interés supremo, al destacar la suma de normas relativas a los derechos humanos, los cuales deberán interpretarse conforme lo mandata la Constitución y con lo establecido en el artículo 133 de la misma norma suprema.

Asimismo, destacan las obligaciones establecidas en su artículo 1º, que señala que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.³⁶ Por lo tanto, encontramos en su último párrafo un elemento sobresaliente al expresarlo de la siguiente manera:

* Profesor e investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

³⁵ Miguel Carbonell, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 164ª ed., México, Porrúa, 2011.

³⁶ Alberto del Castillo del Valle, *Derechos humanos, garantías y amparo*, 2ª ed., México, Ediciones Jurídicas Alma, 2011, p.108.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

México es un país con un sistema de impartición de justicia que está en riesgo por su gran incongruencia en dicho rubro, ya que las personas más conservadoras se proponen reducir la naturaleza y cobertura del limitadísimo sistema de impartición, administración y procuración de justicia.

En nuestro país encontramos que los objetivos de política económica, en lo que compete a la distribución del ingreso, son escandalosamente injustos y desiguales en este mundo globalizado. Hay que organizar una política amplia y universal para la defensa de los grupos vulnerables.

En nuestro país la pobreza está creciendo, y si se quiere cambiar esta tendencia, se debe garantizar, en un primer momento, la creación de una política de cobertura universal de protección de los derechos humanos, y, por otro lado, garantizarlos en tiempo real.

En el lapso que va de 1950 a 2010 encontramos que la esperanza de vida en nuestro país pasó de 51 a 75 años, y es muy factible que para la década de 2020 a 2030 se llegue a los 80 años, o un poco más, como esperanza de vida. Todo esto se observa según información del INEGI, que indica que el número de personas de la tercera edad aumenta respecto a la población infantil; lo que hace pensar que muy pronto se alcanzarán cantidades iguales de adultos mayores y de menores de edad.

En el desarrollo y transición demográfica, ésta se vincula a otras tendencias globales relacionadas con enfoques de protección social, con la lucha contra los principales problemas, como pobreza, delincuencia, crimen organizado, narcotráfico y migración, de los cuales sólo se podrá salir por medio de la construcción de sociedades más igualitarias.

Entre las características más sobresalientes en nuestro país, está una desigualdad que se va presentando a lo largo de la vida, esa desigualdad se profundiza de acuerdo con distintos rasgos que son fuente de discriminación y vulneración de derechos de la persona

humana. Desde luego, la edad es uno de ellos, así como el género, el origen étnico y otras causas más de discriminación.

El alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos en México, Javier Hernández Valencia, señala que la discriminación por edad es una de las consecuencias del cambio demográfico.³⁷

La discriminación hacia personas de la tercera edad o adultos mayores va acompañada de razones de sexo, edad y salud, y se acentúa respecto de personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema (pobres y paupérrimos), en zonas rurales, así como de mujeres.

El investigador español de la Universidad de Sevilla, especialista en derechos humanos, Luis Rodríguez Piñeiro, ha señalado que gobernantes y gobernados deben reconocer que el principio de igualdad y no discriminación es fundamental para los adultos mayores, pero también para la situación de los menores.³⁸

La discriminación es un proceso social que proviene de prejuicios negativos, hostilidad, maltrato, marginación, y afecta en forma directa a niños, niñas, adolescentes, mujeres y a adultos mayores en cuestiones de educación, salud, empleo, transporte, acceso a espacios públicos, etcétera.

No se debe luchar contra estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas hacia sectores vulnerables, más bien debemos promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de esos grupos para la solución de los principales problemas y no acuñar malicia para empeorarlos; con esto se pretende lograr la justicia y la seguridad jurídica para todos esos grupos que se encuentran en un estatus de vulnerabilidad.

Asimismo, se debe promover la creación de normas jurídicas para prohibir y sancionar la discriminación y, por lo tanto, adoptar medidas legislativas y eliminar barreras jurídicas, institucionales y sociales que no permiten alcanzar la verdadera esencia de lo que implica el respeto de los derechos humanos de las personas.

³⁷ Gabriela Romero Sánchez, "Sociedad igualitaria, sólo apoyando a adultos mayores", en *La Jornada*, martes 27 de marzo de 2012, p. 37.

³⁸ *Idem*.

En conclusión y como propuesta, hay que destacar que una de las formas de que los grupos vulnerables dejen de serlo es que el Estado se plantee políticas públicas para que las autoridades y servidores públicos defiendan y no atenten contra la dignidad humana, y que el mecanismo de la publicidad para los grupos vulnerables señalados –y también los que se hayan obviado– sea que conozcan sus derechos para poder exigirlos, así como las obligaciones que tienen ante la libertad humana.

¿Cumple el ombudsman con la CEDAW?

*Gloria Ramírez Hernández**

Los derechos humanos de las mujeres se han reconocido jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tras la reforma a la Carta Magna que eleva a rango constitucional los tratados internacionales firmados por México, las instituciones del Estado, así como los organismos públicos autónomos están obligados a garantizar, proteger, respetar y promover los derechos de todas y todos los ciudadanos.

El sistema ombudsman en el país, de acuerdo con lo establecido en el artículo 102 de la Constitución Política, indica que los organismos de protección de los derechos humanos “conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”, dicha facultad debe ejercerse sin importar la condición de género de las y los ciudadanos.

El Vigía Ciudadano del Ombudsman (VCO) ha estudiado la actuación y conducta del ombudsman a favor de los derechos de las mujeres; sin embargo, se constató que la información que se presenta en la materia no proporciona los suficientes elementos para realizar una evaluación, desde la sociedad civil, respecto a la labor que se desarrolla al respecto.

Por lo anterior, el VCO realizó un estudio cuyo objetivo era conocer y evaluar el seguimiento de las recomendaciones del Comité CEDAW en presupuestos, programas, difusión, conferencias y cursos sobre derechos de las mujeres realizado por los OPDH, así como sus estrategias y seguimiento en la defensa de los derechos de las muje-

* Coordinadora y profesora de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos en la Universidad Nacional Autónoma de México y presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C.

res, mediante un cuestionario elaborado por el Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres (OCDM) y el VCO.

El cuestionario pretende conocer las acciones, estrategias, actividades y programas emprendidos por los OPDH en materia de derechos humanos de las mujeres, correspondientes al periodo 2007-2011.

Los resultados ofrecen un panorama de las acciones y omisiones que llevan a cabo los OPDH para proteger, difundir y garantizar los derechos humanos de las mujeres, además de la aplicación respecto a los instrumentos internacionales de derechos humanos en la materia y en particular de la CEDAW, entre otras. El cuestionario permite analizar el trabajo de los OPDH en los siguientes rubros:

- I. Datos generales.
- II. Áreas, programas, proyectos y acciones a favor de las mujeres.
- III. Propuestas legislativas a favor de las mujeres.
- IV. Educación en derechos humanos de las mujeres.
- V. Capacitación en derechos humanos de las mujeres.
- VI. Investigación sobre derechos humanos de las mujeres.
- VII. Publicaciones sobre derechos humanos de las mujeres.
- VIII. Difusión de los derechos humanos de las mujeres.
- IX. Quejas y recomendaciones sobre derechos humanos de las mujeres.
- X. Interlocución con sociedad civil en la materia.
- XI. Acuerdos de colaboración.
- XII. Seguimiento a recomendaciones internacionales respecto a derechos humanos de las mujeres.
- XIII. Evaluación e impacto.
- XIV. Consideraciones finales.

El cuestionario fue enviado a los 33 OPDH del país, acompañado de una solicitud dirigida al o la titular del organismo, en la que se apeló al compromiso de los organismos con los derechos de las mujeres, por lo cual no se hizo llegar mediante la Ley de Acceso a la Información Pública, vía Infomex. Sólo respondieron ocho de ellos, a pesar de que la petición fue remitida, en algunos casos, hasta en dos ocasiones.

El estudio sobre los derechos de las mujeres en el sistema ombudsman mexicano causó preocupación, pues se constató que la mayor parte de los OPDH han omitido integrar la problemática de

la mujer al quehacer de los organismos. En el mejor de los casos, se “atiende” el tema y, en ocasiones, “a las mujeres”; sin embargo, esta visión parcial ignora las relaciones entre hombres y mujeres, y pone de relieve la incipiente perspectiva de género en dichas instituciones, sobre todo si se considera que aquélla implica una transformación de las relaciones tanto en el poder como en el fomento de relaciones más justas y equitativas entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

En este sentido, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su libro *Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos*, señala que

la perspectiva de género constituye un enfoque teórico de análisis que facilita repensar las construcciones sociales y culturales de la distribución del poder entre mujeres y hombres y que afectan de manera directa las formas de relacionarse de las personas en todos los ámbitos. Es una herramienta conceptual y práctica que permite desarrollar propuestas metodológicas de análisis, con el fin de variar la manera en que estas relaciones, que han derivado en desigualdad y discriminación para la mujer, repercuten en el goce pleno de sus derechos humanos.

Finalmente, si bien el tema de las mujeres se toma en cuenta, no se aborda a partir de un proceso de transformación profundo de las prácticas, relaciones y cultura institucional que modifique la situación actual de discriminación hacia las mujeres –de forma y fondo– y que permita superar las dificultades que enfrentan en el acceso a la justicia y el goce de todos sus derechos humanos desde la indivisibilidad e integralidad de los mismos, convirtiéndose así en otro reto más para los organismos públicos de derechos humanos.

Los derechos humanos en la rendición de cuentas de las universidades

*Isaías Jorge Acata Águila**

Proteger a los seres humanos de otros seres humanos que pretenden eliminar, disminuir o comprimir sus derechos fundamentales ha sido la lucha de toda la humanidad a lo largo del devenir de la historia. Uno de los mecanismos para suprimir los obstáculos que impiden la plena realización de los derechos humanos es la Declaración y Programa de Acción de Viena,³⁹ la cual recomienda a los Estados participantes que elaboren su propia estrategia mediante planes nacionales en defensa de los derechos humanos.

Con base en este acuerdo se estructuró el Programa Nacional de Derechos Humanos, documento cuyos objetivos generales proponen establecer las bases de una política de Estado que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos, así como promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano y el desarrollo de la participación corresponsable de la sociedad civil en la construcción de una política de Estado en esta materia.⁴⁰

El respaldo jurídico de los derechos humanos está en la Constitución, más específicamente en el artículo 1º recientemente reformado,⁴¹ y también en las normas protectoras contenidas en los instrumentos internacionales. En la reforma se elevan a rango

* Profesor e investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

³⁹ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, Declaración y Programa de Acción, párrafo 71. Se estableció el compromiso de crear un Programa Nacional de Derechos Humanos, SRE, en <<http://www.sre.gob.mx/substg/derechoshumanos/copecon.htm>> [consulta: 27 de marzo de 2012].

⁴⁰ Programa Nacional de Derechos Humanos, p. 7, en <http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/docs/mexico_sp.pdf> [consulta: 26 de marzo de 2012].

⁴¹ Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en

constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales ratificados por México, con la obligación de todas las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos.

Se enuncian los derechos que no podrán suspenderse en ningún caso, como derecho a la vida, a la integridad, de la niñez, y el principio de legalidad y no retroactividad. Se ciudataniza la selección de titulares de organismos de protección de derechos humanos y se fortalece la autonomía de las comisiones. Se establece la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales y federales que vulneren derechos humanos contenidos en la Constitución y tratados internacionales de los que México sea parte.

Con base en este fundamento jurídico, las instituciones de educación pública superior –las universidades–, como instituciones que preservan uno de los derechos humanos fundamentales: la educación superior, requieren hacer cambios estructurales de visión y contexto para mejorar sus resultados y lograr este objetivo; para ello se requiere transparencia en su gestión y una adecuada dirección académica y administrativa. Esto sólo se logrará con una cultura de rendición de cuentas –libre acceso a la información– como derecho a la información, el cual es una exigencia de la sociedad contemporánea.⁴² Este principio plasmado en la Constitución,⁴³ ha valorado la importancia de exigir que la administración pública, de la que forman parte las universidades públicas, funcione transparentemente. Estas instituciones están obligadas, de acuerdo con la ley, no sólo a conducirse honradamente, sino también a capacitarse en la cultura de la transparencia y acceso a la información pública mediante cursos, seminarios, talleres, etc., que les permitan cumplir con su cometido legal.

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011> [consulta: 26 de marzo de 2012].

⁴² Este derecho tuvo sus raíces en Suecia en 1766, donde se reconoció a todos los particulares el derecho a leer los expedientes sin necesidad de acreditar legitimación alguna de lo que deseaban conocer.

⁴³ Véase artículo 6° constitucional, *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*, México, ISEF, 2012, p. 7.

Las universidades públicas⁴⁴ tienen obligación legal y moral de aumentar el fortalecimiento de la cultura de la transparencia de la gestión universitaria y de rendición de cuentas a las comunidades universitarias y a la sociedad.

El reconocimiento de la autonomía de las universidades públicas en la Constitución⁴⁵ también crea y regula su funcionamiento académico y administrativo. Las universidades públicas, dentro del nuevo marco de fiscalización del gasto, están obligadas a ceñirse a las normas y criterios de administración, contabilidad y reporte de cuentas de las instancias creadas para ese efecto. Al quedar definidas legalmente como organismos descentralizados del Estado, tienen la obligación de rendir cuentas de los recursos federales y estatales correspondientes,⁴⁶ y llevar a cabo una contabilidad que permita distinguir con todo rigor la ejecución de gasto federal (subsidio federal ordinario y subsidio federal extraordinario) y la de gasto estatal; por último, deben participar en auditorías federales (las de la Auditoría Superior de la Federación) y en auditorías estatales (las de los entes de fiscalización de los estados).

Son derechos humanos tanto la educación superior como la información libre e informada del funcionamiento de las universidades públicas, las cuales no deben sustraerse legalmente a las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas por el solo hecho de tener autonomía constitucional, ya que de ello depende que se preserven los derechos humanos de mayor trascendencia, como la educación superior para todos aquellos que quieran tenerla con calidad. Las universidades desempeñan una gran labor en el servicio público, por lo que todos sus actos tienen repercusiones en los derechos fundamentales.

⁴⁴ Gerardo Flores Puertos, “Transparencia y rendición de cuentas en las universidades públicas”. “El Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA) se reunió en Ciudad del Carmen, Campeche, el 23 y 24 de mayo de 2004, procurando una cultura de transparencia de gestión universitaria y de rendición de cuentas a las comunidades universitarias”, en <http://www.transparencia.buap.mx/docum/PONENCIA_TRANS_PARENIA.pdf> [consulta: 27 de marzo de 2012].

⁴⁵ Véase el artículo 3º constitucional, párrafo VII, *op. cit.*, p. 5: “fracción VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas...”

⁴⁶ Véase el artículo 2º de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, *Agenda de la Administración Pública Federal*, México, ISEF, 2012, p. 4.

El principio de la exigencia en la rendición de cuentas. Un derecho de los derechos ciudadanos

*Esteban Ángeles Cerón **

La responsabilidad que tienen los gobernantes de rendir cuentas de sus actos y de sus decisiones es un requisito sin el cual nuestro sistema político y de gobierno no puede ser democrático.

La mejor forma de fortalecer nuestro desarrollo político y democrático es impulsar la transparencia y la rendición de cuentas, promover la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones del quehacer público, alentar la difusión de la cultura de la legalidad, así como la formación y capacitación de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, con lo cual se disminuye la pobreza, la marginación, la discriminación, la desigualdad y la inseguridad, que son los grandes obstáculos para el desarrollo de nuestra democracia.

La instituciones públicas autónomas tienen el enorme reto de desarrollar instrumentos que permitan avanzar hacia una administración pública moderna, responsable e incluyente. Para ello se debe garantizar que en el ejercicio del poder público y en la evaluación del impacto de las obras, programas y acciones que el gobierno emprende, participe la ciudadanía en la toma de decisiones como actor fundamental y, sobre todo, que se reconozca al ciudadano como el destinatario final de una estrategia que coordine los esfuerzos que distintas instituciones y organizaciones lleven a cabo a favor de la rendición de cuentas.

En nuestro país, gracias a la labor de instituciones del sector público, de la academia y de la sociedad, se está generado una nueva y creciente cultura de la evaluación de las políticas públicas con la finalidad de propiciar cambios institucionales para fortalecer los

* Presidente del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

órganos de transparencia, fiscalización y evaluación; se trabaja para que se construya un sistema integrado de rendición de cuentas que incluya a los tres poderes del gobierno federal, las entidades federativas y los organismos públicos autónomos, y se impulsa la cultura de la participación ciudadana.

México ya no puede soportar más años de ineficiencia administrativa sin que sean sancionados los responsables, como tampoco debe continuar que la relación de gobernantes y gobernados sea inevitablemente de desconfianza y apatía.

Por ello, hoy más que nunca la rendición de cuentas se incorpora como un tema fundamental en la agenda del desarrollo democrático del país, por lo que las instituciones deben generar las alianzas necesarias para que los mexicanos tengan la certeza de que sus derechos a saber y conocer sean reconocidos como derechos humanos y ejes del desarrollo institucional que les permita ejercerlos.

La gente espera de la democracia electoral no sólo que le permite elegir a sus gobernantes, sino que le dé un control ciudadano sobre los gobiernos, que la rendición de cuentas deje de ser un mero discurso y se convierta en una práctica cotidiana, y que se acreciente la capacidad de sus gobernantes para entregar buenos resultados a través de ejercicios de información pública claros y de una gestión transparente.

El reto es pasar a un nivel en el que la rendición de cuentas deje de ser un trámite momentáneo para convertirse en un ejercicio de dos actores activos, el gobierno como emisor de información y el ciudadano como destinatario final, pasando por actores intermedios ubicados en diversas instituciones de vigilancia y fiscalización que deben servir como catalizadores para que la información llegue debidamente organizada y claramente planteada a las manos del ciudadano común.

Los organismos autónomos están obligados a ser actores cada vez más interesados y comprometidos con la rendición de cuentas para convertirla en una verdadera cultura de consulta y conocimiento de la información pública; vigilarla y exigirla desde la sociedad, desde todas las instituciones encargadas de vigilar y auditar el correcto ejercicio de los recursos y la adecuada actuación de los servidores públicos para incidir en la modificación de su comportamiento y el de la sociedad en su conjunto.

En este esfuerzo conjunto es imprescindible identificar mecanismos prácticos que permitan activar una acción de rendición de cuentas por cada acto de la autoridad y un responsable, a fin de apreciar el sentido de la actuación de los servidores públicos, además de disponer de información de tipo administrativo.

En la construcción del andamiaje institucional es necesario fortalecer y ampliar, con una visión integral, las facultades y atribuciones de los principales organismos que hoy cumplen esta responsabilidad, como la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, los órganos de fiscalización estatales, las contralorías estatales y municipales y en general las instancias de control de los organismos y dependencias públicas, todos ellos de la mano de la academia, las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general, lo que permitirá que la cultura de la transparencia y rendición de cuentas permee gradualmente en la sociedad mexicana.

Para lograr este objetivo es determinante que todas las instancias públicas y privadas interesadas en el tema se pongan de acuerdo para definir puntualmente algunos conceptos que sirvan de base para avanzar en esta responsabilidad.

Hay una marcada desarticulación entre la normatividad y las acciones determinadas para controlar y evaluar la aplicación de los recursos públicos y el actuar de servidores públicos y dependencias gubernamentales; se aplican diversas metodologías para la fiscalización de las cuentas gubernamentales y para la transparencia y el acceso a la información pública. Esta circunstancia revela la necesidad de construir un sistema integral que los ciudadanos entiendan y reconozcan, que genere la percepción de que los recursos públicos se administran correctamente y los servidores públicos están haciendo su trabajo de acuerdo con la ley, y que sea útil para todos los actores públicos y sociales interesados en el tema.

Por ello es urgente unir los esfuerzos de todas las instituciones que actúan en el escenario de la rendición de cuentas para definir reglas claras y procedimientos uniformes a fin de que se avance por igual en el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

Una normatividad en estos términos, en los tres niveles de gobierno, significaría alejar el rezago de las instituciones y facilitar la implementación de una verdadera política nacional de rendición de cuentas, lo que permitiría fortalecer las instituciones, ampliar sus ca-

pacidades y acceder a un desempeño transparente de los servidores públicos respecto de las responsabilidades inherentes a sus cargos.

Los organismos públicos autónomos del país, cualquiera que sea su vocación institucional y legal, están llamados a ser actores importantes en este proceso que permitirá garantizar a la población mexicana su derecho a saber y a conocer en qué se aplican los recursos que son de todos y la manera en que los servidores públicos los ejercen, razón por la que están obligados a servir y a informar.

En este proceso de construcción es determinante incluir a la academia y a las organizaciones de la sociedad civil para que, con bases técnicas y científicas, la ciudadanía sea capaz de identificar los mecanismos institucionales y las estrategias de gestión que garanticen la operación de una verdadera política de rendición de cuentas en los poderes públicos, en los tres niveles de gobierno y, por supuesto, en los organismos autónomos, para que todas las instituciones asuman la irrenunciable obligación de documentar toda decisión política, toda acción administrativa y toda acción programática que forme parte de un sistema estructural y operativamente alineado con los actores institucionales en temas como la contabilidad gubernamental, la creación y manejo responsable de archivos y, de manera enfática, en la creación de mecanismos precisos de transparencia participativa que garanticen una mejor fiscalización sobre el manejo de recursos públicos.

Por ello se hace también imprescindible vincular estas acciones en un Sistema Nacional de Fiscalización con una buena dosis de participación ciudadana y con un régimen de responsabilidades que vincule la evaluación del desempeño institucional y el ejercicio de recursos públicos con sus consecuencias, reconociendo y sancionando la responsabilidad individual, la responsabilidad institucional y, de manera más explícita, la responsabilidad política en correspondencia con las obligaciones derivadas del voto ciudadano.

Hay que destacar que el trabajo institucional ha rendido frutos y que conocemos ya las reformas constitucionales que en materia de fiscalización aprobó la Cámara de Diputados la semana anterior y que, sin duda, son un aliciente para que sigamos trabajando en el fortalecimiento de las políticas y acciones que lleven a nuestro sistema democrático por un camino adecuado en la cultura de la rendición de cuentas.

En esta reforma constitucional se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes de carácter general para regular la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización. Se faculta a la Cámara de Diputados para verificar el cumplimiento de las metas de los programas señaladas en el Presupuesto de Egresos y para evaluar las políticas públicas.

Debemos seguir impulsando las reformas necesarias, trabajar en la consolidación de las instituciones y promover en la sociedad mexicana un concepto de rendición de cuentas que incluya, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y, por otro, que se fortalezca la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios.

Es importante considerar que la acreditación de responsabilidades individuales deberá conjugarse con mecanismos eficientes que permitan detectar cuando se incurra en deficiencias de servidores públicos que violen las disposiciones del derecho de acceso a la información.

Éste es el camino más directo para consolidar nuestro régimen democrático y darles plena certeza, vigencia y efectividad a los derechos fundamentales. Es el único camino para construir una gestión pública abierta, nutrida de la pluralidad y el apego a los derechos, que se aleje de la impunidad y garantice un eficaz cumplimiento de resultados en toda la esfera gubernamental de nuestro país.

Los partidos, los candidatos y la sociedad en su conjunto debemos conocer y analizar las propuestas que en materia de rendición de cuentas se han expresado en diversos foros.

Creo correcto reconocer y destacar el importante trabajo que en esta materia viene realizando la Red por la Rendición de Cuentas, coordinada por el Centro de Investigación y Docencia Económica, que nutre el debate público y orienta la integración de una agenda ciudadana para promover el intercambio informado y propositivo, capaz de anclar soluciones de largo aliento y forjar un sistema articulado, coherente y completo de rendición de cuentas.

Los organismos públicos autónomos tendrán en el futuro cercano que continuar con los esfuerzos necesarios para ser garantes de los derechos ciudadanos, y si trabajan unidos en el tema de la rendición de cuentas, estarán generando efectos colaterales positivos en todas las fibras del desarrollo político y democrático.

La interdependencia del derecho de acceso a la información pública a la luz de las reformas en derechos humanos en México

Uriel Pineda Quinteros*

Las recientes reformas en materia de derechos humanos aprobadas en México significan un cambio de paradigma muy importante, ya que, como se desprende del artículo 1° de la Constitución, existen tres aspectos que amplían el catálogo de derechos humanos en México y su aplicación.

1. Los derechos contemplados en tratados internacionales se consideran derechos fundamentales y son susceptibles de protección por medio del juicio de amparo.
2. Se establece el principio de interpretación *pro persona*.
3. Existe la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

A pesar de que hay muchos aspectos que destacar, en particular me interesa resaltar la obligación de las autoridades de garantizar el derecho de acceso a la información pública de conformidad con el principio de interdependencia.

La interdependencia está vinculada a la convergencia de afectación a dos o más derechos humanos derivados de una misma situación fáctica, es decir, un mismo hecho puede afectar varios derechos humanos.

* Asistente de investigación en el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana.

En el caso del derecho al acceso a la información pública, la interdependencia es particular, ya que justamente uno de los principios rectores de este derecho es la imposibilidad de condicionar la entrega de la información con base en el interés o finalidad con los que el peticionario hace la solicitud. En consecuencia, al no tener que acreditar los motivos de la solicitud, oculta en un primer momento la interdependencia de este derecho.

No obstante, si la solicitud se vincula o se basa en el ejercicio de otros derechos fundamentales, se presenta la interdependencia. Esta situación se refleja en el desarrollo jurisprudencial del derecho de acceso a la información pública en la Corte IDH en los casos *Claude Reyes vs. Chile* y *Gomes Lund vs. Brasil*.

Otro aspecto que se refiere a la interdependencia del derecho de acceso a la información es su propia naturaleza. Es decir, las similitudes y distinciones que tiene con el derecho a la información, derecho de petición y derecho de participación ciudadana.

El contenido sustancial del derecho a la información es buscar, recibir y difundir información, pero tiene diferencias importantes respecto del derecho de acceso a la información pública, entre las que destacan las siguientes:

1. La libertad de información está concebida como una garantía en favor de los periodistas o personas que ejercen la comunicación social y es oponible al Estado, a fin de que éste no impida u obstaculice su ejercicio. El derecho de acceso a la información pública es el derecho de todas las personas a demandar al Estado e instituciones obligadas información de interés público.
2. La libertad de información versa sobre cualquier información, ya sea deportiva, empresarial, de sucesos, política, etc. El derecho de acceso a la información pública se limita a la información pública en poder del Estado o instituciones obligadas.
3. La libertad de información protege el interés de una sociedad a estar informada, en cambio el derecho de acceso a la información pública permite ejercer una auditoría social respecto de los actos de gobierno.
4. La libertad de información tiene como finalidad la divulgación de la información, en cambio el derecho de acceso a la información pública puede buscar la misma finalidad o simplemente satisfacer un interés personal.

5. Las restricciones a la libertad de información se vinculan a la divulgación de la información, es decir, las responsabilidades son ulteriores. En cambio, el derecho de acceso a la información pública puede ser restringido o suspendido al calificar una información como reservada

En suma, la libertad de información se distingue del derecho de acceso a la información pública en cuanto al sujeto, tipo de información, finalidad de la búsqueda de la información y que las restricciones respecto del ejercicio de ambos derechos son distintas. También suele afirmarse que el derecho de acceso a la información pública es una modalidad del derecho de petición. México define en su artículo 8° constitucional el derecho de petición y establece que: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el derecho de petición, siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república”.

Por su parte, la Constitución nicaragüense establece en su artículo 52: “Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca”.

El derecho de petición en la Constitución mexicana requiere que se haga de forma escrita, lo que restringe su ejercicio a la población analfabeta; asimismo, el que deba ser de manera pacífica y respetuosa y que, además, en temas políticos el derecho sólo lo puedan ejercer ciudadanos, incrementa la discrecionalidad de los funcionarios públicos para permitir su ejercicio. En el caso de Nicaragua, se restringe exclusivamente a los ciudadanos, pero define las modalidades que incluye: peticiones propiamente, denuncias y hasta críticas constructivas.

El derecho de petición se diferencia del derecho de acceso a la información pública ya que:

1. El derecho de acceso a la información pública también abarca a otros sujetos obligados por ley; el derecho de petición se restringe a los funcionarios públicos.

2. El derecho de petición versa sobre aclaraciones y prestación de servicios de la entidad pública; en el caso de Nicaragua se permite hacer denuncias y críticas constructivas. En cambio, el derecho de acceso a la información pública se restringe al acceso a los documentos públicos que tiene la entidad u otros sujetos obligados.
3. El derecho de petición puede restringirse a los ciudadanos, y el derecho de acceso a la información pública le asiste a todas las personas.
4. El derecho de petición puede tener restricciones formales, como la presentación por escrito; por su parte, el derecho de acceso a la información pública reconoce la solicitud verbal.

En conclusión, la distinción entre el derecho de petición y el derecho de acceso a la información pública radica en los sujetos activos y pasivos, la finalidad del derecho y las exigencias formales para su ejercicio.

De igual manera, suele afirmarse que el derecho de acceso a la información pública es una modalidad del derecho de participación ciudadana. La participación ciudadana es el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el Estado.

El derecho de participación ciudadana y el derecho de acceso a la información pública se diferencian en los siguientes aspectos:

1. La participación ciudadana permite tener injerencia en la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno; el derecho de acceso a la información pública solamente confiere la facultad de acceder a los documentos públicos.
2. La participación ciudadana permite que el ciudadano sea parte de la gestión pública, mientras que el derecho de acceso a la información pública sólo permite hacer una auditoría social.
3. El derecho de participación ciudadana sólo vincula a las autoridades, en cambio, el derecho de acceso a la información pública vincula a sujetos obligados por la ley.

4. El objeto del derecho de acceso a la información pública busca transparentar la gestión pública, en cambio, la participación ciudadana busca el involucramiento de diferentes actores sociales en la gestión pública.

En consecuencia, la participación ciudadana y el derecho de acceso a la información pública se diferencian por el ámbito de acción que permiten, por los sujetos obligados a respetar el derecho y por el objeto y la finalidad que buscan.

La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales⁴⁷

Amado Jiménez García *

¿Qué son los derechos humanos?

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos sin discriminación alguna. Estos derechos se interrelacionan y son interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales a menudo están incluidos en la ley y garantizados por ésta mediante los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones de los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

Universales e inalienables

El principio de la universalidad de los derechos humanos es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Este principio, tal como se destacara inicialmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos

* Consultor independiente.

⁴⁷ Ponencia no presentada en la mesa durante el Congreso por falta de tiempo.

celebrada en Viena en 1993, por ejemplo, se dispuso que todos los Estados tuvieran el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en el proceso de equilibrar ante los ciudadanos y las autoridades la aplicación de normas, leyes y reglamentos.

Derechos y obligaciones

Los derechos humanos incluyen tanto derechos como obligaciones. Los Estados asumen las obligaciones y los deberes de respetarlos, protegerlos y realizarlos, en virtud del derecho internacional. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir o limitar su ejercicio. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos en contra de los derechos humanos de individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar su disfrute. En el plano individual, así como debemos hacer respetar nuestros derechos humanos, también debemos respetar los de los demás.

La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales

Las exigencias de nuestro mundo moderno y de nuevas políticas públicas en la alternancia del poder –en sus tres diferentes niveles de gobierno–, nos mundializan en la diversidad de necesidades, y burocratizan las finanzas públicas, los derechos fundamentales y el acceso a la información pública.

Las demandas civiles no deben depender de la voluntad política ni de la necesidad de continuidad en la administración pública, sino que deben ser parte de una agenda fundamental de gobierno. En esta mesa tenemos que analizar las iniciativas generadas en condiciones y espacios donde intervienen distintos actores de la esfera pública. Al tocar este tema nos encontramos con la discusión sobre la agenda gubernamental como derecho fundamental.

En el marco general hay una pregunta clave: ¿cómo construir una política pública en la materia? Es de suma importancia revisar el programa nacional de derechos humanos en su apartado internacional, para abrir mecanismos que generen un enfoque integral del tema de políticas públicas de derechos humanos.

Para diseñar estrategias que permitan lograr el objetivo principal, es necesario que asuman la responsabilidad las organizaciones civiles, la sociedad y el gobierno.

Las políticas públicas en derechos humanos son una necesidad en un contexto de consolidación democrática; su ausencia es un indicador de las carencias de nuestro sistema.

Derechos humanos y políticas públicas

Para hablar del tema, nuestras reflexiones se encaminarán a los esfuerzos por encontrar un modelo de política que permita dar coherencia a todo el proceso mediante la armonización de los elementos considerados clave.

El énfasis en la coordinación, así como en el ajuste constante de objetivos mediante la negociación de los actores involucrados, son una advertencia pertinente respecto a la atención que debe prestarse a los diferentes actores, tanto públicos como privados, que intentan capturar las etapas del ciclo de políticas.

EL PROBLEMA PÚBLICO COMO CONSECUENCIA EXCLUSIVA DE ACTORES PRIVADOS

Los actores se definen mediante el “triángulo de base”, el cual está constituido por las autoridades político-administrativas, los grupos-objetivo y los beneficiarios finales. Hay que proponer instrumentos suficientes para integrar el análisis de los modelos de iniciativa y participación ciudadana en políticas públicas.

Conclusión

Para sumar voluntades de la sociedad, *Análisis y gestión de políticas públicas* es una referencia obligada para aquellos cuyo interés sea profundizar en el entendimiento práctico de la legitimidad, la eficacia y la continuidad o sostenibilidad de las acciones públicas. Si bien lo original de la propuesta reside en la capacidad de articulación de diversas teorías más que en descubrimientos reveladores, también representa un acercamiento pertinente para reflexionar sobre la complejidad y los conflictos inherentes al ciclo de las políticas públicas respetando los derechos humanos tanto sociedad como gobierno.

Derechos humanos y su nueva reforma constitucional al artículo primero⁴⁸

*Juan Sánchez Arellano **

Hablar de derechos humanos en el año 2012 es hablar de una de las maravillas más grandes que el derecho mexicano ha aportado a la defensa de los derechos de los seres humanos. La reforma constitucional al artículo 1º, al establecer como principio fundamental los derechos humanos y sus garantías, impone que toda autoridad y funcionario público tendrá la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar los derechos humanos que sean vulnerados en la esfera particular o colectiva de toda persona.

Cabe mencionar que antes de esta reforma constitucional, cuando se cometía alguna la violación de los derechos humanos, los medios legales para su defensa únicamente reconocían en materia federal a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y en materia local, a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Dichos organismos públicos autónomos sólo tenían la facultad de emitir recomendaciones, sin ninguna responsabilidad para las autoridades y funcionarios públicos en caso de no cumplirlas. Otra limitante de dichos organismos era que no podían conocer de las violaciones a los derechos humanos que cometieran las autoridades y funcionarios del Poder Judicial en sus respectivas competencias.

La reforma a los derechos humanos, hoy vigente en toda la república mexicana por disposición constitucional, abre las puertas y permite que la luz llegue a todos los rincones de México. La llave maestra o medio de control constitucional por excelencia, el amparo, actualmente permite que los gobernados promuevan la acción cuando se vulneran sus derechos humanos y sus garantías, cues-

* Abogado postulante.

⁴⁸ Ponencia no presentada en la mesa durante el Congreso por falta de tiempo.

tión que antes las autoridades sólo conocían cuando se violaban garantías individuales; con la reforma, ahora los gobernados tendrán la facultad de acudir a los organismos públicos autónomos para su defensa o, directamente, a un órgano constitucional para solicitar la protección de la justicia federal. Así, la autoridad responsable y el funcionario de cualquier ámbito y competencia tendrán que reparar las violaciones de los derechos humanos y las garantías que se vieron vulnerados.

Hablar de la reforma constitucional a los derechos humanos también subraya la importancia de las asociaciones civiles, porque ahora la ley reconoce su participación en pro de los derechos humanos. Anteriormente no se admitía el amparo constitucional por violaciones a los derechos humanos, y si alguien lo promovía por violaciones a las garantías individuales, sólo podía hacerlo el agraviado por faltas que emanaran del funcionario o la autoridad pública. Hoy en día cualquier persona afectada en su esfera particular puede promover el amparo constitucional y, además, también puede hacerlo cualquier representante de cualquier asociación civil de derechos a favor de la colectividad. Otra de las características relevantes de la reforma es que si el fallo constitucional es favorable, el amparo se concederá a todos los perjudicados por la disposición o acto violatorio de derechos humanos y garantías individuales.

Asimismo, la reforma constitucional en materia de derechos humanos impone a todas las autoridades, sin excepción, que por disposición constitucional no sólo deberán conocer la legislación interna del derecho mexicano por violaciones a los derechos humanos y las garantías individuales, sino que también estarán obligadas a conocer las disposiciones establecidas en los tratados internacionales, y que la supremacía constitucional tendrá mayor importancia.

Es momento de emitir una opinión que me gustaría aportar respecto a los derechos humanos. Si me preguntaran a dónde acudiría para defenderme como ciudadano cuyos derechos humanos, y por ende sus garantías individuales, hubieran sido violados, respondería convencido que a los juzgados federales para que me protegieran de los actos reclamados por las autoridades responsables. Y si me preguntaran por qué no acudir a otro medio defensa público de los derechos humanos, les diría que el juicio federal constitucional es el más rápido y eficiente, porque las autoridades responsables, por mandato de ley, tienen la obligación de cumplir con el fallo consti-

tucional en caso de ser concedido al quejoso (*sic*), y porque las autoridades saben que si son omisas, tienen responsabilidad penal. Por ello, éstas temen cuando cualquier gobernado acude a promover el amparo federal, lo que no ocurre con las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos.

Finalmente, como abogado particular, durante mis cuatro años de experiencia en el campo del litigio, he observado la violación en flagrancia de los derechos humanos de las personas. Los afectados en su esfera particular quedaban impotentes al no tener quien los defendiera e ignorar los medios para exigir la reparación del daño, más aún cuando por circunstancias económicas no tenían los recursos para acudir a un asesor que los orientara y, en su caso, ayudara. Por eso queda claro que la difusión de una cultura de respeto a los derechos humanos sólo informa a 10% de la población, y que los organismos públicos autónomos de los derechos humanos, como las asociaciones civiles, y el gobierno, tienen mucho por hacer.

Otro ponente argumentó que una de las soluciones para fomentar y respetar los derechos humanos es la educación, y que es una gran aportación la reforma constitucional al artículo 3° que establece: “El Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentara en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. Sin embargo, la disposición legal constitucional citada es claramente una norma declarativa de conciencia, pero insuficiente, ya que tal reforma debería quedar como sigue: “El Estado tendrá *la obligación* de fomentar armónicamente todas las facultades del ser humano y, a la vez, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia, en la justicia y el amor a la patria”. De tal manera, *la norma declarativa* deja de serlo para convertirse en *norma obligatoria*, principalmente para que el Estado imparta, fomente y difunda la cultura del respeto a los derechos humanos, y qué mejor que a través de la Secretaría de Educación Pública para que se convierta en materia de enseñanza para todos los mexicanos que inician su aprendizaje académico desde preescolar hasta el nivel superior. Sólo entonces los derechos humanos darán un paso más en la formación de los seres humanos.



**JUSTICIA
Y LEGALIDAD**

Relatoría de la conferencia magistral y mesa de debate: Justicia y legalidad

Mónica M. Cruz Espinosa *

El jueves 3 de mayo se desarrolló la mesa de debate sobre el tema justicia y legalidad, cuyo punto de partida fue la conferencia magistral dictada por Ana Laura Magaloni Kerpel, investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Los panelistas fueron Emilio Álvarez Icaza Longoria, ex presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Santiago Corcuera Cabezut, profesor e investigador de la Universidad Iberoamericana de la ciudad de México, y Luis Raúl González Pérez, abogado general de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Moderó la mesa Ricardo Raphael, también investigador del CIDE.

En su exposición inicial, Ana Laura Magaloni planteó la problemática de la pérdida de capacidad investigadora de los ministerios públicos respecto a delitos complejos, apuntando como ejemplo que en el Distrito Federal hay 40% de efectividad en la procuración de justicia. Señaló que actualmente la lucha por la justicia en nuestro país está dominada por un discurso vengativo de las víctimas contra los victimarios, concebida desde una estrategia de guerra en la que se ha deshumanizado a los delincuentes.

Por lo anterior, llamó la atención sobre la necesidad de reforzar el contenido básico de los derechos humanos en la persecución de los delitos. Recordó que durante mucho tiempo el sistema de persecución de delitos se utilizó de manera arbitraria para amenazar a los detractores del poder político, caracterizado por contar con una policía judicial vinculada a la delincuencia, pero con capacidad de contenerla. Esto era posible en un contexto de alta concentración del poder y baja incidencia delictiva; sin embargo, advirtió que aho-

* Visitadora adjunta de apoyo de seguimiento de la CDHDF.

ra el contexto es distinto, pues estamos ante una descentralización del poder y un alza en la incidencia delictiva, lo que ha ocasionado una “balcanización” del sistema de procuración de justicia en el que la policía abusa de la fuerza y los ministerios públicos mantienen incomunicados a los detenidos sin que los jueces ejerzan ningún control sobre las detenciones.

En este sentido, Magaloni señaló que el reto es transformar el sistema de procuración y administración de justicia y separarlo del poder político, lo que necesariamente impactaría en el sistema político del país, pues pondría fin al régimen de castigos y privilegios, razón por la que dicha transformación genera tanta resistencia entre los gobernadores.

A continuación, Ricardo Raphael preguntó a los panelistas si el presidente Felipe Calderón pudo haber adoptado otra estrategia de combate a la delincuencia organizada, si la justicia tiene razones políticas y si habría distinción entre los derechos de las víctimas y los de los inculpados.

Santiago Corcuera señaló que si había otras alternativas y que, aun con la estrategia de la actual administración, era necesario regular la actuación de las fuerzas armadas y capacitarlas en labores de seguridad pública antes de sacarlas a la calle a combatir la delincuencia organizada. Llamó la atención respecto a la falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones de procuración de justicia, por lo que manifestó que era indispensable que el Ministerio Público gozara de autonomía respecto al Poder Ejecutivo. Sentenció que mientras no se garantice el derecho al debido proceso, las víctimas no tendrán la seguridad de que la persona a la que se castigue sea quien la ofendió, por lo que habría venganza, pero no justicia.

Por su parte, Luis González Pérez recordó la propuesta elaborada por la UNAM: “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, y precisó que se trataba de un documento perfectible, pero que aportaba elementos importantes a la discusión. Explicó que en los ejes rectores de dicha propuesta no hay un dilema entre seguridad y derechos humanos, pues la seguridad debe entenderse transversalmente, como seguridad humana; enfatizó que era necesario racionalizar el uso de la fuerza como último recurso del Estado en el combate a la delincuencia, que su control debería estar en manos de civiles y que

debería regirse por los principios de máxima rendición de cuentas y transparencia. El objetivo, señaló, debe ser reducir la violencia, las muertes y afectaciones al patrimonio de las y los ciudadanos. Añadió que deberían privilegiarse la prevención y los sistemas de inteligencia frente al control y la reacción. Para lograr lo anterior, propuso que debería dotarse de autonomía al Ministerio Público y fortalecerlo con un Consejo Ciudadano. Abundó en que era falsa la dicotomía entre víctimas e inculpados, y que los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia podían coexistir.

Emilio Álvarez Icaza opinó que la actual administración empezó al revés: dio paso a la acción sin buscar previamente la legitimación de sus actos. Señaló que el aparato de justicia del país no sirve y que la estrategia oficial de lucha contra la delincuencia aumentó la presión sobre sí mismo. Respecto a las víctimas, evidenció que el Ejecutivo federal no presentó una iniciativa en la materia, por lo tuvo que hacerlo un movimiento social. Manifestó que era urgente la aprobación de una ley en materia de atención a víctimas que obligue a la coordinación entre entidades federativas y al desarrollo de políticas públicas.

Ana Laura Magaloni cerró este bloque de intervenciones precisando que la independencia del Ministerio Público no pasa sólo por la autonomía en la designación de su titular o en la definición de los delitos por perseguir, sino también por la construcción de una institucionalidad con una función social clara, ajena a otros intereses.

Para continuar con la discusión, Ricardo Raphael planteó las siguientes preguntas a los panelistas: ¿será prioridad para el próximo presidente sacar al ejército de las calles? Por el nivel de corrupción del sistema, ¿estamos obligados a pactar con el crimen organizado? ¿Está bien que el Ministerio Público y la defensoría de oficio dependan de los gobernadores? Ante la aspiración de los gobiernos locales de restarles autonomía a órganos autónomos como las comisiones de derechos humanos, ¿cómo resguardar su autonomía?

Al respecto, Álvarez Icaza manifestó que el ataque a la autonomía de los organismos públicos autónomos era un signo de la regresión autoritaria que se estaba gestando en el país. Llamó la atención sobre el hecho de que se estuviera apostando a la partidización en lugar de la ciudadanización de estas instituciones. También advirtió que el aumento del poder de los gobernadores, ante el descenso del

poder presidencial, se estaba constituyendo en un riesgo para la democracia.

En relación con la conveniencia de pactar con el crimen, opinó que también hay una criminalidad “uniformada” con la cual ya se ha pactado. Recordó que los cuatro candidatos a la Presidencia del país han dicho que mantendrán al ejército en la calle, pero que no han precisado cuáles serán los términos de la relación entre seguridad y derechos.

Por su parte, Luis González Pérez señaló que la permanencia del ejército en las calles tiene que evaluarse en cada contexto y que los candidatos tienen que referirse de manera más integral al asunto, es decir, deben definir sus políticas en materia de consumo de drogas y de atención a las adicciones. En relación con la propuesta de dotar de autonomía a los ministerios públicos, agregó que los servicios periciales no escapan a la corrupción y que no sólo se trata de la designación de los titulares, sino de fortalecer la autonomía a través de capacitación y otras acciones. Respecto a la autonomía de los organismos públicos, en especial de los de derechos humanos, recordó que ha habido algunos cuestionamientos sobre el perfil de las personas que han sido designadas como ombudsman, por lo que el tema debe atenderse.

Corcuera Cabezut enfatizó en su intervención que el uso de las fuerzas armadas en funciones policiales ha incrementado las violaciones a derechos humanos, como ejecuciones sumarias, tortura y desapariciones forzadas. Evidenció que no hubo un estudio de otras experiencias antes de emprender esta estrategia, cuyo objetivo real fue la legitimación del presidente Calderón. Afirmó que el fin no justifica los medios, por lo que, a falta de herramientas idóneas, no había que improvisar, era mejor esperar. Respecto a la autonomía del Ministerio Público, añadió Magaloni que no se reduce al método de designación del titular, aunque acotó que sí es necesario que se realice con independencia respecto al Poder Ejecutivo.

Magaloni Kerpel opinó que ninguno de los candidatos ha hecho la tarea, que siguen sin entender de qué está hecha la violencia, qué está pasando. Agregó que los candidatos están sugestionados por las encuestas y se mantienen en la estrategia actual que apela al miedo. En ese sentido, afirmó que para tomar decisiones responsables hay que hacerlo de manera informada, sin miedo. Advirtió, sin

embargo, que no se ha caminado en esa dirección, pues no se ha generado la información suficiente.

Como último aspecto, Ricardo Raphael habló del inicio de una nueva época en materia de justicia constitucional en México a raíz de las reformas constituciones relativas a derechos humanos, justicia penal, y de la eventual aprobación de una ley de víctimas, entre otros desarrollos normativos. Al respecto, preguntó a los panelistas su opinión sobre las posibilidades de materializar estos principios formales.

Sobre el tema, Corcuera Cabezut manifestó su preocupación porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya discutido durante dos días si existe o no un bloque de convencionalidad. Reconoció que el ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea presentó un proyecto en sentido positivo, pero lamentó que hubiera ministros y ministras que se pronunciaran en contra del rango constitucional de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales ratificados por México. Al respecto, Luis González Pérez advirtió que si las referidas reformas constitucionales no se materializan adecuadamente, puede desatarse una “tormenta judicial”.

Emilio Álvarez Icaza apuntó que el Poder Judicial no se ha tocado, es autorreferencial, y que no está entendiendo el alcance de la reforma en materia de derechos humanos. Previno sobre la posibilidad de que la interpretación judicial de esta reforma sea a favor de la burocracia y no *pro homine*. Concluyó que el Poder Judicial niega el desafío en lugar de enfrentarlo.

Finalmente, Ana Laura Magaloni afirmó que las normas no prefiguran la realidad y que, en su interpretación, el sistema judicial se debate entre el pasado y el futuro, por lo que es necesario que llegue un nuevo perfil de jueces que respondan al reto.

En los últimos tiempos ha cobrado especial relevancia y ha sido motivo de diversos foros de discusión el papel que desempeñan las instituciones de educación superior para un adecuado desarrollo del país.

Parte fundamental de esta reflexión ha sido, en particular para las instituciones de educación superior que gozan de autonomía constitucional –sean federales o locales–, si deben rendir cuentas sobre los recursos que diversas instancias del gobierno les otorgan para su operación. Resulta incuestionable que dichos recursos, por la vía de subsidios, representan el esfuerzo que la sociedad en gene-

ral realiza para la formación de cuadros profesionales, por lo que es innegable que las instituciones están obligadas a informar a diversas instancias de gobierno, así como a la sociedad en general, sobre cómo se aplican dichos recursos en cada una de las entidades.



7^º CONGRESO
NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
PUEBLA 2012
3 Y 4 DE MAYO

MESA DE REFLEXIÓN:
JUSTICIA Y LEGALIDAD

Relatoría

*Fernando Francisco Cárdenas Oropeza**

El 3 de mayo de 2012 se llevó a cabo el primer día de trabajos de la Mesa II: Justicia y legalidad del Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, la cual fue moderada por el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, Antonio Oropeza Barbosa.

En su ponencia titulada “La ciberjusticia”, Marco Antonio Gabriel González Alegría, magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, explicó que la informática se relaciona con el derecho a través de la informática jurídica, la cual tiene por objeto aplicar la tecnología de la información al derecho, sentando así las bases de la ciberjusticia. Esto da lugar a la intervención de otras disciplinas, como la lingüística, la documentalística, la estadística, la sociología y la pedagogía. Sostuvo que la información jurídica está dividida en diversas ramas: *a)* informática jurídica documental; *b)* informática jurídica de control y gestión y administración; y *c)* informática jurídica de ayuda a la decisión y metadocumental y metadecisional.

En otro de los puntos de su exposición indicó que la justicia electrónica tiene como finalidad lograr que sea expedita, eficaz, moderna y confiable para todos, valiéndose de la tecnología de la información y las comunicaciones. Sostuvo que juzgados y tribunales cuentan actualmente con computadoras que en su mayor parte funcionan como procesadores de texto, no obstante que pueden ser utilizadas con más herramientas y paquetes electrónicos que permitan ampliar sus funciones. En este contexto expuso que el propósito de un *cibertribunal* es proveer servicios apropiados para prevenir y resolver los conflictos que surjan en el ciberespacio del proceso.

* Subdirector de Información y Análisis de la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En este sentido, González Alegría dijo que el juicio en línea, como proyecto de Estado, es una forma innovadora en la impartición de justicia que no existe en ningún otro país. De ahí el reto de emplear las llamadas tecnologías de la información y comunicación en esa tarea, lo cual implica romper las viejas formas de trabajo y los paradigmas que las acompañan. Concluyó:

La justicia y la legalidad tienen hoy un gran reto ante las transformaciones sociales y el impacto que las tecnologías de la información y la comunicación están realizando en esta nueva sociedad de conocimiento. De modo que es para nosotros un compromiso exigir a todos los organismos públicos, a todas las empresas y a todos los ciudadanos, tener mayor conocimiento respecto de estas nuevas tecnologías, porque si bien tiene las grandes ventajas de rapidez, de costo barato, de accesibilidad, también es verdad que quien no maneje computadoras está excluido de estos nuevos modos de hacer, de esta nueva economía del conocimiento y eso es algo que no se debe permitir.

Por su parte, el especialista en derechos humanos de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Adalberto López Carballo, leyó la ponencia “El *amicus curiae* frente al actual panorama socio-jurídico-político mexicano: una herramienta en tanto garante de los derechos humanos”. Explicó que en las últimas décadas mucho se ha debatido en torno a la protección de los derechos humanos en nuestra legislación, lo que no sorprende si se considera el aumento cuantitativo y cualitativo de las violaciones documentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en sus informes. Si bien corresponde al Estado tutelar y garantizar los derechos humanos, en la actualidad es el mismo Estado su principal transgresor y vulnerador, por lo que se tiene la necesidad de que las herramientas e instrumentos del sistema jurídico-político sean revisados y modificados, que realmente se garanticen los derechos y se reivindicquen aquellos que fueron flagelados en nuestra legislación. Entre estas herramientas –destacó– existe la figura denominada *amicus curiae*, la cual ha tenido poca aplicación y difusión en nuestra legislación. Entendida como “amigo de la Corte”, puede definirse como la presentación que realizan terceros ajenos en una disputa judicial, siempre y cuando posean un interés justificado en la resolución final del litigio; esto con el propósito de opinar en torno a

la materia en cuestión mediante aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial.

De acuerdo con López Carballo, el *amicus curiae* ha demostrado una utilidad real y evidente en favor de la defensa de los derechos. Estas presentaciones –aclaró– en ningún momento adquieren la calidad de parte en el proceso y tampoco ostentan un carácter vinculatorio respecto del órgano de decisión judicial. Ejemplificó con los casos Cabrera y Montiel, Rosendo Radilla, Inés Fernández (llevados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos), ley de aborto, Campo algodónero, Atenco y Lori Berensson. En todos éstos se evidenció un sinnúmero de vicios procesales, así como de manipulaciones legales por parte del Estado. Por estas razones, la figura del *amicus curiae* es un referente de gran utilidad, eficiente y efectivo en materia de protección de derechos humanos.

En su ponencia titulada “El sistema penitenciario de la ciudad de México: Violencia, reinserción social y proyecto de vida”, la segunda visitadora general de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Rosalinda Salinas Durán, enfatizó la urgencia de cimentar un proyecto de vida en las cárceles del Distrito Federal como elemento prioritario para la reinserción social. Este proyecto se sustenta en el tratamiento personalizado, la educación, la capacitación, el trabajo, la salud y el deporte para lograr el desarrollo personal necesario que reintegre a los reclusos a la sociedad con mejores capacidades, habilidad y destrezas socialmente útiles.

El proyecto de vida es una ruta personal voluntariamente decidida, focalizada en el logro de un fin propio mediante el cumplimiento de metas a corto, mediano y largo plazo, en las que necesariamente se incluya la reparación del daño a la víctima. La administración penitenciaria en el Distrito Federal sólo ha administrado el tiempo de las personas en prisión hasta la fecha, pero no ha logrado, mediante el tratamiento, cimentar un “proyecto de vida”. Aseveró que construir este proyecto en prisión se vuelve más factible en tanto los internos realizan actividades más calificadas y menos “mano de obra”; debe ser viable, lícito y alcanzable

Para la segunda visitadora general de la CDHDF, la reinserción social que pretenda erradicar que la administración de cárceles represente un “gasto” y abandere el concepto de “invertir”, necesariamente debe construir el modelo individual de tratamiento a partir de cimentar, construir e incluso apoyar el desarrollo de un proyecto

de vida individual, viable, legal y susceptible de ser realizado. Sólo esta fórmula puede materializar el anhelo de impartir una justicia penal social y restaurativa.

Para contextualizar dicha situación, explicó que la capital de la república tiene 16 centros para albergar a personas privadas de libertad, con una población real de más de 42 000 personas adultas, cuando tiene una capacidad instalada para 22 000. Para quienes habitan en el Distrito Federal la cárcel es parte de la realidad cotidiana, ya que impacta directamente al menos a siete de cada 10. Otro de los elementos que subrayó fue que la población reclusa, de 2002 a la fecha, se ha duplicado debido a que en 2003 se reformó el Código Penal para endurecer la pena por el delito de robo. Actualmente, alrededor de 70% de la población reclusa está privada de su libertad por el delito de robo, y de ésta, 50% por robos de menor cuantía; la mayoría de la población en prisión es joven.

Salinas Durán sostuvo categóricamente que el sistema penitenciario de la ciudad de México, por el hacinamiento en las prisiones, el deterioro de los inmuebles que ocupan las cárceles, las malas condiciones del alimento que se distribuye, la insuficiencia de agua, la falta de tramos de coordinación entre el personal de salud y de los reclusorios, incumple con las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos adoptadas por la ONU, así como con las de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los pactos y los instrumentos internacionales del sistema interamericano en cuanto a protección de la dignidad humana.

En su turno, Rafael Andrés Nieto Göller, investigador y profesor de la Universidad Simón Bolívar, presentó la ponencia “Transfiguración agendaria: de la letra muerta a Estado de derecho y bien común”, en la cual explicó que los OPA constituyen el contrapeso, la conciencia, el ser y el deber ser de la relación entre el Estado y la ciudadanía. “Los organismos públicos autónomos en nuestro país representan avances importantes en la democratización mexicana, pues regulan la relación entre Estado y ciudadanía, generando prácticas y cultura de rendición de cuentas, configurando contrapesos al ejercicio sesgado del poder público y de sus relaciones con los poderes privados y fácticos. Ésta es la única agenda que debe prevalecer”, enfatizó.

Entre los desafíos de los OPA para mejorar su desempeño, destaca el ejercicio de su gestión con base en principios democráticos y so-

beranos, con exclusión absoluta de intereses políticos y económicos, con apego a los principios de ciudadanía y transparencia. En este contexto, el Estado democrático debe responder eficazmente a las necesidades ciudadanas, y para tal fin los OPA garantizarán que las acciones del Estado no se distorsionen por intereses particulares. “Consolidar la democracia es un proceso, no un acto aislado. Pero hacer que las instituciones públicas se desempeñen efectivamente es sólo una parte del desafío. La otra es demostrar a ciudadanas y ciudadanos que los gobiernos democráticos trabajan en cuestiones que verdaderamente preocupan a la gente, que son capaces de responder a esas cuestiones y que están sujetos al efectivo control ciudadano cuando no cumplen”, subrayó.

Otro elemento en el que Nieto Göller hizo hincapié fue que a los OPA les corresponde tutelar y hacer accesible a quien la demande la información pública respectiva para una buena gestión gubernamental y, asimismo, garantizar el derecho de la ciudadanía a estar informado sobre sus acciones y los resultados de dichas gestiones. La transparencia y la ética deberán privar por encima del doble discurso; la opacidad y el sesgo de la información ponen en entredicho la autonomía de estas instituciones.

Para concluir los trabajos del primer día de la Mesa II: Justicia y legalidad, Antonio Villarreal Pinzón, proyectista del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información, presentó la ponencia “Apuntes para fraguar un tribunal autónomo garante de la rendición de cuentas en México”. Al inicio de su participación citó a la comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), Jacqueline Peschard, en el sentido de que “la evaluación del desempeño institucional debe generar mecanismos suficientes para ponderar los efectos de las políticas públicas en los distintos derechos fundamentales, y de ahí generar los correctivos necesarios en el desarrollo de dichas políticas”. Por lo tanto, consideró que las políticas públicas deben tener efectos en los derechos fundamentales.

Subrayó que, de acuerdo con Ricardo Becerra y Guillermo M. Cejudo, la rendición de cuentas como objetivo sólo es alcanzable mediante instrumentos institucionales concretos. Enfatizó que privilegiar la visión de rendición de cuentas como estado virtuoso e ignorar los mecanismos institucionales necesarios, produce la idea de que la rendición de cuentas es una virtud personal de los actores

políticos y los servidores públicos, y no un proceso institucional que no depende de la calidad moral de las personas.

Villareal Pinzón coincidió con lo trazado por Sergio López Ayllón y Mauricio Merino en el texto *Rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, quienes señalan:

Una política de rendición de cuentas debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen. Por ello, debe ser diseñada y practicada como una política transitiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin en sí misma.

A partir de estos ejes, delineó el siguiente panorama: 1) la esencia del régimen democrático es garantizar los derechos fundamentales, 2) para mantener el edificio democrático se requiere construir un sólido régimen de rendición de cuentas, 3) la rendición de cuentas sólo se materializará mediante instrumentos concretos (instituciones, normas y procedimientos).

Por las razones expuestas, Antonio Villarreal Pinzón consideró que con la creación de un tribunal autónomo garante de la rendición de cuentas se contribuirá a la construcción del régimen de rendición de cuentas. Este ente autónomo, además de su necesaria capacidad sancionadora para hacer efectiva la esfera de responsabilidad, deberá tener injerencia directa en la evaluación de los efectos de las políticas públicas en los distintos derechos fundamentales; esta actividad debe ser la sustancia de su quehacer. Para el representante del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información, este órgano garante debe constituirse en el puente entre los derechos fundamentales y el régimen de rendición de cuentas.

Los trabajos del segundo día de la Mesa II: Justicia y legalidad, llevados a cabo el 4 de mayo, estuvieron moderados por el presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla, Jorge Sánchez Morales. En su oportunidad, el director general de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (IFE), Alfredo Cristalinas Kaulitz, participó con la ponencia “Rendición de cuentas horizontal en la fiscalización en

materia electoral”. Señaló que diversas voces, como la del ex titular de la Auditoría Superior de la Federación, Arturo González de Aragón, han planteado la necesidad del control, la supervisión y la fiscalización de los órganos del Estado mexicano, y se refirió particularmente a los partidos políticos.

En este marco, la fiscalización electoral promueve el cumplimiento de obligaciones con el propósito de evitar que los sujetos participantes en el sistema democrático respondan a intenciones contrarias al bien público, y que éstas puedan representar la captura del Estado. Asimismo, el vínculo con los ciudadanos es prioritario para promover la certeza en la actuación de la autoridad y el cumplimiento de los sujetos que rinden cuentas al IFE. Desde la reglamentación, la autoridad fiscalizadora puede inhibir conductas y lograr su objetivo de que los sujetos actúen en un marco de legalidad. En tal sentido, el IFE cuenta con un órgano con autonomía técnica y de gestión a cargo de realizar la revisión de las finanzas: la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que, mediante la instrumentación de auditorías, puede proponer sanciones aprobadas por el Consejo General del Instituto.

Entre 2010 y 2011, se buscó incorporar las herramientas necesarias para instrumentar una fiscalización efectiva. Por la trascendencia e impacto de las disposiciones, el establecimiento de reglas de registro, presentación y evaluación implicaron: 1) reconocer la participación activa de los sujetos en el ciclo de fiscalización, 2) incorporar a las organizaciones de la sociedad civil, 3) la especificación de reglas de auditoría *ex ante*, durante y *ex post* a la entrega de informes (aplicables a los partidos políticos).

Alfredo Cristalinas enfatizó que el marco de un sistema democrático obliga a que se respeten las reglas, a rendir cuentas y a ser transparentes. Consideró que, desde la experiencia de la autoridad fiscalizadora, las multas son ejemplares, pero ineficientes para inhibir conductas contrarias a la ley, y que este contexto incide en la desconfianza sobre el ejercicio de la política y sus instituciones, “una autoridad que simple y sencillamente apuesta a que la fiscalización sea un vehículo de cumplimiento democrático de las normas de financiamiento y gasto está equivocada, porque cuando llegan a esos aspectos, cualquier partido político dirá que prefiere pagar una multa, prefiere pagar una sanción, antes que dejar pasar la oportunidad de ejercer el poder en el país”, apuntó.

Para concluir, subrayó que las autoridades deben de ir más allá de la sanción, deben apostar por mecanismos que inviten al cumplimiento de las obligaciones en materia de financiamiento y gasto, desde luego con el acompañamiento ciudadano.

Por su parte, la catedrática del Tecnológico de Monterrey, campus Puebla, Norma Estela Pimentel Méndez, presentó la ponencia “Cultura de la legalidad. La participación ciudadana en la transparencia”. Sobre este término indicó que, por su amplia posibilidad de interpretación, ha generado diversas definiciones. Por ejemplo, si se considera la cultura de la legalidad como “el cumplimiento espontáneo y estricto por gobernantes y gobernados de las obligaciones que la ley impone para garantizar la convivencia social, a partir de su publicación, difusión, comprensión y adopción personal”, eso implicaría al menos conocer y aplicar los principios jurídicos, derechos y obligaciones establecidos en nuestra Constitución, en las 273 leyes federales y generales, y en los más de 1 300 tratados internacionales vigentes. Otras definiciones, consideró, reconocen la necesidad de que la población no sólo reflexione, sino que participe activamente en el Estado de derecho sin permitir ilegalidades. Lo anterior se logrará cuando la sociedad reconozca, precisamente, el sistema jurídico, para que con conocimiento de causa participe y denuncie el incumplimiento de la norma.

Explicó que, ante esta perspectiva de participación social, se considerarán cinco criterios de la cultura de la legalidad: 1) es necesario reformar y crear nuevas leyes, así como mecanismos que otorguen verdadera protección para todas las personas en México, 2) el orden jurídico necesita cumplirse en verdad, 3) la elaboración de políticas públicas debe reflejar, además de la participación de la sociedad civil activa, herramientas de evaluación que hagan eficiente el manejo de los recursos públicos, 4) transparencia efectiva para la aplicación de los tres criterios anteriores, y 5) el ejercicio responsable de derechos y obligaciones de cada persona, sea ésta pública o privada.

Pimentel Méndez aseveró que la labor de las entidades públicas es promover el conocimiento de nuestro orden jurídico por medio de mensajes apropiados a toda la ciudadanía. Así, la transparencia en los actos públicos y privados se volverá una actividad cotidiana. “En la medida en que seamos partícipes y exigentes no sólo de nuestros derechos, sino también de lo que el sistema jurídico nos

demanda como responsabilidades, se logrará una mayor participación concientizada de la sociedad”, concluyó.

Finalmente, la directora general de Estudios Legislativos e Interpretación Normativa en la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon), Verónica Pérez Romo, abordó en su ponencia la labor de este organismo autónomo que creó el Estado mexicano con el objeto primordial de observar el actuar de la autoridad fiscal.

La Prodecon es un organismo que preserva, defiende y promueve los derechos de los contribuyentes, esto con el único objetivo de garantizar el acceso real a la justicia fiscal de los contribuyentes. “Nosotros estamos hablando de una legalidad y estamos hablando de justicia, el primer problema que nos hemos encontrado en la Procuraduría es precisamente el miedo que le tienen los contribuyentes a acceder a sus derechos, simple y sencillamente piensan que no tienen derechos, que tienen una única obligación, esa obligación es la de ir a pagar sus impuestos”, indicó. No existe una cultura contributiva en México y uno de los retos de este organismo es generarla para que los contribuyentes conozcan la importancia de aportar lo necesario para el Estado mexicano y de tener una recaudación sana.

Entre las funciones más sustantivas de la Prodecom se encuentran la asesoría y consulta; la presentación legal y defensa gratuita; y la recepción de quejas y reclamaciones de los contribuyentes, es aquí, dijo, donde la Procuraduría se erige como ombudsman fiscal.

La ciberjusticia

Marco Antonio Gabriel González Alegría*

Informática jurídica

La informática es una palabra compuesta por los términos información y automática, y es la ciencia del tratamiento automático o automatizado de la información que se encuentra primordialmente en las computadoras.⁴⁹

En tal caso, la informática se relaciona con el derecho a través de la informática jurídica, ya que tiene por objeto la aplicación de la tecnología de la información al derecho, sentando las bases de la ciberjusticia. Es importante mencionar que la relación informática-derecho da lugar a la interrelación de otras disciplinas importantes que los abogados no deben perder de vista, sobre todo ante la informática jurídica: la lingüística, la documentalística, la estadística, la sociología y la pedagogía como fuentes filosóficas de interconexión que, desde un punto de vista normativo, se van a conocer; en esta interrelación se encuentra la lógica jurídica, así como la argumentación jurídica.

El estudio del derecho y de la informática debe ser interdisciplinario, puesto que abarca simultáneamente numerosos dominios del derecho en los que la informática se aplica en los más vastos sectores. El derecho a la información es reconocido como mixto, tanto individual como social, con efectos dirigidos a diversos ámbitos.⁵⁰

La informática jurídica es una ciencia aplicada a todas las demás y ha producido grandes beneficios; se basa en un nivel protector, restrictivo y coactivo del individuo en sociedad, por lo que da lugar

* Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

⁴⁹ Héctor Fix-Fierro, *Informática jurídica y documentación jurídica*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1990, p. 43.

⁵⁰ Juan José Ríos Estavillo, *Derecho e informática en México*, México, UNAM, 1997, p. 5.

a diversas disciplinas como fuentes coadyuvantes de integridad por medio de una conexión interna que abarca numerosos dominios del derecho, ya que representa un contenido de comunicación que amplía la información conforme al conjunto de medios que le sean requeridos.

En el marco legal de la informática jurídica, la legislación informática es un conjunto de reglas jurídicas de carácter preventivo y correctivo, derivado del uso de la informática; es decir, se trata de una reglamentación de puntos específicos. Por lo tanto, es considerada como un tipo de análisis u ordenación, dividido en diversas ramas:

- a) Informática jurídica documental.
- b) Informática jurídica de control, gestión y administración.
- c) Informática jurídica de ayuda a la decisión, metadocumental y metadecisional.

La justicia electrónica

La justicia electrónica tiene como finalidad lograr que la justicia sea más expedita, eficaz, moderna y confiable para todos gracias al uso de la tecnología de la información y las comunicaciones.⁵¹

La informática se utiliza en los procesos judiciales, pero de manera muy limitada. Todos los juzgados y tribunales cuentan actualmente con computadoras que, en su mayoría, funcionan como procesadores de texto, no obstante que pueden recurrir a más herramientas y paquetes electrónicos que permiten ampliar sus funciones.⁵² En algunos casos, se utilizan para el registro de todas las fases procesales y en el control de los expedientes, por lo que del mismo modo se se podrían usar para un tribunal virtual.

LOS TRIBUNALES VIRTUALES

El tribunal virtual tiene la competencia de dirimir controversias entre la administración pública federal y los particulares, de imponer

⁵¹ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *Información científica y tecnológica*, núm. 124-125, México, 1987, p. 48.

⁵² Carlos Barriuso Ruiz, *Administración electrónica*, 3ª ed., Madrid, Dykinson, 2007, p. 51.

sanciones a los servidores públicos y de solventar resoluciones emitidas por la Autoridad Superior de la Federación.⁵³

El propósito del cibertribunal es proveer servicios apropiados para prevenir y resolver conflictos que surjan en el ciberespacio del proceso; con esto se logra una alianza no lucrativa, constituida por multinacionales y despachos prestigiosos para ofrecer a empresas e instituciones públicas una alternativa en los procesos judiciales.

EL JUICIO EN LÍNEA

El juicio en línea, dice Moreno Navarrete, es un proyecto de Estado, una forma innovadora en la impartición de justicia que no existe en ningún otro país. De ahí la idea de utilizar las tecnologías de la información y comunicación en esa tarea, lo cual implica romper la forma de trabajo y paradigmas, con hombres y mujeres visionarios.⁵⁴

El juicio en línea es la sustanciación del juicio mediante la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, desde la presentación de la demanda hasta la emisión y la notificación de la sentencia.

EL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO

Un documento digital es un conjunto de impulsos eléctricos que recaen en un soporte de computadora que, sometidos a un proceso adecuado, permiten su traducción a lenguaje natural mediante una pantalla o una impresora.

En el sistema de justicia en línea del Tribunal se integrará el expediente electrónico, mismo que incluirá todas las promociones, pruebas y otros anexos que presenten las partes, oficios, acuerdos y resoluciones, tanto interlocutorias como definitivas, así como las demás actuaciones que deriven de la sustanciación del juicio en línea.

LA CIBERJUSTICIA EN EL DERECHO LABORAL

La ciberjusticia en el derecho laboral es un proyecto en que se programan acciones relativas a la eficiencia de la administración pública

⁵³ Michael Ignatieff, *Guerra virtual: más allá de Kosovo*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 106.

⁵⁴ Miguel Ángel Moreno Navarrete, *Contratos electrónicos*, Granada, 1998, p. 115.

y su vínculo con los ciudadanos y las empresas. Ofrece servicios de mediación para determinados conflictos que se generan en internet, en particular litigios entre miembros de un grupo de debate, entre competidores, proveedores de acceso a internet, así como relacionados con la propiedad intelectual.

Las principales armas de esta nueva expansión son la microelectrónica y la aplicación del conocimiento al conocimiento mismo y a la cibercultura, al desplegar un lenguaje mundial expresado en códigos culturales que responden a principios éticos de Occidente.

Al analizar los beneficios que brindan los nuevos tipos de relaciones laborales, la empresa que pretenda instalar el sistema de “teletrabajo” podría obtener las siguientes ventajas:

- Acceso remoto a los sistemas y bases de datos de la empresa.
- Multilocalización geográfica de capacidades externas.
- Incremento de la productividad.
- Presencia internacional de la empresa.
- Fortalecimiento de su presencia en el mercado.
- Ahorro en personal, costos fijos y espacio de oficina.
- Mejora en la calidad del trabajo.
- Reducción en los costos de gestión de clientes.
- Mejoras en las condiciones de trabajo y calidad de vida.
- Mayor conocimiento de hábitos de los clientes.
- Permanencia del servicio.
- Velocidad de acción.⁵⁵

⁵⁵ Julio Téllez Valdés, *Derecho informático*, 4ª ed., México, McGraw-Hill, 2009, pp. 271-273.

El *amicus curiae* frente al actual panorama socio-jurídico-político mexicano: una herramienta en tanto garante de los derechos humanos

Adalberto López Carballo*

En las últimas décadas mucho se ha debatido en torno a la protección de los derechos humanos en nuestra legislación. No debe asombrarnos si consideramos el aumento cuantitativo y cualitativo de violaciones a los conferidos. Tan sólo en el Informe 2009 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) contabilizamos un aproximado de 4 919 hechos presuntamente violatorios de derechos en México, cometidos por 2 546 autoridades.

Así pues, comencemos por recordar que corresponde al Estado tutelar y garantizar los derechos humanos, luego entonces, podemos señalar que es el mismo Estado su principal transgresor y vulnerador, situación que ha generado una desvinculación evidente de su función de administrar e impartir justicia y, por ende, de lo referente a su deber de tutela y garantía de dichos derechos. De tal suerte que, atendiendo a esta radiografía generalizada, es evidente la necesidad de que las herramientas e instrumentos del sistema jurídico político sean revisados y modificados para que, en un primer momento, tutelen y garanticen realmente los derechos y, en una segunda instancia, sean éstos los que reivindiquen los ya flagelados en nuestra legislación; esto sin que se infiera la manipulación de los mecanismos de tutela y garantía por parte de intereses ajenos a la justicia, jurídica y social, y menos aún ligados a la cleptocracia.

Entre estas herramientas hay un referente importante en la institución romana denominada *amicus curiae* o *amici curiae*, la cual ha sido poco aplicada y difundida en nuestra legislación.

Dicha institución puede entenderse como “amigos de la Corte”, o bien, en su acepción más actual de tribunal, como las presenta-

* Asistente de investigación en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

ciones que pueden realizar terceros ajenos en una disputa judicial, siempre y cuando posean un interés justificado en la resolución final del litigio, esto con el propósito de opinar en torno a la materia en cuestión, a través y mediante aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial.

Esta figura ha demostrado una utilidad real y evidente en favor de los socialmente excluidos, temática que en la actualidad abarca los derechos humanos.

Cabe aclarar que estas presentaciones en ningún momento adquieren la calidad de parte en el proceso, así como tampoco ostentan un carácter vinculatorio respecto del órgano de decisión judicial.

La figura en cuestión ha sido presentada y expuesta por diversos organismos de participación social, generalmente con un estatus consultivo avalado internacionalmente en función y respecto de los casos más importantes y emblemáticos de violación de derechos humanos en el contexto nacional, entre los que destacan los de Cabrera y Montiel, Rosendo Radilla, Inés Fernández (estos tres llevados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos), así como la Ley de Aborto, Campo algodonerero, Atenco y, actualmente, el tan popular caso de Lori Berensson.

En todos estos casos destaca que se logró evidenciar un sinnúmero de vicios procesales, así como de manipulaciones legales por parte del Estado, lo que nos acerca a la imputación de responsabilidad indicada al inicio.

Así pues, esta institución jurídica tiene como objetivo específico la tutela real y efectiva protección de los derechos mediante la interpretación y aplicación correcta de la normatividad, con lo que se busca en todo momento un irrestricto respeto del imperio de la ley, situación que la ubica como referente de gran utilidad, eficiente y efectivo, en materia de protección de derechos.

Se trata, pues, de un medio idóneo, mas no idealizado, que puede ayudar a todos los órganos encargados de impartir y administrar justicia a proteger los derechos humanos, así como a combatir las constantes y reiteradas violaciones que sufren miles de compatriotas al amparo de una impunidad guiada por intereses mezquinos. Ojalá los jueces de los tres niveles jurisdiccionales se apegaran cada vez más a esta figura, para así dictar resoluciones más lógicas y justas, y no así de tipo clientelar, mismas que otorgarían una certeza jurídica y organizacional al justiciable en este escenario actual.

Transfiguración agendaria: de letra muerta a Estado de derecho y bien común

Rafael Andrés Nieto Göller*

Producto del proceso de ciudadanía que construye, moldea y actualiza un gobierno democrático, la red de Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM) constituye el contrapeso, la conciencia, el ser y el deber ser de la relación homeostática entre Estado y ciudadanía, mediante el ejercicio del Estado de derecho y el bien común. En otras palabras, entramos al juego de fuerzas y poderes fácticos entre el poder de la autoridad, la aplicación de la norma y las necesidades de la población, tarea nada fácil que nos hace recordar el mito de Sísifo y su interminable labor. Porque, citando a Alejandro Llano (1985, p. 191), “el futuro no está de antemano asegurado, y siempre cabe confiar en la capacidad de los hombres para configurarlo dignamente”.

Los organismos públicos autónomos en nuestro país representan avances importantes en la democratización mexicana, pues regulan la relación entre Estado y ciudadanía al generar prácticas y cultura de rendición de cuentas, y configurar contrapesos al ejercicio sesgado del poder público y de sus relaciones con los poderes privados y fácticos. Ésta es la única agenda que debe prevalecer.

Sócrates reiteraba a Platón (1979, p. 27) y a sus demás discípulos que “una vida sin examen no es vida”, de aquí la importancia y trascendencia de la reflexión crítica autónoma, de la transparencia y la rendición de cuentas, así como del carácter público de la información. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento y posicionamiento de los OPAM como protagonistas determinantes en la construcción de una cultura democrática y ciudadana es, por demás, indiscutible. En palabras de Carrillo (2001, p. 30), “la cultura de la democracia es el

* Docente e investigador de la Universidad Simón Bolívar.

espacio o ambiente, y a la vez el prisma, a través del cual los ciudadanos conciben y entienden sus derechos y obligaciones y las autoridades interpretan y aplican el universo institucional y normativo”.

En el nuevo orden mundial –dice Eagleton (2001, p. 77)–, como en la obra de arte clásica, la estabilidad de cada componente es necesaria para el desarrollo del todo. Es como si el ancestral lema de Terencio, “Nada humano me es ajeno” (*Homo sum; humani nihil a me alienum puto*), cobrara un nuevo significado, sobre todo para las nuevas generaciones.

Y son precisamente éstas las características de la actualización, la revisión y la legitimidad, las que sustentan la democracia ciudadana, la democracia humana y la democracia político-social. De esta manera, mediante el proceso de retroalimentación, la democracia revierte su carácter ontológico reduccionista como sistema político para transformarse en una enriquecedora cultura política, es decir, en mecanismos y dispositivos para regular las relaciones entre los diferentes Estados y sus respectivas sociedades, al darles un matiz de bilateralidad y alteridad incluyentes, asertivas y empáticas (Fernández, 1997).

Los OPAM enfrentan desafíos para mejorar su desempeño, entre los que destacan el ejercicio de su gestión con base en principios democráticos y soberanos, con exclusión absoluta –autonomía– de intereses políticos y económicos, e incluyen la ciudadanización y la transparencia. Su deber es ser fieles a los principios y objetivos que les fueron planteados en su origen, independientemente de cualquier cuestión coyuntural.

La democracia es un proceso, sólo un medio para alcanzar un fin: el Estado de derecho y el bienestar común. Las nuevas realidades de nuestro país reclaman un Estado de derecho democrático competente, eficiente y eficaz, que responda a las necesidades ciudadanas y no se quede en mera retórica demagógica, cuando no en *letra muerta*.

Se evidencia, asimismo, que dicha competencia, eficiencia y eficacia en la relación entre el Estado y el mercado depende, en gran medida, de un tramado de instituciones democráticas, los organismos públicos autónomos, que garanticen que la acción del Estado no sea distorsionada por la intervención de intereses particulares (Castañeda, 1998). A su vez, la incipiente realidad democrática de México se encuentra vulnerada por innumerables factores e intereses que la hacen tambalearse y cuestionar sus propias raíces.

Existen varias razones para esta tendencia. La más importante es que la democracia es, por primera vez en la historia de México, la forma de gobierno en el poder. Como lo enuncia Mark Malloch Brown, administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los gobernantes son culpados cuando las cosas van mal en materia de empleo, ingreso y muchos servicios básicos que no alcanzan a satisfacer el *desideratum*⁵⁶ social, es decir, las crecientes expectativas de la ciudadanía.

La gente diferencia cada vez más entre las distintas instituciones a la hora de identificar responsables. Para que la democracia no languidezca y progrese, México necesita trabajar sin descanso para que las instituciones democráticas –desde las legislaturas hasta las autoridades locales– sean transparentes, den cuenta de sus acciones y desarrollen las habilidades y capacidades necesarias para desempeñar sus funciones fundamentales. Esto significa asegurar que el poder, en todos los niveles de gobierno, se estructure y distribuya de tal forma que dé voz y participación real a los excluidos y provea los mecanismos por los cuales los poderosos –sean líderes políticos, empresarios u otros actores– estén obligados a rendir cuenta de sus acciones, a transparentarlas, es decir, a permitir que sean accesibles al escrutinio ciudadano mediante la consulta de *información pública*.

En esta tarea no hay atajos, consolidar la democracia es un proceso, no un acto aislado. Pero hacer que las instituciones públicas se desempeñen efectivamente es sólo una parte del desafío. La otra es demostrar a ciudadanas y ciudadanos que los gobiernos democráticos trabajan en las cuestiones que verdaderamente preocupan a la gente, que son capaces de darles respuesta y que se sujetan al efectivo control ciudadano cuando no cumplen. Porque, como nos recuerda Sartori (1993, p. 238):

El planteamiento económico se puede resumir así: cuanto más una democracia se apoye sobre el bienestar y se espera que lo distribuya, igualmente exige una economía creciente, es decir, un pastel que crezca de tal modo que permita, cada vez más, un reparto mayor. En cuanto al planteamiento político, los ciudadanos con derechos y voz sólo

⁵⁶ La cosa deseada, es decir, la serie de cosas que se desean tener o lo máximo que se puede desear en lo que se hace o se persigue.

en el contexto de estructuras políticas, económicas y sociales deberán romper el poder concentrado mediante una multiplicidad de poderes intermedios y equilibrados.

La impunidad debe desaparecer. En la práctica, el desafío también implica continuar construyendo instituciones legislativas y judiciales que protejan los derechos humanos y generen un espacio para un debate político vigoroso, pero pacífico –como éste–; una fuerza policial que garantice calles y fronteras seguras sin amedrentar a la ciudadanía; un poder descentralizado para que en cada localidad la gente pueda movilizarse, para asegurar escuelas con maestros bien capacitados y hospitales con equipo y medicamentos apropiados; una floreciente sociedad civil y una prensa libre que participen plenamente en la profundización de la democracia y estén a la vanguardia de la lucha contra la corrupción y la mala administración de los gobiernos y empresas por igual. A este respecto, dice el mismo Sartori (1993, p. 317): “El hombre es una criatura débil que resiste mal la tentación. Y el político es, para caer en la tentación, el más débil de los hombres”.

El panorama se torna aún más complejo si se tiene en cuenta que varios factores indispensables para la gobernabilidad democrática –como unos medios de comunicación libres, honestos e imparciales, una sólida y real protección de los derechos humanos, un Poder Judicial independiente, responsable y vigoroso– requieren todavía ser fortalecidos sustancialmente y, más importante aún, legitimados por la ciudadanía. Aunado a esto, muchos grupos tradicionalmente excluidos no tienen acceso al poder a través de los canales formales y, por ende, manifiestan sus frustraciones por vías alternativas, en algunas ocasiones por medio de expresiones violentas, ilegales e ilícitas.

De aquí que, según el dicho popular de que *quien nada debe, nada teme*, corresponde a la autonomía de los OPAM tutelar y hacer accesible a quien la requiera la información pública respectiva para una buena gestión gubernamental y, asimismo, garantizar el derecho de la ciudadanía a estar informado sobre sus acciones y los resultados de dichas gestiones.

La transparencia y la ética deberán privar por encima del doble discurso, lo “políticamente correcto”, la opacidad, el sesgo y la racionalización de la información “privilegiada, reservada y con-

fidencial”, bajo la cual se pone en entredicho la autonomía e información pública de los OPAM. Sólo así México y los mexicanos ejercerán democráticamente la función pública y la consolidación de una cultura política real y verdadera que sustituya a la de la letra muerta.

Referencias

- Caputo, Dante (dir.), *Democracy in Latin America. Towards a Citizens' Democracy*, Buenos Aires, United Nations Development Programme/Alfaguara, 2005.
- Cardona, Carlos, *La metafísica del bien común*, Madrid, Rialp, 1966.
- Carrillo, F. (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, BID, 2001.
- Castañeda, H., “Modelo originario e institucionalización: los partidos políticos en México”, en *Revista de la Universidad Autónoma de Sinaloa*, núm. 2, 1998, pp. 69-74.
- Cerroni, Umberto, *Reglas y valores en la democracia*, México, Patria, 1991.
- Chomsky, N., *El miedo a la democracia*, Barcelona, Grijalbo/Mondadori, 1997.
- Crick, Bernard, *En defensa de la política*, Tusquets, México, 2001.
- Dagnino, E., A. Olvera y A. Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Porrúa/UV, 2006.
- Dahl, R., *On democracy*, New Haven, Yale University Press, 2000.
- Eagleton, T., *La idea de cultura*, México, Paidós, 2001.
- Eigen, P., *Las redes de la corrupción*, Madrid, Planeta, 2004.
- Fernández, J., *Filosofía política de la democracia*, 2ª ed., México, Fontamara, 1997.
- Llano, A., *El futuro de la libertad*, Pamplona, Eunsa, 1985.
- Malloch, M., PNUD, en <<http://democracia.undp.org/Prologos/UnPrologo.asp?Menu=29&Idioma=1&lngPrologo=1>> [consulta: julio de 2010].
- Monsiváis, Alejandro, *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos de Distrito Federal (1993-2006)*, México, CIESAS (Cuadernos para la democratización), 2007.
- Olvera, Alberto (ed.), *Sociedad civil, espacios públicos y democratización en América Latina: México*, México, FCE/UV, 2003.

Platón, *Apología de Sócrates*, México, Cruz O, 1979.

———, *Diálogos*, Madrid, Edaf, 1965.

Sánchez, Jorge, *Reflexiones sobre el poder*, México, UNAM, 1990.

Sartori, G., *¿Qué es la democracia?*, México, IFE, 1993.

Apuntes para fraguar un tribunal autónomo garante de la rendición de cuentas en México

Antonio Villarreal Pinzón *

Tomo prestada la idea expuesta por Jacqueline Peschard Mariscal, comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información pública, en su intervención en uno de los últimos actos organizados por la Red por la Rendición de Cuentas (RRC).

“El diseño, los principios, los mecanismos y los objetivos para la rendición de cuentas no parten de la premisa fundamental de un régimen democrático, que es garantizar los derechos fundamentales.” Además, propone que “la evaluación del desempeño institucional debe generar mecanismos suficientes para ponderar los efectos de las políticas públicas en los distintos derechos fundamentales, y de ahí generar los correctivos necesarios en el desarrollo de dichas políticas”.

Estimo que esta perspectiva es tentadora. Las políticas públicas deben tener efectos en los derechos fundamentales. También recojo las palabras de Ricardo Becerra y Guillermo M. Cejudo, quienes al referirse a la fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México, dicen: “La rendición de cuentas como objetivo sólo es alcanzable mediante instrumentos institucionales concretos”.

Al respecto, abundan: “Al privilegiar la visión de rendición de cuentas como estado virtuoso e ignorar los mecanismos institucionales necesarios, se produce la idea de que la rendición de cuentas es una virtud *personal* de los políticos y los funcionarios, y no un proceso institucional que no depende de la calidad moral de las personas”. Por ello, sentencian: “Desligar la rendición de cuentas de la sustancia de acción de gobierno es una falacia de la rendición de cuentas”.

* Proyectista del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Un tercer eje al cual recurre es el que trazan Sergio López Ayllón y Mauricio Merino en el texto *Rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, quienes apuntan: “La democracia no podría contar con una base sólida para la consolidación en el largo plazo sin un sistema de rendición de cuentas [...] pero se trata de conceptos distintos”. Los autores, al explicar el modelo de rendición de cuentas, señalan:

Una política de rendición de cuentas debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen. Por ello, debe ser diseñada y practicada como una política transitiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin en sí misma.

Este marco me permite delinear un panorama.

- a) La esencia del régimen democrático es garantizar los derechos fundamentales, lo demás es accesorio para alcanzar ese fin.
- b) Para mantener el edificio democrático se requiere construir un sólido régimen de rendición de cuentas.
- c) Más allá del estado virtuoso que pudiese parecer la rendición de cuentas y su conceptualización aún discutida en los círculos académicos, sólo se materializará mediante instrumentos concretos (instituciones, normas y procedimientos).

Pues bien, aun asumiendo el diagnóstico visible en el estudio *Hacia una política de rendición de cuentas*, elaborado por la RRC, en el sentido de que todavía no tenemos un sistema articulado de rendición de cuentas y sí múltiples ejemplos de simulación e impunidad, considero que con la creación de un tribunal autónomo garante de la rendición de cuentas en México –que se inscribe en el inciso c–, se contribuye a la construcción del régimen de rendición de cuentas –referido en el inciso b–. Este ente autónomo, además de su necesaria capacidad sancionadora para hacer efectiva la esfera de *responsabilidad* inherente al concepto de rendición de cuentas, deberá tener injerencia directa en la *evaluación de los efectos de las políticas públicas en los distintos derechos fundamentales*; esta actividad, debe ser la sustancia de su quehacer.

En ese tenor, el órgano autónomo garante de la rendición de cuentas no sólo deberá poseer la espada que identifica a los “tribunales de cuenta”, sino que su labor esencial debe inscribirse en la más arraigada tradición garantista, al vigilar que el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas tengan efectos *tangibles* en los derechos fundamentales.

En otras palabras, este órgano garante debe constituirse como el puente entre los derechos fundamentales y el régimen de rendición de cuentas.

Rendición de cuentas horizontal en la fiscalización en materia electoral

*José Alfredo Cristalinas Kaulitz**

El Reglamento de Fiscalización vigente fue aprobado el 4 de julio de 2011, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) y publicado el 7 de julio de 2011, en el *Diario Oficial de la Federación*. Las obligaciones contenidas consideran a los siguientes *sujetos*: agrupaciones políticas nacionales, organizaciones de observadores electorales, organizaciones que buscan su registro como partido político, partidos políticos nacionales y coaliciones electorales.

Las características por destacar en los sujetos mencionados son:

- Tienen una participación en el sistema democrático mexicano, es decir, su objeto es público.
- En el cumplimiento de sus tareas sólo los partidos políticos y sus coaliciones reciben recursos del Estado presupuestados por el Instituto.
- Tienen una naturaleza diferente a la de las instituciones gubernamentales, entonces el esquema de rendición de cuentas resulta particular para cada uno de los sujetos.

En la fiscalización electoral se promueve el cumplimiento de obligaciones con el propósito de evitar que alguno de los sujetos, participantes en el sistema democrático, responda a intenciones contrarias al bien público y que éstas puedan representar la captura del Estado. Asimismo, el vínculo con los ciudadanos es prioritario para promover la certeza en la actuación de la autoridad y el cumplimiento de los sujetos que rinden cuentas al IFE.

* Presidente de la Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental del Colegio de Contadores Públicos de México y jefe de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE.

La rendición de cuentas horizontal es una carencia que, como señala Guillermo O'Donnell, caracteriza a las democracias latinoamericanas. Conviene por ello mencionar su significado partiendo de la definición del autor: “La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”.⁵⁷

Ahora bien, en el documento se presenta el análisis de cómo los sujetos cumplen o no con base en los costes o beneficios. Esto parte de un enfoque de rendición de cuentas horizontal, para observar que el Reglamento de Fiscalización busca *prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones)*.⁵⁸ Es decir, desde la reglamentación, la autoridad fiscalizadora puede inhibir conductas y lograr su objetivo de que los sujetos actúen en un marco de legalidad.

En tal sentido, en el IFE se cuenta con un órgano con autonomía técnica y de gestión a cargo de la revisión de las finanzas: la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que mediante la instrumentación de auditorías puede proponer el establecimiento de sanciones aprobadas por el Consejo General del Instituto.

Siendo así, en el análisis y estudio realizado a la reglamentación durante 2010-2011 se buscó incorporar las herramientas necesarias para instrumentar una fiscalización efectiva. Por la trascendencia e impacto de las disposiciones, el establecimiento de reglas de registro, presentación y evaluación implicó:

- Reconocer la participación activa de los sujetos en el ciclo de fiscalización.
- Incorporar a las organizaciones de la sociedad civil.
- La especificación de reglas de auditoría *ex ante*, durante y *ex post* a la entrega de informes (aplicables a los partidos políticos).

⁵⁷ Guillermo O'Donnell, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconianza política”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, octubre de 2004, p. 12.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 12 y 13.

La pertinencia de abordar este tema en el Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos es compartir los trabajos en materia electoral enfocados al cumplimiento de sujetos obligados que, por sus características, deben ser escuchados desde la construcción de las reglas, considerados durante el ejercicio y la subsecuente rendición de cuentas. Lo anterior en el marco de un sistema democrático que obliga a que los sujetos respeten las reglas, rindan cuentas y sean transparentes.

Desde la experiencia de la autoridad fiscalizadora, las multas son ejemplares, pero ineficientes para inhibir conductas contrarias a la ley, y este contexto incide en la desconfianza del ejercicio de la política y sus instituciones, por lo que se sugiere un esquema de rendición de cuentas horizontal como mecanismo para establecer controles efectivos y basados en incentivos para el cumplimiento.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

Verónica Pérez Romo*

Objetivo

Generar un espacio de reflexión, análisis y discusión en torno a la nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales y el papel de los organismos públicos autónomos en el proceso de la transición gubernamental.

Introducción

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es el órgano encargado de la protección y defensa de los derechos e intereses de los pagadores de impuestos (artículo 18-B del Código Fiscal de la Federación). Además, su Ley Orgánica la concibe como una institución dotada de plena autonomía técnica, funcional y de gestión, sin relación de subordinación respecto a los órganos del Ejecutivo Federal, cuya naturaleza jurídica corresponde a la de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con la finalidad de garantizar su independencia para actuar en defensa de los derechos y garantías de los obligados tributarios en sus relaciones con las autoridades fiscales federales.

Justificación y fines

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente pretende responder a la transformación de la relación entre las autoridades en materia tributaria federal y la ciudadanía, la cual debe basarse en una nueva cultura tributaria en la que se favorezca la cooperación, el

* Directora general de Estudios Legislativos e Interpretación Normativa de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

respeto mutuo, la buena fe y la colaboración entre contribuyentes y fisco con miras al bien público.

De esta forma, la Prodecon se ha propuesto ser una institución confiable y eficaz en la defensa de los derechos de los contribuyentes, observadora imparcial de las prácticas y conductas de las autoridades fiscales federales y comprometida con la promoción de una nueva cultura contributiva.

De igual manera, es primordial para esta Procuraduría garantizar el acceso efectivo de los contribuyentes a la justicia en materia fiscal en el orden federal, mediante el ejercicio de las facultades que le fueron conferidas.

Las funciones sustantivas más representativas de la Prodecon son:

- *Asesoría y consulta.* Servicio que se presta a solicitud de los contribuyentes, motivada por actos de las autoridades fiscales federales. El dictamen resultante refleja las opiniones de la Procuraduría en su carácter de órgano técnico especializado en materia tributaria y de asesor de los contribuyentes.
- *Representación legal y defensa.* Consiste en el patrocinio legal otorgado al contribuyente ante la autoridad correspondiente; promueve a su nombre los recursos administrativos, el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa e, incluso, la promoción del juicio de amparo.
- *Recepción de quejas y reclamaciones de los contribuyentes.* Tiene por objetivo conocer e investigar los actos de las autoridades fiscales que se estimen violatorios de los derechos de los contribuyentes a fin de emitir, en su caso, recomendaciones públicas no vinculatorias, o bien acuerdos de no responsabilidad. Igualmente, tiene como objeto denunciar ante las autoridades competentes la posible comisión de delitos, así como de actos que den lugar a responsabilidad civil o administrativa. Se estima que, en el ejercicio de esta importante facultad se configura más claramente la función de ombudsman fiscal de la Procuraduría.
- *Identificación de los problemas de carácter sistémico.* Se trata de problemas que derivan de la estructura misma del sistema tributario y se traducen en inseguridad jurídica, molestias, afectaciones o vulneración de los derechos de los contribuyentes, ya sea de la generalidad o de un grupo o categoría de éstos. Estos procedimientos incluyen el ejercicio de facultades de investi-

gación, mesas de análisis y elaboración de estudios técnicos y especializados para proponer las mejores soluciones.

- *Celebración de reuniones periódicas.* Se realizan con asociaciones empresariales y profesionales, así como con síndicos y contribuyentes organizados, a las que deberán acudir autoridades fiscales de alto nivel. El objetivo es la interlocución permanente y de calidad entre los participantes, a efecto de mejorar y fortalecer las relaciones entre autoridades y contribuyentes, así como detectar áreas de conflicto o de riesgo y proponer posibles soluciones.
- *Proponer al SAT modificaciones a su normatividad interna.* Tiene como propósito identificar, mediante cualquier procedimiento instaurado o por motivo de las funciones que realiza, las disposiciones dentro de la normatividad que afecten los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes, a fin de proponer su modificación. Se entiende por normatividad interna las disposiciones emitidas por las administraciones generales del SAT que rigen las actuaciones de sus unidades administrativas y que no son publicadas ni difundidas entre los contribuyentes.
- *Fomentar la cultura contributiva.* Mediante campañas de comunicación y difusión social respecto de los derechos y garantías de los contribuyentes, proponiendo mecanismos que los alienten a cumplir voluntariamente con sus obligaciones tributarias, instruyendo sobre las atribuciones y límites de las autoridades fiscales federales, quienes deberán actuar con respeto al orden constitucional y legal.
- *Acudir ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados con propuestas de modificación a las normas fiscales.* Es facultad de la Procuraduría elaborar y presentar ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados propuestas de modificación a las disposiciones fiscales, las cuales derivarán de los análisis, investigaciones, recomendaciones y estudios que la Procuraduría realice en el ejercicio de sus funciones sustantivas.

Después de seis meses de haber entrado en funciones, la Prodecon cumple con su tarea de brindar atención a los contribuyentes para proporcionarles mayor seguridad jurídica. A continuación se muestran en forma estadística los resultados obtenidos relativos a la protec-

ción, defensa y observancia de los derechos de los contribuyentes en la experiencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Asesoría y consulta

El sistema tributario mexicano es complejo en virtud del grado de tecnicismos que utiliza y de lo profusa que es nuestra legislación fiscal, lo que ocasiona una pesada carga administrativa y origina que los contribuyentes se vean en la necesidad de contratar los servicios de un especialista en la materia. Ante ello, la Prodecon ofrece asesoría a los contribuyentes que lo soliciten. Es muy importante mencionar que éstos podrán acudir a la Prodecon solamente cuando se haya producido cualquier acto de autoridad fiscal que consideren que afecta sus intereses. Así, los pagadores de impuestos cuentan con un asesor especializado que forma parte del propio Estado mexicano y que puede orientarlos gratuitamente en cualquier diferendo o conflicto que se presente con la autoridad fiscal, o bien informarles sobre la naturaleza y alcance de los actos respecto de los cuales buscan asesoría.

Representación legal y defensa

En todos los casos presentados, se asesoró a los contribuyentes respecto de los alcances del acto emitido en su contra, en especial en lo relativo a su exigibilidad y ejecución. Además, se les informó sobre las diferentes formas para garantizar los créditos fiscales, así como los medios de defensa procedentes.

Quejas y reclamaciones

Cabe señalar que las seis recomendaciones emitidas con motivo del procedimiento de queja constituyen casos paradigmáticos para esta Procuraduría, en principio porque esa facultad, la de emitir recomendaciones, se ejerce sólo cuando se considera que las autoridades han incurrido en actos que afectan o vulneran los derechos de los contribuyentes; su finalidad primordial es buscar el abandono de esas prácticas lesivas en aras de un respeto irrestricto de los derechos fundamentales y garantías consagradas en nuestra Constitución Política, en beneficio de los gobernados.

Así, cuando se emiten recomendaciones a las autoridades fiscales, es porque la Procuraduría considera que el acto que motivó la queja es contrario a los derechos del contribuyente quejoso y se persigue de inmediato para restituir los derechos afectados en el caso particular, mientras que a mediano plazo se busca prevenir nuevos actos de ese tipo, fomentando así una mejor práctica administrativa por parte de las autoridades en beneficio del sistema tributario, para hacerlo más seguro y eficiente.

De los procedimientos de queja, 117 han resultado favorables para los contribuyentes y 32 desfavorables, lo que comienza a evidenciar la efectividad del servicio prestado por la Prodecon, pues aun cuando en la mayoría de los casos presentados no se ha llegado a emitir recomendación, esto se debe a que las autoridades fiscales federales optaron por corregir las irregularidades detectadas o remediar las omisiones en que habían incurrido. Así, la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente obtiene resultados satisfactorios en beneficio de los pagadores de impuestos, con lo cual se constituye paulatinamente en un contrapeso frente a los actos de las autoridades fiscales.

Problemas sistémicos

El área de Análisis Sistémico y Medidas Preventivas y Correctivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ha recibido 63 solicitudes de análisis de problemas sistémicos planteados por diversas confederaciones y cámaras empresariales, así como por colegios y asociaciones de profesionales. En 13 de ellas se ha estimado procedente iniciar su análisis por considerarse como posible problema sistémico.

En el caso particular del problema relativo al embargo de cuentas bancarias de los contribuyentes como parte de la investigación y análisis, la Procuraduría realizó una convocatoria pública en su página oficial en internet y llevó a cabo el Primer Foro de Interlocución con los Contribuyentes.

Cultura de la legalidad. La participación ciudadana en la transparencia

Norma Estela Pimentel Méndez*

La *cultura de la legalidad* es un término que por su amplia posibilidad de interpretación ha generado diversas definiciones. Una de ellas la considera como el

cumplimiento espontáneo y estricto por gobernantes y gobernados de las obligaciones que la ley (el orden jurídico) impone para garantizar la convivencia social, a partir de su publicación, difusión, comprensión y adopción personal; acatamiento sustentado en la conciencia y convicción, individual y colectiva, de respeto a la ley, como práctica cotidiana de valores éticos, universales, y forma de vida.⁵⁹

Esta propuesta resume la postura del derecho *ius* positivado, así como la de una amplia conciencia ciudadana a favor de una espontaneidad estricta en el cumplimiento del orden jurídico, que idealmente implicaría conocer y aplicar los principios, derechos y obligaciones indicados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus 273 leyes federales y generales vigentes en nuestro país, en los reglamentos que de éstas surgen, en la amplia normatividad administrativa que se entrelaza con ellos, en las resoluciones jurisdiccionales (al menos en las reconocidas como jurisprudencia) y en los tratados internacionales (más de 1300 vigentes). Una revisión holística de dicho orden jurídico muestra que en todos estos “mandatos”, en algunos con mayor rapidez que en otros, lo que se suele llamar

* Profesora en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Puebla.

⁵⁹ Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, *La cultura de la legalidad como política pública. Hacia una teoría democrática del derecho positivo mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 2009, p. 3.

“derecho” está en constante movimiento, tratando de alcanzar y reflejar la protección de las necesidades sociales.

Al analizar esta teoría, algunos juristas nos cuestionamos el cumplimiento de los mandatos que integran el orden jurídico y la participación que como miembros de la sociedad debemos tener en este sistema. Esta inquietud nos lleva a reflexionar acerca de si la cultura de la legalidad supone el adoctrinamiento para el cumplimiento ciego de las normas. Definitivamente no.

La asociación civil México Unido Contra la Delincuencia presenta en su portal digital una definición de “cultura de la legalidad” que indica que “es el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el Estado de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad”.⁶⁰ Desde esta perspectiva, se reconoce la necesidad de que la población no sólo reflexione, sino de que participe activamente en el Estado de derecho, sin permitir ilegalidades. Lo anterior se lograría precisamente cuando la sociedad reconociera el sistema jurídico y, con conocimiento de causa, participara y denunciara el incumplimiento de la norma.

Este aspecto de la participación social ha levantado algunas voces que establecen al menos cinco criterios con los que algunos coincidirán perfectamente:

1. Es necesario reformar y crear nueva leyes, así como mecanismos que otorguen verdadera protección a la totalidad de las personas que integran México, y no sólo a ciertos grupos o individuos.
2. El *orden jurídico* necesita cumplirse en verdad. A quienes les corresponde la aplicación de las normas, les toca la aplicación estricta y no casuística o parcial.
3. La elaboración de políticas públicas debe reflejar, además de la participación de la sociedad civil activa, herramientas de evaluación que hagan eficiente el manejo de los recursos públicos y demuestren la instrumentación benéfica de la política pública.

⁶⁰ En su portal <<http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Qu%C3%A9-es-Cultura-de-la-Legalidad-c53i0.html>> se indica que esta definición se adaptó de Roy Godson, “Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo, Sicily Renaissance”, Palermo, 2000.

4. Se requiere transparencia efectiva para la aplicación de los tres criterios anteriores.

El quinto criterio lo dejaremos como corolario de esta participación. Retomemos las ideas en torno a los contenidos que puede englobar la cultura de la legalidad. En definitiva, significa el imperio de la ley, pero también obediencia, y para llegar a esto es necesario conocerla. No hay jurista que desconozca los principios generales del derecho, entre ellos el que indica: “La ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento”. Y, por extraño que parezca, este principio suena muy obvio para los juristas, mas no para quienes no comparten nuestra profesión.

Para la cultura de la legalidad será importante la participación activa de la sociedad, pero si ésta no es especialista en temas jurídicos, somos nosotros quienes tenemos la responsabilidad de una contribución directa, tal y como lo ha indicado la ministra Olga Sánchez Cordero, para “difundir sin falsa vanidad, con sencillez y sin medida, el conocimiento jurídico adquirido en la práctica profesional a través de los medios que tiene a su alcance”.⁶¹

En este contexto presentamos el criterio número cinco en torno a la participación social, que consiste en “el ejercicio responsable de derechos y obligaciones de cada persona, sea ésta pública o privada”.

Es en este tipo de ejercicios, procurados por entidades públicas o privadas, donde se insiste en los avances alcanzados por la implementación de reformas o nuevas disposiciones jurídicas, se hacen críticas y propuestas al sistema jurídico o político, se discute la falta de credibilidad de los informes oficiales y extraoficiales, y se puntualiza la necesidad de combatir la corrupción con mecanismos más severos y con procedimientos administrativos, patrimoniales y penales. La sociedad civil participativa refrenda su compromiso de continuar su difícil lucha, pero poco se discute sobre lo que debe exigirse cada uno de nosotros como parámetro propio de transparencia.

Así pues, será labor de los abogados, así como de las entidades públicas, promover en estos y otros foros el conocimiento de nuestro orden jurídico por medio de mensajes apropiados para todo

⁶¹ *Derecho y cultura. Órgano de Divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura*, núm. 2, invierno de 2000-2001, p. 3.

tipo de receptores. La transparencia en los actos públicos se volverá una actividad cotidiana no sólo en esa esfera, sino también en la privada. En la medida en que seamos partícipes y exigentes no sólo de nuestros derechos, sino de lo que el sistema jurídico nos demanda como responsabilidades, se logrará mayor participación consciente de la sociedad.

Metros cuadrados transparentes

*Manuel Jaziel Silva Coache**

Si un derecho no se ejerce, termina por desaparecer. Esto podría parecer una consideración radical; sin embargo, la realidad indica que en nuestro país sirve de muy poco que haya leyes de primer nivel, instituciones con espíritu de servicio y órganos garantes con total autonomía, si no existe la participación de una ciudadanía activa que ejerza y demande sus derechos.

Justamente, esta apatía afecta en temas como la transparencia y el derecho de acceso a la información (DAI), ya que los ciudadanos tienden, por mucho, a considerar prioritarios problemas como el desempleo, la inseguridad, la violencia y la pobreza, y dejan en un segundo y hasta en un tercer plano exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes.

En gran medida, esto se debe a la falta de promoción de la cultura de la transparencia, así como al desconocimiento que el ciudadano tiene respecto a estos temas, puesto que habría que dejar en claro que la transparencia y el DAI no se reducen a saber cuánto gana mensualmente el gobernador del estado o el presidente de la República, sino que va más allá, porque es una garantía que sirve para ejercer otras garantías y resolver problemas de la vida cotidiana.

Habría que motivar la participación de la ciudadanía e involucrarla en la fiscalización del gobierno y, de igual manera, conseguir que éste considerara la transparencia como un valor institucional y no como un mero requisito que le impone la ley; que se mostraran los beneficios burocráticos que conlleva una administración transparente y ordenada; que hubiera empuje organizacional para mejorar la calidad de la información y de los archivos, y que no se permitieran las prácticas burocráticas para eludir solicitudes, ya que sólo

* Coordinador estatal, Oaxaca, del Colectivo por la Transparencia México Infórmate.

mediante la participación ciudadana se fomentarán estas actitudes y se llegará al estadio de la rendición de cuentas que, finalmente, busca la transparencia y el derecho de acceso a la información.

La mayoría de las veces, cuando pensamos en participación ciudadana, evocamos la idea de ciudadanos organizados, de mecanismos para participar en las políticas públicas y de una sociedad comprometida con el bien común. Sin embargo, va mucho más allá de estos planteamientos ideales y doctrinales, pues implica un estilo de vida que puede aplicarse a todas las situaciones. Todos queremos cambiar al mundo, pero nadie piensa en cambiarse a sí mismo.

Recuerdo que escuché decir al doctor Benjamín Fernández Bogado que nuestra vida transcurre en un metro cuadrado sobre el cual tenemos autonomía y que, por lo tanto, la participación ciudadana se inicia al aplicar una pequeña fórmula que consiste en crear metros cuadrados; metros cuadrados de ciudadanos donde se practiquen los mejores valores y principios, donde se busquen las mejores prácticas desde los distintos ámbitos de desarrollo.

Por eso creo que ésta es la forma más sencilla y efectiva de asumir el compromiso de participar, haciendo que en nuestro metro cuadrado no haya violencia, no pase la corrupción ni la *mordida*, que no haya discriminación, que no se tire basura, que pensemos en positivo y que nuestro metro cuadrado sea un mejor lugar para vivir.



TRANSPARENCIA
Y RENDICIÓN
DE CUENTAS

Relatoría de la conferencia magistral y mesa de debate: Transparencia y rendición de cuentas

*José Luis Gutiérrez Espíndola **

En el tema de Rendición de cuentas, la conferencia magistral estuvo a cargo del doctor Mauricio Merino Huerta, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y en la mesa de debate participaron Arturo González de Aragón, auditor superior de la Federación de 2002 a 2009; Armando Plata Sandoval, auditor superior del estado de Coahuila, y Clara Jusidman Rapoport, presidenta de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A. C. (Incide). Moderó la mesa la presidenta de la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, la maestra Blanca Lilia Ibarra Cadena.

En su intervención, el doctor Merino identificó dos grandes problemas en relación con el tema de la rendición de cuentas:

1. El cambio político en México se ha concentrado en las cuestiones político-electorales (forzado por la necesidad de establecer pluralidad política y de crear condiciones para que ésta emerja y se traduzca en el nuevo régimen que hoy tenemos), pero esa transformación profunda no se ha acompañado de cambios de igual magnitud y en la misma dirección para asegurar que el ejercicio de la autoridad sea democrático. En otras palabras, dijo el ponente, “hemos construido un régimen plural, pero no hemos conseguido establecer una democracia de todos los días, donde los gobernantes acompañen su labor cotidiana con la forma como llegaron a esos puestos”.
2. Al haber dejado esta tarea pendiente, se ha facilitado el reparto de puestos con una lógica patrimonialista, se ha descuidado la gestión de sistemas para saber en qué se gastará el dinero público

* Secretario ejecutivo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

y para alcanzar qué metas, y se ha favorecido la corrupción, que aparece en la percepción pública como uno de los principales problemas del país, en algunas encuestas incluso por encima de los problemas de seguridad (y no gratuitamente: se ha estimado que los costos de la corrupción superan los 150 000 millones de pesos anuales). Todas ellas son parte de las gravísimas consecuencias de haber dejado de lado el tema de la gestión democrática.

El doctor Merino dijo que las razones por las cuales se soslayó dicho tema y el de la rendición de cuentas tienen que ver con el persistente y generalizado desprecio hacia los temas relacionados con la gestión de la cosa pública, a la que se considera un tema menor, burocrático y de segundo nivel: “Se nos olvida que cada vez que se pide un nuevo derecho social, o que se intenta construir una institución, o que se quiere mejorar el ingreso público, estas tareas pasan por la gestión pública, que debe tener reglas suficientes, personal profesional y capacitado, y un paquete de gestión pública”.

El ponente destacó que, con el objeto de contrarrestar esta ausencia, desde el año 2000 se crearon numerosas instituciones en el ámbito de la rendición de cuentas. Advirtió, sin embargo, que esta multiplicación no nació como un sistema coherente, sino que cada organismo tuvo sus propios y específicos propósitos. Lo que ha caracterizado a este proceso es una doble fragmentación: conceptual, por un lado, porque “no nos ponemos de acuerdo en qué significa la rendición de cuentas”, e institucional, por el otro, no sólo porque hay varias instituciones, sino porque todas enfrentan limitaciones para ejercer una mejor fiscalización en virtud de que carecen de las herramientas para ver las consecuencias de su trabajo.

Ante estas limitaciones, que son las de la rendición de cuentas, la transparencia y el ejercicio democrático del poder público, Merino planteó opciones y tareas que es preciso acometer, como la necesidad de articular la tarea de los organismos dedicados a la fiscalización y la transparencia. Asimismo, subrayó la urgencia de construir un paquete de gestión pública completo para saber cuánto dinero se asigna, para qué acciones, con qué resultados y en cuánto tiempo, porque no se puede evaluar si no se tiene información *ex ante*: “Para evaluar se requiere saber qué se quiere evaluar”.

Desde otro lado, y bajo la premisa de que en realidad no hay rendición de cuentas donde no hay consecuencias si no se cumple con

ella, Merino se manifestó por la plena autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, del IFAI y, en general, de los organismos estatales de acceso a la información pública y transparencia, “porque si el proceso hace que las decisiones últimas en la materia regresen al Ejecutivo, no se avanzará”.

En el mismo sentido de garantizar que haya consecuencias de la rendición de cuentas, recordó que incluso se ha planteado la creación de un tribunal especializado para que tenga la última palabra en materia de sanciones, ante el cual pudieran presentar sus quejas órganos como la Auditoría Superior de la Federación. Sobre este tema, el doctor Merino reafirmó en intervenciones posteriores la necesidad de un tribunal de rendición de cuentas que permita salvar el problema, pues cuando se encuentran faltas administrativas tras una auditoría, la vía vigente para sancionarlas es regresar a los gobiernos estatales o, en el caso del gobierno federal, a la Secretaría de la Función Pública o, en su caso, al Ministerio Público, ambas instancias dependientes del Ejecutivo federal, que es el auditado, con lo cual se asegura que no ocurra nada. De ahí la necesidad de construir una instancia externa a estos órganos.

Al final de su exposición recusó la idea de que la transparencia sea un obstáculo para la eficacia. Dijo que ése es un argumento inaceptable y llamó a construir las vías institucionales para que la ciudadanía tenga acceso a la gestión pública, no para entorpecerla, sino para vigilarla y tener un control democrático. Advirtió que mientras no se construyan esas vías, quedará inconclusa la construcción democrática del país.

Las y los integrantes de la mesa de debate expresaron su acuerdo con los aspectos centrales de la exposición del doctor Merino. Armando Platas sostuvo que los gobiernos siguen administrando recursos de manera muy tradicional e ineficiente, con una sobrerregulación que, sin embargo, no contribuye a supervisar la gestión pública ni a sancionar cuando corresponda. Mencionó varios aspectos en los cuales la administración pública sigue siendo omisa o deficiente: incentivos, sanciones, vaga definición de objetivos y esquemas de evaluación mal diseñados que no suponen tramos de responsabilidad.

González de Aragón convino en que, pese a los variados avances institucionales y normativos, la democracia mexicana sigue estando incompleta y en nuestra sociedad las faltas y los excesos no tienen consecuencias ni sanción. En el mismo sentido, Jusidman Rapo-

port habló de la falsa expectativa creada al pensar que reformando lo electoral se generaría un cambio general, lo que devino en ausencia de un plan de reforma del Estado.

Tal ausencia, en su opinión, explica por qué los avances en este terreno han sido fragmentarios y dispersos, y por qué la creación de instituciones especializadas en acceso a la información pública y transparencia no resuelve satisfactoriamente la necesidad de una efectiva rendición de cuentas. Sostuvo que los abusos de poder no sancionados alientan en el imaginario colectivo la idea de que todos los servidores públicos son corruptos y la convicción de que si las élites se aprovechan, eso justifica que todos abusemos, lo que normaliza una cultura de la corrupción, la opacidad y el ejercicio autoritario del poder. A la postre, todo es causa eficiente del desencanto de los mexicanos respecto a la democracia.

Más allá de estas coincidencias generales, el debate entre los participantes se concentró en tres aspectos:

1. El papel y la responsabilidad de los partidos políticos en una democracia.
2. El alcance del proceso de gerenciación de la administración pública.
3. El blindaje de las instituciones fiscalizadoras de la gestión gubernamental.

En relación con el primer aspecto, González de Aragón identificó a los partidos políticos como una de las siete modernas plagas de México, en virtud de que han bloqueado reformas estratégicas, se han convertido en una “escuela intensiva de delitos electorales”, han llegado a proteger a criminales y constituyen la única institución de naturaleza pública que no es fiscalizada.

Merino advirtió el riesgo de plantear así las cosas, pues por esa vía puede llegarse a la conclusión de que el problema radica en la democracia misma. Los partidos, dijo, son organizaciones de ciudadanos que buscan el poder en nombre y representación de la ciudadanía. Si los partidos son presentados como plagas, se corre el riesgo de terminar con el pluralismo y abrir paso, inadvertidamente, al autoritarismo. Merino dijo que los excesos cometidos hay que reclamárselos con nombre y apellido a la clase política y no a la forma partido: “Es la clase política la que no ha honrado la figura democrática de los partidos”.

González de Aragón coincidió en que no hay democracia sin partidos, pero insistió en que estos no están cumpliendo con sus responsabilidades. Ciertamente, expresó, no hay que eliminarlos, pero sí hay que exigirles que rindan cuentas e impedir que abusen de su posición. Asimismo, llamó a eliminar la excepción en virtud de la cual los partidos no son fiscalizables, salvo por lo que hacen en términos del proceso electoral.

Jusidman Rapoport dijo que es imperativo hacer de los partidos genuinos representantes de la ciudadanía. Ilustró esta necesidad con lo ocurrido en el IFE. Dijo que en su momento, y en aras de dar credibilidad y transparencia a los comicios, se buscó quitar el control de los procesos electorales al Estado, ciudadanizando el IFE. Pero hoy la impresión que se tiene, es que los partidos controlan al árbitro electoral: “Si hoy los partidos se hallan en manos de oligarquías que están al margen del escrutinio público y tienen el monopolio de la representación política, lo que tenemos que hacer es ciudadanizarlos, hacerlos realmente representantes de la ciudadanía”.

En relación con esto último, González de Aragón propuso impulsar la creación de organizaciones civiles que vigilen al poder público. Frente a ello, la maestra Jusidman puntualizó que las organizaciones civiles no representan a los ciudadanos, representan agendas, y más precisamente agendas de defensa de los derechos de ciertos grupos, pero eso es distinto a asumir que las OSC son el pueblo o lo representan. Llamó a tener cuidado con pensar que las OSC constituyen algo intrínsecamente bueno, y a no olvidar que también representan intereses. Soslayar esto es un riesgo, dijo. Por otra parte, y a propósito de organizaciones ciudadanas, mencionó el caso de los sindicatos, a los que calificó de entelequias que no representan los genuinos intereses de los trabajadores y son objeto de la avaricia de las élites sindicales. Advirtió que se trata de una pieza que falta en el diseño de la rendición de cuentas.

En cuanto al segundo aspecto, Plata Sandoval dijo que es necesario fijar una línea divisoria muy clara entre la función política y la función de la administración pública, y se manifestó por gerenciar esta última para garantizar un uso eficiente y racional de los recursos, posición frente a la cual Merino dijo que no se puede desechar la burocracia en aras de la gerencia, ni prescindir del Estado y sus aparatos esperando que el mercado resuelva los problemas. En una ronda posterior, Plata Sandoval precisó que no se trata de suprimir a la burocracia, sino de

asegurar que haya burócratas de carrera en el contexto de un servicio profesional y que existan planes e indicadores de gestión que hagan factible la tarea de evaluación de la gestión pública.

En lo tocante al tercer aspecto, González de Aragón expresó que es preciso dotar de autonomía constitucional a los organismos fiscalizadores y blindarlos de forma tal que los partidos no infiltren en ellos a quienes protejan sus intereses. Merino y Jusidman Rapoport coincidieron en construir un sistema de rendición de cuentas de manera que se evite que los órganos reguladores sean capturados por aquellos a quienes regulan. En esta línea, González de Aragón se manifestó por que los titulares de dichas instituciones autónomas sean elegidos mediante un procedimiento al margen de los partidos y que tome en cuenta centralmente su trayectoria y méritos profesionales.

Cerró la ronda de intervenciones el doctor Mauricio Merino, quien convocó a construir pronto un acuerdo básico para avanzar hacia un sistema de rendición de cuentas que, según dijo, “es al ejercicio del poder democrático lo que el voto ha sido para la distribución del poder”. Expresó que este acuerdo tiene que pasar por la definición de lo que se espera: simplificar procesos, construir indicadores que permitan evaluar, asegurarse de que haya consecuencias de malos desempeños y darle acceso a la sociedad a ese sistema de vigilancia.

Entre las coincidencias y acuerdos de esta mesa destacan varias necesidades:

1. Dotar de autonomía constitucional a los órganos de fiscalización tanto federales como estatales.
2. Construir un sistema articulado y eficiente de rendición de cuentas con capacidad para imponer sanciones a desempeños mal evaluados.
3. Valorar la idea de crear un tribunal de rendición de cuentas como instancia externa al actual circuito, en el cual se deposita la atribución de imponer sanciones a malos desempeños en los propios órganos del Ejecutivo que fueron fiscalizados.
4. Someter a los partidos a un proceso integral de fiscalización en tanto entidades de interés público.
5. Crear esquemas contables, paquetes presupuestales, planes e indicadores de gestión y desempeño que permitan realizar una fiscalización adecuada y eficaz.



7^º CONGRESO
NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
PUEBLA 2012
3 Y 4 DE MAYO

MESA DE REFLEXIÓN:
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Relatoría

*Román Toledo Robles**

Durante las actividades del Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos de México, la Mesa III, denominada Transparencia y rendición de cuentas, se desarrolló en dos sesiones durante los días 3 y 4 de mayo, moderada por el comisionado presidente del Info-DF, Óscar Mauricio Guerra Ford y la contralora social de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Aurora Virginia Parada Salomón, respectivamente, en la que participaron 12 ponentes en el siguiente orden:

Claudia Alonso Pesado, consejera propietaria del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, quien destacó la insatisfacción social y la necesidad de transformar las formas de ejercer el poder y de administrar el recurso público, así como de apuntalar los principios de justicia, legalidad, igualdad, equidad y libertad; señaló que los órganos de transparencia y acceso a la información pública viven las presiones que el poder autoritario y autocrático sabe ejercer, lo que pone en entredicho la vigencia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de las personas, así como la existencia misma de los órganos que garantizan este derecho y promueven los principios republicanos y democráticos de publicidad, transparencia y rendición de cuentas.

Consideró la independencia y autonomía de las instituciones garantes del derecho de acceso a la información pública como la vía para blindar los organismos autónomos del ejercicio del poder discrecional, impune, corrupto, ineficiente e ineficaz.

Señaló que con el propósito de dar viabilidad a los órganos garantes y al derecho que garantizan, es importante priorizar en la agenda

* Contralor interno del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

política, económica y social la necesidad de incorporar a la sociedad como actor y no como espectador en el desarrollo de las políticas públicas, bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como consolidar la atribución autonómica normativa, técnica y presupuestal de los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública.

Se refirió al nombramiento de comisionados y comisionadas u homólogos, y precisó que éste pasa por la correlación de fuerzas de quienes no quieren la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que es necesario revisar las estrategias y mecanismos de nombramiento; enfatizó que quienes son nombrados deben blindar y establecer una sana distancia en las decisiones propias de los organismos respecto del resto de poderes y fuerzas políticas.

Propuso fortalecer la autonomía presupuestal de los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública y la transparencia mediante la incorporación a la agenda del Congreso de la Unión del debate para asignar presupuestos a dichos órganos, restando un elemento de presión a la autonomía e independencia.

Bruno L. Costantini García, director general jurídico de Televisión Azteca Oriente (Puebla, Tlaxcala, Oaxaca y Tabasco) y del Grupo As Media, precisó que con las reformas constitucionales y la promulgación de las Leyes Federales de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares se ha dado paso a la protección de los datos personales de los particulares, así como a hacer transparente su manejo y el de la información pública que administran los entes públicos, y la del uso de la tecnología mediante la transmisión de datos personales en internet a través de las redes sociales y por correo electrónico.

Destacó la importancia de capacitar en materia de datos personales a proveedores de bienes y servicios, entes públicos y titulares de los datos personales, a efecto de evitar abusos en el manejo de la información de carácter personal.

Luis González Briseño, consejero propietario del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, se refirió al marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública del estado de Coahuila, su implementación y adecuaciones legislativas, y enfatizó las obligaciones que por ley tienen los entes obligados y que se extienden al Instituto Coahuilense de Acceso

a la Información Pública, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, las universidades públicas y partidos políticos; señaló que la tendencia en el estado es incrementar las obligaciones de transparencia en los entes públicos de manera cualitativa y cuantitativa.

Precisó que con la finalidad de perfeccionar las obligaciones de transparencia, es indispensable usar las nuevas tecnologías a efecto de implementar desde los portales o páginas *web* la geolocalización de los entes públicos, asociar un recurso digital a una locación, e incluso de toda información que requiera contar con un domicilio.

Jorge Gutiérrez Reygada, presidente del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, puntualizó que la transparencia es un mecanismo de rendición de cuentas y de ejercicio de la democracia, característica propia de la república; subrayó que la honestidad es un tema de todos y que se inicia en la familia.

Se refirió a que los gobiernos deben ser legítimos e ingresar al poder con elecciones limpias y transparentes; se debe exigir transparencia a los partidos políticos y a las autoridades locales, así como que los gobiernos electos en el desarrollo del poder se encuentren obligados a satisfacer y procurar el bien público actuando a favor de la sociedad: actuar e informar.

Señaló la importancia de la participación de la sociedad en temas políticos para la solución de la problemática social, como los casos de seguridad pública, ecología o protección ambiental, y precisó que la transparencia es fundamental al informar al público y rendir cuentas, lo que hace a la sociedad corresponsable.

Puntualizó que la transparencia es un mecanismo de participación ciudadana, observante y vigilante, que sirve para legitimar el poder, informar, crear conciencia y responsabilizar; es motor de la honestidad, principio básico de regulación no sólo del Estado, sino de cualquier relación humana.

Finalmente, afirmó que al capacitar a servidores públicos, sociedad civil y clase trabajadora de empresas privadas en materia del derecho de acceso a la información se permea la honestidad, lo que trae como consecuencia una mejor calidad de vida.

Mucio Israel Hernández Guerrero, comisionado ciudadano del Info-DF, refirió que el derecho al acceso a la información y la transparencia no necesariamente implica mecanismos efectivos de rendición de cuentas, aunque ambos conceptos estén interrelacionados; ga-

rantizar el acceso a la información no significa transparentar la acción de gobierno.

Expuso que la rendición de cuentas es un mecanismo que permite exorcizar, desterrar o prevenir cualquier intento de autoritarismo como forma de relación y legitimación de la acción en el espacio público; puntualizó que la información pública debe ser concebida como un bien colectivo, patrimonio de la sociedad y cuya posesión permita la acción colectiva de derechos.

Afirmó que la participación ciudadana no puede acotarse a partir del seguimiento o evaluación del ejercicio del gobierno, sino que debe estar involucrada directamente en las decisiones de éste. Enfatizó que el acceso a la información pública debe transitar hacia una segunda generación que permita la exigibilidad de otros derechos vinculantes con la democracia directa y participativa, como el referéndum, el plebiscito o la revocación de mandato.

Elsa Bibiana Peralta Hernández, directora de la Oficina de Información Pública del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, hizo referencia a algunos antecedentes del papel de la mujer en la sociedad, y destacó que fue hasta 1953 cuando se le otorgó la plena ciudadanía en el ámbito federal, y que, a pesar de esto, el derecho a ser elegido permanece aún en manos de una mayoría masculina que pretende ganar espacios mediante cuotas de género, no siempre apoyadas por las propias mujeres, quienes deben orquestar el respeto a sí mismas para que las instituciones, normas y condiciones en materia de género cumplan con los fines que se persiguen.

Comentó que para estudiar la condición política y social o económica de la mujer, es fundamental tener claro el concepto *género*; señaló que durante el auge del feminismo en los años setenta el término se comenzó a utilizar de manera sistemática, pero fue hasta los años ochenta cuando la perspectiva de género se consolidó como una visión significativa en el ámbito de las políticas públicas. Los sistemas de género ponen como opuestos lo masculino y lo femenino, por lo general en un orden jerárquico, y consideran que la diferencia biológica entre hombres y mujeres será interpretada como sustantiva o de capacidades. Enfatizó que el sexo y el género son conceptos distintos, biológico el primero, social el segundo.

Observó que en el contexto democrático se aplica una política de reconocimiento basada en la igualdad, lo que obliga al gobierno a reconocer a sus ciudadanos en un plano de igualdad como un

principio complejo. El principio de igualdad es una norma cuyo fin es proteger las diferencias y eliminar desigualdades, comenzando por la diferencia de género, precisamente porque de hecho somos diferentes por sexo.

Destacó que para los fines de la convivencia pacífica y de legitimación de la democracia, todos somos iguales en el sentido de que tenemos igual valor y dignidad más allá de las identidades personales.

El artículo 4° constitucional, comentó, establece que “el varón y la mujer son iguales ante la ley”; sin embargo, actualmente existen prácticas y normas discriminatorias hacia la mujer. Si bien sus derechos humanos han evolucionado con el desarrollo del derecho internacional, bajo el principio de no discriminación, aún falta mucho por hacer. El Instituto Nacional de las Mujeres es un ejemplo del esfuerzo para contribuir al combate a la desigualdad de género.

Al referirse a la transparencia y rendición de cuentas, puntualizó que el derecho mismo de acceso a la información no debe distinguir, ni distingue, de forma alguna a nadie. Puntualizó que uno de los puntos relevantes en el acceso a la información es la observancia de esa equidad de género en los procesos de gestión pública, vigilar que hombres y mujeres tengan igualdad de oportunidades en todos los ámbitos del quehacer gubernamental tomando en cuenta sus capacidades, perfiles y competencias, como parte de los programas de respeto a los derechos humanos y las políticas públicas con perspectiva de género, combatiendo realmente la discriminación en México en ese sentido. Para alcanzar el cambio cultural se necesita la participación ciudadana e institucional de las mujeres, aunada al cambio de paradigma masculino que las sigue considerando incapaces de ocupar cargos de poder y las elimina sin justificación, sólo por su condición de mujer.

Mayra Romero Gaytán, comisionada presidenta de la Caiptlax (Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala), destacó que el surgimiento de instituciones públicas en las que se ha delegado la operación de funciones medulares del Estado en beneficio de la sociedad es una clara muestra de su evolución, así como el que los organismos públicos autónomos hayan redefinido la teoría clásica de la división de poderes.

Señaló que los organismos públicos autónomos han ido surgiendo con base en carencias y necesidades de las personas que viven en sistemas democráticos. Ante la ausencia de la defensa del respeto a

los derechos humanos, surgen las comisiones de derechos humanos. Ante la incapacidad del Estado de realizar elecciones limpias y confiables, surgen los institutos electorales, y ante la exigencia de que los servidores públicos rindan cuentas, surgen las comisiones o institutos garantes del derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales. Confirmó que estos organismos deben reunir ciertas características, como autonomía de tipo jurídico-política, crear sus propias normas, contar con capacidad para su organización y funcionamiento, permanecer al margen de filiaciones partidistas, tomar decisiones de manera conjunta, estar representados por personas de reconocido prestigio y trayectoria, no estar sujetos a las órdenes de ninguno de los tres poderes para reafirmar su autonomía y presentar informes de su actuación y de la aplicación de su presupuesto.

Enfatizó que estas características llevan implícitos los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, que surgen de la necesidad y exigencia de conocer y hacer públicas las acciones de gobierno y el actuar de los servidores públicos al obligarlos a actuar regidos por estos dos principios.

Concluyó que el compromiso de los organismos públicos autónomos con la transparencia y la rendición de cuentas es la estricta observancia de estos principios en su actuación como organismos encargados de velar por la procuración y defensa de los derechos fundamentales de las personas, reflejada en acciones concretas más allá del discurso.

Luis Fernando Sánchez Nava, comisionado ciudadano del Info-DF, señaló que al entrar en vigor las leyes de acceso a la información, erigirse los órganos garantes de este derecho e implementarse los mecanismos para acceder a la información pública, el paso siguiente está encaminado hacia una política pública de rendición de cuentas mediante la figura de “gobierno abierto”.

Refirió que la transparencia y rendición de cuentas son parte inherente del régimen democrático y que resulta importante que el pueblo representado por quienes manejan los recursos públicos esté informado de su manejo, lo que da legitimidad a los gobernantes al permitir que los gobernados participen en la toma de decisiones, pasando así de un sistema de democracia representativa a uno de democracia participativa que permita mejorar la calidad de vida del gobernado, surgiendo con ello el concepto de “gobierno abierto”.

Señaló que un mecanismo que contribuye al crecimiento de la participación ciudadana para el fortalecimiento de un gobierno democrático representativo es la transparencia focalizada, surgida de la necesidad de obtener información específica sobre acciones concretas de los entes gubernamentales, hacer público todo lo relacionado con un asunto de interés social concreto para que la ciudadanía participe en la vigilancia de dichas acciones, e incluso en la toma de decisiones.

Concluyó que el papel de los órganos autónomos, y fundamentalmente el de los órganos garantes del derecho de acceso a la información, es de suma importancia, pues su autonomía les permite legitimarse ante la sociedad, ya que la ciudadanía confía más en aquellas instituciones que no se encuentran supeditadas a algún poder público específico y que, como autoridades en la materia, es posible coadyuvar con los entes públicos a detonar la transparencia focalizada que contribuya a una mayor participación ciudadana y que, en la toma de decisiones, eleve la calidad de vida de las personas.

Durante el segundo día de actividades, Jesús H. Flores Mier, consejero propietario del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, resaltó la importancia de que los ciudadanos cuenten con información oportuna, de calidad y de fácil acceso, que les permita conocer cómo se toman las decisiones en los diferentes ámbitos del gobierno y, de esa manera, participar e incidir activamente en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Se refirió a la necesidad de evolucionar hacia un gobierno abierto y transformar la relación entre gobernantes y gobernados, así como de asumir los retos de un gobierno abierto en los ámbitos de mejora de los servicios públicos, aumentar la integridad pública, manejo de recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia, construcción de comunidades más seguras y aumento de rendición de cuentas por parte de las empresas. Precisó que para el cumplimiento de los retos es necesario trabajar con principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, innovación y tecnología.

Sergio Antonio Moncayo González, comisionado propietario presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, se refirió a la transparencia y al acceso a la información pública como derecho fundamental; desde esta perspectiva, el derecho a la información exige su recto uso so-

bre aquellas cosas que convienen a los seres humanos según sus circunstancias.

Señaló que el derecho a la información exige que tanto en la obtención como en la divulgación, la noticia sea siempre objetivamente verdadera, honesta y conveniente, que respete las leyes morales del hombre, sus legítimos derechos y su dignidad. Se refirió a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre así como a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los que se ratifica el derecho humano a la información, sustentado en la libertad de pensamiento y de expresión, y que también incluye la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa.

En México, con la entrada en vigor de la legislación en esta materia, se generó resistencia de las autoridades para aceptar y entender estos conceptos; sin embargo, hoy en día las autoridades, en lugar de ser actores de la secrecía y la discrecionalidad, pasaron a la apertura de su gestión, de este modo la transparencia y el derecho de acceso a la información pública son tópicos que están ya en la agenda política nacional, ante una necesidad de fortalecer los derechos fundamentales de las y los mexicanos, además de modernizar y dar celeridad al flujo de la información que se genera y circula en las oficinas públicas.

Hablar de derechos fundamentales es referirnos a la protección de los intereses más vitales de toda persona, con independencia de sus gustos personales, preferencias o de cualquier otra circunstancia que caracterice su existencia, por lo que el derecho de acceso a la información pública como garantía social tiene por objeto la protección de bienes básicos que dan contenido y sustancia a otros derechos fundamentales; además reside en el valor de la información como bien jurídico.

Señaló que en una democracia se necesita que el funcionamiento de los poderes públicos sea transparente y responsable, y que la sociedad debe tener la capacidad de conocer en todo momento el quehacer de las autoridades, estar atenta a su realidad y a sus derechos ante quien le gobierna; las personas exigen a sus autoridades que se les mantenga informados sobre las acciones que realizan.

La función pública ha evolucionado a un ejercicio más transparente. Ahora los recursos públicos y las acciones del gobierno están

a la vista de todos los integrantes de la sociedad, las personas pueden conocer qué hacen sus gobernantes, dar seguimiento y vigilar, tanto el ejercicio de su función, como el destino y manejo de los recursos públicos.

Puntualizó que no se puede hablar de transparencia sin una debida y oportuna rendición de cuentas, entendida como acto obligatorio de todas las autoridades. Ambos conceptos son obligaciones de los gobernantes, ya que deben hacer visibles sus acciones bajo la vigilancia de los gobernados; en la vida social y política se deben ampliar los espacios de participación ciudadana y, mediante ella, fortalecer la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y la rendición de cuentas, como un mecanismo que propicie el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Finalmente, enfatizó que la información tiene la posibilidad de ejercer control social sobre los tres poderes del Estado, por lo que debe ser considerada como un derecho humano (a la información) y un deber profesional (informar) más que como un poder.

Cornelio Rico Arvizu, titular de la Unidad de Armonización Contable del Consejo Estatal de Armonización Contable para Guanajuato, al referirse al tema de transparencia en su campo, recordó el origen y sustento legal de la armonización contable en el ámbito nacional, y precisó que el 7 de mayo de 2008 se publicó una reforma constitucional en el *Diario Oficial de la Federación* respecto del artículo 73, fracción XXVIII de la Constitución, mediante el cual se faculta al Legislativo federal a emitir reglas que regirán la contabilidad pública a fin de garantizar su armonización en el país, lo que generó la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada el 31 de diciembre de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*. En dicha Ley se establecen acciones referentes a la transparencia y rendición de cuentas en diferentes temas, como la rectoría y los actos, los inventarios, los sistemas y la cuenta pública.

Indicó que el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) es el órgano rector en esta materia; describió su conformación y operación, así como algunas de sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, como la publicación en internet de las actas de las sesiones, el programa anual de trabajo, los actos para la adopción de los entes y la publicación de acuerdos; en materia de inventarios precisó que su publicación es un medio de control que fortalece la administración de los entes públicos.

Al abordar el rubro de sistemas, Rico Arvizu afirmó que los entes públicos deberán asegurarse de que el sistema genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y cualquier otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, evaluación y rendición de cuentas. Precisó que el sistema de contabilidad gubernamental debe permitir una efectiva transparencia en la rendición de cuentas al procesar eventos económicos, presupuestarios y financieros de los entes públicos; en este sentido, los informes y estados financieros deben elaborarse de acuerdo con las prácticas, métodos, procedimientos, reglas particulares y generales, así como con las disposiciones legales con el propósito de generar información válida y relevante en los ámbitos de los entes públicos, confiable y comparable, y que responda a las necesidades y requisitos de la fiscalización.

Asimismo, puntualizó que el *Manual de contabilidad gubernamental* establece que el sistema generará beneficios tangibles en materia de información financiera, toma de decisiones de los gobiernos, transparencia y rendición de cuentas, al tutelar diversos conceptos, como la armonización de las cuentas públicas, mejores prácticas contables nacionales e internacionales, clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática, la integración del ejercicio presupuestario a la operación contable, registro automático y, por única vez, de las transacciones, generación en tiempo real de estados financieros y ejecución presupuestaria, información veraz y oportuna para la toma de decisiones, medición de la eficacia, economía y eficiencia, así como publicación de información contable, presupuestaria y programática en páginas electrónicas.

Destacó que los órganos autónomos se ajustarán al desarrollo de los elementos técnicos y normativos al efectuar los registros contables del patrimonio y su valuación, generar indicadores de resultados sobre el cumplimiento de sus metas y publicar información contable, presupuestaria y programática, en sus respectivas páginas de internet.

Finalmente, al referirse a la cuenta pública, en particular a la información financiera contable y presupuestal, precisó que ésta debe ser organizada, sistematizada y difundida, al menos trimestralmente, en las respectivas páginas electrónicas de internet de cada ente, a más tardar 30 días después del cierre del periodo que corresponda,

en los términos de las disposiciones en materia de transparencia que les sean aplicables y, en su caso, de los criterios que emita el Consejo, y su publicación no los exime de los informes que deben presentar ante el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

De igual forma, puntualizó que el clasificador por objeto del gasto y el plan de cuentas son elementos necesarios para la cuenta pública, los cuales permiten contabilizar sus operaciones y proveer información útil en tiempo y forma para la toma de decisiones por parte de los responsables de administrar las finanzas públicas.

Rodolfo Torres Velázquez, coordinador de Tecnologías de Información y Comunicación de la CDHDF expuso la implementación del Sistema Integral de Administración en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para lo cual precisó que el 31 de diciembre de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Contabilidad Gubernamental, cuyo objeto es establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos con el fin de lograr su adecuada armonización contable.

En este contexto, señaló que la referida ley es de observancia obligatoria para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal, los ayuntamientos de los municipios, los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales, y los órganos autónomos federales y estatales.

Detalló que en la Ley General de Contabilidad Gubernamental se establece la obligación de operar un sistema de contabilidad en el que se registren las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos, y que dicho sistema deberá operar a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

También señaló que la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal establece que el desarrollo y operación de los sistemas de contabilidad de los órganos autónomos estará a cargo de su área competente y que, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el sistema al que deberán sujetarse los entes públicos registrará, de manera armónica, delimitada y específica, las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos, y que, asimismo, generará estados financieros, confiables, oportunos,

comprensibles, periódicos y comparables, los cuales deberán ser expresados en términos monetarios.

Precisó que el sistema estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valuar, registrar, clasificar, informar e interpretar las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas.

Finalmente, consideró importante compartir la experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la implementación del sistema, con la intención de que sea de utilidad para la puesta en operación de los sistemas de cada uno.

Conclusiones

Fortalecer la independencia y la autonomía de las instituciones garantes del derecho de acceso a la información pública es la vía más sólida para blindar los organismos autónomos e incorporar a la sociedad al desarrollo de las políticas públicas como actor bajo principios de transparencia y rendición de cuentas.

Habrà que revisar estrategias y mecanismos en el nombramiento de comisionados y comisionadas u homólogos y estar sujetos a principios de transparencia y rendición de cuentas, considerando la necesidad de transparentar el manejo y protección de los datos personales en poder del Estado y de particulares.

Al ser la transparencia un mecanismo de rendición de cuentas basado en una cultura de la honestidad, se debe propiciar la transparencia y equidad de género en los procesos de gestión pública, vigilando el acceso de hombres y mujeres, en igualdad de oportunidades, a todos los ámbitos del quehacer gubernamental, a partir de sus capacidades, perfiles y competencia como parte de la transparencia y rendición de cuentas.

Se debe subrayar la importancia de los OPAM por su naturaleza independiente y como contrapeso a los entes gubernamentales, para legitimarse ante la sociedad al destacar la transparencia focalizada proactiva que eleve la calidad de vida de las personas.

Hay que considerar la transcendencia de que los ciudadanos cuenten con información oportuna, de calidad y de fácil acceso que les permita conocer cómo se toman las decisiones en los diferentes

ámbitos del gobierno para incidir en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas y favorecer la relación entre gobernantes y gobernados, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas.

Es necesario resaltar la importancia del acceso a la información para preservar el Estado de derecho, fortalecer la democracia e incentivar el diálogo democrático, así como que no se puede hablar de transparencia sin una debida y oportuna rendición de cuentas.

Se deberá considerar la relevancia de la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental dentro del esquema de armonización contable como un medio para transparentar la función pública y la rendición de cuentas.

Caminos para la independencia y la autonomía de los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública

*Claudia Alonso Pesado**

Buscando la democracia, apareció la transparencia

Los órganos de transparencia y acceso a la información surgieron en medio del largo proceso recorrido en la historia mexicana para alcanzar la democracia, que entre las y los mexicanos se entiende no sólo como el sistema político para elegir a nuestros gobernantes, sino como el sistema que permite alcanzar mejores condiciones de vida, tal como lo dice el artículo 3° constitucional desde su origen.

El desencanto social porque la democracia no ha sido capaz de transformar y mejorar las condiciones de vida de la sociedad ha ido acotando su alcance; algunos pensadores han establecido que se le ha pedido demasiado, pues es sólo un sistema político para elegir gobernantes. Desde esta perspectiva, se entiende que la democracia ha mejorado al lograr elecciones independientes, legales, legítimas; sin embargo, hay otro sector que considera que la democracia ha fracasado, pues no ha mejorado las condiciones de vida ni construye relaciones justas y equitativas entre la población, gobernantes y gobernados.

Ambas perspectivas coinciden en considerar que en México prevalece una larga tradición de crear normas que no se cumplen y de buscar el modo de burlarlas. También coinciden en que hay una práctica en la que el poder público favorece a quienes son cercanos a los intereses de los que ostentan el poder económico y político, burlando así la justicia social y el desarrollo social integral.

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

Asimismo, coinciden en que hay insatisfacción social y en la necesidad de transformar los modos de ejercer el poder y de administrar el recurso público, así como de apuntalar los principios de justicia, legalidad, igualdad, equidad y libertad.

Los órganos de transparencia y acceso a la información pública se concibieron, entonces, en este proceso de modernización del ejercicio del poder y de la administración del recurso público como parte del engranaje de instituciones que buscan transformar el ejercicio del poder; sin embargo, a muy corta edad, estos organismos padecen las presiones que el poder autoritario y autocrático sabe ejercer, lo que pone en entredicho la vigencia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de las personas, así como la propia existencia de los órganos que garantizan este derecho y promueven los principios republicanos y democráticos de publicidad, transparencia y rendición de cuentas.

Considero la independencia y la autonomía de las instituciones garantes del derecho de acceso a la información pública como la vía más sólida para blindar los organismos autónomos. Esto equivale a la aplicación de la vacuna contra el ejercicio del poder discrecional, impune, corrupto, ineficiente e ineficaz; prácticas que han desararticulado cada vez más la relación entre Estado y sociedad.

En su incipiente existencia, los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública y a la transparencia han sido sometidos a las contradicciones de tener normas constitucionales que establecen reglas para garantizar este derecho y que, sin embargo, se ven violentadas y burladas por el propio poder, pareciendo que es un círculo vicioso del cual no es posible salir. También quienes buscan cumplir con su responsabilidad y hacer vigente la razón de estos órganos, se ven sometidos al descrédito y a la asignación de escuetos presupuestos para hacer inviable la institución.

Ante tal realidad, y con el propósito de dar viabilidad a los órganos garantes y al derecho que avalan, considero necesario profundizar el estudio y análisis en dos líneas: en principio, se debe priorizar en la agenda política, económica y social, la necesidad de incorporar a la sociedad en el desarrollo de las políticas públicas, según los principios de transparencia y rendición de cuentas, es decir, la sociedad debe participar en la identificación de necesidades y problemas y en su solución, e involucrarse en el desarrollo y ejercicio de las políticas y de los recursos, así como en la evaluación de su impacto

en la solución de dificultades para generar una relación directa y no artificial entre sociedad y gobierno.

Si bien el principio de divulgar es una obligación del Estado que se traduce en el derecho de las personas a saber sobre la cosa pública, también es cierto que puede operarse de dos modos: uno, cuando la sociedad “mira la cosa pública desde el aparador”, y otro, cuando la sociedad “mira la cosa pública desde adentro del aparador”. Yo le apostaría a la segunda opción, pues la construcción de la confianza respecto del quehacer gubernamental no se logrará si la sociedad sigue como espectadora y no como actora.

La política económica y social del Estado dejó atrás, sin desarrollar ni alcanzar su consolidación, una política que privilegiaba la organización social y promovía su desarrollo y, por el contrario, favoreció políticas de oportunidades individualistas y desarticuladas del desarrollo social y económico, y dificultó el desarrollo y crecimiento de la fuerza social naciente en defensa de la transparencia y la rendición de cuentas, al desdibujar la responsabilidad pública y el interés colectivo.

Lo anterior tiene que ver con la segunda línea que propongo y que considero impostergable. Me refiero a consolidar la atribución autónoma normativa, técnica y presupuestal de los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública, bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas. Lo que se haga y con lo que se haga, sea poco o sea mucho, debe ser ampliamente difundido, visto, explicado, fiscalizado y evaluado, pues se debe construir confianza desde la eficiencia y eficacia de la institución para la sociedad. Hay que convencer a la sociedad de que es posible crear instituciones en las que prevalezcan los principios de transparencia, rendición de cuentas y democracia.

El nombramiento de comisionados y comisionadas o de consejeros y consejeras, según corresponda en la legislación de cada entidad federativa, pasa forzosamente por la correlación de fuerzas entre quienes no quieren la transparencia y la rendición de cuentas para continuar gozando de las mieles del poder autocrático, autoritario y corrupto, frente a la fuerza social y política de quienes valoran, para este proceso inacabable de transición y transformación democrática, la transparencia y la rendición de cuentas como principios rectores de este proceso complejo, por lo que hay que revisar las estrategias y mecanismos de nombramiento.

Al recordar lo dicho por Mahatma Gandhi de que “no hay camino para la paz, sino que la paz es el camino”, pongo en la agenda de este Séptimo Congreso la idea de que no hay camino para la transparencia, sino que la transparencia es el camino.

El nombramiento de comisionados y comisionadas o de consejeros y consejeras no puede seguir en la opacidad ni basarse en mecanismos que se aparten de la naturaleza de la tarea para la que fueron creados los organismos públicos autónomos. Fortalecer procesos evaluativos en los que participen las fuerzas sociales interesadas en la agenda de la transparencia y la rendición de cuentas, en la definición, seguimiento y evaluación del proceso, bajo la premisa del primer planteamiento que hice –“mirar y participar en el proceso desde adentro del aparador”– conlleva forzosamente la apertura en este tema y en este aspecto específico tan relevante. El poder opaco u oscuro ya conoció lo que posibilita la transparencia, por lo que buscará por todos los caminos su existencia *vegetativa* o *en estado de coma*.

Quienes son nombrados como comisionados o comisionadas, consejeros o consejeras, deben estar sujetos a una normatividad de gobierno interno construido sobre los principios de transparencia y rendición de cuentas, para que con ello blinden y establezcan una sana distancia de las decisiones propias de los organismos con el resto de poderes y fuerzas políticas. Los que encabezamos estos órganos debemos tener claro que la fortaleza se construirá mientras haya congruencia en los principios y valores que giran alrededor de la transparencia y la rendición de cuentas: divulgación, justicia, verdad, legalidad, equidad, oportunidad y accesibilidad. Si todo eso lo vivimos en lo cotidiano desde lo individual, se vivirá en lo colectivo desde la institución.

Por ello creo que aun cuando la transparencia y la rendición de cuentas son un anhelo social, también estoy convencida, por mi experiencia personal, de que mantener estos principios en la vida cotidiana, en la labor que uno desempeña, incluso a contracorriente de la mayoría, constituye un blindaje para la independencia y la autonomía frente a los poderes e intereses de grupos y personas, lo que con el tiempo permite legitimar la acción personal y la institucional. Por ello insisto: no hay caminos para la transparencia; la transparencia es el camino.

Finalmente, fortalecer la autonomía presupuestal de los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública y la trans-

parencia, implica que se incorpore a la agenda del Congreso de la Unión el debate para asignar presupuestos a dichos órganos, para que de ese modo se reste un elemento de presión a la autonomía e independencia, tema que desde la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública se ha abordado, pero sin lograr resultados positivos; por lo tanto, considero que esa demanda no sólo debe ser de los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública, sino de este Séptimo Congreso de Organismos Públicos Autónomos.

La transparencia en la protección de los datos personales

*Bruno Lauro Costantini García**

Con las reformas constitucionales a los artículos 6°, 16 y 73, y con la promulgación de las leyes federales de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, México ha dado el primero de varios pasos necesarios para proteger los datos personales de los particulares, así como para hacer transparente su manejo y el de la información pública que administran los entes públicos.

Derivado del uso vertiginoso de la tecnología, de la transmisión inmensurable de datos personales mediante internet, las redes sociales y el correo electrónico, la intimidad de las personas día a día se ve más vulnerada, ya sea por motu proprio o por las relaciones comerciales que surgen entre ellos y los proveedores de bienes y servicios, por eso nuestro país decidió correctamente aparejar la legislación nacional con los lineamientos internacionales a fin de proteger el derecho fundamental que es la protección de la persona en relación con el tratamiento de sus datos.

Ahora bien, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares tiene como objetivo regular la defensa de dichos datos, al reglamentar su tratamiento legítimo, controlado e informado, y garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas y los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) de los particulares; sin embargo, debido a los avances constantes de las tecnologías de la información, el nivel de seguridad en este ámbito es muy bajo, razón por la cual lo más relevante este año y los venideros será la capacitación en este concepto, tanto a los proveedores de bienes y servicios, a los entes públicos, como a los titulares de los datos personales.

* Director general jurídico de Televisión Azteca Oriente y del Grupo As Media.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, y entre otros objetivos persigue transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados y garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.

La transparencia en la protección de los datos personales no sólo se aplica a los sujetos privados, sino también a los entes públicos, razón por la cual se considera como un derecho fundamental que debe ser informado a los particulares; asimismo, debe haber una capacitación adecuada tanto para la iniciativa privada como para las instituciones gubernamentales. México, ante la preocupación de proteger los datos personales, debe llevar a cabo una transparencia adecuada de las gestiones gubernamentales, y tenemos que aprender a protegernos de manera que la defensa de nuestra intimidad no sea un tema que tomemos a la ligera, sino una garantía consagrada y reconocida constitucionalmente. En los tiempos en que nos ha tocado vivir, en la época de la tecnología de nube y de la transmisión instantánea de información, resulta fundamental velar por nuestros datos personales, pues en múltiples ocasiones tanto las autoridades como diversos entes de la iniciativa privada exhiben rostros, nombres, filiaciones y otros datos personales de sujetos que no lo han autorizado, o que, en algunos casos, desconocen que sus datos personales están en posesión ya sea de particulares o de autoridades, y que son dados a conocer en aras del interés público, o utilizados de manera incorrecta, ya que la finalidad para la que fueron autorizados era distinta.

No nos extraña que nuestros datos personales –cualquier información que permite identificarnos– se encuentren en este momento en posesión de algún ente privado o de cierta autoridad, y que su tratamiento incumpla con la disociación de los mismos y permita a cualquier particular identificar nuestra esfera más íntima, dar un uso indebido a los datos u ocasionar un perjuicio irremediable a nuestros derechos, debido a que los ingresos por las sanciones que se aplican a los particulares por infracciones cometidas a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares no forman

parte de la reparación del daño al particular afectado, sino que se queda con la autoridad sancionadora.

Paradójicamente, los particulares se encuentran indefensos ante la imposibilidad de averiguar qué datos personales se almacenan en las bases de datos de la administración pública, premisa indispensable para el ejercicio de los derechos ARCO, lo que nos lleva a concluir que los particulares requerimos transparencia para conocer las características de las bases de datos donde se conservan los datos personales que nos conciernen, así como cuáles son.

Derivado de lo anterior, no es posible aceptar que el derecho fundamental a la intimidad agote su contenido en facultades puramente negativas y de exclusión, por lo que es necesario contar con transparencia para la protección de datos personales, rasgo del que carecen los cuerpos normativos enlistados y que deben retomar y adecuar a la luz del Convenio 108 del Consejo de Europa para la Protección de las Personas respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, firmado en Estrasburgo el 28 de enero de 1981, y en particular adecuarlos a las “garantías complementarias para la persona concernida” dispuesto en el artículo 8° de dicho Convenio:

Cualquier persona deberá poder:

- a) Conocer la existencia de un fichero automatizado de datos de carácter personal, sus finalidades principales, así como la identidad y la residencia habitual o el establecimiento principal de la autoridad controladora del fichero.
- b) Obtener a intervalos razonables y sin demora o gastos excesivos la confirmación de la existencia o no en el fichero automatizado de datos de carácter personal que conciernan a dicha persona, así como la comunicación de dichos datos en forma inteligible.
- c) Obtener, llegado el caso, la rectificación de dichos datos o el borrado de los mismos cuando se hayan tratado con infracción de las disposiciones del derecho interno que hagan efectivos los principios básicos enunciados en los artículos 5° y 6° del presente Convenio.
- d) Disponer de un recurso si no se ha atendido a una petición de confirmación o, si así fuere el caso, de comunicación, de ratificación o de borrado, a que se refieren los párrafos b) y c) del presente artículo.

Las obligaciones de transparencia en el estado de Coahuila en relación con la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila

Luis González Briseño*

Desde 2003 fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Coahuila* la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila, por lo que a partir de esta fecha Coahuila contó con una ley que establece la transparencia y el acceso a la información pública por parte de los entes públicos y a favor de los ciudadanos. No sobra decir que ambos derechos también se encontraban tutelados por la Constitución local, específicamente en los artículos 7° y 8°, en el tema de la transparencia; dicha ley mencionaba en el artículo 24, bajo la denominación “garantía mínima del libre acceso a la información pública”, un total de seis fracciones compuestas, a su vez, de varias obligaciones de transparencia.

Así, la fracción 1 imponía en general a todas las entidades públicas un total de 19 obligaciones, como la estructura orgánica; los servicios que prestaba; las atribuciones por unidad o área administrativa y la normatividad que las regía; las leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general que regían en el ámbito de su competencia; los manuales de organización y la base legal que fundamentara la actuación de las entidades públicas; el directorio de servidores públicos, desde el jefe de departamento o sus equivalentes hasta los mandos superiores; la remuneración mensual por puesto, incluidas todas las percepciones; las convocatorias a concurso o licitación de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, concesiones, permisos y autorizaciones, así como sus resultados; las opiniones, datos y fundamentos finales contenidos en los expedientes administrativos que

* Consejero del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.

justificaran el otorgamiento de permisos, concesiones o licencias que la ley confiere autorizar a cualquiera de las entidades públicas, así como las contrataciones, licitaciones y procesos de toda adquisición de bienes o servicios; el Sistema Integral de Información Financiera, los balances generales y los estados financieros, la ejecución del presupuesto de egresos conforme el ejercicio correspondiente; los resultados de todo tipo de auditorías concluidas y practicadas al ejercicio presupuestal de cada una de las entidades públicas; la entrega de recursos públicos, cualquiera que fuera su destino; el nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, en su caso, de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública; los instrumentos de participación comunitaria o ciudadana; los servicios públicos y los programas que ofrecían, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a éstos; el informe anual de actividades, la calendarización de las sesiones o reuniones públicas y las correspondientes minutas o actas de dichas sesiones, el boletín de información pública de sus actividades y cualquier otra información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho a la información pública, o la que conforme a la ley tenga que hacerse pública. Las fracciones II, III, IV, V y VI imponían una serie de obligaciones específicas a los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, ayuntamientos y al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.

Derivado de la reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007, resultaron necesarias las correspondientes reformas a las leyes de transparencia de todos los estados de la República. En el estado de Coahuila se promulgó una nueva ley en materia de transparencia, la cual llevó como nombre Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila.

En este último ordenamiento se establecieron las obligaciones de transparencia que en la ley anterior se encontraban en el artículo 24; así, en la nueva ley los artículos del 19 al 28 señalan las obligaciones de transparencia, las cuales fueron aumentadas a los sujetos obligados ya establecidos en la ley anterior, pero además se incluyeron nuevos sujetos obligados, como el órgano garante denominado Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, las

universidades públicas y, de manera especial, los partidos políticos y las agrupaciones políticas.

Por lo anterior, al órgano garante se le impusieron las siguientes obligaciones:

- I. El resultado de los recursos de revisión interpuestos y las versiones públicas de las resoluciones emitidas.
- II. Los estudios que apoyan la resolución de los recursos de revisión.
- III. En su caso, los amparos que existan en contra de sus resoluciones.
- IV. Las estadísticas sobre las solicitudes de información. En ellas, se deberá identificar: el sujeto obligado que la recibió, el perfil del solicitante, el tipo de respuesta, y la temática de las solicitudes.
- V. El resultado en materia de los programas implantados para la protección de datos personales y organización de archivos.
- VI. Los resultados de la evaluación al cumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados.
- VII. El informe sobre las acciones de promoción de la cultura de transparencia.

A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila se le asignó publicar la siguiente información:

- I. Las recomendaciones enviadas, y su destinatario.
- II. Los medios de impugnación derivados de las recomendaciones enviadas.
- III. Las estadísticas sobre las denuncias o quejas presentadas que permitan identificar el género de la víctima, su ubicación geográfica, edad y el tipo de violación.

En cuanto a las universidades públicas, éstas deberán publicar la siguiente información:

- I. Los planes y programas de estudio según el sistema que ofrecen, ya sea escolarizado o abierto, con las áreas de conocimiento, el perfil profesional requerido para cursar el plan de estudios, la duración del programa con las asignaturas por semestre, su valor en créditos y una descripción sintética para cada una de ellas.
- II. Toda la información relacionada con sus procedimientos de admisión.

- III. Los programas de becas y apoyos, los requisitos y el procedimiento para acceder a los mismos.
- IV. Los indicadores de resultados en las evaluaciones al desempeño de la planta académica.
- V. La remuneración de los profesores, incluyendo los estímulos al desempeño, nivel y monto.

En lo que respecta a los partidos políticos y las agrupaciones políticas, además de tener las obligaciones comunes de todos los sujetos obligados, tendrán que publicar:

- I. Sus documentos básicos y su plataforma política.
- II. Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular.
- III. Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.
- IV. Los convenios de fusión o de candidatura común que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas.
- V. Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular, y en su caso el registro correspondiente.
- VI. Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos estatales y municipales, durante los últimos tres años y hasta el mes más reciente y, en su caso, los descuentos correspondientes por sanciones.
- VII. Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña que se presentan ante la autoridad electoral; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno, en términos de la legislación electoral.
- VIII. Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado.

- ix. Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.
- x. El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político.
- xi. Las demás que señalen las disposiciones en materia electoral.

Como se advierte de lo expuesto, la tendencia en el estado de Coahuila es a incrementar las obligaciones de transparencia en los entes públicos, de manera cualitativa y cuantitativa.

Ahora bien, sólo restaría por el momento, a fin de perfeccionar más aún las obligaciones de transparencia y haciendo uso de las nuevas tecnologías, implementar desde los portales o páginas web la geolocalización de los entes públicos, es decir, asociar un recurso digital a una locación e incluso a toda información que cuente con un domicilio, como por ejemplo la licencia para la expedición de bebidas alcohólicas, el nombre o razón social del proveedor del sujeto obligado, el lugar de expropiaciones por causa de utilidad pública y las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente de un partido político, por mencionar algunos ejemplos.

Honestidad como modo de vida

*Jorge Gutiérrez Reynaga**

Vivimos en un país republicano, representativo y democrático, donde el poder es público ya que los gobernantes son representantes del pueblo.

La transparencia es una acción política que implica cambiar las gruesas losas por limpios vidrios, incómodos para quienes tienen cosas que ocultar.

Además, la transparencia es un medio para conseguir cualquier fin desde el control particular de la actuación del gobierno, lo que vemos hoy en día con diversos factores sociales: la sociedad organizada que pide información para saber qué hace el gobierno y vigilarlo, o bien para conseguir fines particulares, como el ciudadano que busca su propio interés y para ello requiere datos respecto a los programas sociales gubernamentales que se adecuen al proyecto o empresa que pretende.

En México vivimos un desarrollo democrático más real en nuestros días -sin ánimo de sonar partidista-, donde ha habido una transición de poder de un partido a otro, se han dado votos de castigo y se muestra un descontento y una tendencia conocida al descrédito de la figura del político.

La transparencia es un mecanismo de rendición de cuentas y de ejercicio de la democracia, una característica propia de la República.

Es interesante observar que en el artículo 27 del Código Civil del Estado de Jalisco, “se considera a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en la capacidad de decisión responsable de las

* Presidente del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

personas *que permita su desarrollo y el constante mejoramiento económico, social, cultural y familiar*”, lo que hace responsable del ejercicio democrático no sólo al político, sino a las personas particulares.

Pero esta forma republicana, esta democracia que nos puede guiar o, mejor dicho, que se relaciona con el tema de la honestidad, es un tema de todos, que se inicia en núcleos pequeños pero sustantivos –la familia–; hablamos de una actuación de la sociedad, de un acto positivo, una conducta activa y no de omisión ni reactiva, es decir, que procede hasta que se resiente el daño.

Antes de plantear el sendero por seguir, debemos señalar otro hecho reciente que está generando cambios, desilusiones y esperanzas: los cambios de administración.

Las administraciones de hoy deben realizar lo que siempre se da dicho que debe hacerse y no se ha hecho: ser eficaces, honestos, legales y funcionales; sin embargo, si esperan lograr cosas que no se han obtenido antes y crear confianza en la ciudadanía, y no obtener los mismos resultados que otros han tenido, es preciso que comiencen a actuar de forma distinta.

El cambio real está en la gente. Hoy la ciudadanía está más despierta y participativa, de modo que vigila al Estado, lo que debe considerarse de manera competitiva y positiva.

Aquí vemos, pues, que la transparencia, los actos que redundan en el manejo de recursos públicos y la toma de decisiones se vigilan, de modo que si los vigilantes ven que el acto es malo, o no pueden ver por qué les nublan los portales, entonces caen en el desencanto y actúan anulando su voto o buscando otra opción.

La transparencia debe ser vista como algo positivo y como un aliado para mejorar el trabajo, crear convicción y, por qué no, verla reflejada en el sufragio.

Los gobiernos, sea cual sea su ámbito, deben ser legítimos. Esa legitimidad debe obtenerse a priori y a posteriori, es decir, se debe ingresar al poder con elecciones limpias y transparentes, y exigir transparencia a los partidos políticos y a las autoridades locales. En el desarrollo del poder, los gobiernos electos deben satisfacer y procurar el bien público expuesto por la teoría política, es decir, deben actuar a favor de la sociedad; así, advertimos dos funciones primordiales: actuar e informar.

La información sin actos no se concreta en nada, y los actos sin información previa carecen de eficacia. El gobierno legítimo y legi-

timado debe, pues, por conceptualización, ser bueno, estable, aceptado y ratificado.

Cuando se analiza la obligación del mandatario en un contrato civil, que incluye informar al mandante, principio aplicado de forma análoga, se debe mantener informado al cliente o mandante para que vea el trabajo desplegado y así ratifique la labor y recomiende el servicio, y si existe error, afrontarlo con ética y corregirlo.

La sociedad está cada día más interesada en el tema político; sin embargo, la solución a la problemática social requiere no sólo actos de vigilancia, sino de participación real, como los casos de seguridad pública y ecología o protección ambiental, puntos en los que el gobierno, por muy eficaz que sea, no podrá regular o controlar sin el cambio estructural de la sociedad. Aquí la transparencia es también fundamental al informar al público, pues al rendir cuentas se hace corresponsable.

Los sujetos obligados deben apoyarse en la transparencia como política para determinar su actuar, garantizando el derecho de acceso a la información a partir del respeto y la aplicación del principio de seguridad jurídica que, en materia del derecho de acceso a la información pública, trata de facilitar tal derecho a los solicitantes, ya que para éstos subsiste el principio de mínimas formalidades que no opera para los sujetos obligados, quienes deben necesariamente cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, lo que implica protección para ellos.

Esta breve exposición no pretende descubrir el hilo negro ni teorizar, tan sólo reflexionar acerca de la utilidad de lo que comentamos y aprovecharlo al máximo, legitimando el gobierno y creando una simbiosis que, en términos ideales, debe existir entre mandante y mandatario.

Así, la transparencia es el medio que permite observar al gobierno que, para legitimarse, debe actuar, pero actuar bien y reflejar su acción en información oportuna y veraz que, a la postre, regenerará la confianza perdida.

Utilicemos la transparencia para legitimar el poder además de informar, crear conciencia y responsabilizar al soberano: el pueblo. Celebremos la transparencia como mecanismo de participación ciudadana, observante y vigilante.

Finalmente, la transparencia es motor de la honestidad, entendida como el actuar conforme a principios y fines legales y correctos,

no propios ni desviados. La capacitación para toda la sociedad –no limitada a factores políticos o periodísticos– es importante, pues la ciudadanía debe saber que, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información, se obliga a las autoridades a rendir cuentas y a cumplir con la transparencia, lo que trae como consecuencia que los gobernantes, al rendir cuentas y ser vigilados, temen el castigo del escrutinio ajeno a sus pretensiones y, por ende, se vean inmersos en una cultura de la honestidad, ya que al ser observados saben que deben actuar correctamente.

La transparencia se liga estrechamente a la honestidad, principio básico de regulación no solo del Estado, sino de cualquier relación humana.

El Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, consciente de que el cambio democrático real está en la sociedad –recordemos que nuestra Constitución local, en su artículo 9° pretende consolidar el Estado democrático–, ha venido capacitando a los servidores públicos, la sociedad civil y la clase trabajadora –que incluye a las y los obreros de empresas privadas– respecto al derecho de acceso a la información, ya que informar y mantenerse informado, permea la honestidad, hace que ésta sea una forma de vida y así de dé un efectivo *mejoramiento económico, social, cultural y familiar. Una mejor calidad de vida.*

Rendición de cuentas: transparencia, acceso a la información y gobernabilidad

*Mucio Israel Hernández Guerrero**

El derecho al acceso a la información y la transparencia no necesariamente implican mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Estos conceptos se interrelacionan, pero no forzosamente garantizan el acceso a la información; significa transparentar la acción del gobierno, la toma de decisiones, y ambos elementos por sí mismos no conducen a la rendición efectiva de cuentas.

Habría entonces que insistir en varias ideas centrales que no son novedosas, pero fundan el principio de lo que podemos denominar una “sociedad democrática”, cuyas aspiraciones en términos reales, es decir, prácticos en cuanto a la vida cotidiana de los ciudadanos, son disminuir la desigualdad y la inequidad, ejercer y exigir los derechos fundamentales, ya que, en un contexto como el que vive el país, la violencia es la coartada perfecta para disminuirlos.

La rendición de cuentas es un mecanismo que permite exorcizar, desterrar o prevenir cualquier intento de instaurar el autoritarismo como forma de relación y legitimación de la acción en el espacio público. En este sentido hay que insistir en ideas fundamentales: la información pública debe ser concebida como un bien colectivo, patrimonio de la sociedad, cuya posesión permita la acción colectiva de derechos.

La participación ciudadana no puede estar limitada sólo al seguimiento o la evaluación del ejercicio de gobierno –en el mejor de los casos–, sino involucrarse directamente en las decisiones de éste. El acceso a la información pública debe transitar hacia una segunda generación, cuyo objetivo primordial no sea sólo la obtención de

* Comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

documentos o de información en posesión del gobierno, sino un mecanismo que permita la exigibilidad de otros derechos y que éstos se vinculen con instrumentos de democracia directa o participativa, como el referéndum, el plebiscito o la revocación del mandato.

Se debe fortalecer el sentido y uso multidimensional de la información pública por ser la memoria de una sociedad que funda una política de la memoria e impide repetir los errores del pasado; es el instrumento para cumplir con los requerimientos de eficiencia y eficacia de los gobiernos, y en este sentido se convierte en un elemento de gobernabilidad. Esta nueva gobernabilidad está conformada sin duda por la política de la memoria, la transparencia de los actos esenciales de gobierno, la máxima difusión sobre el ejercicio de los recursos y la incorporación de la participación de las y los ciudadanos en la toma de decisiones.

Concretar esta agenda requiere, paradójicamente, de la interacción de los elementos descritos y de actores que la pongan en el centro del debate, que no sólo son los OPA, sino una sociedad activa y más o menos organizada, lo cual nos aleja del consabido paradigma de la voluntad política.

La rendición de cuentas demanda hacerla efectiva. Diré que según la lógica de los sabios –es decir, los viejos de mi pueblo–, “a nadar se aprende nadando, y a caminar, caminando”.

Transparencia y equidad de género

*Elsa Bibiana Peralta Hernández**

Si nosotros, todos y cada uno, hubiéramos mantenido los derechos y las autoridades del esposo en nuestras propias casas, no tendríamos hoy problemas con nuestras mujeres. Tal y como están ahora las cosas, nuestra libertad de acción ha sido anulada por el despotismo femenino en casa y se encuentra perseguida y dificultada aquí en el foro. Recordad todas las normas respecto de las mujeres con las que nuestros antepasados domeñaron su licencia y las hicieron obedientes a sus maridos y, sin embargo, a pesar de todas esas restricciones vosotros apenas podéis mantenerlas en su sitio. Si ahora permitís que se quiten esas restricciones y que pongan en un plano de igualdad con sus maridos, ¿imagináis que podréis soportarlas? Desde el momento en que ellas se hagan iguales a nosotros, serán nuestras dueñas.

CATÓN, cónsul romano, 195 a. C.

Qué vigente resulta este pensamiento. Puede parecernos difícil de imaginar, pero hace menos de 60 años las mujeres mexicanas no gozaban del fundamental derecho de elegir a sus representantes. No fue sino hasta 1953, durante la presidencia de Adolfo Ruiz Cortínez, cuando se otorgó la plena ciudadanía a la mujer en el ámbito federal. Sin embargo, el derecho a ser elegido permanece aún en manos de una mayoría masculina, y se pretende ganar espacios a través de cuotas de género que no siempre son apoyadas por las mujeres, quienes desempeñan el principal papel en el tema de género, no por cuestiones obvias, como ustedes pensarían, sino porque deben ser las principales orquestadoras del respeto a sí mismas, para que las instituciones, normas y condiciones en materia de género funcionen con el fin que se pretende. Pero para entrar en materia,

* Encargada del despacho de las Oficinas de Información Pública del Tribunal y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

hay conceptos que conviene tener claros antes de iniciar una discusión que tenga que ver con el género.

Género

Paradójicamente, a medida que prolifera la investigación sobre género, prolifera también la tendencia a olvidar lo problemático que resulta el significado del término. Por eso, antes de realizar cualquier estudio sobre la condición política, social o económica de la mujer, es fundamental tenerlo claro.

Simone de Beauvoir, en su libro *El segundo sexo*, planteó por primera vez una idea que marcaría profundamente la historia del movimiento feminista: las características femeninas no se derivan “naturalmente” del sexo, se adquieren mediante un proceso social. La mujer, por lo tanto, no nace, se hace.

Durante el auge del feminismo en los años setenta, el término *género*, comenzó a usarse de manera sistemática, pero fue hasta los años ochenta cuando la denominada *perspectiva de género* se consolidó como una visión significativa en la academia y en el ámbito de las políticas públicas. Finalmente, el debate sobre el significado y los alcances del concepto cobró gran importancia a partir de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en septiembre de 1995.

Como elemento estructurado de la sociedad, el género condiciona el quehacer científico (según Cobo y Osborne). En lo que al ámbito profesional se refiere, encontramos varios ejemplos de cómo los supuestos sobre el género han repercutido en las oportunidades que una mujer tiene de desempeñarse en el plano que ella prefiera. En Occidente, la identificación de varias profesiones con la masculinidad ha llevado a que la participación de las mujeres haya sido escasa y tormentosa, en los casos en los que logra realizarse.

Esto se debe a que los sistemas de género ponen como opuestos lo masculino y lo femenino, por lo general en un orden jerárquico, y al hecho de que la diferencia biológica entre hombres y mujeres sea interpretada como una diferencia sustantiva o de capacidades.

Tengámoslo muy claro, el *sexo* y el *género* son conceptos distintos, biológico el primero, social el segundo.

Es decir, la división cultural entre hombres y mujeres no se desprende de la naturaleza, sino de un hecho social que puede transformarse.

Igualdad

Como ocurre con conceptos tan cambiantes y vinculados con la democracia como éste, tratar de definirlo resulta difícil.

Para ello comenzamos por preguntar: ¿qué tipo de igualdad debería buscarse en las democracias liberales? Tomemos como ejemplo la noción clásica liberal de igualdad, la cual implica igualdad de condiciones y no de resultados. En principio es una idea atractiva que implica que nos corresponden a todos las mismas oportunidades, es decir, la posibilidad de partir de un mismo punto hipotético, pero lo que hagamos a partir de ello depende exclusivamente de nuestro esfuerzo, por lo que el Estado no debería interferir. Sin embargo, esa idea resulta engañosa. Considerar que la igualdad consiste exclusivamente en la estricta neutralidad puede llevarnos a conclusiones equivocadas, puesto que la igualdad formal, que a nivel teórico puede resultar interesante y atractiva, no necesariamente funciona en la práctica.

No olvidemos que, de entrada, hay grupos que se encuentran en una posición de desventaja en la que las situaciones de opresión se reproducen fácilmente. No olvidemos que el que se hayan removido las barreras legales para que las mujeres participen en la política, no les ha dado ni la igualdad de facto ni la ocupación masiva.

Uno de los factores que hay que tomar en cuenta en el análisis de la brecha que se abre entre teoría y práctica es la *identidad*, y específicamente su componente social. Como argumenta Charles Taylor, la identidad personal no se construye aisladamente, sino por medio del diálogo con los demás, por ello depende de manera primordial de la relación con los otros.

Dicho de otro modo, puesto que la identidad del individuo es multidimensional, se sustenta tanto en cimientos individuales como sociales. ¿Cuál es, entonces, la relación entre identidad personal e identidad social y de qué manera se vinculan con el tema de la igualdad?

Según explica el mismo autor, la proyección de una imagen degradante de un sujeto que pertenece a cierto grupo representa una forma de discriminación para los otros miembros, incluso si no sufrieron algún incidente directo. No perdamos de vista que, aun retirando los obstáculos legales u objetivos que oprimen a algún grupo social marginado, la imagen depauperada que se formó durante la

etapa de marginación aprisiona a sus integrantes y les impide liberarse de dichos obstáculos en la práctica.

Así que los dominados, en este caso las mujeres, no pueden más que verse a través de la mirada del dominador, fenómeno mediante el cual la autodepreciación se convierte en una de las formas más brutales y efectivas de opresión. Esto implica que, en la búsqueda de una sociedad comprometida con la igualdad, es trascendental que se combata toda forma de discriminación, directa o indirecta.

Entendida así, la noción de identidad otorga un valor crucial al tema del reconocimiento, cuya importancia se admite hoy en casi todas las sociedades del mundo, aunque en distintas formas. En contextos democráticos, generalmente se tiene una política de reconocimiento basada en la igualdad. Se trata de un concepto que ha cobrado una importancia mayúscula, imponiendo así a los gobiernos democráticos la obligación de reconocer a todos sus ciudadanos en un plano de igualdad.

Luigi Ferrajoli se hace cargo de las críticas feministas a la igualdad y pone énfasis en que ellas no se dirigen al valor de la igualdad, sino al concepto de “igualdad jurídica”, tal como fue construido por la tradición liberal en los orígenes del Estado moderno. Este autor acepta que debe intentarse una “refundación” y una “redefinición” del principio de igualdad y del universalismo de los derechos que no hagan abstracción de la diferencia sexual.

Una reflexión teórica acerca del principio de igualdad y su relación con la diferencia de género implica un análisis del concepto de igualdad en su relación de implicación o de oposición con los conceptos de *diferencia* y de *identidad personal*, por un lado, y por el otro, con el de *desigualdad*.

La igualdad, como ya se dijo, es un principio complejo, estipulado, para tutelar las diferencias y para oponer a las desigualdades. Respecto al principio de igualdad, diferencia y desigualdad son, en efecto, conceptos no sólo diferentes sino hasta opuestos.

Las diferencias, en primer lugar la diferencia sexual, pero también otras de nacionalidad, religión, opinión o de otro tipo, componen la diversidad de nuestras identidades personales.

Las desigualdades, al contrario, componen la diversidad de nuestras condiciones económicas y materiales. En ambos casos nos enfrentamos a hechos. Tanto las diferencias como las desigualdades son hechos, mientras que el principio de igualdad es una norma

que tiene como fin proteger y valorar las diferencias, y eliminar o cuando menos reducir las desigualdades.

Entonces, el principio de igualdad es un principio normativo que requiere la protección de las diferencias, comenzando por la diferencia de género, precisamente porque somos diferentes por sexo.

Así, como la identidad de cada uno de nosotros es diferente de la identidad de cualquier persona, se establece y es necesario establecer, para los fines de la convivencia pacífica y de legitimación de la democracia, el principio de igualdad de nuestras diferencias; es decir, el principio de que todos somos iguales, en el sentido de que tenemos igual valor y dignidad, más allá y en razón de nuestras diferencia, es decir, de nuestras identidades personales, que no está permitido discriminar de hecho, ni mucho menos de derecho.

El principio de igualdad, según esta redefinición, coincide con el principio de *dignidad de las personas* y con el carácter universal de los derechos fundamentales que a ellas se les atribuyen.

En México, mediante la reforma de 1974, se introduce un mandato sencillo, pero contundente: en el párrafo primero del artículo 4° de la Constitución, en el que se estableció que “el varón y la mujer son iguales ante la ley”.

La legislación mexicana, así como su aplicación práctica, sobre todo en el ámbito laboral, y más aún en estructuras que implican cargos de poder, ha tardado muchos años en hacer realidad ese mandato, pues en la actualidad se encuentran vigentes una gran cantidad de prácticas y normas discriminatorias hacia la mujer, no obstante que en el mismo texto constitucional se establece, en el artículo 1°, que no se podrá discriminar por razón de género.

Resulta repetitivo señalar que el Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional es un tratado que, como ningún otro, logró transversalizar los intereses de género en el ámbito de la justicia internacional. En este sentido, los avances normativos en materia de justicia de género del Estatuto de Roma forman parte de un proceso mayor que se vincula con el proceso de reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres como parte integral de los derechos humanos, cuestión de que de manera explícita se recogió en la declaración y Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing. Los derechos humanos de las mujeres, si bien han sido parte del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en el sistema de Naciones Unidas, tienen un es-

tatus que ha ido variando. Según el principio de no discriminación, cláusula que integra todos los tratados de derechos humanos, en una primera etapa se buscó corregir situaciones de desigualdad, entre otras, para efectos del tema, en relación con la participación política de las mujeres. Una segunda etapa en el campo normativo está marcada por la adopción de la Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer y por la Convención del mismo nombre. A esta suerte de transversalización por la vía de los hechos le sigue la adopción, en una tercera etapa, de una política de transversalización que tiene por objeto permean el quehacer en su conjunto del sistema de Naciones Unidas y garantizar el acceso de mujeres a todas sus instancias.

En el ámbito constitucional debe tomarse en cuenta también que el artículo 1° párrafo tercero establece (a partir de 2001) que no se podrá discriminar por razón de género. En México, para contribuir al combate de la desigualdad de género se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (*Diario Oficial de la Federación*, 12 de enero de 2001). La ley del Instituto contiene un par de definiciones que, a pesar de no ser un modelo de redacción y de contener algunas cuestiones discutibles, pueden ser de interés para el estudio de la igualdad entre hombres y mujeres. En su artículo 5° establece: “la equidad de género” es un “concepto que se refiere al principio conforme al cual los hombres y las mujeres acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad, incluyendo aquellos socialmente valorados, *oportunidades* y recompensas, *con la finalidad de lograr la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar*”. El mismo concepto define la “perspectiva de género” como aquel

que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas [...] así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la equidad de género.

Todo esto suena muy bien, pero se preguntarán, ¿y qué tiene que ver con la transparencia?

La respuesta es muy sencilla, si transparentar es *ver a través de*; en apego al principio de rendición de cuentas y sus procesos, todas estas acciones, traducidas en políticas públicas y quehacer gubernamental, deberían estar contemplados en lo que como gestión debe transparentarse, empezando porque el derecho mismo de acceso a la información no debe distinguir, ni distingue de forma alguna, a nadie para acceder a la misma.

Así, uno de los puntos relevantes en el acceso a la información es la observación de esa equidad de género en los procesos de gestión pública, es decir, vigilar el acceso de hombres y mujeres, en igualdad de oportunidades, a todos los ámbitos de dicho quehacer gubernamental, atendiendo a sus capacidades, perfiles y competencias; pues no basta que so pretexto de rendir cuentas se pida y se rinda información sobre la designación de los servidores públicos, sino que ello debe ir más allá, como parte de los programas de respeto a los derechos humanos y las políticas públicas con perspectiva de género, que exigen, con pleno respeto a todos los principios aquí expuestos, que se atienda la equidad de género como parte de la transparencia y rendición de cuentas para combatir realmente la discriminación en México en ese sentido.

Ello debe ser así, porque hay que recordar que es práctica común ejercer el monopolio masculino del poder, que es injusto cuando es resultado de los factores de exclusión que las mujeres no controlan o no pueden controlar. Para alcanzar el cambio cultural que necesitamos, hay que estar advertidos de que la lucha contra la discriminación no es neutral, sino que supone romper con modelos de relaciones sociales que durante décadas han estado asentados como “normales”. Para lograrlo, la participación ciudadana e institucional de las propias mujeres es el factor principal, de la mano con el cambio de paradigma masculino que sigue considerando a las mujeres incapaces para ocupar cargos de poder, eliminándolas sin justificación, sólo por su condición de mujer.

Por lo tanto, de la mano de la rendición de cuentas, puesto que el poder político se ejerce también en funciones como las de gestión y administración, es necesaria la implementación de acciones afirmativas que tiendan a incorporar a las mujeres a espacios a cargo de la gestión y demás cargos administrativos de jerarquía, pues no existen razones de ningún tipo, conforme a lo analizado, para considerar lo contrario.

De hecho, uno de los principales obstáculos para la adecuada aplicación de estas leyes es, actualmente, la escasa cultura de la no discriminación que existe en México. Los actos discriminatorios no son percibidos como tales y, en consecuencia, no son llevados ante las instancias correspondientes, lo que crea una especie de barrera visual que nos hace más cómodo ignorarlos.

No hay que olvidar que todas las luchas que sobre el tema se dan son a la vez por la dignidad humana y por la racionalización de la convivencia, por eso es importante que se apoyen en el mejor ordenamiento legal que podamos construir, y más aún, que lo respetemos. Es un hecho que podemos tener buenas o regulares leyes, pero si los habitantes del país y sus autoridades no tomamos conciencia de la importancia del combate a la discriminación en ese sentido, es muy poco lo que valdrán todas las regulaciones jurídicas.

La reparación de la exclusión de las mujeres en el ejercicio del poder se torna, cada vez más, en una exigencia de igualdad política. Los pensadores de antaño rompieron moldes de lo que se consideraba en ese momento como lo normal, con el fin de implementar modelos que respetaran cada vez los derechos humanos, desde la vida, la libertad, la seguridad, el debido proceso, etc. ¿Por qué no considerar, ahora que nos encontramos ante un cambio de paradigma que nos lleve a vivir y convivir de una mejor manera, cómo se ha logrado a lo largo de la historia al romper esquemas que no dignificaban al ser humano y que ahora no dignifican a la mujer?

El compromiso de los organismos públicos autónomos con la transparencia y la rendición de cuentas

*Mayra Romero Gaytán **

En vías de consolidar el sistema democrático mexicano, en los últimos años nuestra sociedad ha experimentado un fenómeno gradual y paulatino de transformación en sus instituciones políticas de representación popular que le han permitido identificarse como una sociedad cada vez más democrática.

El surgimiento de instituciones públicas en las que se ha delegado la operación de funciones medulares del Estado en beneficio de la sociedad es una clara muestra de esta evolución. De este modo los organismos públicos autónomos han venido a redefinir la teoría clásica de la división de poderes.

Al emanar de la sociedad misma, estos órganos tienden a consolidar el papel del ciudadano común en las tareas ineludibles del Estado, por lo que deberán observar una clara independencia de cualquiera de los poderes.

Los organismos públicos autónomos han ido surgiendo con base en carencias que redundan en necesidades propias de las personas que viven en sistemas democráticos, es decir:

- Ante la ausencia de la defensa del respeto a los derechos humanos de las personas, surgen las comisiones de derechos humanos.
- Ante la incapacidad del Estado de realizar elecciones limpias y confiables, surgen los institutos electorales.
- Ante la exigencia de que los servidores públicos rindan cuentas, surgen las comisiones o institutos garantes del derecho de

* Comisionada presidenta de la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala.

acceso a la información pública y la protección de los datos personales.

Todos ellos están formados por ciudadanos, y además de la lógica autonomía presupuestaria, deben reunir características como:

- Autonomía de tipo jurídico-política para crear sus propias normas jurídicas; autonomía administrativa para organizarse internamente y administrarse de forma independiente; y autonomía financiera para determinar sus propias necesidades y plasmarlas en su presupuesto.
- Deben formular sus propias normas jurídicas.
- Deben contar con capacidad para autorganizarse y seleccionar a su personal
- Deben dictar sus propias políticas de acuerdo con sus funciones.
- Deben permanecer al margen de filias partidistas.
- Deben estar integrados por personas con reconocido prestigio y reconocida trayectoria en la materia.
- No pueden desarrollar otras actividades a la par.
- Las decisiones deben ser tomadas de forma colegiada.
- Sus integrantes no pueden ser removidos salvo por causa grave que lo amerite.
- No deben estar sujetos a las órdenes de ninguno de los tres poderes del Estado para reafirmar su independencia y autonomía.
- *Deben presentar informes de su actuar a la ciudadanía.*
- *Dichos informes deberán ser muy precisos en la aplicación de su presupuesto.*

Como puede notarse, en las propias características de este tipo de órganos están implícitos conceptos como transparencia y rendición de cuentas, que se erigen también como dos pilares en los que se basa la consolidación del sistema democrático mexicano. Ambas surgen a raíz de la necesidad y, al mismo tiempo, de la exigencia de conocer el actuar de los funcionarios públicos. La primera, como la cualidad de hacer públicas las acciones de gobierno, y la otra, como la capacidad de las instituciones públicas para hacer responsables a los servidores públicos de que sus actos encierran en sí la esencia

de la conformación de organismos públicos dotados de autonomía, misma que no representa, para nada, el actuar fuera de los márgenes legales y los obliga a actuar regidos por estos dos principios.

Así pues, el compromiso de los organismos públicos autónomos con la transparencia y la rendición de cuentas consiste en que deben ser ellos los que observen ambos principios en su actuación como encargados de velar por la procuración y defensa de algunos derechos fundamentales de las personas.

El compromiso deberá ceñirse a acciones específicas y no sólo estar presente en el discurso, ya que los términos en cuestión son hoy en día de uso común y corriente por muchos, sin reparar en la responsabilidad que encierra el simple hecho de mencionarlos.

Aunque hay organismos públicos autónomos que se encargan específicamente de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, como es el caso del que represento, considero que todos los organismos agrupados en la OPAM deben ser garantes del ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas y hacerlos de uso común en nuestro actuar diario.

Organismos públicos y rendición de cuentas hacia un gobierno abierto

Luis Fernando Sánchez Nava *

Objetivo

Analizar, *grosso modo*, desde la perspectiva del órgano garante de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en el Distrito Federal, los mecanismos que contribuyan al fortalecimiento del Estado democrático participativo.

Introducción

El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, como órgano garante del Derecho de Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal, ha sido testigo de la evolución en el ejercicio de este derecho, así como del cumplimiento de las denominadas obligaciones de transparencia, que no son otra cosa que la carga de los entes públicos de someter al escrutinio público información específica sobre su actuación.

En ese entendido, garantizar el derecho de acceso a la información pública se traduce en atender en tiempo y forma las peticiones que les son planteadas a los entes públicos por los solicitantes de información, es decir, actúan en consecuencia al ejercicio de un derecho, a diferencia de lo que sucede cuando transparentan su actuación, ya que aquí actúan *motu proprio*.

Es importante tomar en cuenta que en esta acción de transparentar la información, los entes gubernamentales deben regirse por los principios de veracidad, certeza y máxima publicidad, a efecto de

* Comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, en colaboración de Omar Cortés Rojas, director jurídico y de Desarrollo Normativo del Info-DF.

que la ciudadanía reciba datos fidedignos que le ayuden a formarse criterios sobre su correcto o incorrecto proceder.

Una vez que han entrado en vigor las leyes de acceso a la información gubernamental federal y estatales, y que se erigieron los órganos garantes de este derecho, así como al implementarse las herramientas básicas para acceder a la información pública en poder de los órganos gubernamentales, el siguiente paso es caminar hacia una política pública de rendición de cuentas total, para lo cual es necesario tener claros los mecanismos que deben implementarse para conseguir lo que hoy en día se conoce como un “gobierno abierto” desde el punto de vista del órgano encargado de la vigilancia y cumplimiento del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en el Distrito Federal.

TRANSITAR DE UN SISTEMA DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO HACIA UN SISTEMA DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO

La transparencia y rendición de cuentas son parte inherente de los regímenes democráticos, ya que resulta básico que el pueblo representado en aquellos que manejan los recursos públicos esté informado de cómo se manejan dichos asuntos, por lo que la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, al ser factores esenciales de los regímenes democráticos, legitiman a los gobernantes y permiten una mejor toma de decisiones de los gobernados en los procesos democráticos de los que son parte.

Si bien es cierto que la necesidad de que los gobiernos transparenten y rindan cuentas sobre su actuar surgió de la urgencia de atacar la corrupción permeada en los gobiernos, el reto de hoy es extender estos conceptos y proyectarlos hacia todos los ámbitos de la esfera pública, con la finalidad de lograr gobiernos totalmente responsables con su actuación y, en consecuencia, contribuir a mejorar la calidad en la toma de decisiones de los gobernados, para transitar de un sistema de democracia representativa a uno de democracia participativa.

El objetivo de la transición hacia un sistema participativo es, sin duda, contribuir a la mejora de la calidad de vida de los gobernados, en la medida en que éstos sean factor fundamental en la toma de decisiones e intervengan más activamente en la vigilancia y conducción de los asuntos públicos. Es ahí donde surge el con-

cepto de “gobierno abierto”, que se traduce en que todos los temas de la administración deben ser expuestos al escrutinio público, lo cual necesariamente debe ir de la mano de la participación y colaboración ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica.

TRANSPARENCIA FOCALIZADA

En ese tenor, es de suma importancia que los órganos de transparencia del país asuman el compromiso de implementar mecanismos que coadyuven al aumento de la participación ciudadana mediante la garantía efectiva del ejercicio del derecho de acceso a la información y del fomento de una política de rendición de cuentas por parte de los entes de gobierno, en la que se utilicen las tecnologías de la información y de todos los medios a su alcance, con el fin de que la ciudadanía reciba información sobre la actuación de éstos y de que los datos expuestos sean oportunos, veraces, legibles, comprensibles y explotables.

Uno de los mecanismos más efectivos que contribuye al crecimiento de la participación ciudadana tan necesaria para el fortalecimiento de un gobierno democrático representativo, es la transparencia focalizada, surgida de la necesidad de obtener información específica sobre acciones concretas de los entes gubernamentales. La transparencia focalizada no es otra cosa que hacer público todo lo relacionado con un asunto de interés social concreto, a efecto de que la ciudadanía participe en su vigilancia e incluso en la toma de decisiones respecto de dicho asunto.

La transparencia focalizada debe concebirse desde los órganos de transparencia del país como herramienta fundamental para que la ciudadanía obtenga la información necesaria sobre los problemas sociales que le atañen directamente en sus comunidades, y una vez con la información en sus manos, empoderar a la sociedad para que coadyuve en la toma de decisiones y el fortalecimiento de la vida democrática del país.

En tal sentido, resulta de suma importancia que los órganos garantes de la transparencia y la rendición de cuentas del país logren identificar en cada entidad la problemática social que surge día con día para interactuar con los entes gubernamentales y establecer mecanismos de transparencia focalizada proactiva, en que los entes públicos se

adelanten a proporcionar la información que la sociedad demanda respecto a temas en concreto y, por otra parte, buscar el acercamiento con los miembros de la sociedad para conocer sus inquietudes más comunes e información de problemáticas específicas.

Conclusión

Los organismos públicos autónomos (OPA), al tener una naturaleza independiente, cumplen con la función vital de ser instituciones que logran un contrapeso frente a los entes gubernamentales. Con ello se fortalece en gran medida la política pública de gobierno responsable, entendido éste como la rendición de cuentas entre sí y hacia la ciudadanía; es ahí donde hoy el papel de los órganos autónomos, y fundamentalmente el de los garantes autónomos del derecho de acceso a la información, reviste una enorme importancia. En primer lugar porque esa autonomía permite legitimarse ante la sociedad, pues confía más en aquellas instituciones que no están supeditadas a los designios de algún poder público específico. Esto debe ser aprovechado por dichos órganos para tener la posibilidad de identificar los problemas sociales y de importancia que requieran explicaciones claras sobre su proceder al respecto.

De igual forma, como autoridades en materia de acceso a la información, se encuentra la posibilidad de contribuir con los entes gubernamentales a detonar la transparencia focalizada proactiva para una mayor participación ciudadana en la vida democrática y en la toma de decisiones que eleven la calidad de vida de las personas.

Gobierno abierto y rendición de cuentas, compromiso de todos

Jesús Homero Flores Mier*

Antecedentes

El primer día de su mandato, el presidente Obama emitió un memorándum de transparencia y gobierno abierto, y el pasado 20 de septiembre de 2011 México suscribió, junto con otros ocho países y organizaciones civiles en la sede de la ONU, la Alianza por el Gobierno Abierto, con el objeto de propiciar compromisos para mejorar los gobiernos al promover el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

Actualmente es indispensable que los ciudadanos cuenten con información oportuna, de calidad y de fácil acceso que les permita conocer *cómo se toman las decisiones* en los diferentes ámbitos del gobierno y, de esa manera, participar e incidir activamente en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Tiene que haber una evolución hacia el gobierno abierto, y para esto es necesario una transformación en la relación entre gobernantes y gobernados.

Retos del gobierno abierto

- Mejora de los servicios públicos (portal www.gob.mx, mejora de trámites).
- Aumentar la integridad pública (transparencia focalizada).
- Manejo de recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia (armonización contable, sistema de fiscalización y sistema de compras públicas).

* Consejero propietario del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.

- Construcción de comunidades más seguras.
- Aumento de rendición de cuentas por parte de las empresas (taller de integridad empresarial e incentivos a integridad en sistema de compras).

Para lograr lo anterior, los integrantes de la Alianza han establecido la necesidad de trabajar en los siguientes principios:

1. *Transparencia*: consiste en la acción de mantener informado al ciudadano de la toma de decisiones y su actuar permanentemente y permite el ejercicio del derecho de acceso a la información.
2. *Participación ciudadana*: abrir canales de comunicación con los ciudadanos para que conozcan la actividad diaria del gobierno y sus intenciones y, por otro lado, para que participen en la toma de decisiones con propuestas, proyectos, quejas e inquietudes.
3. *Rendición de cuentas*: implica la obligación de los funcionarios de justificar su actuar en público y, por otra parte, la capacidad de sancionar en caso de que hayan violado sus deberes.
4. *Innovación y tecnología*: deben aprovecharse las nuevas tecnologías en cuanto a dispositivos, sistemas y plataformas; crear nuevas herramientas de comunicación y facilitar la prestación de servicios a los ciudadanos con el uso y aprovechamiento de las redes sociales y aplicaciones (*apps*) para dispositivos, entre otros.

Por ejemplo, tenemos que diferenciar lo siguiente: *Open Data*, plataforma común que permite que la información que los entes públicos ponen en conocimiento de la ciudadanía, pueda ser procesada y reutilizada por cualquier ciudadano que tenga a su alcance herramientas tecnológicas como internet, redes sociales, *blogs* y teléfonos celulares inteligentes (*smartphones*).

<i>Egob</i>	Trámites (se ahorran recursos y tiempo).
<i>Open Data</i>	Transparencia.
<i>Gobierno abierto</i> (es una política)	Los datos se traducen a los ciudadanos y se escucha a los mismos; hay un diálogo.

En nuestro país aún existe una brecha digital en cuanto a acceso a internet y prácticas exitosas.

Definitivamente, el gobierno abierto tiene una estrecha relación con los derechos humanos, si tomamos en cuenta los artículos 19, 21 y 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En este caso, se tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, a no ser molestado a causa de sus opiniones, a investigar y recibir informaciones y opiniones, y a difundirlas sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; a acceder con mayor facilidad a los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para su dignidad, y al libre desarrollo de su personalidad.

Conclusión

Este llamado es para todos, sin importar partidos, ámbitos de competencia, poderes, si son autónomos o entidades paraestatales o desconcentradas, sindicatos, empresas o negocios; podemos empezar por nuestros centros de trabajo promoviendo la publicación y difusión de información en formatos abiertos reutilizables.

De igual forma, tendremos que dar paso a la comunicación mediante las nuevas tecnologías para escuchar y dejar participar a los ciudadanos. Por ejemplo, en Coahuila, @fiscaliacoahuila es un canal de información sobre acontecimientos en materia de seguridad y en el que la autoridad informa en tiempo real de lo que está pasando en el estado. Es algo muy simple y efectivo que, al final, puede ser de gran utilidad y mejorar la calidad de vida de todos, incluso salvar vidas.

La transparencia y el acceso a la información pública como derecho fundamental

*Sergio Antonio Moncayo González**

Los derechos fundamentales nacen de la concepción de que el hombre tiene derechos por naturaleza de los que nadie, ni siquiera el Estado, puede despojarlo y que ni él mismo puede enajenar. Por ello, los derechos humanos representan derechos innatos, inalienables e imprescriptibles. En este sentido, los pensadores de la Ilustración fundaron sus críticas con base en la existencia de estos derechos, que era preciso reconocer, por lo que años más tarde comenzó una revolución normativa de la que derivarían los derechos de libertad, es decir, todos aquellos derechos que tienden a limitar el poder del Estado y a reservar al individuo o a grupos particulares una esfera de libertad frente al mismo.

Posteriormente, a partir de esta evolución, se proclamaron los derechos políticos al concebirse la libertad no sólo como el “no impedimento”, sino de manera positiva, es decir, como autonomía, lo que tuvo como consecuencia una participación cada vez más amplia, difundida y frecuente de los miembros de una comunidad por el poder político (es decir, libertad dentro del Estado).

Por último, se reconocieron los derechos sociales que expresan la maduración de nuevas exigencias y nuevos valores, como los de bienestar e igualdad no solamente formal, y derechos a los que se podría llamar “libertad por medio del Estado”.

Al final de la segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional, preocupada por las violaciones de derechos humanos y con la creencia de que algunas de ellas podían evitarse por medio de un efectivo sistema de protección internacional de la dignidad y del

* Comisionado presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León.

valor de la persona humana, convino en el establecimiento de una institución internacional denominada Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La Asamblea General de la ONU, en su Resolución 217A (III), del 10 de diciembre de 1948, adoptó y proclamó en París, Francia, la Declaración Universal de Derechos Humanos, estableciendo una autoridad moral indiscutible en los Estados signatarios que conjuga el valor de la libertad (liberalismo) –a partir de los derechos civiles y políticos (art. 3° al 21)– con el de la igualdad (socialismo), desde la concepción de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 22 al 28). Así, según Flavia Piovesan (citada por Benvenuto, p. 88), “se demarca la concepción contemporánea de derechos humanos, por la cual esos derechos pasan a ser concebidos como una unidad interdependiente e indivisible”.

Los jefes de Estado y de gobierno reunidos en Nueva York, que conformaron la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobaron el 8 de septiembre de 2000 la Declaración del Milenio, con la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad y, al mismo tiempo, desplegar esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común sobre la base de una paz justa y duradera en el plano mundial.

Para consumar este propósito, se formularon objetivos clave, como “promover la democracia, fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”. Siguiendo este planteamiento, el documento mencionado decide, entre otras cosas, garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información.

Respecto al contenido de este derecho, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19, inciso 2) como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13 inciso 1), disponen de la libertad de buscar, expresar, recibir y difundir informaciones, ideas u opiniones de cualquier índole, incluso las que ofenden, impactan o inquietan, asumiendo las responsabilidades ulteriores que vulnere el respeto de los derechos de los demás y la protección del orden público.

Por lo tanto, la libertad de expresión es el derecho que tiene cada uno de comunicar soberanamente a los otros sus puntos de vista, pero implica, también, el derecho a conocer informaciones (noti-

cias) y opiniones (ideas, principios y juicios) de sus conciudadanos, y ahí, precisamente, se entrelaza con una perspectiva más amplia: el derecho humano a la información, que contempla las facultades de investigar, recibir y difundir tales objetos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) describió por primera vez en la historia normativa lo que, a partir del decreto Inter Mirifica, sobre los medios de comunicación social del Concilio Vaticano II del 4 de diciembre de 1963, se denominó concretamente derecho a la información. Debido al moderno progreso de la sociedad humana, en este decreto la Iglesia católica considera muy útil y necesaria la información, pues el intercambio público y puntual de noticias sobre acontecimientos y cosas facilita a los hombres un conocimiento más amplio y continuo de la actualidad, de modo que puedan contribuir eficazmente al bien común.

Desde esta perspectiva, el derecho a la información, que existe en el seno de la sociedad, exige su recto uso sobre aquellas cosas que convienen a los seres humanos según sus circunstancias. Ello exige que, tanto en la obtención como en la divulgación, la noticia sea siempre objetivamente verdadera, honesta y conveniente, es decir, que respete las leyes morales del hombre, sus legítimos derechos y dignidad. Este derecho, a pesar de la titularidad personal, como en el caso de cualquier otro derecho, también afecta la dimensión social del hombre y se constituye en el más relacional posible de los derechos humanos (derecho relacional a la información). Al respecto, Desantes manifiesta que “es como la argamasa que integra al hombre en la comunidad, con todas sus consecuencias”.

Tanto el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) –de forma general– como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) –con mayor precisión– ratifican el derecho humano a la información, sustentado en la libertad de pensamiento y de expresión que también incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística.

Antes del año 2000, en México el tema de la transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas eran asuntos que estaban fuera de la agenda política de nuestros gobernantes. A finales de los años setenta y en la década de 1990 se discutía el alcance del derecho a la información introducido en el

artículo 6° de nuestra Carta Magna, tras la demanda de transparencia y rendición de cuentas para los partidos políticos en el contexto de transición a la democracia por la vía electoral, que arrancó con la reforma de 1977, cuando la Constitución los concibió como “entidades de interés público”.

Ahora bien, es indiscutible que nuestro país, en los últimos 60 años, ha transformado rápidamente sus estructuras sociales y gubernamentales, lo que genera una constante difusión de información, y esto, a su vez, propicia que algunos sectores de la población cuenten con ciertos datos que le permiten formarse una opinión y posición sobre los asuntos públicos, es decir, hoy contamos con una sociedad con mayor acceso a la información pública.

Tras la llegada del año 2000, con el proceso de la transición presidencial, se dio especial atención al derecho de acceso a la información pública, a la transparencia y a la rendición de cuentas. Este interés generó la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en abril de 2002, con la posterior creación de leyes locales.

Con la entrada en vigor de la legislación en esta materia, se generó resistencia de las autoridades para aceptar y entender estos conceptos; sin embargo, hoy en día las autoridades, en lugar de ser actores de la secrecía y la discrecionalidad, pasaron a la apertura de su gestión.

De este modo, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública son tópicos de la agenda política nacional ante la necesidad de fortalecer los derechos fundamentales de las y los mexicanos, y para modernizar y dar celeridad al flujo de información que se genera y circula en las oficinas públicas. Cuando hablamos de derechos fundamentales, dice Miguel Carbonell, hablamos de la protección de los intereses más vitales de toda persona, con independencia de sus gustos personales, sus preferencias o de cualquier otra circunstancia que caracterice su existencia.

Así pues, el derecho de acceso a la información pública como garantía social tiene por objeto la protección de bienes básicos que dan contenido y sustancia a otros derechos fundamentales, además reside en el valor que tiene la información como bien jurídico, es decir, el derecho a la información se relaciona, por ejemplo, con la libertad de expresión, con los derechos electorales y, más en general, con la concepción democrática del Estado contemporáneo que la

Constitución mexicana recoge explícitamente en su artículo 40, que dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

En este artículo encontramos el principio de representatividad, el cual se traduce en la capacidad del ciudadano para tomar decisiones en los ámbitos que competen a su existencia y desarrollo, ya que los ciudadanos delegan su soberanía en sus representantes y les facultan de capacidad para tomar decisiones en su nombre y representación.

De esta manera, un gobierno democrático tiene que ser un gobierno responsable, pero no puede llegar a serlo si los ciudadanos a su vez no utilizan los caminos de participación indispensables para asegurar esa responsabilidad. De esta forma, existe una corresponsabilidad de ambos actores, de los gobiernos respecto a la sociedad que les ha otorgado el poder, y de los ciudadanos respecto a los valores sobre los que se cimenta la democracia: responsabilidad, tolerancia, solidaridad y justicia.

En una democracia se necesita que el funcionamiento de los poderes públicos sea transparente y responsable; las personas deben tener capacidad de conocer en todo momento el quehacer de las autoridades que los gobiernan.

No es novedad que la cultura de los derechos humanos ha enriquecido, desde hace más de cincuenta años, la primera forma de ejercicio de libertad, más conocida como libertad de expresión, con las dimensiones de recibir e investigar información de interés social. Nuestra Constitución vigente contempla el derecho a emitir ideas y opiniones libremente por cualquier medio de difusión, además del derecho de los ciudadanos a estar bien informados, no solamente para tener una opinión pública bien formada, sino para deliberar, participar y controlar la gestión pública en la sociedad democrática.

El derecho a la información se constituye en un catalizador social necesario para preservar el Estado de derecho, fortalecer la democracia e incentivar el diálogo democrático, favoreciendo el surgimiento y consolidación de múltiples ciudadanías activas y críticas, responsables y protagonistas de su propio desarrollo humano.

El derecho a la información tiene gran importancia para cualquier régimen democrático. Una de las características de los sistemas autoritarios o dictatoriales siempre ha sido ejercer el poder en secreto, de forma que el pueblo no sólo no tuviera ninguna participación en

el gobierno, sino que, incluso, hasta donde fuera posible, no tuviera ningún conocimiento de lo que hacían sus gobernantes.

Hoy en día, la sociedad está más atenta a su realidad y a sus derechos ante quienes la gobiernan; en la actualidad, las personas exigen a sus autoridades que se les mantenga informados sobre las acciones que realizan.

Así pues, la función pública ha evolucionado a un ejercicio más transparente, ahora los recursos públicos y las acciones del gobierno están a la vista de todos los integrantes de la sociedad, donde las personas pueden conocer lo que hacen sus gobernantes, dar seguimiento y vigilar, tanto el ejercicio de su función como el destino y manejo de los recursos públicos.

Sin embargo, no podemos hablar de transparencia sin una debida y oportuna rendición de cuentas, entendida como una obligación de todas las autoridades. La transparencia es la cualidad que debe acompañarla. Ambos conceptos son obligación de los gobernantes, ya que deben hacer visibles sus acciones bajo la vigilancia de los gobernados. Dicha vigilancia resulta necesaria para el bienestar de la sociedad y debe derivar de los propios servidores públicos, como parte de su ética pública, de sus atribuciones y obligaciones legales.

En la vida social y política es conveniente ampliar los espacios de participación ciudadana y fortalecer a través de ella la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y la rendición de cuentas, como un mecanismo que propicie el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

La información tiene la posibilidad de ejercer control social de los tres poderes clásicos del Estado. Por ello, debe ser considerada más como un derecho humano (a la información) y un deber profesional (informar), que como un poder.

Al investigar, difundir y recibir información, se está dando a cada persona lo suyo, a lo que tiene derecho. El público se compone de núcleos personales, libres y responsables, titulares de un derecho humano.

Transparencia en la armonización contable

Cornelio Rico Arvizu*

Sustento

El 7 de mayo de 2008 se publicó una reforma constitucional en el *Diario Oficial de la Federación* al artículo 73, fracción XXVIII, de la Constitución, que faculta al legislativo federal a emitir reglas que regirán la contabilidad pública a fin de garantizar la armonización nacional. De aquí se debe generar una ley específica sobre el tema. Al publicarse la Ley General de Contabilidad Gubernamental LGCG el 31 de diciembre de 2008, en el *Diario Oficial de la Federación*, como seguimiento a la reforma constitucional, se establecen acciones referentes a la transparencia y rendición de cuentas en diferentes temas:

1. La rectoría y los actos,
2. Los inventarios,
3. Los sistemas y
4. La cuenta pública.

Rectoría y los actos

El Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) es el órgano rector en la armonización contable, y sus sesiones no se consideran públicas, pero el artículo 10 de la LGCG indica:

Las sesiones del Consejo se harán constar en actas que deberán ser suscritas por los miembros que participaron en ellas y se harán públicas a través de internet, en apego a las disposiciones aplicables en materia

* Titular de la Unidad de Armonización Contable del Consejo Estatal de Armonización Contable para Guanajuato.

de transparencia y acceso a la información. El secretario técnico del Consejo es responsable de la elaboración de las actas, la obtención de las firmas correspondientes, así como de su custodia y publicación.

Y en relación con el programa anual de trabajo aprobado, según el artículo 15 de la LGCG:

El secretario técnico publicará el plan anual de trabajo del Consejo en el *Diario Oficial de la Federación* y en los medios oficiales de las entidades federativas. El Consejo deberá difundir oportunamente el contenido de los planes de trabajo, las actas de sus sesiones, sus acuerdos, el sentido de las votaciones y la demás información que considere pertinente.

Respecto a los actos que realicen los órganos autónomos:

El Consejo, por conducto del secretario técnico, llevará un registro de los actos que, en los términos del artículo 7° de esta Ley, realicen los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal para adoptar e implementar las decisiones del Consejo. Para tales efectos, éstos deberán remitir la información relacionada a dichos actos, dentro de un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la fecha en la que concluya el plazo que el Consejo haya establecido para tal fin.

Por cada acuerdo del Conac, en referencia al artículo 8° transitorio:

Desde la entrada en vigor de la presente Ley, hasta el 31 de diciembre de 2012, el Consejo deberá publicar trimestralmente en internet la información sobre el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4°, 5°, 6° y 7° transitorios de este decreto. Para tales efectos, la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal proporcionarán al Consejo la información que éste solicite.

Información en internet:

El secretario técnico publicará la información a que se refiere este artículo en una página de internet desarrollada expresamente para esos efectos, la cual deberá ser accesible para la población en general.

Entonces es obligatorio que el Conac publique en su página oficial las actas, programa anual de trabajo, actos para la adopción de los entes y de acuerdos.

Inventarios

Los inventarios de almacenes, de bienes muebles, inmuebles e intangibles tienen cierto control, el artículo 27 de la LGCG establece:

Los entes públicos deberán llevar a cabo el levantamiento físico del inventario de los bienes a que se refiere el artículo 23 de esta Ley. Dicho inventario deberá estar debidamente conciliado con el registro contable. En el caso de los bienes inmuebles, no podrá establecerse un valor inferior al catastral que le corresponda.

Los entes públicos contarán con un plazo de 30 días hábiles para incluir en el inventario físico los bienes que adquieran. Los entes públicos publicarán el inventario de sus bienes a través de internet, el cual deberán actualizar, por lo menos, cada seis meses. Los municipios podrán recurrir a otros medios de publicación, distintos al internet, cuando este servicio no esté disponible, siempre y cuando sean de acceso público.

Y en seguimiento al 7° transitorio de la LGCG:

El inventario de bienes muebles e inmuebles a que se refiere esta ley deberá estar integrado, a más tardar el 31 de diciembre de 2011, por las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos de la Federación; y el 31 de diciembre de 2012, por las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

La publicación de los inventarios es un medio de control que fortalece la administración de los entes públicos.

Sistemas

El sistema de contabilidad gubernamental, en referencia al artículo 19 de la LGCG establece:

Los entes públicos deberán asegurarse que el sistema:

[...]

- vi. Genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.

El marco conceptual de la contabilidad gubernamental (DOF, 20 de agosto de 2009), indica que el sistema de contabilidad gubernamental (SCG) debe:

Permitir una efectiva transparencia en la rendición de cuentas.

La contabilidad gubernamental es, ante todo, un sistema de registro que procesa eventos económicos, presupuestarios y financieros de los entes públicos; en tal sentido, los informes y estados financieros deben elaborarse de acuerdo con las prácticas, métodos, procedimientos, reglas particulares y generales; así como con las disposiciones legales; con el propósito de generar información que tenga validez y relevancia en los ámbitos de los entes públicos, que sea confiable y comparable, que responda a las necesidades y requisitos de la rendición de cuentas, de la fiscalización, aporte de certeza y transparencia a la gestión financiera gubernamental.

El Manual de Contabilidad Gubernamental (DOF, 22 de noviembre de 2010) indica que el sistema generará beneficios tangibles en materia de información financiera, toma de decisiones de los gobiernos, transparencia y rendición de cuentas. Algunos de los conceptos que tutelan y singularizan el sistema son:

- Armonización de las cuentas públicas.
- Considerar las mejores prácticas contables nacionales e internacionales.
- Clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática.
- Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable.
- Registro automático y por única vez de las transacciones.

- Generar, en tiempo real, estados financieros y de ejecución presupuestaria.
- Información veraz y oportuna para la toma de decisiones.
- Medición de la eficacia, economía y eficiencia.
- Publicar información contable, presupuestaria y programática, en páginas electrónicas.
- Información, transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con el 4° transitorio de la LGCG:

En lo relativo a la Federación y las entidades federativas, la armonización de los sistemas contables de las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos, se ajustará al desarrollo de los elementos técnicos y normativos definidos para cada año del horizonte previsto, de la siguiente forma:

[...]

- iii. Efectuar los registros contables del patrimonio y su valuación; generar los indicadores de resultados sobre el cumplimiento de sus metas; y publicar información contable, presupuestaria y programática, en sus respectivas páginas de internet, para consulta de la población en general, a más tardar, el 31 de diciembre de 2012.

La publicación en internet es un medio de control que fortalece la administración de los entes públicos.

Cuenta pública

El artículo 51 de la LGCG establece en relación con la información financiera contable y presupuestal:

La información financiera que generen los entes públicos en cumplimiento de esta Ley será organizada, sistematizada y difundida por cada uno de éstos, al menos trimestralmente en sus respectivas páginas electrónicas de internet, a más tardar 30 días después del cierre del periodo que corresponda, en términos de las disposiciones en materia de transparencia que les sean aplicables y, en su caso, de los criterios que emita el Consejo. La difusión de la información vía internet no exi-

me los informes que deben presentarse ante el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, según sea el caso.

De acuerdo con el 4° transitorio de la LGCG:

En lo relativo a la Federación y las entidades federativas, la armonización de los sistemas contables de las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos, se ajustará al desarrollo de los elementos técnicos y normativos definidos para cada año del horizonte previsto, de la siguiente forma:
[...]

- iv. Emitir las cuentas públicas conforme a la estructura establecida en los artículos 53 y 54, así como publicarlas para consulta de la población en general, a partir del inicio del ejercicio correspondiente al año 2012.

Elementos que apoyan la Cuenta Pública:

El Clasificador por Objeto del Gasto permite identificar con claridad y transparencia los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones previstas en el presupuesto [...] la Lista de Cuentas que se alinea al Plan de Cuentas, que es la estructura contable nacional obligatoria, cuyo objetivo es proporcionar a los entes públicos, los elementos necesarios que les permitan contabilizar sus operaciones, proveer información útil en tiempo y forma, para la toma de decisiones por parte de los responsables de administrar las finanzas públicas, para garantizar el control del patrimonio; así como medir los resultados de la gestión pública financiera y para satisfacer los requerimientos de todas las instituciones relacionadas con el control, la transparencia y la rendición de cuentas.

El objetivo de los estados financieros es revelar de forma consistente, veraz y oportuna, las operaciones de cada órgano autónomo para cumplir con la finalidad de dar transparencia a las operaciones y a la rendición de cuentas.

Implementación del Sistema Integral de Administración en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Rodolfo Torres Velázquez*

El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) que tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos con el fin de lograr su adecuada armonización contable.

Esta ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal, los ayuntamientos de los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

En la LGCG se establece la obligación de operar un sistema de contabilidad gubernamental en el que se registren las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos.

Según lo refiere la LGCG, la operación del sistema deberá ser a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

Por otra parte, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (Ley de Presupuesto) establece que el desarrollo y operación de los sistemas de contabilidad de los órganos autónomos estará a cargo de su área competente.

De manera particular, la LGCG establece, en su artículo 16, que el sistema, al que deberán sujetarse los entes públicos, registrará de manera armónica, delimitada y específica las operaciones pre-

* Coordinador de Tecnologías de Información y Comunicación de la CDHDF.

supuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos. Asimismo, generará estados financieros, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, los cuales deberán ser expresados en términos monetarios.

En este sentido, la ley también establece, en su artículo 18, que el sistema estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas.

Asimismo, el marco conceptual de contabilidad gubernamental establece los objetivos y características de diseño y operación con que se debe construir el sistema de contabilidad gubernamental y, dentro de éstos, señala que debe diseñarse de forma tal que permita su procesamiento y generación de estados financieros mediante el uso de las tecnologías de la información.

Por lo anterior, el Conac definió una guía que permita identificar los elementos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto por las normas emitidas por el Consejo en cumplimiento a la LGCG.

En virtud de ello, la CDHDF ha puesto en marcha, a partir del 1 de enero de 2012, un Sistema Integral de Administración que, a la vez que cumple cabalmente con lo establecido en la LGCG, hace más eficaz y eficiente la programación, presupuestación, ejecución y registro del gasto, así como la generación oportuna y cierta de la información financiera.

Para los efectos del Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, a celebrarse el 3 y 4 de mayo del año 2012 en la ciudad de Puebla, se considera relevante compartir con la audiencia interesada la experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la implementación del referido sistema, con el afán de que les sea de utilidad para la puesta en operación de sus propios sistemas, extremo al que están obligados todos los entes públicos en todo el país, de conformidad con lo previsto en la LGCG.

La inclusión de la afirmativa ficta en la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Puebla⁶²

*Miriam Carrillo Ruiz**

Las leyes de transparencia implican un avance significativo en nuestro país, ya que con todas las lagunas y maniobras legislativas para no aprobar leyes que consideren verdaderos procedimientos fáciles, expeditos y que garanticen la transparencia del quehacer gubernamental, actualmente es un hecho que en los 31 estados y el Distrito Federal que conforman la república mexicana hay leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

No podemos ni debemos negar que los instrumentos jurídicos, como cualquier acto humano, siempre serán perfectibles y que, en ocasiones, ha habido notorias resistencias porque, en esencia, sus disposiciones recogen el ánimo y el espíritu de ser reales instrumentos que prioricen el principio de máxima publicidad.

Por ello, el presente documento pretende abonar al mejoramiento de nuestra actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Puebla, la cual fue aprobada por el Congreso local el 15 de diciembre de 2011, después de una revisión profunda para tomar en consideración las propuestas de la sociedad civil y de realizar estudios comparativos de modelos, criterios y estándares tanto nacionales como internacionales de transparencia y acceso a la información.

Actualmente, en el artículo 53 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se establece:

* Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la BUAP, docente de Derecho de la Información y asesora del Observatorio de Transparencia de la Universidad Iberoamericana Puebla.

⁶² Ponencia no presentada en la mesa durante el Congreso por falta de tiempo.

La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el artículo 44, se entenderá resuelta *en sentido positivo*, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

Se dispone en este artículo de la normatividad federal, la figura conocida como afirmativa o positiva ficta, que se traduce en la omisión volitiva de la autoridad con consecuencias legales; es decir, hablamos doctrinariamente de una figura jurídica constituida por el silencio administrativo, que en consecuencia vulnera en este caso nuestro derecho de acceso a la información, consagrado en el artículo 6° de nuestra Carta Magna.

En la ley estatal de transparencia vigente, frente al silencio de la autoridad, no hay consecuencias legales que sí se hallan explícitas en nuestra ley federal. De ahí que sería deseable la inclusión de una figura jurídica tan noble como la *afirmativa o positiva ficta* en nuestra actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Puebla. Quien esto escribe se ha encontrado, en el momento de ejercer su derecho de acceso a la información, con el “silencio de la autoridad”, viéndome en la necesidad de recurrir a la tramitación de recursos de revisión, situación que por sí misma no garantiza la inmediatez en cuanto a la obtención de la información ni tampoco garantiza nuestro derecho de acceso a la información.



7º CONGRESO
NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
PUEBLA 2012
3 Y 4 DE MAYO

PANEL MAGISTRAL

Relatoría del panel magistral: La transición gubernamental

*Mauricio Farah Gebara **

Como cierre del Congreso, el viernes 4 de mayo se llevó a cabo el panel magistral que tuvo como tema central de discusión cómo vislumbrar el futuro inmediato de los derechos fundamentales y el papel de los organismos públicos autónomos en la defensa de éstos. Actuó como moderadora Jacqueline Peschard Mariscal e intervinieron como ponentes Jorge Alcocer Villanueva, director fundador de la revista *Voz y Voto*; Leonardo Curzio, periodista; Juan Ramón de la Fuente, ex rector de la UNAM, y Leonardo Valdés Zurita, presidente del Instituto Federal Electoral.

Jorge Alcocer Villanueva

Se refirió a la disparidad en la regulación de los organismos públicos autónomos, pues algunos tienen autonomía constitucional, como el IFE, INEGI y la CNDH, y otros no, como el propio IFAI y los organismos conocidos como “reguladores”, como la Cofetel y la Cofeco.

De igual modo, se refirió a las diferentes formas que tiene cada organismo autónomo para designar a sus miembros, y recomendó evitar la partidización en las designaciones, esto es, evitar lo que vulgarmente se conoce como “cuoteo” entre los partidos políticos.

Advirtió sobre una debilidad institucional que padecen los organismos públicos autónomos, como los institutos y tribunales electorales, puesto que padecen de criterios arbitrarios en la asignación del presupuesto que les corresponde ejercer y en sueldos dispares. Por lo que propuso fortalecer ampliamente el tema de la transparencia y rendición de cuentas en el quehacer de los organismos públicos autónomos.

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

Destacó que es necesario evitar la captura de los organismos autónomos por los sujetos regulados, por ejemplo evitar que la Cofetel sea capturada por empresas que se dedican a las telecomunicaciones, así como evitar que el IFE sea capturado por los propios partidos políticos. Por eso apuntó que los organismos públicos autónomos no pueden ser obligados a realizar acciones que vayan en contra de su propia naturaleza.

A fin de garantizar homogeneidad en cuanto a la organización de las elecciones, tanto federales como locales, propuso que se expida una Ley General de Elecciones.

Señaló que existe el riesgo de garantizar la autonomía de los organismos públicos autónomos, si se da el supuesto en las elecciones federales de este año de que un solo partido político alcance la mayoría absoluta en el Congreso, pues, en tal caso, se impondría la decisión de una sola fuerza política.

Leonardo Curzio

Apuntó que la agenda inmediata para los organismos públicos autónomos será cumplir con sus funciones, porque así ayudan a resistir presiones de los sujetos regulados. Señaló que los organismos autónomos han demostrado que sí se puede construir Estado con criterios profesionales, con capacidades efectivas, lejos de esas viejas enfermedades de la administración pública: la partidización, el sistema de las cuotas y los *cuates*, ya que han sido esos organismos los que han defendido derechos ciudadanos de frente al poder público.

Afirmó que se requiere construir organismos autónomos que desarrollen capacidades ciudadanas, para lo cual es necesario que cuenten con una instancia colegiada, que sean deliberantes y que sus decisiones surjan mediante votación.

En cuanto a los gobiernos mayoritarios, señaló, por ejemplo, que los gobiernos locales mayoritarios no han dado los mejores resultados en cuanto a eficacia de gobierno, y puso como ejemplo al gobierno de Tamaulipas.

Juan Ramón de la Fuente

Hizo un recuento sobre la historia reciente de los organismos públicos autónomos, y puso como ejemplo a las universidades, pues se-

ñaló que éstas son autónomas para preservar la libertad de cátedra, de expresión y de opinión.

Tanto el *dedazo* como las cuotas partidistas en la designación de los miembros de los organismos autónomos son nocivos para la vida institucional, sobre todo cuando son personas realmente honorables las propuestas para su integración.

Afirmó que el desarrollo de los organismos autónomos es producto del Estado democrático. En este contexto, dijo, puede haber aportaciones a la democracia que no necesariamente requieran la intervención de los partidos políticos, y sobre esto último hay quienes creen en ello y quienes no.

Ante la pregunta: ¿a qué institución debemos elevar la exigencia de reformas que verdaderamente beneficien a los ciudadanos?, dijo que es el Congreso de la Unión al que debe exigirse una reforma política ciudadana. Por último, afirmó que de haber mayoría absoluta de un solo partido en el Congreso, lo que se estaría estimulando sería el regreso del autoritarismo.

Leonardo Valdés Zurita

Hizo una amplia exposición del proceso previo a las elecciones del 1 de julio 2012 en su presentación denominada “Proceso electoral federal 2001-2012, dimensiones y desafíos”, la cual dividió en tres partes: demográfica, política e institucional.

Sobre la dimensión demográfica mencionó que el número de electores asciende a casi 80 millones; 3.5 millones de jóvenes ejercerán su derecho al voto por primera vez; 10.5 millones votarán por primera vez por presidente de la República; se instalarán 145 256 casillas y se capacitará a 1 016 792 ciudadanos; de ellos, 581 024 integrarán las mesas directivas de casilla. Respecto de la dimensión política, dijo que son 16 elecciones locales coincidentes; 57% de los electores podrán votar también en elecciones locales en Campeche, Chiapas, Colima, D. F., Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y en Morelia (extraordinaria). Preciso que se trata de 2 127 cargos en disputa, 629 a nivel federal y 1 498 a nivel local; seis gobernadores, un jefe de gobierno del D. F., 579 diputados locales, 876 ayuntamientos, 16 jefes delegacionales y 20 juntas municipales. Por último, sobre la dimensión institucional refirió que

son 53 nuevas atribuciones que se ejercerán por primera vez en la elección presidencial.

Terminó su exposición señalando que habrá fiscalización de los recursos de partidos y cómputo distrital con recuento de votos y procedimientos especiales sancionadores; asimismo, enfatizó que la ley y los plazos se cumplirán, que se instalarán todas las casillas, y aseguró que en la jornada electoral habrá transparencia.

Conclusiones generales

En términos generales, los cuatro ponentes coincidieron en la necesidad de que se homologue la regulación para el nombramiento de quienes integren los organismos autónomos, así como la posibilidad de que en México se cuente con una Ley General de Elecciones que haga posible la organización de las elecciones federales y locales en la renovación de los poderes públicos, a semejanza de la normatividad que tienen otros países.

Los ponentes señalaron el riesgo que implica que un mismo partido tenga el Ejecutivo Federal y la mayoría del Congreso de la Unión, ya que ese escenario estimularía las tentaciones autoritarias; enfatizó el problema de que el presupuesto es un medio de presión hacia los organismos autónomos, como medida para someter sus resoluciones a los intereses de gobierno.

Resaltó la importancia de mantener la especialización de los organismos, a fin de evitar la mezcla de materias sobre las que resuelven y, finalmente, se hizo una amplia exposición del proceso previo a las elecciones del 1 de julio próximo, y se reiteró que la elección se presenta como la más grande y compleja de la historia del país.

Dimensiones y desafíos de los comicios presidenciales a través del ejercicio de los derechos ciudadanos

*Leonardo Valdés Zurita **

Este espacio se consolida como referente para comprender el desarrollo de la institucionalidad democrática de México desde la perspectiva del reconocimiento de derechos y la construcción de organismos públicos encaminados a su tutela y expansión.

A partir de este enfoque, las autoridades electorales tienen la responsabilidad de garantizar el ejercicio de los derechos políticos y encauzar institucionalmente la renovación periódica de los órganos de gobierno que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, la organización de las elecciones por parte de las autoridades electorales garantiza legitimidad de los procesos democráticos y de transición gubernamental.

A lo largo de su evolución, la democracia mexicana ha estado marcada por un conjunto de desafíos, cuyo alcance propicia permanentemente reformas al marco constitucional, legal e institucional.

De este modo, el crecimiento demográfico, el desarrollo cada vez más frecuente de elecciones coincidentes y el incremento de la competitividad electoral constituyen las dimensiones que determinan la magnitud y los retos de las tareas que desarrolla el Instituto Federal Electoral (IFE).

*Actualización del padrón electoral y confiabilidad
de las listas nominales*

Si bien la universalización del sufragio en México ha permitido reconocer gradualmente el derecho al voto de las mujeres, las y los

* Consejero presidente del Instituto Federal Electoral.

jóvenes y de las y los mexicanos residentes en el extranjero, la extensión de este derecho representa un reto permanente en la actualización de los diversos instrumentos de registro que se encuentran bajo la responsabilidad del IFE.

A partir de la vigencia de 10 años que dispone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para la credencial para votar, y del desarrollo de campañas de actualización, el IFE ha integrado para las elecciones federales de 2012 un padrón electoral de 85 millones de ciudadanos y un listado nominal de 79.6 millones de electores.

De los 21.2 millones de credenciales para votar con terminación 03 que había hasta agosto de 2007, en marzo de 2012 se renovó 78% de ellas, aproximadamente. De esta manera, actualmente 88.8% de los ciudadanos que integran el listado nominal de electores cuentan con una credencial emitida a partir de 2006.

Cabe destacar que con el propósito de garantizar plena seguridad en cuanto a la identidad de los electores que ejercen su derecho al sufragio, las credenciales para votar incorporan, entre otras medidas de seguridad, datos de identificación multibiométricos, microtexto y la clave única del registro de población (CURP).

Además de la renovación de las credenciales para votar, de la depuración del padrón electoral y de la lista nominal de electores, salvaguardar el derecho al sufragio universal implica desarrollar procedimientos eficientes para la emisión y recepción del voto.

Capacitación electoral, instalación de casillas y jornada electoral

En cuanto a los procedimientos vinculados a la recepción del sufragio, en la actualidad los funcionarios de mesas directivas de casilla son ciudadanos seleccionados por sorteo de acuerdo con el mes de nacimiento y primera letra del apellido paterno.

Una vez que han sido capacitados en dos etapas, el IFE considera el nivel de escolaridad para designar a quienes serán presidentes, secretarios y escrutadores en las casillas.

Para la elección federal de 2012, se sortearon los nombres de más de ocho millones de ciudadanos nacidos en diciembre cuyo apellido paterno se inicia con la letra "S"; y se estimó capacitar alrededor de un millón de personas para seleccionar aproximadamente a 580 000 funcionarios de casilla.

De esta manera, la presencia de los ciudadanos en las casillas contribuye al pleno ejercicio de los derechos políticos de quienes votan y de quienes compiten, de quienes fomentan la convivencia democrática y generan absoluta confianza en el procedimiento de escrutinio y cómputo que se realiza durante la jornada electoral.

En relación con los mecanismos que propician que los ciudadanos ejerzan con absoluta libertad su derecho al voto, el IFE despliega diversas actividades encaminadas a la instalación de casillas básicas, contiguas, extraordinarias y especiales en las 66 740 secciones electorales que conforman los 300 distritos electorales uninominales a nivel federal.

Asimismo, la autoridad electoral dispone lo necesario para la habilitación de las casillas que reciben el voto de la ciudadanía el día de la jornada electoral. Para el año 2012 se estima instalar aproximadamente 145 000 casillas⁶³ y la producción de 248 millones de boletas para las elecciones de presidente de la república, senadores y diputados federales.

En la producción de esta documentación electoral se incluyeron más de 60 000 boletas destinadas a la recepción del voto de los mexicanos que residen en 105 países del mundo.

Como el documento electoral más representativo que registra el voto ciudadano el día de las elecciones, la boleta electoral ha experimentado modificaciones en aras de alcanzar una mayor certeza y seguridad en el ejercicio del mismo.

En 1991, de ser un documento que incluía esencialmente los elementos dispuestos por la ley, en la actualidad la boleta electoral incorpora, entre otras medidas de seguridad, un talón foliado, marcas de agua con el emblema del IFE y colores diferenciados por tipo de elección.

Durante su impresión se integraron otros elementos, como la microimpresión de textos, una imagen latente que sólo puede ser observada con un decodificador, tinta invisible y caracteres especiales.

De este modo, la documentación electoral utilizada por el electorado el día de la jornada electoral garantiza probados elementos de seguridad y mecanismos de verificación que evalúan su calidad.

⁶³ El número definitivo de casilla es aprobado por los consejos distritales.

Aunque es muy probable que en el futuro el sistema electoral mexicano transite hacia modalidades de votación electrónica que reduzcan costos y generen mayor certeza en los procedimientos de cómputo, actualmente la autoridad electoral proporciona oportunamente resultados preliminares una vez concluida la jornada electoral, y resultados oficiales una vez que terminan los cómputos distritales, de entidad federativa y de circunscripción plurinominal.

Resultados, oportunidad y transparencia

Con el propósito de generar confianza ciudadana en torno a los resultados electorales, la legislación electoral vigente dispone, como atribución de la autoridad electoral, establecer un mecanismo para la difusión inmediata de los resultados preliminares de las elecciones de diputados federales, senadores y presidente de la república.

Igualmente, la ley prevé la realización de encuestas nacionales basadas en las actas de escrutinio y cómputo de casilla, a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral.

Los resultados de dichos estudios son difundidos por el consejero presidente del IFE, previo acuerdo del Consejo General, después de las 10 de la noche del día de la jornada comicial.

Para garantizar la difusión de resultados electorales preliminares y aquellos derivados de los ejercicios de estimación estadística, el IFE adoptó para las elecciones federales de 2012 las siguientes medidas:

- a) Perfeccionamiento del Programa de Resultados Preliminares (Prep), a fin de facilitar la captura de actas de escrutinio y cómputo de casilla, disminuir los tiempos de transmisión de la información, incrementar las medidas de seguridad informática requeridas, simplificar el contenido y la accesibilidad de cada una de las pantallas dispuestas para este programa, e incorporar la imagen digitalizada de las actas capturadas.
- b) Mejoramiento del conteo rápido mediante la precisión de los métodos de procesamiento de la información y estipulando que, al constituir el acta de escrutinio y cómputo la fuente de información respectiva, habría cierto retraso derivado de las disposiciones legales.
- c) Actualización del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales, a efecto de afrontar una situación de alta

competitividad y de solicitudes para realizar recuentos parciales y totales de votos.

- d) Fortalecimiento de la campaña de difusión institucional para que la sociedad mexicana tuviera mayor claridad en torno al significado y diferencias entre los resultados electorales proporcionados por el Prep, el conteo rápido y los cómputos establecidos en la ley.

Con independencia de las tendencias electorales registradas en la noche de la jornada electoral, difundir con oportunidad los resultados electorales preliminares y del conteo rápido, constituye una respuesta a la disminución del margen de victoria entre la votación del primero y el segundo lugar que se registra desde 1994 en las elecciones presidenciales; y una garantía democrática a favor de la gobernabilidad.

De esta manera, además de la oportunidad y transparencia en los resultados electorales, la experiencia de la elección del año 2006 fue la necesidad de garantizar mayor equidad en las contiendas electorales.

La consolidación del nuevo modelo de comunicación política

Ante el incremento de la competitividad en las elecciones, la inequidad en el acceso a los medios de comunicación a partir de la capacidad económica de los partidos políticos, y la relevancia de la propaganda electoral en la radio y la televisión, la reforma electoral 2007-2008 dispuso un nuevo modelo de comunicación política en México.

Además de refrendar como bien público el espectro radioeléctrico del país y de garantizar plenamente el derecho a la libertad de expresión, la reforma eliminó la comercialización del tiempo dedicado a la difusión de propaganda político-electoral.

De este modo, los partidos políticos, los precandidatos, los candidatos y las autoridades electorales, sólo pueden difundir propaganda en los tiempos gratuitos del Estado en materia electoral.

El IFE, como la autoridad encargada de administrar estos tiempos oficiales, asigna 48 minutos diarios en cada una de las 2 335 estaciones de radio y televisión, y distribuye ese tiempo a partir de una fórmula de proporcionalidad. De este modo, 30% de los tiempos oficiales se asignan de forma igualitaria entre todos los partidos políticos, y 70% se realiza en proporción al porcentaje de votos ob-

tenido por cada uno de ellos en la elección de diputados federales inmediata anterior.

De acuerdo con la ley electoral, los promocionales son difundidos en el horario de programación comprendido entre las seis de la mañana y las doce de la noche.

Con este modelo de distribución, para la elección federal de 2012 se determinó que los partidos políticos tuvieran derecho a 7 379 promocionales, de los cuales 5 169 (70%) se asignarían de acuerdo con la proporción de votos y 2 210 (30%) en forma igualitaria.

Para cumplir con las disposiciones que establece la legislación electoral, el IFE desarrolló el Sistema Integral para la Administración del Tiempo del Estado (SIATE), mismo que consideró el equipamiento necesario para digitalizar promocionales, enviar los materiales de los partidos políticos a los concesionarios y permisionarios de la radio y televisión, monitorear la transmisión de los pautados aprobados por la autoridad electoral federal, y verificar la suspensión de la propaganda gubernamental durante los periodos de campaña.

Después de administrar los tiempos oficiales de una elección federal y 50 locales, el monitoreo que realizó la autoridad electoral durante el periodo de 2009 a 2011, mostró un cumplimiento de 97%, por parte de la industria de la radio y la televisión.

Igualmente, mientras en el periodo de precampañas de la elección federal 2012 el cumplimiento fue de 98%, durante las primeras semanas de las campañas de ese año fue de 98.5 por ciento.

La equidad, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen los desafíos que afronta con responsabilidad la democracia mexicana.

La fiscalización de los partidos políticos en México

La democracia propicia la fiscalización como el antídoto que combate la opacidad y la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. El financiamiento público destinado a las actividades de los partidos políticos y a las campañas electorales se fiscaliza de acuerdo con las disposiciones de la legislación aplicable y con base en un método de trabajo especializado y profesional.

A partir del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, los partidos políticos recibieron por financiamiento público alrededor de 5 000 millones de pesos en 2012.

De este monto, 68% corresponde a las actividades ordinarias de los partidos políticos, dentro de las cuales se incluyen aquellas vinculadas a la educación, capacitación política, investigación socioeconómica y política, tareas editoriales, así como las relacionadas con la promoción y liderazgo político de las mujeres; y 32% restante se asigna a gastos de campaña.

Para fiscalizar el financiamiento público el IFE ha desarrollado una estructura de rendición de cuentas que abarca tres dimensiones: a) una de carácter informativa, b) otra que implica procesos de revisión y auditoría, y c) una más vinculada al régimen sancionador aplicable.

De acuerdo con esa estructura, los partidos tienen la obligación de presentar informes anuales, trimestrales, de precampaña y de campaña electoral, sobre el origen de sus ingresos y distribución de gastos.

Mediante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP), el IFE revisa sus finanzas, esquemas contables y balanzas de comprobación. Recurre sin limitación alguna a información de carácter bancaria, fiscal y fiduciaria, proporcionada al amparo de los convenios que suscribe con el Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Una vez concluido el periodo de precampaña dentro del proceso electoral 2012, la UFRPP recibió 4 240 informes de precampaña y determinó llevar a cabo la revisión expedita de 261 de informes de precampaña. De los resultados obtenidos de la fiscalización, se desprenden sanciones que inciden en el registro de las candidaturas a los distintos puestos de elección popular a nivel federal.

A fin de efectuar una fiscalización más acabada de los ingresos y gastos de los partidos políticos durante las etapas de precampaña y campaña electoral, el personal de la UFRPP realiza verificaciones *in situ*, es decir, en las casas de campaña y en los lugares donde se realizan mítines, a efecto de comprobar los gastos en los diversos materiales que se utilizan durante los eventos de proselitismo político.

De acuerdo con las decisiones de la UFRPP, en coordinación con los representantes de finanzas de los partidos políticos, y a partir de un procedimiento aleatorio, durante el proceso electoral 2012 se determinó que las verificaciones incluirían ocho estados y 50 distritos electorales federales. De este modo, la fiscalización, además de con-

tar con el acompañamiento de los partidos políticos, tiene como objetivos promover medidas preventivas, transparentar el proceso y fortalecer los principios de legalidad y equidad.

Cabe destacar que para las elecciones federales de 2012 se resolvió integrar una base de datos con imágenes de espectaculares y bardas georreferenciadas. Esta información es de gran importancia al auditar los informes de gastos de campaña de los partidos políticos.

De esta manera, el IFE procura un esquema de corresponsabilidad y una cultura de rendición de cuentas. A lo largo de su evolución como organismo ciudadano y autónomo, ha perfeccionado permanentemente su andamiaje normativo e institucional.

El costo de la democracia

Transitar de la incertidumbre en el ejercicio del sufragio a un sistema electoral seguro, competitivo y equitativo, ha requerido aprobar reglas, construir instituciones e invertir recursos. Además de organizar elecciones constitucionales, el IFE concentra funciones que ningún otro organismo electoral en el mundo.

Las necesidades presupuestales del IFE se vinculan a las actividades que desarrolla previamente a las elecciones, durante el año electoral y en el posterior a los comicios.

En el año anterior al proceso electoral, el IFE despliega las tareas propias de la preparación de los comicios, en el segundo desarrolla las actividades relacionadas con la organización y la capacitación electoral, y en el tercero, aquellas de carácter permanente vinculadas a la expedición de la credencial para votar, la fiscalización de las finanzas partidistas y, a partir de la última reforma electoral, a la administración de los tiempos del Estado destinados a la difusión de los promocionales político electorales.

Aunque dicha reforma dispuso 53 nuevas atribuciones para la autoridad electoral federal, el IFE cuesta cada vez menos. Sin considerar las prerrogativas de los partidos políticos, en 2006 el IFE costó a cada ciudadano empadronado, a precios constantes (2010), 130.3 pesos, mientras en 2011 el costo se redujo a 85.4 pesos, es decir, un decremento real de 35 por ciento.

Al comparar la relación entre el presupuesto del IFE y el número de mesas directivas de casilla, se observa que en 2006 se instalaron 130 000 casillas con un presupuesto de 14 600 millones, mientras

que en 2012 se estima colocar aproximadamente 145 000 casillas con 15 300 millones de pesos.

Lo anterior muestra que con más atribuciones, el IFE invierte sus recursos con responsabilidad y a favor de mejores condiciones de gobernabilidad y estabilidad política para el país.



ANEXOS



7^º CONGRESO
NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
PUEBLA 2012
3 Y 4 DE MAYO

Acuerdos de Puebla

Las y los participantes en el Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos sobre *La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales* celebrado en la Ciudad de Puebla, Puebla, los días 3 y 4 de mayo del 2012, provenientes de las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, y cuyos objetivos tienen que ver con derechos humanos, transparencia y acceso a la información, temas electorales, fiscalización y control, legislativo local, administración pública estatal y municipal, justicia y de lo contencioso administrativo, conciliación y arbitraje, organizaciones de la sociedad civil y universidades, llegaron a las conclusiones y acuerdos siguientes:

1. Destacan la importancia de contribuir a la difusión y socialización de los contenidos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de tal forma que los organismos públicos autónomos se constituyan en interlocutores de una ciudadanía consciente de los recursos jurídicos y políticos de los que ahora dispone para hacer justiciables y exigibles sus derechos, y se comprometen a incorporar los más altos estándar-

dares en materia de derechos humanos en su práctica diaria y en la supervisión que ejercen sobre otros entes públicos.

2. Advierten sobre el peligro que representa la tendencia a partidizar a los organismos públicos autónomos y llaman a fortalecer su carácter ciudadano y su autonomía, la cual no debe limitarse únicamente al mecanismo de designación de sus integrantes, sino que debe incluir mecanismos de participación ciudadana, una descripción del perfil idóneo con el que deben contar aquéllos que aspiren a ocupar esos cargos públicos y un presupuesto suficiente para el ejercicio de su función.
3. Afirman que las políticas públicas son una vía para concretar el impacto de la reforma constitucional de derechos humanos, sobre todo en materia de protección a personas y grupos en condición y situación de vulnerabilidad.
4. Coinciden en la necesidad de afianzar el concepto de seguridad humana, para hacer conscientes tanto a las autoridades como a la ciudadanía de que un combate frontal al crimen organizado no implica la anulación de derechos y libertades ciudadanas, y tampoco la generalización del Estado de excepción.
5. Afirman que los derechos no se contraponen sino que son interdependientes e integrales y, por tanto, no existe una oposición sino una relación de complementariedad, en el marco de un Estado de derecho, entre los derechos de las víctimas y los derechos de los infractores de la ley.
6. Sostienen que la procuración y la administración de justicia deben mantenerse ajenas al poder político y, en ese sentido, señalan la necesidad de dotar de autonomía al ministerio público y exhortan a las y los integrantes del poder judicial a garantizar el mayor alcance en la protección de los derechos humanos, a través de la aplicación del bloque de constitucionalidad y del principio de interpretación pro persona en su labor jurisdiccional.

7. Convienen en incentivar que la ciudadanía cuente con información oportuna, de calidad y de fácil acceso, que le permita conocer cómo se toman las decisiones en los diferentes ámbitos del gobierno ya que, a pesar de los notables avances institucionales y normativos registrados en la última década en materia de rendición de cuentas, acceso a la información pública y transparencia, existe una fragmentación conceptual e institucional que impide una mejor y más efectiva supervisión, evaluación y fiscalización del ejercicio de la gestión pública.
8. Reconocen la importancia del cambio político electoral que ha permitido al país construir un régimen plural de partidos y llaman a construir perentoriamente un sistema integral de gestión pública y de rendición de cuentas que garantice la democracia no sólo en las elecciones, sino también en el ejercicio cotidiano de la autoridad pública.
9. Y por último, enfatizan que se debe garantizar la autonomía e independencia de los órganos reguladores en la transición gubernamental, a través de mecanismos que fortalezcan la transparencia y la rendición de cuentas en los gobiernos nacionales y locales, con la finalidad de ofrecer adecuadas instituciones de gobierno al servicio de la ciudadanía.
10. Acuerdan realizar en el 2013 el Octavo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en el Estado de Hidalgo, con el fin de continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía y el papel de estos organismos en la consolidación de la vida democrática de México.



7º CONGRESO
NACIONAL
DE ORGANISMOS
PÚBLICOS AUTÓNOMOS
PUEBLA 2012
3 Y 4 DE MAYO

Programa interno

3 DE MAYO	
08:00 - 08:30	Registro
08:30 - 09:30	CEREMONIA DE INAUGURACIÓN Mensaje de los organizadores: Autoridades de las instituciones convocantes y autoridades del gobierno del estado CONFERENCIA INAUGURAL: Fernando Gómez Mont. <i>Miembro del Comité Jurídico Interamericano de la OEA</i>
DERECHOS HUMANOS	
10:30 - 12:30	CONFERENCIA MAGISTRAL: Miguel Carbonell Sánchez. <i>Consejero CDHDF/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM</i> MESA DE DEBATE José Luis Caballero Ochoa. <i>Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)</i> Mireille Roccati Velázquez. <i>Profesora emérita e investigadora del Tecnológico de Monterrey</i> Moderador: Luis González Placencia. <i>Presidente de la CDHDF</i> Relator: Mario Alfredo Hernández Sánchez. <i>CDHDF</i>
12:30 - 13:00	Receso
13:00 - 15:00	MESAS SIMULTÁNEAS DE REFLEXIÓN MESA I: DERECHOS HUMANOS Raúl Arroyo. <i>Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo</i> Lucerito Flores Salgado. <i>Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)</i> José Luis Pérez Becerra. <i>BUAP</i> Gloria Ramírez. <i>Universidad Nacional Autónoma de México</i> Moderador: Ángel Rafael Díaz Ortiz. <i>Instituto Electoral del Distrito Federal</i> Relatora: Mariana Lojo Solórzano. <i>CDHDF</i> MESA II: JUSTICIA Y LEGALIDAD Marco Antonio Gabriel González Alegría. <i>Tribunal Electoral del Estado de Puebla</i> Adalberto López Carballo. <i>Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo</i> Rafael Andrés Nieto Göller. <i>Universidad Simón Bolívar</i> Rosalinda Salinas Durán. <i>CDHDF</i> Antonio Villarreal Pinzón. <i>Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i> Moderador: Antonio Oropeza Barbosa. <i>Tribunal Electoral del Estado de Puebla</i> Relator: Fernando Cárdenas Oropeza. <i>CDHDF</i>

	<p>MESA III: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS Claudia Alonso Pesado. <i>Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública</i> Bruno Lauro Costantini García. <i>TV Azteca Puebla</i> Luis González Briseño. <i>Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública</i> Jorge Gutiérrez Reynaga. <i>Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco</i> Mucio Israel Hernández Guerrero. <i>Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal</i> Elsa Bibiana Peralta Hernández. <i>Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal</i> Mayra Romero Gaytán. <i>Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala</i> Luis Fernando Sánchez Nava. <i>Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal</i> Moderador: Óscar Guerra Ford. <i>Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF)</i> Relator: Román Toledo Robles. <i>Info-DF</i></p>
15:00 - 16:30	Comida libre
JUSTICIA Y LEGALIDAD	
16:30 - 18:30	<p>CONFERENCIA MAGISTRAL: Ana Laura Magaloni Kerpel. <i>Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)</i></p> <p>MESA DE DEBATE Emilio Álvarez Icaza Longoria. <i>Consultor independiente</i> Santiago Corcuera Cabezut. <i>Universidad Iberoamericana Ciudad de México</i> Luis Raúl González Pérez. <i>Abogado General de la UNAM</i> Moderador: Ricardo Raphael. <i>Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)</i> Relatora: Mónica M. Cruz Espinosa. <i>CDHDF</i></p>
19:00	Entrega de Reconocimiento “Visitante Distinguido”
20:00	Evento cultural
4 DE MAYO	
08:30 - 09:00	Registro
RENDICIÓN DE CUENTAS	
09:00 - 11:00	<p>CONFERENCIA MAGISTRAL: Mauricio Merino Huerta. <i>Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)</i></p> <p>MESA DE DEBATE Arturo González de Aragón. <i>Auditor Superior de la Federación 2002-2009</i> Armando Plata Sandoval. <i>Auditor Superior del Estado de Coahuila</i> Clara Jusidman Rapoport. <i>Presidenta de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C. (Incede Social)</i> Moderadora: Blanca Lilia Ibarra Cadena. <i>Comisionada Presidente de la Comisión para el Acceso a la Información Pública de Puebla (CAIP)</i> Relator: José Luis Gutiérrez Espindola. <i>CDHDF</i></p>
11:00 - 11:10	Receso
11:10 - 12:30	MESAS SIMULTÁNEAS DE REFLEXIÓN

	<p>MESA I: DERECHOS HUMANOS Isaías Jorge Acata Águila. <i>Universidad Autónoma del Estado de Morelos</i> Esteban Ángeles Cerón. <i>Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo</i> Uriel Pineda Quinteros. <i>Universidad Iberoamericana Ciudad de México</i> Moderador: Miguel Castillo Martínez. <i>Instituto de Acceso a la Información Pública de Yucatán</i> Relatora: Mariana Lojo Solórzano. <i>CDHDF</i></p>
	<p>MESA II: JUSTICIA Y LEGALIDAD José Alfredo Cristalin Kaulitz. <i>Instituto Federal Electoral</i> Verónica Pérez Romo. <i>Procuraduría de la Defensa del Contribuyente</i> Norma Estela Pimentel Méndez. <i>ITESM-Puebla</i> Moderador: Jorge Sánchez Morales. <i>Instituto Electoral del Estado de Puebla</i> Relator: Fernando Cárdenas Oropeza. <i>CDHDF</i></p>
	<p>MESA III: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS Jesús Homero Flores Mier. <i>Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública</i> Sergio Moncayo González. <i>Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León</i> Cornelio Rico Arvizu. <i>Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guanajuato</i> Rodolfo Torres Velázquez. <i>CDHDF</i> Moderadora: Aurora Virginia Parada Salomón. <i>BUAP</i> Relator: Román Toledo Robles. <i>Info-DF</i></p>
12:30 - 14:30	<p>PANEL MAGISTRAL: LA TRANSICIÓN GUBERNAMENTAL Jorge Alcocer. <i>Revista Voz y Voto</i> Leonardo Curzio. <i>Periodista</i> Juan Ramón de la Fuente. <i>Ex Rector de la UNAM</i> Leonardo Valdés. <i>Presidente del Instituto Federal Electoral</i> Presenta: Jacqueline Peschard Mariscal. <i>Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)</i> Relator: Mauricio Farah Gebara. <i>IFAI</i></p>
14:30 - 15:00	Conclusiones y clausura del Congreso. Acuerdos de Puebla
15:00	Comida libre



Séptimo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.
La nueva agenda gubernamental ante los derechos fundamentales
se terminó de imprimir en abril de 2013 en los talleres
de Impresora y Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V.,
San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa, 09830 México, D. F.
Para su composición se utilizaron los tipos Goudy de 11:13, 9:11 y 8:10 puntos.
El tiro fue de 1 000 ejemplares impresos en papel cultural de 75 g.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte

Payta 632
col. Lindavista,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267

Oriente

Cuauhtémoc 6, 3er piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1818

www.cd hdf.org.mx

