



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

El Clientelismo en el Municipio de Chiautla, Estado de México

T E S I N A

QUE PRESENTA

Tzahiry Mitzell Pilón Gálvez

MATRICULA: 2133047080

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA

Mtro. Moisés Noé Mendoza Valencia

ASESOR

Dr. Alejandro Favela Gavia

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, a 15 de julio de 2020.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el alumno: Ortiz Márquez Christian. Se dictaminó que cumple con los requisitos metodológicos y académicos solicitados para elaboración y presentación de una tesina, por lo tanto el dictamen es favorable _____

Matrícula: 208350972 con el título: Gobierno Abierto en México: Hacia un nuevo paradigma en gestión pública

se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Mtro. Moisés Noé Mendoza Valencia

Lector

Dr. Alejandro Favela Gavia

Fecha: 20 de agosto de 2020 Trimestre: 20-I No. Registro de Tesina: _____

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

Índice

<u>Introducción</u>	4
<u>Capítulo 1: La rendición de cuentas en el México democrático</u>	7
<u>1.1 La rendición de cuentas según Andreas Scheler</u>	7
<u>1.2 Dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas</u>	8
<u>1.3 Tipos y/o mecanismos para la rendición de cuentas</u>	8
<u>1.3.1 Rendición de cuentas Horizontal</u>	9
<u>1.3.2 Rendición de cuentas vertical</u>	10
<u>1.3.3 Rendición de cuentas transversal</u>	11
<u>1.3.4 Rendición de cuentas externa</u>	11
<u>1.3.5 Rendición de cuentas social</u>	13
<u>1.3.5.1 El caso del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad como ejemplo de rendición de cuentas social</u>	13
<u>Capítulo 2: Sanciones y responsabilidades de los servidores públicos</u>	20
<u>2.1 Sanciones</u>	20
<u>2.2 Servidores públicos</u>	20
<u>2.3 Tipos de responsabilidades</u>	21
<u>2.3.1 Responsabilidad administrativa</u>	22
<u>2.3.2 Responsabilidad civil</u>	25
<u>2.3.3 Responsabilidad penal</u>	29
<u>2.3.4 Responsabilidad política</u>	30
<u>2.3.4.1 Juicio Político</u>	31
<u>2.3.4.2 Causales de procedencia del Juicio Político</u>	32
<u>2.3.4.3 Declaración de procedencia</u>	33
<u>2.3.4.4 Procedimiento del Juicio Político</u>	35
<u>Capítulo 3: Mecanismos alternativos contra sus actos u omisiones en la toma de decisiones</u>	38
<u>3.1 Mecanismos de protección contra actos u omisiones de los funcionarios públicos</u>	38
<u>3.1.1 Mecanismos políticos de protección</u>	38
<u>3.1.2 Mecanismos jurisdiccionales de protección</u>	41
<u>3.1.3 Mecanismos no jurisdiccionales de protección social</u>	44
<u>Capítulo 4: La Transparencia en el contexto mexicano</u>	47
<u>4.1 La transparencia como concepto</u>	47
<u>4.2 El principio de publicidad</u>	48
<u>4.3. Limitaciones al principio de publicidad</u>	50
<u>Capítulo 5: Gobierno Abierto</u>	55
<u>5.1 ideas sobre Gobierno Abierto</u>	55
<u>5.1.1 Características del gobierno abierto</u>	56
<u>5.2 Modelos de Gobierno Abierto</u>	57
<u>5.3 Gobierno Abierto y participación ciudadana</u>	62

<u>5.4 Una perspectiva estatal y democrática del gobierno abierto</u>	64
<u>Conclusiones</u>	67
<u>Bibliografía</u>	68

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo investigar la participación de México en la búsqueda de respuestas al desafío de tener gobiernos que garanticen los conceptos bases del gobierno abierto como son la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana.

Existe un empuje de ciudadanos y organizaciones civiles que desean gobiernos más transparentes y efectivos que tengan la capacidad de rendir cuentas con mecanismos que fortalezcan a las instituciones para fomentar la participación de la sociedad y respondan a las necesidades y retos para llegar a gobiernos de calidad democrática. La nueva idea de trabajo global sobre este tema se conceptualiza como Gobierno Abierto (*Open Government*).

Una de las bases fundamentales del gobierno abierto es el derecho a saber y el acceso a la información pública. En la actualidad son relevantes, pero insuficientes, los mecanismos institucionales para que la ciudadanía pueda acceder a la información pública gubernamental. En esta idea de que los propios ciudadanos puedan verificar y evaluar al gobierno en la eficacia de las decisiones tomadas sobre las políticas públicas implementadas.

Esto es un reto mayúsculo, ya que no existe una definición conceptual completamente comprendida, pero de la cual se sigue trabajando desde la perspectiva del gobierno abierto que se va y por ende se está intentando poner en práctica.

Queda claro que esta tarea no es fácil, ya que requiere un conocimiento a fondo sobre el conocimiento tecnológico, puesto que la humanidad vive en una etapa de constantes cambios, ya sean sociales, políticos, tecnológicos y naturales, con base a estos cambios hemos visto que el comportamiento del individuo y su forma de relacionarse con los gobiernos tendiendo nuevos puentes con nuevas demandas y necesidades sociales, que a su vez se convierten en grandes retos que los gobiernos tienen que superar.

Ante este contexto es necesario preguntarnos ¿Qué tan importante es el concepto de Gobierno Abierto? Para mejorar los índices de gobernabilidad y legitimidad de los gobiernos que buscan tener una democracia de calidad. Aunado a ello, las llamadas Tecnologías de la Información y Comunicación que juegan un papel importante dentro de la concepción del gobierno abierto, bajo el argumento de ser una herramienta más para la nueva forma de relación entre gobierno y ciudadanía.

Claros ejemplos de corrupción, abusos del poder público que en la mayoría de los casos queda impune, existen graves omisiones en proteger los derechos humanos de los ciudadanos que se han visto afectados por alguna situación.

Es así que esta investigación parte de estas preguntas, ¿qué se entiende por Gobierno Abierto?, ¿El gobierno abierto garantiza la participación plena de ciudadanía y sociedad civil en la toma de decisiones?, ¿existen condiciones necesarias para que en México pueda establecerse un gobierno abierto? Y ¿Qué mecanismos se deben implementar para obtener resultados favorables de un Gobierno Abierto?

Objetivo general

- Investigar y analizar el concepto de Gobierno Abierto así como los mecanismos creados por el gobierno mexicano para mejorar la rendición de cuentas, transparencia y la participación ciudadana, como una herramienta que permita hacer frente a las demandas sociales y globales de mejorar los sistemas institucionales de la transparencia, rendición de cuentas y por consiguiente el acceso a la información pública gubernamental que está estipulado en el artículo sexto de la constitución mexicana.

Objetivos específicos

- Establecer una definición clara sobre los conceptos de rendición de cuentas, de transparencia, y Gobierno Abierto.
- Analizar los mecanismos creados por el gobierno mexicano en razón de saber qué tan efectivos han sido y si se han cumplido con las expectativas propuestas y si no ¿Por qué no se han cumplido esas metas propuestas?
- Identificar si esta relación tripartita (gobierno, organizaciones civiles y ciudadanía) que se propone es la mejor manera de llevar a cabo la política de Gobierno Abierto.

El gobierno abierto, como concepto y una política basada en los principios de transparencia, participación y colaboración, que pueda generar mayor eficiencia y eficacia en los temas de acceso a la información pública gubernamental y mantener una interacción entre gobierno y ciudadanía para dar cumplimiento efectivo a sus demandas.

Para abordar este trabajo, lo he dividido en cinco capítulos. En el primer capítulo recordamos como se consolidaron los conceptos de rendición de cuentas, los tipos de rendición de cuentas que tiene la doctrina y como estos influyen en la relación autoridades-ciudadanía.

El segundo capítulo abordará en particular sobre las sanciones y tipos de responsabilidades que pueden acarrear los servidores públicos en el ámbito de sus

funciones, estableciendo las diferencias de fondo entre responsabilidades de servidores públicos que no son de elección popular y aquellos que sí lo son.

En el tercer capítulo versará sobre los mecanismos que pueden utilizar los ciudadanos para proteger sus derechos de actos y omisiones emanados de las autoridades en virtud de sus cargos, siendo de vital importancia, ya que se utilizan vías, tanto políticas, jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

En el cuarto capítulo se analizará el concepto de la transparencia, como se consolidó como un derecho sobre el acceso a la información pública gubernamental, en la constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En el quinto y último capítulo se analizará y definirá el concepto de Gobierno Abierto, su sustento teórico, sus características principales, cómo se da la emergente relación entre gobierno y ciudadanía, así como la participación de la ciudadanía en un esquema de gobierno abierto.

Capítulo 1: La rendición de cuentas en el México democrático

1.1. La rendición de cuentas según Andreas Scheler

Para Andreas Scheler el concepto de rendición de cuentas. y el concepto al que más se acerca es al término político en inglés *accountability*, aunque no tiene una equivalencia exacta al español el término que más se asemeja es el de rendición de cuentas, ya que el término *accountability* lleva un sentido definido de obligación y de derecho como controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de los otros, mientras que en de rendición de cuentas pareciera de un acto de buena fe del gobernante en vez de un acto por obligación, pero para Scheler se pretende reconstruir el significado del concepto, y tal como se usa en el debate público, afirmando que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Se incluye la obligación de los funcionarios de informar sobre la toma de sus decisiones y de justificarlas en público y por otro lado incluye la capacidad de sancionar funcionarios los cuales hayan violentado deberes públicos. (Scheler, 2010: 12).

La rendición de cuentas tiene como su eje principal tres aspectos dentro de su conjunto: la información, la justificación y el castigo, esto convierte a la rendición de cuentas en un concepto que alberga términos afines, como la fiscalización o penalización, lo que obliga al poder tener una apertura para su escrutinio público, además de forzarlo a justificar sus actos y por consecuencia a tenerlo sujeto en cualquier momento en amenaza de sanciones.

Así que en nuestro punto de partida la rendición de cuentas implica la obligación de responder preguntas a los funcionarios para que expliquen sus decisiones pero no solo que informen, sino que publiquen los datos necesarios para justificar el ejercicio del poder, tiene que ver con una relación de monitoreo y vigilancia. Lo que puedo resaltar del autor es la idea del seguimiento de la idea de la ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley, sino paralelamente al imperio de la razón, esto es que se genere un debate público entre gobierno y gobernados con mecanismos de información clara, práctica y coherente, en otras palabras, la transparencia de hechos y la transparencia de razones tiene que tener como fundamento el dialogo crítico para exigir cuentas convincentes, la rendición de cuentas es un derecho a la crítica y el diálogo.

1.2. Dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas

- a) Informativa: se refiere a la obtención, organización, disposición, exposición y difusión de los datos, estadísticas, documentos, informes, entre otros, sobre las competencias a cargo de la organización o instancia pública. Esta acción se puede dar en todo momento, desde la planeación hasta las fases de seguimiento y evaluación.
- b) Explicativa: se relaciona con la explicación de las acciones, la presentación de diagnósticos e interpretaciones, la justificación de los criterios utilizados para la toma de decisiones. Implica una relación de respeto, donde se escucha y se valora la opinión de la organización o personas a quienes se rinde cuentas.
- c) Exigitiva: esta dimensión reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización o el castigo.¹ Se trata de fomentar espacios de diálogo antes que de confrontación.

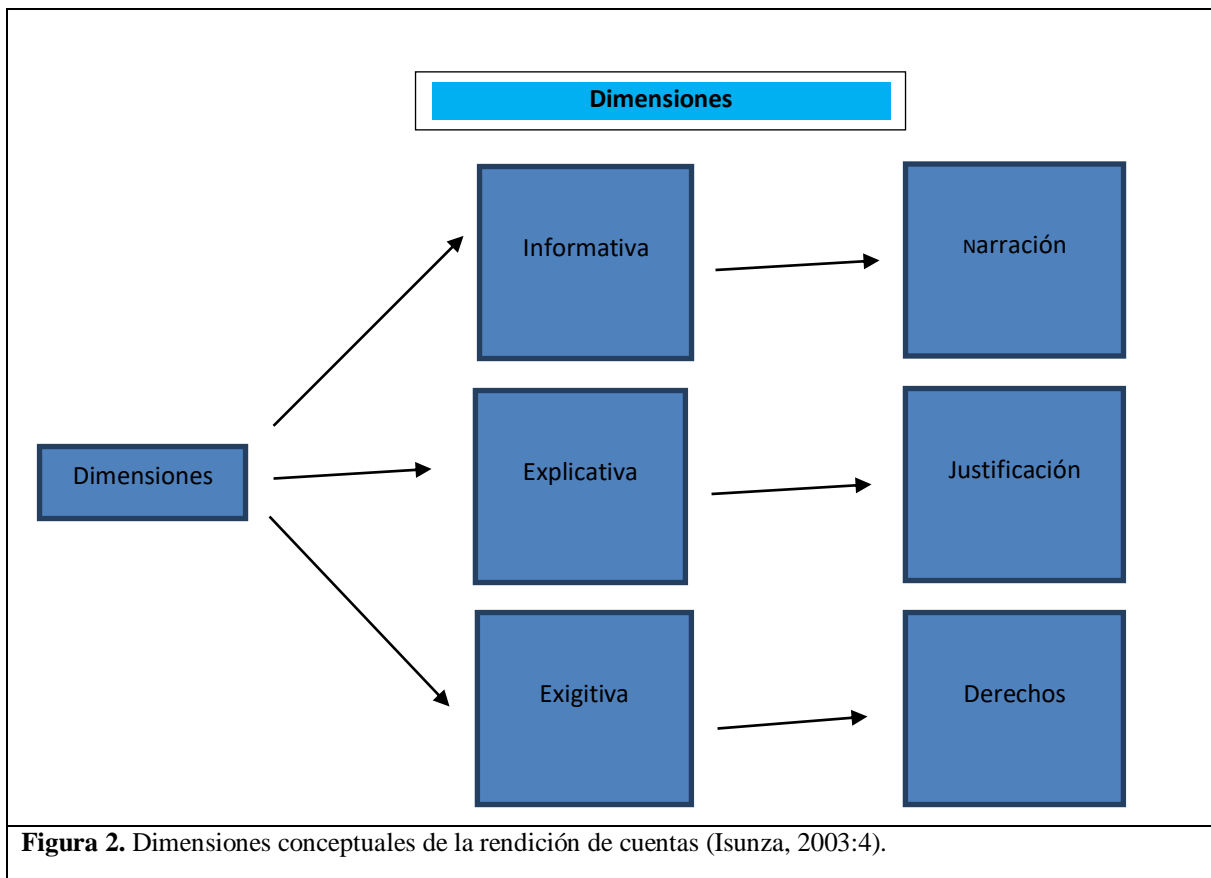


Figura 2. Dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas (Isunza, 2003:4).

1.3. Tipos y/o mecanismos para la rendición de cuentas

En México, la rendición de cuentas formulada por cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos

¹ (Schedler, 1999; citado por Isunza, 2003: 3),

políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública², se ha comprometido en transparentar su gestión pública, llegándose a crear el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, por su acrónimo), organismo constitucional autónomo en México garante del cumplimiento de los derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales. Dicho organismo fue constituido en mayo de 2014 y renombrado en 2015, al sustituir al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), regulado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La rendición de cuentas es vista hoy como uno de los elementos centrales en los gobiernos democráticos de la actualidad. Es uno de los instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes den cuentas, expliquen y justifiquen sus actos con cabal con transparencia, eficiencia y eficacia a la ciudadanía (Ugalde, 2002: 12).

Además de ello existen diversos tipos de rendición de cuentas:

1.3.1. Rendición de cuentas Horizontal

La rendición de cuentas horizontal; misma que se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico del Estado, pero independientes entre sí (visitadoras, contralorías), conllevan una relación entre iguales. Estas instituciones están habilitadas y capacitadas para emprender acciones de fiscalización hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse como delitos (O'Donnell, 1997: 1). La autoridad se convierte en un ente que ejecuta, evalúa y sanciona su propio actuar para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Estado. Este tipo de rendición de cuentas es de vital importancia para mantener un control interno y de vigilancia de todos los funcionarios públicos.

² Sujetos obligados a garantizar el derecho de acceso a la información pública conforme al artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En la rendición de cuentas horizontal los tres niveles de poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), además de cumplir con sus funciones marcadas en la ley, tienen la obligación de fiscalizarse mutuamente con base en el principio de pesos y contrapesos (Ugalde, 2002: 27).

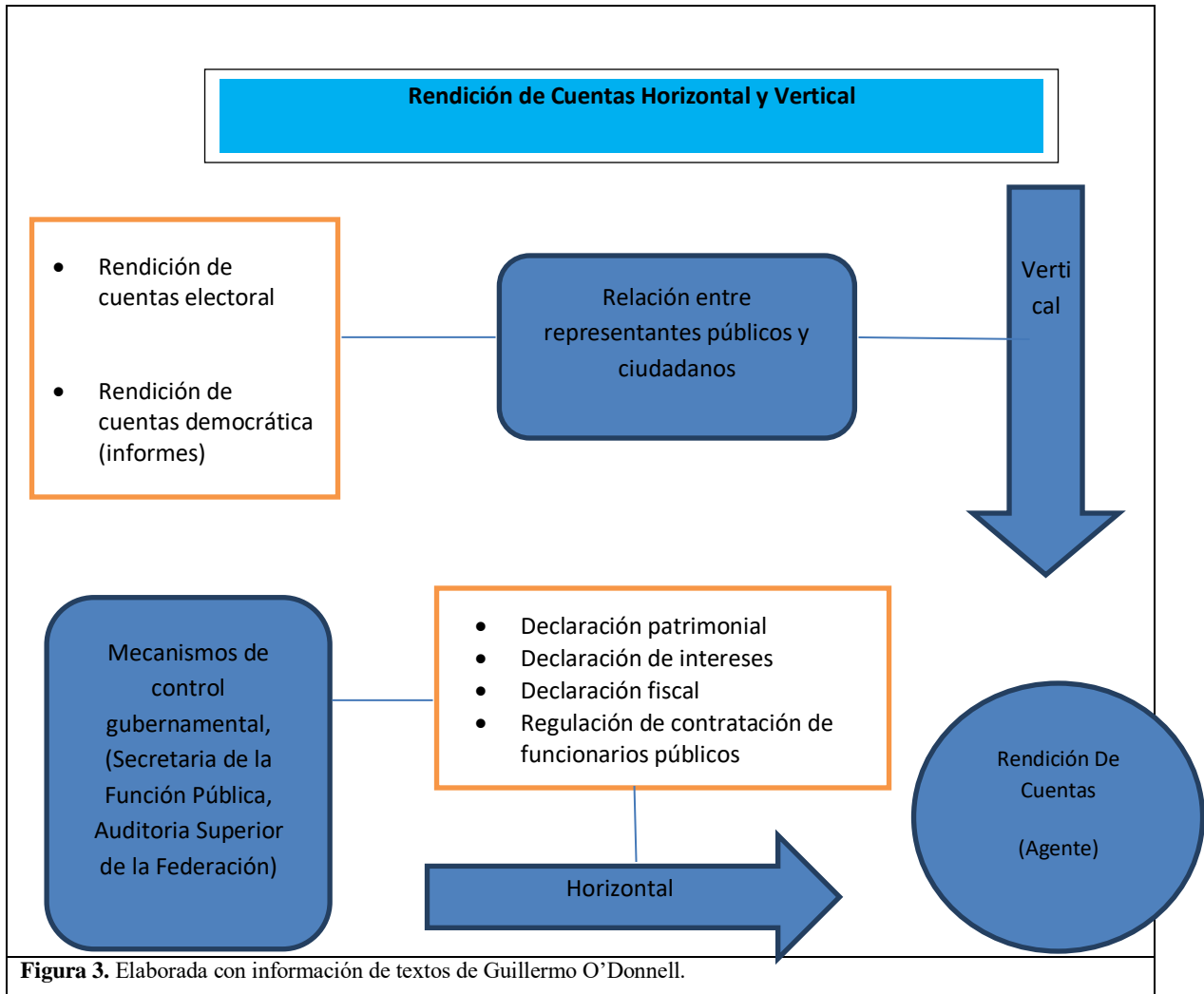
1.3.2. Rendición de cuentas vertical

La rendición de cuentas vertical, esta es una rendición de cuentas burocrática, en la que existen las jerarquías, describe una relación entre desiguales, entre gobernantes (representantes populares, políticos y funcionarios públicos no electos) y subordinados y por tal motivo el nivel jerárquico más alto es el que trata de controlar a los subordinados, que en este caso estamos hablando de la sociedad.

Para exigir una plena rendición de cuentas, primero es necesario que la ciudadanía pueda solicitar información a las autoridades, de allí lo necesario de la transparencia y el acceso a la información pública. Por ello la rendición de cuentas en términos más sencillos es la obligación que tiene todo funcionario público de informar hacia sus gobernados de los logros de su gestión. Pero la autoridad no informará toda petición solicitada, sino aquella que la ciudadanía le solicite y este contemplada por la ley.

En palabras de O'Donnell: la *accountability* vertical implica iniciativas que se llevan a cabo de forma individual o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a quienes ocupan cargos estatales sean electos o no.³ Y una manera por la que los ciudadanos pueden castigar o recompensar a sus gobernantes, es votando a favor o en contra de ellos, o apoyar a otros candidatos en la próxima elección.

³ (O'Donnell, 1998; citado en Rodríguez et al, 2008: 5).



1.3.3. Rendición de cuentas transversal

En la rendición de cuentas transversal, se da una combinación de esfuerzos gubernamentales y la sociedad civil para vigilar el debido cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos. Son mecanismos que se dan a través de instituciones del Estado con la presencia de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero si ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano (Isunza, 2003: 6-7).

1.3.4. Rendición de cuentas externa

Para Larry Diamond la rendición de cuentas externa está compuesta por tres elementos. El primero es la generación de incentivos para crear instituciones nacionales contra la corrupción, el segundo involucra medidas para combatir la corrupción en las empresas y las

finanzas transnacionales por medio de la firma de tratados internacionales y por último con la ayuda de organismos internacionales para crear estrategias anticorrupción (Rodríguez et al, 2008: 8-9).

Toda sanción que se dé en este tipo de rendición de cuentas tendrá que ser descentralizada, ya que como no existe un gobierno central que las imponga y solo las naciones fuertes son capaces de imponerlas.

Grant y Keohane enumeran siete mecanismos de *accountability* que actualmente operan en la política mundial (Rodríguez et al, 2008:9).

1. *Accountability* jerárquica: es característica de las burocracias y de organizaciones grandes. Los superiores pueden remover a sus subordinados de sus oficinas, limitar su tarea y su capacidad de maniobra, y ajustar su salario.
2. *Accountability* supervisora: se refiere a la relación entre organizaciones, donde una organización actúa como principal respecto a agentes específicos. Por ejemplo, el Banco Mundial está sujeto a supervisión por parte de los Estados y de agencias nacionales.
3. *Accountability* fiscal: describe mecanismos a través de los cuales agencias económicas pueden pedir informes y, en última instancia, sancionar a las agencias receptoras de fondos.
4. *Accountability* legal: se refiere al requisito de que los agentes actúen en conformidad con la ley y estén preparados para ser juzgados de acuerdo a un conjunto de normas, en cortes o ámbitos cuasi-judiciales.
5. *Accountability* de mercado: es una categoría menos familiar, pero importante. Los autores destacan que con la palabra “mercado”, no se refieren a fuerzas abstractas; sino a inversores y consumidores cuya influencia es ejercida en su totalidad o en parte a través del mercado. Los inversores pueden abstenerse de invertir en aquellos países cuyas políticas no sean atractivas, o al menos, demandar tasas de interés más altas. Los consumidores pueden rehusarse a comprar productos de empresas que tengan mala reputación, por ejemplo, por sus prácticas laborales, como también por el costo de los productos.
6. *Accountability* de pares: surge como resultado de una evaluación mutua de organizaciones por sus contrapartes. Las ONG’s por ejemplo, evalúan la calidad de información que reciben de otras ONG’s y la facilidad con que cooperan.
7. *Accountability* de reputación pública: como la reputación involucra todas las formas de *accountability* ésta es la más recurrente. Se aplica cuando debido a ciertas situaciones una amplia y reconocida reputación resulta públicamente expuesta y provee mecanismos de *accountability* tanto en ausencia de otros mecanismos como junto con ellos.

1.3.5. Rendición de cuentas social

Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti han propuesto un concepto tipo *accountability* vertical pero no electoral que llaman “societal”. Definiéndola de la siguiente manera:

La accountability societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de accountability. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y exposés ilustran las no institucionales.⁴

Este tipo de rendición de cuentas busca controlar política y legalmente el actuar de los políticos y los burócratas, añadiendo a la escena política y social como nuevos actores a las asociaciones civiles, las ONG’s, los movimientos sociales y los medios de comunicación, utilizando como recurso de presencia sus movilizaciones y la intensidad de sus acciones.

1.3.5.1. El caso del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad como ejemplo de rendición de cuentas social

El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad es una respuesta de la sociedad civil de México a la violencia que se vive en ese país como consecuencia de la guerra contra el narcotráfico. El movimiento comenzó a tomar forma a partir del 26 de abril de 2011, cuando el poeta Javier Sicilia cuyo hijo Juan Francisco fue asesinado por personas vinculadas a la delincuencia organizada, llamando a los mexicanos a manifestarse en contra de la violencia, tanto la que producen los grupos criminales como contra la de los cuerpos de seguridad del Estado mexicano. Se habló de miles de muertos en la llamada “guerra contra el narco”. Se calculan entre 30,000 y 50,000 los muertos en el periodo del sexenio de Felipe Calderón. Desde un inicio se vio con desconfianza la declaración de guerra. Calderón trataba, a ojos de todos, de legitimar su gobierno, después de ser señalado como “espurio” por un amplio sector de la población, por el presunto fraude electoral de 2006. Es evidente que presidente Calderón se precipitó en una lucha y guerra contra un enemigo del

⁴ (Smulovitz y Peruzzotti, 2002 y 2003; citados en O’ Donnel, 2004: 24).

que desconocía casi todo. Muchas voces críticas expertas han señalado que no estaba preparado para ello. No se habían preparado los mandos y grupos policiales que tuvieran los conocimientos necesarios para ello. No se capacitó al ejército para las labores que debía emprender, en un contexto diverso al normal para esa institución. No se construyeron nuevas cárceles de alta seguridad (ni siquiera cárceles) para recibir a todos los delincuentes que debían tener una vigilancia especial. Todo apunta a la improvisación y a una medida política que se salió del control del gobierno federal.

En esos años de lucha, se acumularon las víctimas y las voces airadas de protesta. Ya no solo contra la guerra emprendida, sino por todo un sistema gubernamental corrupto, que permitía la impunidad, la injusticia y la ineptitud. El caso de la Guardería ABC de Sonora se trataría de un caso de negligencia, pero también de malas políticas gubernamentales del gobierno federal panista. Los casos Le Barón, en Chihuahua; Caso Villas de Salvarcar, en Ciudad Juárez; Caso Reyes; Caso Escobedo; Caso Cariño y Caso Chávez son solo algunos casos representativos de los miles de víctimas similares. Javier Sicilia lograría aglutinar a todas las víctimas con base a su carisma y preparación, su personalidad y su coraje (coraje en ambos sentidos, el sentido de valentía y en el sentido de ira). Era el momento de buscar la unidad de las víctimas y que no estén luchando aisladamente todos en diferentes ámbitos. Así no podrían ser aislados e ignorados tan fácilmente. La viabilidad del movimiento dependió por una ciudadanía responsable y participativa, que dejó la apatía y el miedo y luchó en contra del gobierno y los criminales que los oprimieron.

Periodización del conflicto: Abril – Julio 2011

Como un punto importante se plantea establecer los principales momentos que definieron la coyuntura del movimiento:

- Asesinato de Juan Francisco Sicilia, hijo del poeta, periodista y escritor, Javier Sicilia y otras 6 personas el 27 de marzo de 2011 en la calle Brisas de Tampico, del municipio de Temixco, en Morelos.
- “Estamos hasta la madre” (carta abierta a los políticos y a los criminales), como el momento en que se gesta el movimiento social y aparece como líder Javier Sicilia: “El brutal asesinato de mi hijo Juan Francisco, de Julio César Romero Jaime, de Luis Antonio Romero Jaime y de Gabriel Anejo Escalera, se suma a los de tantos otros muchachos y muchachas que han sido igualmente asesinados a lo largo y ancho del país a causa no sólo de la guerra desatada por el gobierno de Calderón contra el crimen organizado, sino del pudrimiento del corazón que se ha apoderado

de la mal llamada clase política y de la clase criminal, que ha roto sus códigos de honor.”⁵

- Macha 6 Abril, (Marcha por la paz, no más sangre, no más violencia, no más impunidad, no más mentiras), en la cual se parte desde el monumento de la Paloma de la Paz para llegar hasta el Palacio de Gobierno, exigiendo justicia y paz. En dicha marcha Javier Sicilia hace lectura de tres documentos: el primero dirigido a las fuerzas armadas de México, el segundo dirigido a la PGJEM y la PGR; y por último en el zócalo capitalino, hizo lectura llamando a otra marcha en mayo, para exigir la renuncia del secretario de gobernación (*Sic.*) Genaro García Luna, entre otros que fueran incapaces de sus funciones.
- Marcha 5-8 Mayo, (Marcha Nacional del Silencio), parte nuevamente de Cuernavaca al DF, esta vez Sicilia estuvo acompañado de Emilio Álvarez Icaza; el sacerdote Alejandro Solalinde, director del Refugio para Migrantes en Ixtepec; María Elena Morera, presidenta de Causa Común; Eduardo Gallo y Julián LeBarón, entre otros representantes de organizaciones civiles.
- Marcha 4-12 Junio, (Caravana Ciudadana por la Paz con Justicia y Dignidad Cuernavaca-Ciudad Juárez), que reunió a 400 organizaciones de la sociedad civil y recorrió la Ciudad de México, Morelia, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Saltillo, Monterrey y Torreón, en autobús, finalmente llegando a Ciudad Juárez el 10 de junio. Es el momento en que se propone al presidente Calderón un cambio radical en la estrategia contra el crimen organizado en México y le exige firme un Pacto Nacional en el que el Gobierno asuma un enfoque de seguridad ciudadana, así como combatir la corrupción e impunidad.
- Firma del *Pacto Ciudadano por la Paz, Justicia y Dignidad*, el 10 de Junio en Cd. Juárez, documento que agrupa las diferentes exigencias y acciones de resistencia de las diferentes organizaciones civiles dentro del movimiento social de Sicilia. El documento plantea, además, una reforma política que abra la posibilidad a candidaturas independientes de los partidos y a la relación de plebiscitos.
- Dialogo entre Sicilia y el presidente Calderón, el 23 de junio en el Castillo de Chapultepec, acompañados por los secretarios de Gobernación, José Francisco Blake Mora; de Sedesol, Heriberto Félix; de Seguridad Pública, Genaro García Luna; de Educación Pública, Alonso Lujambio y la procuradora general, Marisela Morales. Y por Sicilia: los ciudadanos Héctor Sánchez, Yolanda Morán, José Guillermo Nava Mota, Carlos Castro Gurrón, Julián Le Barón, María Herrera Magdaleno, Salvador Campanur Sánchez, Araceli Rodríguez, Norma Ledesma, Teresa Carmona, Roberto Galván, Leticia Gutiérrez, María Guadalupe Guzmán, Graciela Jaime, Julio Alonso Carvajal, Melchor Flores, José Cirilo Reyes, María de los Ángeles Vences, Omar Esparza, Otilia Cantú y la señora Luz María Dávila.

⁵ Javier Sicilia, participa con el artículo “*Estamos hasta la madre*”, en la revista Proceso en abril de 2011.

- Fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad, el 11 de julio al determinar que los militares acusados de delitos contra civiles sean juzgados por la justicia civil. “Con este fallo, se limita el fuero militar. En adelante, los militares que sean acusados de cometer abusos contra civiles serán juzgados por tribunales civiles. Sólo cuando se trate exclusivamente de militares, pasará a una corte castrense...”⁶
- Distintas organizaciones de derechos humanos y partidos políticos de oposición habían exigido restringir el fuero militar, sobre todo ante la multiplicación de las denuncias de abusos por parte de elementos del Ejército y la Marina de Guerra, que se encuentran desplegados en todo el país como parte de un operativo antidrogas.

Contextualización del conflicto

A partir de los hechos citados anteriormente, y tomando en cuenta algunos aspectos específicos del contexto mexicano de esa época, la posibilidad de que el movimiento por la paz con Justicia y Dignidad encabezado por Javier Sicilia logrará el cambio de estrategia en el combate contra al narcotráfico (retirar al ejército de las calles y combatir la corrupción).

Fue una de las metas principales del movimiento social, algo nunca antes visto en el contexto social mexicano de que la sociedad civil a través de dicho movimiento le exigiera al gobierno de Felipe Calderón Hinojosa una rendición de cuentas de tipo social.

En la correlación de fuerzas entre el Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa y el Movimiento por la Paz, la Justicia y la Dignidad. Se dieron una serie de variables que detonaron el futuro de la negociación, por parte del Movimiento por la paz, la justicia y la dignidad se dieron las siguientes:

Fortalezas:

- Contar con una figura de reconocimiento nacional: Javier Sicilia.
- Capacidad de convocatoria (al inicio vía las redes sociales). Posteriormente por medio de la creación de un blog electrónico que funciona como una especie de boletín oficial y que se ve engrosado gracias a las páginas web y cuentas de la red social en internet: *Twitter* y *Facebook*, que integran una red de comunicación electrónica.
- Capacidad gradual de organización.
- Convicción moral y credibilidad, dadas las características de sus integrantes más notables y de muchos otros (los identifica y une la pérdida de familiares, caídos

⁶ Consultar: <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/22/opinion/021a2pol>

como víctimas de violencia producto de la persecución criminal contra el narcotráfico).

Oportunidades:

- La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al suprimir el fuero militar, con lo que ahora los casos militares que hayan violado los derechos humanos de algún civil, serán llevados directamente a juzgados civiles, y no más en juzgados militares. Este punto a pesar de pertenecer a otra coyuntura, de mucho tiempo atrás, cobra relevancia ahora por la presión del movimiento de Sicilia, lo que se puede traducir como una intención del gobierno por apaciguar la tensión social.

Obstáculos:

- La aplazamiento del dialogo con el presidente Felipe Calderón, pues este último, propuso el próximo encuentro hasta el mes de Septiembre del 2011; con lo que claramente se vio una intención del gobierno federal por desgastar el ánimo y disposición del movimiento, utilizando el poco tiempo político que le quedaba a su administración.
- La llegada de actores eventuales y oportunistas dentro del movimiento, que en su afán de jugar a favor de sus intereses, desvirtuar el discurso social manejado por Sicilia y los demás integrantes. Concretamente, la politización del movimiento o la anexión de cualquier partido político, representaba un claro obstáculo para los objetivos principales del movimiento.

Debilidades:

- La estructuración del movimiento se ha hizo sobre la marcha. Ejemplos claros radican en que al concluir la marcha por la paz hacia la Ciudad de México se sugirió y después orquestó la creación y firma de un pacto ciudadano nacional por la paz, lo que condujo a la caravana nacional. En dicha caravana se mostró la formulación de actividades y compromisos y extensión de la lucha, al solicitar un dialogo público con el ejecutivo federal y su gabinete.

El movimiento capitalizó rápidamente las discusiones llevadas a cabo en su trayecto, cuyos momentos importantes se encuentran principalmente en la caravana por la paz con dignidad y las discusiones de las mesas de trabajo en Ciudad Juárez. Sin embargo, una fortaleza fue que se condujo a las voces radicales hacia una la búsqueda de salidas al problema de la militarización de manera razonada. Esta fue una de las discusiones más álgidas que se dio al interior del movimiento, puesto que organizaciones civiles de ciudad Juárez demandaron el retiro inmediato del ejército de la guerra anti narcotráfico.

En este tema, la fortaleza del movimiento recayó en dos de sus figuras clave: Emilio Álvarez Icaza y Javier Sicilia, quienes buscaron moderar esta exigencia, con el argumento de que la presencia del ejército en las calles se vive de diferente manera en diferentes regiones del país y que no es una demanda de esas otras regiones (Tamaulipas, Durango,

Chiapas o Michoacán). Por otra parte, al interior del movimiento existieron críticas de los sectores más radicales identificados como el SME, habitantes de San Salvador Atenco y estudiantes de la UNAM, entre otros, en el aspecto de la reunión sostenida entre Sicilia y el Presidente Calderón. Sin embargo, el balance obtenido de la reunión arrojó un saldo positivo para el movimiento, aunque bajo autocrítica de Sicilia, consideró que le faltó dureza y contundencia. En este aspecto, el movimiento mostró solidez y las posturas radicales pasaron a segundo plano sin causar una escisión.

No obstante Sicilia acepta que la fuerza acumulada en el movimiento representa una fortaleza y una debilidad, vista como capital político que puede utilizarse con otra orientación. En este aspecto, Sicilia reconoce que los grupos al interior del movimiento que introducen demandas abruptas (como la exigencia de la salida del ejército) desvía la atención del objetivo principal del movimiento que es mantener la lucha enfocada en el dolor de las víctimas: "lo importante es no perder de vista que la base del movimiento es el dolor de las víctimas, porque si lo hacemos vamos a entrar a una lógica, a una narrativa que ya conocemos, a una disputa ideológica. Y eso no es lo que queremos"⁷.

En este sentido el movimiento social supo componer una capacidad gradual de organización, la cual consideramos una de sus mayores fortalezas, a pesar de que, en contraparte, ostentó dificultades para generar acuerdos y consenso entre los grupos más radicales. Las fortalezas del movimiento repuntan la capacidad del mismo por forjarse como interlocutor capaz de incidir en la agenda de los poderes e instituciones del Estado, hasta ese instante el ejecutivo y legislativo (faltaba el Ejército y la SCJN). Con el segundo no hubo un dialogo formal, pero si existieron importantes acercamientos en la búsqueda de un encuentro entre Javier Sicilia y los legisladores.

Por otra parte, el movimiento tuvo convicción moral y credibilidad, dadas las características de sus integrantes más notables y de muchos otros (los identifica y une la pérdida de familiares, caídos como víctimas de violencia producto de la persecución criminal contra el narcotráfico).

La calidad ética, moral y profesional de dos de sus integrantes representó una fortaleza trascendente para el movimiento. Javier Sicilia, por una parte representó el lado emotivo al ser víctima de la violencia tras la muerte de su hijo y Emilio Álvarez Icaza, por

⁷ Entrevista dada a la Jornada el día 30 de junio de 2011.

otra parte, encarnó a la parte operativa y logística del movimiento, pues su perfil como defensor de los derechos humanos con una larga trayectoria arrojó una capacidad de interlocución válida y hábil entre los gobiernos, en sus distintos niveles y el movimiento.

Gobierno Mexicano (Felipe Calderón).

Fortalezas:

- Control del aparato de Estado para dirigir y administrar la "guerra contra el narcotráfico".
- El Presidente manejó a su favor el *Timing* político. Se encontraba al final de su mandato, y en ese aspecto, al acordar un nuevo diálogo en tres meses, el hecho es que para septiembre fecha en que se daría el nuevo encuentro, se aproximaba cada vez una nueva coyuntura: la sucesión presidencial.

Debilidades:

- Sujeción a su modelo de guerra contra el narcotráfico
- Existencia de 50 mil muertos, 8 mil desaparecidos hasta ese momento en que se dieron los diálogos.

Se concluye que el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad logró un avance significativo dentro del escenario político y es el referente al fallo de la SCJN donde se limita el fuero militar, del día 12 de julio de 2011 (Caso Radilla de la Corte Interamericana de Derechos Humanos). El gobierno Federal de forma indirecta y a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una resolución en la cual elimina el fuero castrense, cuando los militares violen los derechos humanos de civiles inocentes por el uso excesivo de la violencia. Este fallo se consideró para el movimiento, una forma para llevar a la justicia civil a todos los militares que cometieran posteriormente delitos en contra de civiles inocentes. Se logró una influencia o presión decisiva en el poder legislativo, donde la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados echaran atrás o disminuyeran el ataque a la ciudadanía y criminalización de la protesta o la lucha social. Aunque el movimiento no logró sacar a los militares de las calles por el combate al narcotráfico, denota como el movimiento dirigido por Javier Sicilia presionó a la administración de Felipe Calderón, obligándolo a justificar su actuación y hacerlo rendir cuentas, demostrando una gran capacidad de movilización y de aceptación entre la sociedad, un gran respaldo ético y moral de representar a las víctimas de la impunidad y de la violencia.

Capítulo 2: Sanciones y responsabilidades de los servidores públicos

2.1. Sanciones

La rendición de cuentas no solo cuenta con las dimensiones informativas y argumentativas sino que también contiene elementos de castigo que en inglés corresponde (con las ya mencionadas limitaciones semánticas y de traducción) *enforcement* otro término que describe en esencia hacer valer la ley. La idea es de hacer el esfuerzo por asegurar el cumplimiento de las normas por medio de las sanciones, basado en las consecuencias de los actos de los políticos y funcionarios que rinden cuentas, incluyendo eventuales sanciones negativas, teniendo como base el principio de la máxima publicidad en donde se pone a la luz el ejercicio de la esfera pública. En lo que concierne a las sanciones estas deben ser un soporte fundamental de la rendición de cuentas para no verse como ejercicios débiles en la carrera de transparentar el ejercicio público. La rendición de cuentas en México ha logrado un gran avance con la incorporación a rango constitucional como son las instituciones de rendición de cuentas que ejercen en el tema social, como la Comisión de Derechos Humanos (CNDH) que investiga violaciones a los derechos humanos y emite recomendaciones vinculantes (*Sic.*)⁸, teniendo la oportunidad de poder denunciar ante Ministerio Público o a la autoridad administrativa a los servidores públicos que incumplen las recomendaciones, esto quedaría como un acto de rendición de cuentas con consecuencias reales y no solo como un acto meramente publicitario.

2.2. Servidores públicos

El servidor público es aquel que independientemente de su denominación ya sea de funcionario o de servidor de carácter civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses del Estado. No se trata de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a

⁸ Se distingue entre ellos, los actos vinculantes y los exentos de obligatoriedad. Hay que tener en cuenta que no todos los actos vinculantes poseen una naturaleza normativa, ya que algunos tienen una eficacia individual similar a la de un acto administrativo en cuanto a sus efectos, determinados solo a sus destinatarios más o menos concretos: por ejemplo a un Estado o a una persona jurídica en concreto.

toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal⁹, así como a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía.

Por su régimen especial pueden ser de base, de confianza, trabajadores directamente dependientes de la administración central y trabajadores de organismos descentralizados.

Al servidor público se le considera alto funcionario y su cargo es por elección popular o nombramiento. Del tal forma el servidor público deberá ser titular de órganos del gobierno que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta, por lo que suele denominárseles en la doctrina Altos funcionarios. Y tiene como facultades las siguientes:

- Representan al órgano del cual es titular tanto frente a otros órganos del Estado, como frente a los particulares.
- La legislación laboral los considera como trabajadores de confianza.
- Realizan actos de autoridad.
- Tienen investidura especial.
- Pueden ser revocados del cargo y ser removidos en cualquier tiempo.
- El ejercicio de sus funciones no es permanente.
- Sus funciones implican la voluntad estatal.

2.3. Tipos de responsabilidades

Cuando en el ejercicio de sus funciones, los actos emanados por el servidor público incurran en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Sus actos serán contrarios a las determinaciones legales, y estas acciones del servidor público pueden ser de acción u omisión y mal funcionamiento del servicio.

Los servidores públicos deben ajustarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en la ley que los rige, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, cumpliendo con la normatividad cabalmente y con sentido de responsabilidad sobre todos los actos en que incurran.

⁹ Primer párrafo del artículo 108 constitucional.

Por lo que dichas conductas se pueden encuadrar en diversos tipos de responsabilidad y consecuencias jurídicas diferentes, como son la responsabilidad administrativa, la responsabilidad civil, la responsabilidad penal, y la responsabilidad política, mismas que se analizarán a continuación.

2.3.1. Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

- I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión.
- II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.
- III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.
- IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.
- V. V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados.
- VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para los objetivos a los que estén destinados.
- VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución.
- VIII. Tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general.

- IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño de sus facultades y obligaciones.
- X. Se abstendrán de asociarse con inversionistas, contratistas o empresarios nacionales o extranjeros, para establecer cualquier tipo de negocio privado que afecte el desempeño imparcial y objetivo en razón de intereses personales o familiares, hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad.
- XI. Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses.
- XII. Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado.
- XIII. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.¹⁰

El Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes de la Federación, las entidades federativas y los municipios a efecto de sancionar a los servidores públicos que comentan actos u omisiones.

De conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas serán autoridades facultadas para investigar y sancionar a los servidores públicos que comentan actos u omisiones graves o no graves:

- I. Las Secretarías.
- II. Los Órganos internos de control.
- III. La Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas.
- IV. Los Tribunales.
- V. Tratándose de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos de los poderes judiciales, serán competentes para investigar e imponer las sanciones que correspondan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; y los poderes judiciales de los estados y el

¹⁰ Principios y directrices que rigen la actuación de los Servidores Públicos, de acuerdo a la Ley General de responsabilidades administrativas.

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como sus consejos de la judicatura respectivos. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior y de las Entidades de fiscalización de las entidades federativas, en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

- VI. Las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, de conformidad con las leyes que las regulan.

Por su parte, el capítulo II de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, nos señala las faltas administrativas graves que pueden cometer los servidores públicos, dicha ley está diseñada solamente para señalar el procedimiento que debe seguirse en caso de que un servidor público sea sometido a investigación administrativa, el servidor público pueda ser sujeto al procedimiento respectivo por el acto u omisión que vulneré las leyes federales, que se cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Faltas administrativas graves de los servidores públicos	
Art. Ley General de Responsabilidades Administrativas	Falta Administrativa
52	Cohecho
53	Peculado
54	Desvío de recursos públicos
55	Uso indebido de información
57	Ejercicio abusivo de funciones
58	Conflicto de intereses
59	Contratación indebida
60	Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés
60 Bis.	Simulación de acto jurídico
61	Tráfico de Influencia
62	Encubrimiento
63	Desacato
63 Bis,	Nepotismo
64	Obstrucción de la justicia
64 Bis	Violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos

Cuadro 1. Fuente: Elaborado con información de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Una vez que se dé por iniciada la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas cometidas por el servidor público, la autoridad investigadora determinará la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberá elaborar un informe de presunta responsabilidad administrativa y presentarlo a la autoridad substanciadora para que proceda. Ya sea por conductas no graves

las cuales conllevan una sanción meramente administrativa (amonestación, suspensión, destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión), y/o conductas calificadas como delitos, por las que se presentarían las denuncias ante la Fiscalía Especializada.

2.3.2. Responsabilidad civil

Es la obligación que tiene el Estado a través de sus servidores públicos de indemnizar por los daños y perjuicios generados a terceros. La responsabilidad civil es la obligación de carácter civil que surge de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos ilícitos del responsable, el que está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima; o por la creación de un riesgo (Bejarano, 1999: 171).

De tal manera el artículo 1910 del Código Civil Federal establece lo que es la responsabilidad civil subjetiva, señalando lo siguiente: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”. De este articulado se deriva lo que es la responsabilidad subjetiva derivada de una conducta ilícita (activa-omisiva), ya que como lo señala el artículo precedido, el autor obra ilícitamente causando un daño a otro, lo que le genera un daño en su patrimonio al obrar de tal manera. En este caso debe existir culpa del autor ya sea intencional o no.

Por su parte el artículo 1913 del Código Civil Federal establece que: “Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”. Aquí se habla de la responsabilidad objetiva o teoría del riesgo creado, por conductas de omisión o de falta de cuidado. Pero para determinar la responsabilidad civil, se deberán contemplar los siguientes elementos:

1. Conducta ilícita (activa-omisiva); misma que está determinada en el artículo 1830 del Código Civil Federal que señala: “Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres”. De tal manera cuando el responsable actué en contra del ordenamiento legal, será responsable de los efectos que cause dicha conducta.

2. Daño; contemplado en los artículos 2108 y 2109 del Código Civil Federal; el cual es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación. Así como la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. Por consiguiente la conducta del responsable, debe ocasionar una pérdida en el patrimonio del afectado o privación de una ganancia por el incumplimiento de las obligaciones extracontractuales.
3. Relación de causa-efecto entre el hecho y el daño; como bien lo señala el artículo 2110 del Código Civil Federal: “Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse”. Ya que no se le puede imputar una responsabilidad a un tercero, si éste no actuó en contra de la normatividad, provocándole un daño al sujeto pasivo.

La procedencia de pago por responsabilidad civil, se enmarca en el Artículo 1928 del Código Civil Federal que establece: “El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado”. En éste artículo de la ley, se le da al ciudadano la base legal para solicitar el pago de la indemnización por los daños ocasionados en su patrimonio.

Pero cuando el causante de los daños y perjuicios es un servidor público, el Estado es el responsable del pago de daños y perjuicios causados como consecuencia de que sus empleados actúan en nombre de la administración pública y por ello, todos los actos generados por los servidores públicos, se entienden que son generados por el Estado.

Claro que el pago de la responsabilidad civil contra terceros se puede hacer ante tribunales civiles, pero en el caso de responsabilidad del Estado por daños derivados de su actividad administrativa irregular. Debe reclamarse por la vía administrativa, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en contraposición a la vía civil.

Para poder entender la responsabilidad derivada de un acto irregular del Estado, deben trasladarse los requisitos propios de la responsabilidad civil al esquema de responsabilidad patrimonial del Estado, sin ser necesario probar la culpa de un agente del Estado en particular, sino la actuación irregular de la dependencia demandada. Por lo tanto para que proceda el pago indemnizatorio por la actividad irregular del Estado, deben concurrir los siguientes requisitos:

- La existencia de un daño, el cual debe ser efectivo y cuantificable
- El daño sea imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular.
- El nexo causal entre el daño y la actividad de la Administración Pública.

La responsabilidad civil del Estado y de sus servidores públicos o funcionarios públicos no está regulada en el Código Civil Federal, ya que el artículo 1913 sólo habla de responsabilidad objetiva, por la utilización de sustancias peligrosas; el artículo 1915 establece las bases para cuantificar la reparación del daño; y el artículo 1916, si bien habla del daño moral por responsabilidad del Estado y sus servidores públicos, también lo es que remite al artículo 1927 que fue derogado con motivo de la entrada en vigor la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y al artículo 1928 del Código Civil Federal, por lo que en términos del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es la vía administrativa la que debe reclamar la parte afectada por los daños ocasionados por la actividad administrativa irregular del Estado, ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Siempre y cuando el afectado demuestre que la actuación del Estado no se encuentre fundada y motivada, además de que le cause perjuicios en su patrimonio.

Procedencia para el pago de daños morales y personales por parte del Estado		
Hipótesis de Procedencia	Daños Morales	Daños Personales
El monto de la indemnización por daños se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.	En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante. La indemnización por daño moral lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso. En el caso de muerte, la acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida como se señala en el Código Civil Federal en su artículo 1915.	En el caso de daños personales: a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo. b) Además el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.
Cuadro 2. Fuente: Elaborado con información del Código Civil Federal y de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado		

Cuando los daños se generan en bienes, se tomará como base el valor del bien a través de peritajes, y cuando el daño sea provocado en la persona, se substanciará lo plasmado en la Ley Federal de Trabajo para el cálculo del monto de la indemnización, ya sea si se provoca la muerte, se generó una incapacidad total, parcial o temporal, de acuerdo a las circunstancias de la víctima y se calculará de acuerdo a la utilidad o salario que perciba.

El alcance de la indemnización llega incluso hasta en materia penal como lo establece el artículo 30 del Código Penal Federal, dispone la reparación de los daños económicos sufridos por la víctima del delito, imponiendo al causante la restitución de la cosa que hubiere obtenido o de su precio a su valor actualizado y la reparación de los daños materiales.

De tal forma, se funda la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que se cause en los bienes o derechos de los particulares, derivados de su actividad

administrativa irregular, será objetiva y directa. La responsabilidad estatal será objetiva, en cuanto que resulte irrelevante que exista dolo o culpa de parte del servidor público, causante de los daños en la esfera de derechos y bienes de los gobernados, y será directa porque se puede iniciar el procedimiento respectivo contra el Estado sin necesidad de agotar un procedimiento en contra del servidor público causante del daño. Y en términos del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es la vía administrativa la que debe reclamar la parte afectada por los daños ocasionados por la actividad administrativa irregular del Estado, ante la dependencia o entidad presuntamente, independientemente de la responsabilidad penal que derive la conducta del servidor público.

2.3.3. Responsabilidad penal

La responsabilidad penal, es la que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.

El artículo 212 del Código Penal Federal, señala de manera enunciativa al servidor público, como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal (Ciudad de México), organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Mismo que es sujeto de responsabilidad penal, por los delitos cometidos de forma particular en el Código Penal Federal, ya que la Ley General Responsabilidades Administrativas, engloba de forma más generalizada las conductas u omisiones realizadas por los servidores públicos, de las cuales se desprenden los delitos particulares en la legislación penal federal.

Delitos cometidos por servidores públicos en el fuero federal	
Art. Código Penal Federal	Delito
215	Abuso de autoridad
216	Coalición de servidores públicos
217	Uso indebido de atribuciones y facultades
217 Ter.	Remuneración ilícita
218	Concusión
219	Intimidación
220	Ejercicio abusivo de funciones
221	Tráfico de Influencia
222	Cohecho
223	Peculado
224	Enriquecimiento Ilícito
	Uso indebido de información
	Conflicto de interés

Cuadro 3. Fuente: Elaborado con información del Código Penal Federal.

El Código Penal Federal es un catálogo de prohibiciones que tiene como finalidad garantizar la tutela de diversos bienes jurídicos como el patrimonio, la libertad y la vida.

Pero también la legislación penal trata de evitar que los servidores públicos actúen en contra de los márgenes legales, por lo que los mismos son objeto de persecución si van contra la ley. De tal manera el Código Penal Federal tiene un capítulo sobre todos los delitos que puede cometer un servidor público en el ejercicio de su cargo, de los cuales no se encuentran en su totalidad en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que esta ley es de carácter procesal administrativa, utilizándose como mecanismo de rendición de cuentas a efecto de sancionar al servidor público, ya sea de forma administrativa o dando parte a las autoridades si se trata de conductas calificadas como delitos.

2.3.4. Responsabilidad política

Es la que se hace valer a través del juicio político en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 de la Constitución, como son: los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados,

empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

2.3.4.1. Juicio Político

La Constitución mexicana considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos que determina el artículo 108, esto porque los incluye dentro del principio de igualdad ante la ley, por lo que dichos funcionarios públicos si se les denuncia por los delitos o infracciones contenidas en el Código Penal Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán sometidos al procedimiento respectivo. Pero en lo respectivo al juicio político contemplado en el artículo 109 fracción, I de la Ley Suprema establece que: “se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”. Procedimiento que se llevara ante la Cámara de Diputados y la de Senadores.

La Cámara de Diputados es la facultada para proceder con la acusación respectiva mediante la declaración de la Sección Instructora integrada por una comisión de cuatro diputados, quienes después de haber sustanciado el procedimiento respectivo, actuando como órgano instructor y de acusación.

Posteriormente la Cámara de Senadores conociendo de la acusación, quien actuará como jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de la Sección de Enjuiciamiento integrada por una comisión de cuatro senadores. Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán calcularse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Es importante destacar que el juicio político no procede por la expresión de las ideas, y si se llegará a demostrar la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será perseguido y sancionado en los términos de la legislación penal, tal y como se establece en el artículo 111 de la Constitución.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables, esto quiere decir que ningún órgano de autoridad puede reemplazar a las dos Cámaras para un posterior conocimiento, por lo que hace a la apreciación de los hechos y a la decisión que aquéllas determinen.

Finalmente el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

2.3.4.2. Causales de procedencia del Juicio Político

De conformidad con el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es procedente el juicio político contra los servidores públicos que se mencionan en el artículo 110 de la Constitución por los actos u omisiones que causen perjuicio en los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por las siguientes causas:

1. El ataque a las instituciones democráticas. Es todo acto de desprestigio hacia las instituciones del Estado.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal. Es cualquier acto de subversión que perturbe al Estado mexicano.
3. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales. Todo acto u omisión que trasgredan los derechos humanos de los particulares a los que rinden su servicio público.
4. El ataque a la libertad de sufragio. Es evitar por cualquier medio que se lleven a cabo elecciones libres y democráticas.
5. La usurpación de atribuciones. Es la simulación de la titularidad de un despacho que no le corresponde.
6. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la

sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones. Es actuar a título personal y en contra de lo que marca la ley.

7. Las omisiones de carácter grave.
8. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. Es utilizar los fondos económicos para su beneficio personal (enriquecimiento ilícito), en perjuicio de la sociedad.

Por último el Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones, cuando aquellos tengan carácter delictuoso, se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

2.3.4.3. Declaración de procedencia

El procedimiento de declaración de procedencia es regulado por la Constitución, en sus artículos 74, fracción V, 108 y 111. Además su regulación se establece en los artículos 25 al 29, en relación con el 30 al 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este procedimiento se refiere a la facultad que tiene la Cámara de Diputados para resolver y conocer sobre la acusación que realice cualquier ciudadano o a requerimiento del Ministerio Público, mediante la presentación de denuncia o querellas y elementos de prueba en contra de servidores públicos sujetos de responsabilidad penal.

En la declaración de procedencia, la Cámara de Diputados no prejuzga los fundamentos de la imputación, sino que autoriza que se siga o no el proceso penal. Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la administración pública federal.

Funcionarios públicos sujetos a juicio político			
Funcionarios del Poder Ejecutivo Federal	Miembros del Poder Legislativo Federal y Representantes Electos del DF	Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del DF	Funcionarios de las Entidades Federativas
Secretarios de Despacho	Senadores	Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Los Gobernadores de los Estados
Fiscal General de la República,	Diputados Federales	Consejeros de la Judicatura Federal	Diputados Locales
Los integrantes de los órganos constitucionales autónomos	Diputados a la Asamblea del Distrito Federal	Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito,	Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales,
Los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados	Jefe de Gobierno del Distrito Federal,	Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal	Consejos de las Judicaturas Locales
Empresas de participación estatal mayoritaria		Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal,	Miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía
Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas		Magistrados del Tribunal Electoral	Procurador General de Justicia del Distrito Federal
Consejero Presidente			
Consejeros electorales			
Secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electora			
Fideicomisos públicos			

Cuadro 4. Fuente: Elaborado con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Sujetos de responsabilidad:

1. Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.
2. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
4. Los consejeros de la Judicatura Federal.
5. Los Secretarios de Despacho.
6. Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
7. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
8. El Fiscal General de la República.
9. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
10. El consejero Presidente.
11. Los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

2.3.4.4. Procedimiento del Juicio Político

Cualquier ciudadano podrá presentar por escrito la denuncia correspondiente contra un funcionario público ante la Cámara de Diputados, la denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia. La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, Una vez ratificado el escrito, la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo turnará a las Comisiones que corresponda, para la tramitación correspondiente.

La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7 de la Ley en la materia, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado.

La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución que corresponda y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara, la cual practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta del servidor.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación. La Sección Instructora abrirá un período de pruebas dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el

servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias, plazo que se puede ampliar a criterio de la Sección Instructora.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y el mismo término al servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes. Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento, determinando la conclusión o la continuación del mismo. Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes. La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, dentro del plazo de sesenta días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

Una vez concluido el término anterior, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas y se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora, si la Cámara procese acusar al servidor público se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, asimismo se les dará al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento. Transcurrido el plazo con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, proponiendo la sanción que corresponda al servidor público.

Una vez recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a

la entrega de dichas conclusiones. A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda, ya sea destituyendo al funcionario al cual le separará de la función, empleo, cargo o comisión que ejercía en el servicio público; o inhabilitándolo por lo que no podrá desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, desde un año hasta veinte años.

Capítulo 3: Mecanismos alternativos contra sus actos u omisiones en la toma de decisiones

3.1. Mecanismos de protección contra actos u omisiones de los funcionarios públicos

En el caso de la rendición de cuentas con respecto a la protección de los derechos humanos, se ha logrado un avance significativo, debido a que si las autoridades y los servidores públicos violan derechos humanos por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional, estos serán responsables penal y administrativamente. Además se le solicitará a la autoridad a que rindan informes sobre su actuación y tienen que acatar las recomendaciones señaladas (antídoto contra la impunidad).

Por ello, para garantizar la protección de las garantías (políticas, derechos humanos), mismas que son necesarias para el desarrollo democrático de cualquier nación, así como los mecanismos jurídicos para la defensa de las mismas, es necesario contar con mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para garantizar la protección de los derechos humanos, ya que el único ente que los viola es el propio Estado, a través de sus funcionarios. El problema no es que existan las instituciones que las protejan sino evitar que el Estado trasgreda los derechos. Por consiguiente, donde quedaría el contrato social por el cual se creó al Estado, para defendernos de nosotros mismos y darnos la seguridad, si es el propio Estado el que no la brinda y constantemente viola derechos que debería proteger de tal manera se puede optar por los siguientes mecanismos de protección de contra actos u omisiones de las autoridades públicas.

3.1.1. Mecanismos políticos de protección

Las leyes son diferentes según los países, las costumbres, la religión de los habitantes, el grado de desarrollo económico, etc., y por ello demuestra su interés por la diversidad de fenómenos políticos en relación con los diferentes medios.

La ciencia política tiene por objeto el estudio de los hechos, de los fenómenos políticos en sí mismos, mientras que el Derecho Constitucional le corresponde el encuadramiento jurídico de estos fenómenos. Dicho de otra forma, la Ciencia Política es una ciencia descriptiva, mientras que el Derecho Constitucional es una ciencia normativa. Sin embargo por distintas que sean, estas dos disciplinas conservan numerosas afinidades.

Esta idea de protección a ciertos derechos por parte del Estado constitucional a la ciudadanía no surge de la nada, tiene como precedente histórico la revolución francesa. La cual reconoce la existencia inherente al hombre de ciertos derechos ciudadanos, los cuales plasma en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que instruyó la democracia como forma de gobierno, bajo la premisa de que el origen del poder público radica en el pueblo, depositario de la soberanía. Esta declaración también considera al individuo como el objeto único de protección del Estado, a tal grado que no contempló la existencia de entidades entre aquel y los gobernados (Burgoa, 2002: 92, 96).

La definición legal y escrita de los derechos del hombre fue adoptada por muchos países de occidente, entre ellos México; la posición individualista y liberal que adoptó este país en varias de sus constituciones, sobre todo la de 1857, se originó en aquella Declaración. (Burgoa, 2002: 97).

La primera Constitución del México independiente (1824) no incluyó una declaración de derechos humanos, dejando esa cuestión a las Constituciones locales. En cambio, las leyes supremas de 1836, 1843 y 1857 presentaron amplios catálogos de garantías individuales (Carpizo, 1999: 482). Con la Constitución mexicana de 1917 inició la etapa actual de la evolución de los derechos humanos, que compartieron lugar con las garantías sociales. En el Título Primero, Capítulo I de nuestra carta magna vienen estipulados “Los Derechos Humanos y sus Garantías”, antes llamados Garantías Individuales, los cuales conforman 29 derechos inherentes a toda persona dentro del territorio nacional, las cuales se pueden clasificar en tres grupos principales o derechos fundamentales de: libertad, igualdad y seguridad jurídica.

Los derechos fundamentales de libertad son aquellas que a pesar de informar a la persona sobre sus derechos que le son conferidos en la Constitución, para que pueda actuar sin dificultades dentro de la sociedad, imponen limitantes a la actividad que el Estado realice, a fin de limitar o anular los derechos naturales del hombre como son a la prohibición de la esclavitud y las libertades de autodeterminación de los pueblos indígenas, la libertad a la educación, la libertad de procreación, la libertad de trabajo y la nulidad de pactos contra la dignidad humana, la libertad de pensamiento y expresión, la libertad de imprenta, la libertad de asociación y reunión con fines políticos, la libertad de tránsito, la libertad de intimidad, la libertad de conciencia y de culto.

Los derechos de igualdad pretenden salvaguardar la condición de igualdad de todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional con respecto a las leyes y ante las autoridades, es decir, se dejan a un lado cualquier tipo de consideraciones por cuestiones de raza, sexo o condición social, con excepción de la jurisdicción de los tribunales militares, la cual no podrá hacerse extensiva a las personas que no pertenezcan al ejército, es decir, cuando un civil cometa o se encuentre implicado en un delito del fuero militar, no será juzgado por las leyes militares sino por tribunales civiles.

Finalmente los derechos fundamentales de seguridad jurídica, los cuales son derechos públicos subjetivos, que pueden enfrentar a los órganos estatales para exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos marcados por la ley, previos a la emisión de actos de autoridad que pudieran afectar la esfera jurídica de las personas, para que estos no caigan en estado de indefensión o de incertidumbre jurídica, lo que permite la continuidad de los derechos de igualdad y libertad para todos los sujetos. Estas garantías están otorgadas por los artículos 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Política de México. Y estas garantías de seguridad jurídica de pueden desprender las siguientes garantías y derechos:

- Derecho de petición
- Derecho a la irretroactividad de la ley
- Derecho de debido proceso legal
- Garantía de legalidad
- Garantía de seguridad jurídica en materia de detención (en el que se funde y motive la causa legal para cometer un acto de molestia contra un particular)
- Garantía de seguridad jurídica para los procesados en materia penal
- Derecho de acceso a la justicia
- Derechos de las víctimas u ofendidos
- Garantía de seguridad jurídica en los juicios penales
- Derecho a la reparación del daño
- Derecho a la vida

- Derecho a no absolver de la instancia (dejar abierto el proceso penal sin dictar sentencia).

Estas garantías de seguridad jurídica son las de mayor relevancia, ya que están permiten proteger a la ciudadanía contra cualquier abuso de autoridad por parte de autoridades o el mismo Estado.

En conclusión, podemos afirmar que la Constitución mexicana ha contemplado los mecanismos políticos de protección a los derechos humanos, tanto de forma individual como colectiva, derechos fundamentales de primer nivel que son a aquellos básicos para el desarrollo humano, como aquellos de segundo nivel que plantean la forma de proteger los primeros contra actos de autoridad o del mismo Estado.

3.1.2. Mecanismos jurisdiccionales de protección

Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Carta Magna, ofrece mayores garantías de protección constitucional contra actos de autoridad (servidores públicos). Esta ley incluye la posibilidad de promover juicios contra actos u omisiones de la autoridad y de particulares en caso de violación a los derechos consagrados tanto en la Constitución Política como en los tratados internacionales suscritos por México. Además, establece que cualquier ciudadano podrá interponer un recurso tan solo con acreditar un interés legítimo y no exclusivamente un interés jurídico, como lo establecía la anterior ley abrogada.

Asimismo, la Ley de Amparo incluye que los juicios de amparo procederán contra actos de autoridad, mas no así en el caso de las controversias de carácter electoral, debido a que esta materia le corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se amplía la esfera de protección de los derechos, se eleva la eficacia de la justicia mexicana y se fortalece al Poder Judicial de la Federación.

Dentro del contenido de la ley de amparo, pueden identificarse 3 ejes principales a saber:

Primero. Se extiende la esfera de salvaguardia de los derechos.

- Los Derechos Humanos previstos en los tratados internacionales serán objeto de protección directa.
- Se confiere de efectos generales a las sentencias de inconstitucionalidad de una norma general por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se establezca jurisprudencia por reiteración de sentencias, por lo cual se determinará la

inconstitucionalidad de una norma general, con los que se protegen los derechos de todas las personas, aun cuando no hayan interpuesto el juicio (dejando atrás aquella premisa de que el amparo solamente protege a quien lo interponga).

- Se confiere la calidad de parte agraviada a quien tenga un interés legítimo y ya no precisamente un interés jurídico.
- A partir de un análisis más preciso, no se otorgaran suspensiones del acto reclamado que cause más perjuicios sociales que beneficios al quejoso.

Segundo. Se eleva la eficacia de la justicia mexicana.

- La sentencia que cualquier amparo para efectos, señalará con precisión los términos en que deba cumplirse.
- Las promociones de juicio de amparo podrán ser realizadas a través de medios electrónicos (internet), mediante el uso de la firma electrónica.

Tercero. Se fortalece al Poder Judicial de la Federación, sobre todo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Se crean los plenos a fin de que las contradicciones de tesis al interior de un mismo circuito, sean por medio de los plenos.
- Para asegurar el cumplimiento de las sentencias de Amparo, se fortifica el esquema de sanciones.
- Por último la SCJN podrá separar de su cargo y consignar ante el Juez de Distrito, a la autoridad responsable como a su superior jerárquico cuando incumplan una sentencia de amparo.

Pero solamente se llega al juicio de garantías (juicio de amparo), cuando la persona sufre un agravio que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen sus derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de las autoridades, pero solamente el amparo se tramita por dos vías: directa o indirecta.

El juicio de amparo directo procede:

- Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o se cometa durante el procedimiento, y éstas violaciones afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

- Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

El amparo indirecto resulta contra:

- Normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso. Y tales normas generales son entre otras: (los tratados internacionales signados por el Estado mexicano; leyes federales; las Constituciones de los Estados y de la Ciudad de México; las leyes de los Estados y de la Ciudad de México; los reglamentos federales; los reglamentos locales y los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general.
- Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.
- Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.
- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.
- Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación.
- Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas.
- Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.
- Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.
- Contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Lo importante del juicio de amparo directo o indirecto es que se solicita por parte del quejoso, generándose una suspensión del acto reclamado que causa perjuicio en la esfera jurídica del mismo, suspensión que se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

Del tal manera, el juicio de amparo es un mecanismo eficaz de rendición de cuentas, debido a que cualquier acto u omisión que trasgreda la esfera jurídica de los ciudadanos, forzosamente la autoridad responsable tendrá que presentar un informe justificado a la autoridad de amparo correspondiente a efecto de fundar y motivar su actuación, si la autoridad requerida no incumple con ningún mandato su actuación el juicio se sobreseerá y si existen violaciones a la ley, la Justicia de la Unión amparará y protegerá al quejoso.

3.1.3. Mecanismos no jurisdiccionales de protección social

Existe otro mecanismo alternativo para la protección de los derechos humanos y es por medio de estrategias de exigibilidad política por medio de instituciones reconocidas por el Estado, como es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con reconocimiento en la propia Constitución, que es la encargada de recibir todas y cada una de las quejas presentadas por los ciudadanos en contra de actos u omisiones por parte de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen los derechos humanos.

Desde sus inicios en el año de 1990, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha construido una amplia red de cooperación y colaboración con:

1. Organismos internacionales, instituciones nacionales de promoción y defensa de los derechos humanos, como son:
 - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
 - Federación Iberoamericana del Ombudsman
 - Organización de las Naciones Unidas
 - Organización de los Estados Americanos
 - Centro de Información de Naciones Unidas
 - Derechos Human Rights
 - Amnistía Internacional
 - Human Rights Watch

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
 - Derechos Humanos en América Latina
 - Centro de Derechos Humanos de Nuremberg
2. Oficinas de Ombudsman en el mundo, así como con organizaciones no gubernamentales internacionales en la materia.
 3. Organismos Nacionales como son:
 - Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 - Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos.

Mediante esta cooperación con los sistemas universal y regional de derechos humanos, se intensifica una relación de trabajo entre organismos y, de tal forma que se aborden los temas de interés en estos rubros y se propongan e impulsen nuevos temas de actualidad. Se analizan las políticas, estudios más actuales que en materia de derechos humanos genera y propone la comunidad internacional, así como una participación más activa en la aportación y enriquecimiento de resoluciones o documentos sobre derechos específicos o de grupos en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, además de la presentación de informes ante los comités y órganos de supervisión creados en virtud de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

Una vez recibida una denuncia por posibles violaciones a los derechos humanos, la queja una vez recibida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se le da trámite ante la propia institución y de inmediato se le turna a la Visitaduría General para calificación, que puede ser: presunta violación a Derechos Humanos; no competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja; y no competencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica.

En caso de que la queja ha sido calificada como violatoria de derechos humanos, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto. Posteriormente si se demuestra que existe una violación a derechos humanos, la CNDH

manda una recomendación pública a la autoridad que violó las garantías con el objeto de que esta última cumpla con las recomendaciones que le presenten y en caso de no cumplirlas se deberá fundar y motivar su negativa de manera pública.

Cuando una queja no se refiera a violaciones como el derecho a la vida, a la integridad física o psíquica, es decir, no corresponda a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

En caso de comprobarse violaciones a los derechos humanos por partes de los funcionarios públicos, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Para el caso de que no existan violaciones a los derechos humanos se dictará un acuerdo de no responsabilidad.

En caso de que las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, el servidor deberá fundar, motivar y publicar su negativa, compareciendo ante la Cámara de Senadores a efecto de justificar su actuación. La Comisión Nacional consultará al órgano legislativo antes referido, si la fundamentación y motivación de la autoridad son suficientes y justificadas, la Comisión Nacional dará por terminada la queja interpuesta; pero en el caso de que no sean suficientes las justificaciones se le notificará a la autoridad para que en un plazo de quince días informen si persisten o no, en la posición de no aceptar o no cumplir la recomendación. Si persiste la negativa, la Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables, en contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

Capítulo 4: La transparencia en el contexto mexicano

4.1. La transparencia como concepto

En las democracias modernas se debe garantizar las reglas claras para el ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos, por eso es indispensable tratar de mantener lo más claro posible los conceptos sobre los que se basan los gobiernos que rinden cuentas y transparentan sus acciones.

La transparencia entendida como divulgadora de información de las instituciones públicas para su posterior escrutinio, ha sido un tema relevante con diversos autores de las ciencias sociales. Sin embargo, no existe una definición que contenga la totalidad de sus significados, se tiene que entender que, si bien existen estudios pertinentes y literatura diversa que abordan el concepto de transparencia, que está todavía a un nivel de abstracción, se encuentra todavía en formación por lo que se busca una definición que haga el término más accesible, conmensurable y al igual que la mayoría de los conceptos en las ciencias sociales, resulta complicado otorgarle un sentido único, puesto que su interpretación en el mundo occidental es variada.

La idea de transparencia la podemos encontrar en filósofos como Platón, Aristóteles, Tácito y Kant, toda vez que se refiere, en sus inicios, a teorías de justicia y el poder político, como un elemento integrante del Estado y de las democracias contemporáneas, esto es, el surgimiento de las ideas sobre transparencia, aunque no con ese término, aparecen en las primeras etapas de las sociedades y sus progresos.

A pesar de los diversos enfoques utilizados para estudiarla, una importante característica de la transparencia es su estrecha relación con la rendición de cuentas, como resultado de su labor complementaria. En este sentido, la rendición de cuentas es una traducción resultante del vocablo inglés *accountability* que aplicada a los asuntos públicos, se entiende como un sistema que estimula, por una parte, que el funcionario presente públicamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dote a la ciudadanía con mecanismos para evaluar el desempeño del servidor público. De esta manera la transparencia es una forma que abre la información de las instituciones de gobierno al

escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno.

Así la transparencia puede definirse como una precondition para el ejercicio de la rendición de cuentas. Está relacionada con la disponibilidad de acceso a la información gubernamental, la cual debe ser clara y confiable, de acuerdo con las normas constitucionales y legales, para facilitar la observación y el conocimiento público sobre el diseño, la ejecución y los resultados de las políticas públicas.

De tal forma el principio de transparencia está vinculado con la administración, de cómo se pone de relieve en las disposiciones nacionales y supranacionales de los países democráticos. La inclusión del concepto de transparencia en el derecho deviene del principio de publicidad del Estado (IFAI, 2005:63).

Es por eso que la rendición de cuentas se ha vuelto un factor central de las democracias representativas contemporáneas, ya que como habíamos mencionado se vuelve un instrumento para controlar el abuso de poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía. De este modo la transparencia es una garantía para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública.

4.2. El principio de publicidad

Este principio, establece como regla general, que toda información, archivos o documentos, independiente de la modalidad en que ésta exista; sea escrita, audios, visual, y/o electrónica, que posean las instituciones integrantes del Estado encargados del servicio público, tiene el carácter de información pública, sin que ello implique que su acceso sea limitado y condicionado.

Cabe apuntar que el concepto de “publicidad” no se refiere aquí a la promoción de bienes o servicios a través de los medios de información, sino al hecho de hacer públicos un conjunto de datos sobre las distintas entidades públicas, que permitan a las personas saber dónde buscar con mayor precisión aquella información que es de su interés.¹¹

Efectivamente, este principio se instituye con la idea de transparentar la gestión pública y exigir la rendición de cuentas a los gobernantes, a efecto de acabar con las

¹¹ (Villanueva, 2003; citado por Martínez, 2009: 43).

prácticas corruptas y negligentes de las instituciones de Estado, con el fin de instituir verdaderos servidores públicos que sean capaces y eficientes en su labor de servicio, transparentando y legitimando sus actos de gobernar.

No obstante el principio de “máxima publicidad”¹², debe funcionar con prácticas de supervisión, donde se vigile la esfera pública y así evitar actos de corrupción, es por ello que la rendición de cuentas se hace efectiva cuando los servidores públicos que se sujetan a las disposiciones legales vigentes, como es el caso de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en lo relacionado al gasto público, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.

En ese orden de ideas, la transparencia responde a un perfil de sociedad, en la cual la participación de los ciudadanos tiende a ser real; un diseño donde los ciudadanos vigilan y controlan el ejercicio del poder de manera continúa. A este aspecto, la formación y la puesta en marcha de la transparencia en la administración pública tiene algunas décadas de existencia en los países latinoamericanos y las consecuencias de este rezago son dos: la corrupción pública y la arbitrariedad gubernamental (Emmerich, 2004:69). En el caso de México, su formalización y desarrollo es un tema no muy lejano, no es sino hasta el año 2002, como consecuencia de la entrada en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹³, que los programas y estudios en esta materia inician. Desde los debates del constituyente de 1917 aparece la expresión de rendir cuentas, pero solo de una manera limitada, en la década de 1917 a 1927 se dieron según el registro de la cámara de diputados 23 menciones en los diferentes debates. En la década de 1947 a 1957 hubo un incremento en los debates sobre la rendición de cuentas el cual se elevó a 39.

Es hasta fines del siglo donde el reconocimiento de las realidades de la corrupción y la impunidad en el sistema político mexicano, el tema de la rendición de cuentas toma una mayor importancia en su debate y aplicación de mecanismos para atenuarlos, dándose un incremento, llegando a 84 las menciones en los debates parlamentarios (Diario de debates 1917-1997).

¹² La obligación de transparentar y rendir cuentas las tienen todos los entes que ejercen recursos públicos, el Estado debe garantizar el derecho a la información y la cual en México la tenemos consagrada en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ Esta ley fue abrogada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016.

Posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo en el gobierno de Ernesto Zedillo se dedicó un apartado de líneas de acción en el cual por un reclamo social era indispensable una lucha contra las causas y efectos de la corrupción e impunidad; en el plan se prevé una forma clara de rendición de cuentas que asegure el ejercicio de una responsabilidad pública, y que quienes transgredan las normas del desempeño del servicio público sean sancionados conforme a la ley. En el gobierno de Vicente Fox se le dio seguimiento en su Plan Nacional de Desarrollo, se centraron en combate a la corrupción e impunidad así como la de la transparencia gubernamental (Ugalde, 2002: 51-52).

Los puntos de vista sobre el tema transparencia en México y en diversas democracias son diversos. La mayoría de los estudios sobre transparencia analizados desde el enfoque de la administración pública coinciden en señalar que es la corrupción, la causa principal por la que no se ha llevado a cabo una real transformación del aparato burocrático y sus instituciones, por lo que se han ido estableciendo mecanismos democráticos que beneficien tanto al Estado como a la sociedad civil. El fenómeno de la corrupción, es amplio, complejo. Por ello Norberto Bobbio dice que “Esta manera de plantear el problema deriva que la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlas, sino también porque la publicidades en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito” (Rodríguez J, 2008:40).

4.3. Limitaciones al principio de publicidad

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es el marco jurídico que reglamenta y garantiza el derecho de acceso a la información pública y para ello, parte de dos principios: universalidad y publicidad. El principio de universalidad se refiere a que la ley protege el derecho de toda persona, no únicamente del ciudadano, es decir, la ley protege a cualquier persona independientemente de su edad, sexo o condición social. Y el principio de publicidad, señala la obligación de todos los servidores públicos de generar información sobre su gestión y documentar toda acción gubernamental, es decir, a rendir cuentas. Al respecto existen solo dos excepciones al segundo principio: la información reservada y la confidencial.

La primera excepción es aquella información sujeta a alguna de las excepciones previstas en el artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como son las siguientes:

- I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable.
- II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales.
- III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional.
- IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.
- V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.
- VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones.
- VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos.
- VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los Servidores Públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.
- IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa.
- X. Afecte los derechos del debido proceso.
- XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado.
- XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público.

- XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley General y esta Ley y no las contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

La segunda excepción se refiere a la información confidencial, definidos en el artículo 113 de la citada ley, como son los siguientes:

- I. La que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable.
- II. Los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.
- III. Aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

En México el derecho de acceso a la información es una garantía tanto social como individual, la información tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así lo establece el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente Jurisprudencia:

Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública

gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio

El artículo 6 constitucional, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado"¹⁵. Este derecho fundamental se encuentra estrechamente vinculado con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que este más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen actitudes y conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, se imposibilita a la sociedad la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha insistido en el tema de los límites, ya que el derecho a la información no es, un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social o colectiva. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente:

La clasificación de la información como reservada corresponde al desarrollo del límite previsto en el artículo 6o. constitucional referente a la protección del interés público, mientras que la categoría de información confidencial responde a la necesidad de proteger la vida privada de las personas y sus datos personales. Desde esta perspectiva, resulta necesario entender que la relación entre el derecho a la información y sus límites, en cuanto se fundamentan en otros bienes constitucionalmente tutelados, no se da en términos absolutos de todo o nada, sino que su interacción es de carácter ponderativo, en la medida en que la natural tensión que pueda existir entre ellos, requiere en su aplicación un equilibrio necesario entre el ejercicio efectivo del derecho a la información y la indebida afectación de otro tipo de bienes y valores constitucionales que están instituidos también en beneficio de las personas. Es por ello que si se reconoce que ningún derecho humano tiene el carácter de absoluto, entonces debe igualmente reconocerse que ninguno de sus límites puede plantearse en dichos términos, por lo que la relación entre ambos extremos debe plantearse en los mismos términos de equilibrio.¹⁶

¹⁴ El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número 54/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a 12 de mayo de 2008.

¹⁵ Primer párrafo del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ Esta tesis se publicó el viernes 17 de enero de 2020 en el Semanario Judicial de la Federación.

Así el Estado asume la obligación de verificar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que la ciudadanía pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en el arte, la literatura, en las ciencias y en la política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión.

Pero esa opinión tiene límites, de cuya trasgresión derivan consecuencias jurídicas. Tales límites son que la opinión no debe atacar la moral, esto es, las ideas que se exterioricen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar los derechos de tercero, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. Así el Estado debe abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

Capítulo 5: Gobierno Abierto

5.1. Ideas sobre Gobierno Abierto

Diversas nociones establecen que el gobierno abierto (open government) engloba varios elementos como son la participación ciudadana en la creación de políticas públicas, transparencia, la introducción de tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública y la lucha contra la corrupción.

En estos tiempos actuales los avances tecnológicos han logrado una comunicación más rápida entre los ciudadanos como es el caso de las redes sociales, pero esos mismos avances lograron una interacción de doble vía entre el gobierno y la ciudadanía (Oszlak, 2013: 6), abriendo canales de diálogo e interacción entre ambos actores, con el fin de adoptar prácticas como la transparencia, el acceso a la información gubernamental, y de tal manera la ciudadanía y el gobierno colaboren en la gestión gubernamental.

Hablar de gobierno abierto significa debatir acerca del acceso y libertad de información, la protección de datos, la modificación de leyes sobre el acceso de información confidencial y la necesidad de poder obtener información sobre las actividades del gobierno (Ramírez, 2011 citado en Hofmann, 2012: 122). El gobierno abierto se da como una nueva forma de gobernar implementando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a su favor, transformando el sistema tradicional, dado que los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de la ciudadanía en sus plataformas digitales se hacen en tiempo real, facilitando el acceso ciudadano a los servicios públicos, acelerando los trámites y tiempos de decisión, además de mejorar la calidad de los servicios y el uso potencial de los mecanismos de rendición de cuentas (Hofmann, 2015: 42-43).

De tal manera el gobierno abierto se puede percibir como aquel caracterizado por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de sus ciudadanos a sus servicios e información, y la receptividad del gobierno a nuevas ideas, demandas y necesidades de la sociedad en general.

5.1.1. Características del gobierno abierto

El gobierno abierto toma como ejes tres pilares para su constitución: la transparencia informativa, la participación y la colaboración ciudadana.

1. La transparencia informativa. Esta es la base de un gobierno abierto, sin información posible para los ciudadanos no es posible la deliberación ni la participación solida (Christmas, 2011 citado en Hofmann, 2012: 125). Por lo tanto, los gobiernos deberán facilitar en todo momento la información a los ciudadanos sobre su administración, sus tareas y su gestión, a fin de que estos últimos puedan utilizarla.

Por su parte, Rachel Silcock (Hofmann, 2012: 128), plantea seis fases de desarrollo del gobierno, atendiendo a la transparencia informativa:

- La primera corresponde con la publicación y difusión de la información.
 - En la segunda fase, los gobiernos pasan a ofrecer en sus sitios web la posibilidad de transacciones de información y datos entre la institución y los ciudadanos.
 - En la tercera fase, el gobierno evoluciona hacia el uso de una “ventanilla única”, que permite a los ciudadanos utilizar una sola puerta de entrada para enviar y recibir información de toda la administración.
 - En la cuarta fase, los gobiernos ponen más herramientas al alcance de los ciudadanos, permitiéndoles personalizar sus portales con las características deseadas.
 - La quinta fase alude a la agrupación de servicios comunes a través de un modelo de portal gubernamental de usos múltiples, en la que la percepción de los departamentos individuales desaparecerá y el público verá al gobierno como una entidad con la que participará en una serie de transacciones.
 - Finalmente, en la última fase de transferencia, la tecnología se integra para cerrar la brecha entre el *front* y el *back office* de las administraciones gubernamentales, alcanzando así la plena transferencia informativa.
2. La participación y la colaboración. La participación ciudadana en la gestión pública es el otro elemento del gobierno abierto, así la participación ciudadana se da a través de la comunicación en dos direcciones: desde el gobierno a los ciudadanos y estos al primero. Así mismo la colaboración que se da en el gobierno abierto, se da activamente entre los diferentes niveles gubernamentales y administrativos, aumentando la eficacia y comunicación entre ellos.

Además de las características mencionadas, los gobiernos abiertos deberán emplear una información comprensiva para el ciudadano común y estar elaborada de forma

inclusiva, moderando el uso de tecnicismos y lenguaje legal. Introduciendo procedimientos que permiten al ciudadano comunicar sus preocupaciones e influir realmente en la agenda política, con el fin de supervisar el rendimiento de los gobiernos mediante la rendición de cuentas, incluyendo códigos de conducta, registros de interés, comités de evaluación y mecanismos de regulación y supervisión (Hofmann, 2012: 131).

5.2. Modelos de Gobierno Abierto

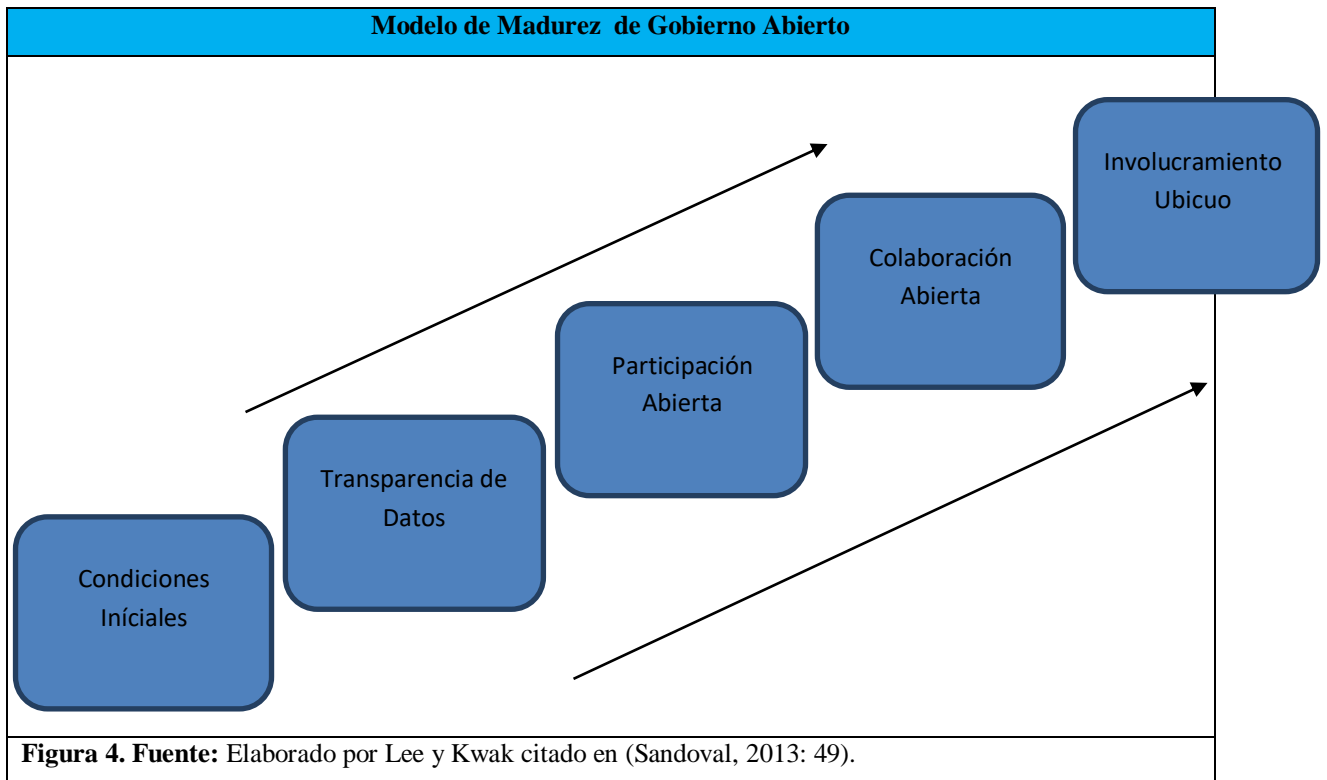
Desde el año 2011 varios académicos se han hecho a la tarea de proponer varios modelos de gobierno abierto para entender de manera más científica y sistemática su formación.

Dando como resultado los siguientes modelos:

1. Modelo por etapas: es el que proponen Kalampokis, Tambouris y Tarabanis (Sandoval, 2013: 46), está enfocado más en la apertura de datos, el modelo propone cuatro etapas:
 - Agregación de datos gubernamentales
 - Integrar datos gubernamentales
 - Integrar datos gubernamentales con datos no gubernamentales
 - Integrar datos gubernamentales, no gubernamentales y datos sociales

Este modelo parte de organizar todo el conjunto de datos que sean de carácter público (datos públicos y privados), alrededor de una misma base de datos o interface que permita una interpretación, recolección, sistematización, y de tal manera pueda ser consultado por todos los ciudadanos.

2. Modelo de la teoría dinámica. Este modelo propuesto por Scholl y Luna Reyes (Sandoval, 2013: 47), es un modelo que analiza el balance de influencias y retroalimentaciones entre los mayores actores (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los ciudadanos), la relación y cooperación entre ellos, cuales son los efectos del gobierno abierto, la transparencia, colaboración e iniciativas de participación ciudadana.
3. Modelos de madurez. Este modelo de Lee y Kwak Reyes (Sandoval, 2013: 48), intenta explicar la implementación del gobierno transparente, el autor parte de la idea que entre mayor sea el grado de involucramiento de los ciudadanos, mayor será el valor público que pueda tener el gobierno respecto a su modelo. Por lo que a través de estas cinco etapas lo desarrollaran:



- En la primera etapa proponen que exista un catálogo de datos aunque no exista una forma de medición.
 - La segunda etapa de madurez, si propone identificar los datos de alto impacto y publicarlos.
 - La tercera etapa propone impulsar una retroalimentación pública de los datos, mantener una conversación con los ciudadanos usando las redes sociales con el efecto de promover el voto.
 - Para la cuarta etapa, se busca crear la colaboración entre las distintas dependencias del gobierno, una colaboración interna en primer lugar y una colaboración que permita co-crear valor con los ciudadanos al abrir una colaboración del público en general.
 - La quinta etapa se enfoca en promover un involucramiento de los ciudadanos en cualquier lugar en cualquier momento, donde esté la información a su disposición.
4. Modelo de las dos puertas. El modelo de las dos puertas de Tim O'Reilly, propone que el gobierno abierto debe ser entendido como un sistema de plataforma (Sandoval, 2013: 50), donde sus entradas son los datos, registros, información que recibe el gobierno y de los ciudadanos que interactúan con el sistema. Como señala Tim O'Reilly: "la caja negra (la burocracia) transforma los datos y genera como salidas, outputs, reportes, informes, fichas, registros, que se vuelven de nuevo

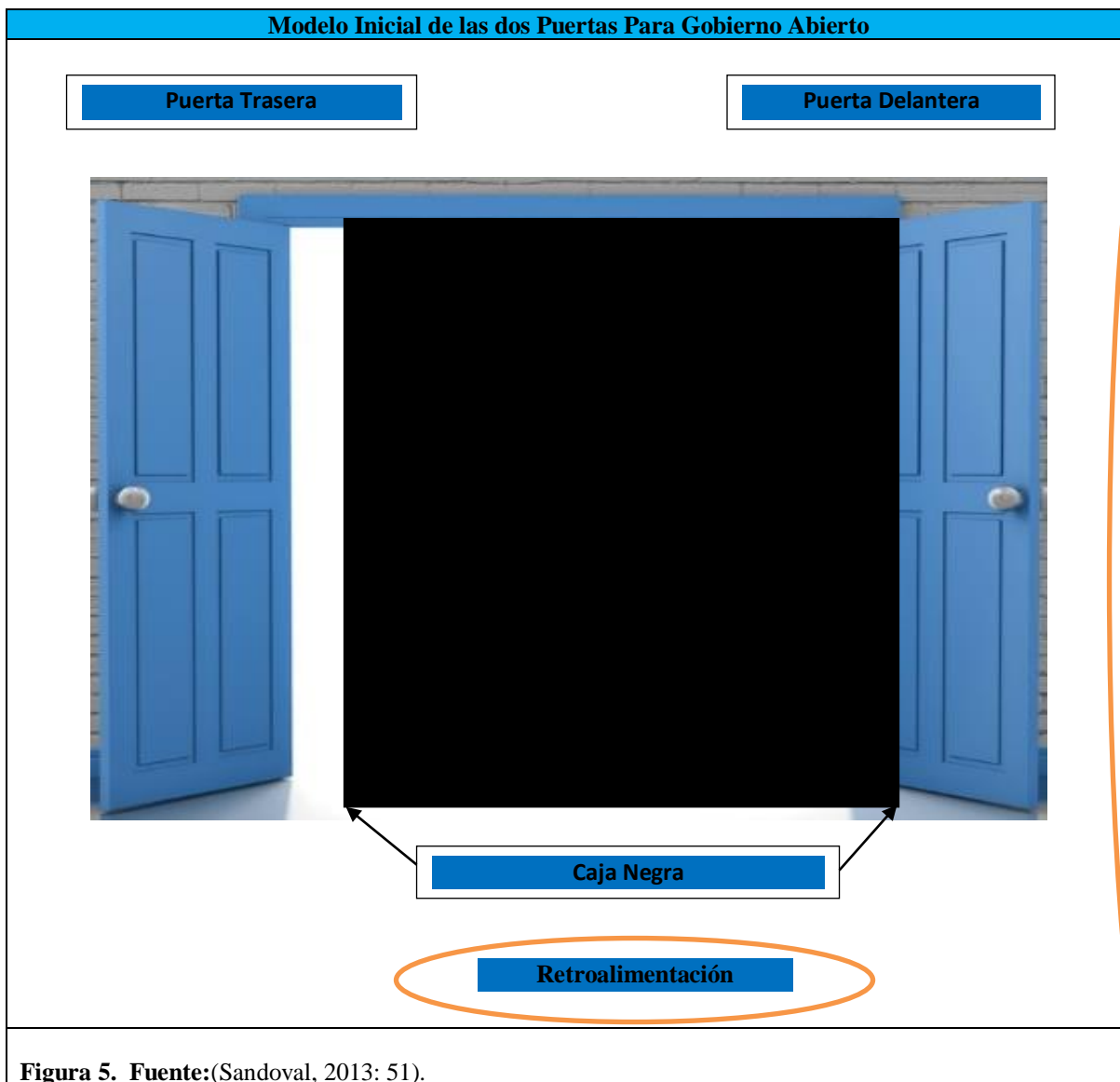
información al regresar al sistema mediante la retroalimentación del mismo. El medio ambiente en el que ocurre este sistema de gobierno abierto es un sistema político”

Componentes Centrales del Modelo de las dos Puertas		
Componente	Puerta Trasera	Puerta Frontal
Idea central	El gobierno controla los flujos de información	El gobierno y los ciudadanos controlan los flujos de información
Sentido de propiedad	El gobierno es propietario de la información que genera	La información gubernamental es un bien público. Ciudadanos y funcionarios son copropietarios de la información
Dirección	Transparentar el gobierno	Apertura gubernamental

Cuadro 5. Fuente:(Sandoval, 2013: 52).

El objetivo central del gobierno abierto es abrir la información, liberar los datos dentro del sistema y dentro del flujo de información al interior del sistema e incluso de la caja negra.

De tal forma, la administración pública ha fungido como un guardián de la información, ya que decide qué información puede salir o entrar al sistema. La función de las puertas es doble, permite el acceso de la ciudadanía hacia la información que esté en el interior, como proporcionar cualquier información que ayude a la toma decisiones.



Para Sandoval hay un criterio que señala que: “en el centro de las dos puertas todavía existe un elemento adicional; la caja negra. Este componente es el que procesa la información, donde se encuentran la mayoría de los criterios de decisión que permanecen ocultos y donde se definen las categorías, clasificaciones y respuestas definitivas que pueden salir por ambas puertas para decidir un curso de acción, una ley o una acción política”(Sandoval, 2013: 55).

Comparativo De Funciones Del Modelo De Las Dos Puertas		
	Perspectiva Puerta Trasera	Perspectiva Puerta Delantera
Elementos	<ul style="list-style-type: none"> • Crea nuevos canales de información • Reduce la corrupción publicando algunas leyes y reglamentos • Monitorea las actividades del gobierno y las publica 	<ul style="list-style-type: none"> • Interactúa con los ciudadanos entendiendo sus intereses y resolviendo sus necesidades de información • Reduce la división digital entre los ciudadanos y promueve la transparencia gubernamental • Publica los procesos de toma de decisión gubernamental • Mejora las bases de datos públicas para hacer los datos reutilizables y dinámicos • Promueve la interacción de los ciudadanos con los servidores públicos al interior de los procesos de toma de decisión para coproducir datos e información • Los servidores públicos son fácilmente localizables por cualquier medio de comunicación • Las opiniones públicas son fácilmente medibles • Los ciudadanos pueden seguir el progreso y desempeño en tiempo real de los programas públicos • Los ciudadanos son capaces de criticar y enriquecer la rendición de cuentas de los funcionarios y del gasto público

Cuadro 6. Fuente: (Sandoval, 2013: 55)

La puerta trasera: el concepto de la puerta trasera se explica bajo la premisa de que existe menos confianza en la ciudadanía de poder controlar la información y un rechazo a compartir los datos que tienen. Bajo este aspecto nace la idea de monopolio de la información. El gobierno no sólo es el mayor productor de datos de cada país, sino el único que tiene el privilegio de resguardarlos, registrarlos, clasificarlos con dinero de los contribuyentes (Sandoval, 2013: 53).

La puerta delantera: Desde esta perspectiva, los ciudadanos y el gobierno tienen una meta común: compartir la información, debido a que ambos creen que la información es un bien público y que no debe existir un control de los datos entregados. El concepto de la puerta delantera significa el ideal a alcanzar de un gobierno abierto. Es la meta alcanzar, una política pública incluyente en la cual puedan tomar el control de la información. Para ello es importante el uso de las tecnologías de información y comunicación, por ser los

llamados guardianes de la información entre los ciudadanos y los servidores públicos a través de las interfaces como son los sitios web, redes sociales y diversas plataformas digitales, que conectan con las bases de datos del gobierno en sus diferentes instituciones.

Medio ambiente: las informaciones de ambas puertas (trasera o delantera), impactan en un medio ambiente que se impone para evitar que se difunda la información gubernamental, pero que también presiona a través de leyes, grupos o actores sociales para que la información se publique tal como lo marcan las leyes. Esta correlación de fuerzas es la que se desarrolla en el medio ambiente del gobierno abierto.

Retroalimentación: aquí el propósito de la retroalimentación es optimizar los procesos por los cuales se transmite y fluye la información. Todas las entradas (inputs) de información, se procesan en la caja negra y tienden a salir (outputs) para volverse parte del sistema de nuevo, y así sucesivamente en un ciclo para convertirse nuevamente en entradas pero convertidas por el contexto. De tal forma, la retroalimentación sostiene al sistema y le ofrece la oportunidad de mejorarse, reconstruirse o alterarse.

La caja negra: para concebir el concepto de la caja negra, es necesario entender que el gobierno abierto es una plataforma tecnológica que convierte los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión en las políticas públicas, mejora de los servicios públicos y la rendición de cuentas. De tal forma, la caja negra puede abrirse si se desarrolla una plataforma tecnológica respaldada con un marco normativo, que permita convertir el flujo de datos, registros, informaciones, y archivos gubernamentales en datos libres y abiertos para la ciudadanía, mismos que puedan fluir a través de ambas.

5.3. Gobierno Abierto y participación ciudadana

La sociedad civil siempre ha aspirado a participar más activamente en la toma de decisiones, ejecución, implementación y seguimiento de los actos de autoridad de los gobiernos. Ya que los mecanismos actuales no son suficientes para tal problemática, se requiere de una implementación de políticas de participación y acceso a la información que construyan las bases que permitan evaluar si los procesos de participación son efectivos o ineficientes. En la búsqueda e implementación de soluciones a los distintos retos,

problemas y necesidades sociales, solo se lograrán con la participación conjunta de los distintos actores.

La participación de la sociedad civil no debe quedar como un dato estadístico más de las estrategias de seguimiento y evaluación, o como instancias puramente consultivas en los procesos, sino tomarse como un elemento interactivo en todas las etapas (elaboración, implementación y evaluación) de los planes estatales (Hofmann, 2012: 353), por lo que la ciudadanía debe ser más protagonista en las labores de coordinación y ejecución junto a las entidades gubernamentales para que se vayan mejorando los planes de acción y los resultados en la rendición de cuentas, aunado a este último punto, el gobierno debe impulsar la participación de la ciudadanía, creando espacios de participación que permitan la colaboración en la gestión de soluciones a los problemas sociales.

Pero a pesar de las ventajas de la participación ciudadana en el gobierno abierto, también existe riesgos. Como señala Oszlak: “el incremento de la participación ciudadana puede conducir a la consecuencia perversa de que crezcan las desigualdades sociales en el acceso y la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), a través del uso de estas herramientas no es equitativo y, por el contrario, profundiza las diferencias sociales en la medida en que los sectores más desfavorecidos no tienen acceso a las mismas ni tienen la formación cultural para hacerlo”.¹⁷ También, ciertos mecanismos de movilización ciudadana por parte del gobierno puede obedecer a objetivos clientelistas, ya que la movilización social por parte del Estado puede ocultar motivaciones de tipo proselitistas o respondiendo a cuestiones de patronazgo y reciprocidad en el intercambio de favores en materia política.

Finalmente, promover y poner en marcha mecanismos de participación ciudadana, resulta costoso. No sólo para el Estado sino también para la sociedad civil, donde algunos de los participantes son organizaciones en las que tienen las siguientes problemáticas:

- a) La asociación es voluntaria.
- b) El compromiso de colaboración de sus miembros y auspiciantes es variable.
- c) Sus dirigentes suelen ser mal o no remunerados.

¹⁷ (Oszlak, 2013: 20).

d) El free riding es casi siempre una posibilidad latente, (son aquellos individuos que disfrutan beneficiándose de todo aquello que la asociación pueda beneficiarle, pero que en la medida de lo posible evitan aportar a su financiamiento).

Por lo que el costo se ve acrecentado cuando los incentivos a la participación decrecen y la dificultad de atraer participantes activos se incrementa (Oszlak, 2013: 22).

5.4. Una perspectiva estatal y democrática del gobierno abierto

Un Estado democrático tiene como funciones esenciales el dirigir, administrar, servir conducir, liderar, proteger y ayudar a sus ciudadanos, y para lograr dichas funciones los gobiernos desarrollan tres categorías de actos:

- Proponer o dictar normas
- Organizar y prestar servicios
- Tomar decisiones

Políticas que tiene como objetivo la transparencia, participación y colaboración ciudadana (ejes del gobierno abierto), considerando al ciudadano una parte central en la toma de decisiones políticas, de ahí que las acciones de gobierno como la toma de decisiones, la organización y prestación de servicios, la creación de normas, leyes y reglamentos que se promulguen, deben pensarse en la ciudadanía y dándole participación, voz, capacidad de interlocución, de censura y voto (Calderón, 2010: 106).

De tal manera Antoni Manchado (citado en Calderón: 2010, 106), da su opinión sobre las características del gobierno abierto:

1. Sólo puede aplicarse a procesos desarrollados en sistemas democráticos.
2. Tiene como principal objetivo y esencia la mejora de la democracia.
3. Promueve valores como la transparencia y la participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones públicas.
4. Se basa en el diálogo permanente, para lo que son básicos los estados de beta¹⁸ permanente por parte de los gobernantes y los procesos de apertura de datos.

¹⁸ Una aplicación o programa informático está en estado beta, cuando es un proyecto ya terminado pero en fase de pruebas y sometido a las mejoras que los usuarios proponen.

5. Necesita de liderazgos potentes y decididos.
6. Implica cambios organizacionales y culturales en las administraciones.
7. Las tecnologías de la comunicación y la información, las redes sociales y la web 2.0 son sus herramientas facilitadoras y/o necesarias.

El gobierno abierto supone que las Instituciones de gobierno deben estar abiertas a todos los niveles para una vigilancia y escrutinio públicos pero sin sustituir, nunca, a los sistemas de democracia representativa, por ello, las prácticas entre los gobiernos democráticos y sus ciudadanos tienden a trabajar en conjunto, lo que permite a estos últimos un empoderamiento, a través de la participación, cada vez mayor y una acción directa sobre las decisiones del Estado, sobre los servicios públicos y la manera de prestarlos.

Para el caso de México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no solo estableció las bases para que la ciudadanía tenga el derecho de acceso a la información sino además se contempló la creación de un organismo autónomo responsable de garantizarlo como es el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), consolidándose como uno de los organismos de rendición de cuentas y combate a la corrupción que los ciudadanos utilizan junto con la Auditoría Superior de la Federación. Además, sirve como instrumento para la difusión de información socialmente útil con la cual el ciudadano puede formarse una opinión de los hechos y desarrollar un sentido crítico.

En septiembre del año 2011, México se une a la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), por lo que la nación se compromete a realizar acciones concretas para mejorar los servicios públicos, implementar una lucha contra la corrupción, una política de ética pública, el manejo de recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia, desarrollar comunidades seguras, y transparentar la rendición de cuentas.

En la Ciudad de México se dio una iniciativa de participación ciudadana, llamada “Mesa de Diálogo por la Transparencia”, esta iniciativa ciudadana permite de manera directa el flujo de ideas y el análisis de la situación en que se desarrolla la transparencia en las instituciones públicas en la ciudad de México. Igualmente, es un punto estratégico para la creación acuerdos en materia de cultura de la transparencia, rendición de cuentas y

negociación entre sociedad civil y gobierno, con el apoyo y participación del órgano autónomo de transparencia de la Ciudad de México. Desde los primeros años de su creación, se han llevado a cabo 14 mesas abiertas al público, en donde participaron autoridades del gobierno de la ciudad, Diputados de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México (antes Distrito Federal), representantes de las organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, académicos y ciudadanos. En particular, las organizaciones de la sociedad civil se han planteado agestar y participar en la implementación de una nueva interacción entre los ciudadanos y sus autoridades, con el fin de que la ciudadanía participe en la construcción de una gobernabilidad democrática, a través del derecho de acceso a la información como pilar del gobierno abierto.

La Mesa de Diálogo por la Transparencia constituye la base fundamental para que la sociedad organizada, mantengan un dialogo abierto con sus gobiernos, para presentar ideas y propuestas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Las mesas de diálogo y los portales de transparencia comprenden los principios del gobierno abierto, toda vez que se desarrollan con los principios de transparencia, participación y colaboración ciudadana (Hofmann, 2012: 459).

Conclusiones

1. En los últimos años, México ha avanzado en el tema de la rendición de cuentas, derivado de los compromisos de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), dando como resultado, la modificación y creación de nuevas leyes como es el caso de la Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, la Ley general de responsabilidades administrativas, la nueva Ley federal de transparencia y acceso a la información y la Ley general del sistema nacional anticorrupción. Esta última, que permite a la ciudadanía (mediante un comité de participación ciudadana), coadyuvar con el Estado para proponer mecanismos de interacción entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos, y el Estado para desarrollar esquemas y directrices de combate a la corrupción.
2. La rendición de cuentas en México está supeditado a petición de parte, es decir, no es una obligación por parte de los funcionarios y solamente es obligatorio por cuanto se refiere a la fiscalización de la cuenta pública, tal y como lo establece la Ley de Fiscalización y rendición de cuentas de la federación, en la que los funcionarios tienen que rendir un informe sobre los resultados de su gestión financiera, además de que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal de los funcionarios públicos. A efecto de que los servidores públicos no generen enriquecimiento ilícito por causas del cargo o comisión en la administración pública. Pero en lo que se refiere a la rendición de cuentas que versan sobre sus actos en la administración pública, cuando el servidor público o la autoridad trasgredan la esfera jurídica, política o social de los ciudadanos, estos últimos solo podrán emplear los diversos marcos legales o mecanismos existentes para proteger sus derechos políticos y sociales. Además de denunciar a las autoridades si estas cometieron un acto ilícito en el ejercicio de sus funciones.
3. Otro de los problemas actuales al derecho a la información es lo referente a la poca educación y falta de cultura cívica de la ciudadanía. Un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión y su capacidad para construir razonamientos y argumentos. De tal forma, el acceso a la información sigue siendo el gran reto del gobierno abierto, hasta alcanzar la verdadera transparencia informativa. En ese sentido resultaría importante el desarrollo de métodos que permitan evaluar los servicios del gobierno abierto, de tal forma que permitan conocer la demanda, los beneficios y la calidad de los servicios del aparato burocrático aunado a las necesidades de los ciudadanos. Además de simplificarlos procedimientos para que la ciudadanía pueda solicitarla información requerida, evitando un proceso lento y fastidioso.
4. Los gobiernos transparentes no se crean espontáneamente, lo cierto es que ni siquiera podrían crearse si no existe una coyuntura capaz de crear una multitud crítica de ciudadanos capaz de opinar, criticar, evaluar y juzgar sobre las cuestiones públicas. De tal modo, la participación ciudadana no se produce sólo porque la

población sea invitada por un gobierno a hacerlo. Debe darse una oportunidad más propicia, éstas se dan cuando un sector de la población se ve amenazado por una política que genera algún tipo de detrimento o riesgo a su situación actual. Los ciudadanos no son por naturaleza actores políticos, lo son si participan, pero para ello, deben tener una causa o motivo común que los movilice actuar en conjunto. Tal justificación obedece a que algún interés (económico, político o social), o un derecho legítimo, han sido violentados por la acción del Estado. De no existir tales oportunidades, resulta difícil para el Estado conseguir que la población se movilice detrás de causas en las que ésta no tenga un interés legítimo.

5. Otra problemática que se suscita en México, es el escaso desarrollo de una cultura política, por lo que resulta poco probable que los mecanismos de participación ciudadana en las plataformas digitales, con el uso de las nuevas tecnologías alcancen el potencial que se requiere como para producir un cambio en las políticas públicas y lograr un efectivo equilibrio con los gobernantes. A estos obstáculos se suman otros de carácter, legal y cultural, que seguramente impedirán la participación activa de la ciudadanía. Adema de las desigualdades regionales en el acceso a Internet, ignorancia del uso de las nuevas tecnologías, pobreza y falta de escolaridad, aunado a bajos niveles de confianza en la seguridad tecnológica y jurídica de las transacciones en línea, se combinan para que se genere una apatía por parte de la ciudadanía en la participación política. Por ello la participación del Estado es necesaria, para generar programas de trabajo que ataquen la brecha digital, otorgando mayor accesibilidad a las Tecnologías de Información y Comunicación .Así, es posible que todos los sectores sociales participen de las nuevas herramientas de participación ciudadana que facilita el “Gobierno Abierto”.
6. En definitiva el gobierno abierto permite robustecer la confianza ciudadana en sus representantes y en las instituciones estatales, profundizar la democracia y volver más eficaz y eficiente el accionar de la Administración Pública. La tecnología permite simplificar el acceso a la información, controlar el desempeño de los gobiernos y participar en las cuestiones que nos conciernen a todos los miembros de la sociedad. No obstante, en gran parte de nuestro país, y de los países con poca tradición democrática, la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información se desarrollan en un escenario de simulación. Es decir, en el discurso, la clase política expresa su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, pero, en la práctica, existe oposición para abrir o entregar la información que se solicita. Entre otras cosas, con frecuencia se otorga la información incompleta o se ofrece documentación que no corresponde a lo requerido; se declara la inexistencia de la información, se publica en los portales información desactualizada y/o incompleta; o se procura no documentar las acciones que pueden comprometer a los servidores públicos.

Bibliografía

Bejarano, M, (2002) *Obligaciones civiles*, México, Oxford.

Blanche, P., (2011) “No me arrepiento del abrazo a Calderón; eso no nos iguala” en *Periódico La Jornada*. [En línea], México. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2011/06/30/politica/010e1pol> [Consultado el día 25 de mayo de 2020].

Burgoa, I., (2002) *Las garantías individuales*. 34ª. Edición. México, Porrúa.

Calderón, C. y S. Lorenzo, (2010) *Gobierno abierto*, Argentina, Argón editores.

Cámara de Diputados, (2020). “Código Civil Federal” en *Leyes Federales Vigentes*. [En línea], México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ccf.htm> [Consultado el día 02 de marzo de 2020].

_____, (2020). “Código Penal Federal” en *Leyes Federales Vigentes*. [En línea], México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm> [Consultado el día 11 de Marzo de 2020].

_____, (2020) “Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos” en *Leyes Federales Vigentes*. [En línea], México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> [Consultado el día 20 de febrero de 2020].

_____, (2020). “Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Leyes Federales Vigentes*. [En línea], México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp.htm> [Consultado el día 11 de junio de 2020].

_____, (2020). “Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación” en *Leyes Federales Vigentes*. [En línea], México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrf.htm> [Consultado el día 13 de julio de 2020].

_____, (2020). “Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” en *Leyes Federales Vigentes*. [En línea], México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcndh.htm> [Consultado el día 05 de abril de 2020].

_____, (2020). “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos” en *Leyes Federales Vigentes*. [En línea], México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrsp.htm> [Consultado el día 13 de mayo de 2020].

_____, (2020). “Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado” en *Leyes Federales Vigentes*. [En línea], México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrpe.htm> [Consultado el día 05 de abril de 2020].

_____, (2020) “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública” en *Leyes Federales Vigentes*. [En línea], México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaip.htm> [Consultado el día 17 de febrero de 2020].

_____, (2020). “Ley General de Responsabilidades Administrativas” en *Leyes Federales Vigentes*. [En línea], México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra.htm> [Consultado el día 13 de mayo de 2020].

_____, (2020). “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción” en *Leyes Federales Vigentes*. [En línea], México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsna.htm> [Consultado el día 11 de julio de 2020].

Camil, J., (2011) “¿Fin del fuero militar?: aún no...” en *La Jornada*. [En línea], México. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2011/07/22/opinion/021a2pol> [Consultado el día 25 de mayo de 2020].

Carpizo, J., (1999) *Estudios constitucionales*. 7ª. Edición. México, Porrúa/UNAM.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2020). *Comisión Nacional de los Derechos Humanos México*. [En línea], México. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/> [Consultado el día 05 de abril de 2020].

Emmerich, G., (2004) “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana” en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. Vol. 2, núm. 4, 2004, pp. 67-90.

Gamboa, C., (2007) *Responsabilidad de los servidores públicos*, México Cámara de Diputados LX Legislatura.

García, S., (2002) *Derechos de los servidores públicos*, México, INAP-UNAM.

González, M., (2015), “La Responsabilidad Política en el Derecho constitución al Americano” en *Biblioteca Jurídica Virtual*. [En línea], México. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2108/27.pdf> [Consultado el día 25 de mayo de 2020].

Hofmann, A.; Ramírez, A. y A. Bojórquez, (2012) *La promesa del Gobierno Abierto*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

Hofmann, A., (Ed.), (2015) *Gobierno abierto y el valor de la información pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Instituto Federal de Acceso a la Información, (2005) *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI.

Isunza, E., (2003) “Rendición de cuentas social y transversal. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición mexicana” en Universidad Torcuato di Tella, *Estrategias de Accountability Social en América Latina Acciones Legales, medio de comunicación y movilización*, 10 de abril 2003, Universidad Torcuato di Tella.

Martínez, R., (2009) *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Movimiento por la paz con justicia y dignidad, (2020) “Porque queremos justicia sembramos memoria” en Movimiento por la paz con justicia y dignidad. [En línea], México. Disponible en: <http://mpjd.mx/> [Consultado el día 25 de mayo de 2020].

O’Donnell, G., (2004) “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *Revista española de Ciencia Política*, Núm. 11, octubre 2004, pp. 11-31.

O’Donnell, G., (1997) “Rendición de cuentas horizontal nuevas poliarquías”, en *Nueva sociedad*, Núm. 152, noviembre – diciembre 1997, pp. 143-167.

Oszlak, O., (2013) *Gobierno abierto, hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno Núm. 5, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.

Pacheco, G., (2002), *Juicio Político: declaración de procedencia y responsabilidad administrativa*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Primera Convención Nacional Hacendaria (2004) *Diagnostico General: Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas en México*. México, Primera Convención Nacional Hacendaria.

Rodríguez, J., (2008) *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia Número 04, México, IFAI.

Rodríguez, My N. Sarthou, (2008) *La noción de ‘rendición de cuentas’ aplicada a un instrumento internacional contra la corrupción*, Argentina, Universidad de Belgrado.

Sandoval, R., (2013) *La marga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Schedler, A., (2015) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia Número 03, México, INAI.

Sicilia, J., (2011) “Estamos hasta la madre” en *Proceso* Abril.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008) “Acceso a la información. Su naturaleza como garantías individual y social”. *Semanario Judicial de la Federación*. [En línea]. México, Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=169574&Clase=DetalleTesisBL> [Consultado el día 23 de marzo de 2020].

Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2020) “Derecho a la información. La relación con sus límites constitucionales no debe plantearse en términos absolutos”. *Semanario Judicial de la Federación*. [En línea]. México. Disponible en: https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=derecho%2520a%2520la%2520informacion&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=0&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=789&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2021411&Hit=16&IDs=2021716,2021680,2021657,2021636,2021622,2021585,2021583,2021576,2021550,2021523,2021481,2021461,2021444,2021440,2021412,2021411,2021339,2021333,2021285,2021210&tipoTesis=&Semario=0&tabla=&Referencia=&Tema [Consultado el día 23 de marzo de 2020].

Tena, F., (2009), *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa.

Ugalde, L., (2002) *La rendición de cuentas y democracia. El caso México*, México, Instituto Federal Electoral.