SENADO DE LA REPÚBLICA
LXIII LEGISLATURA

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

TOMO IV

# BALANCE DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES


Juan Pablo Arroyo Ortiz
Isabel Islas Arredondo
Ariadna Díaz Castillo
María Ángeles Cortés Basurto
Coordinadores

## SENADO DE LA REPÚBLICA
### INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

**Comité Directivo**
**Senador Manuel Bartlett Díaz**
PRESIDENTE

**Senador Rubén Antonio Zuarth Esquinca**
SECRETARIO

**Senador Daniel Ávila Ruiz**
SECRETARIO

**Secretaría Técnica**
**Onel Ortiz Fragoso**
SECRETARIO TÉCNICO

**Junta Ejecutiva**
**Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz**
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

**Mtro. Alejandro Encinas Nájera**
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

**Mtro. Noel Pérez Benítez**
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

**Dr. Alejandro Navarro Arredondo**
DIRECTOR GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO


---

**Balance de las Reformas Estructurales**
**Tomo IV**
**Coordinadores:**
**Juan Pablo Arroyo Ortiz**
**Ariadna Díaz Castillo**
**Isabel Islas Arredondo**
**Ma. Ángeles Cortés Basurto**

---


Primera edición, agosto de 2018.
ISBN obra completa: 978-607-8620-08-1
ISBN Tomo IV: 978-607-8620-13-5

Diseño de portada e interiores: Alejandro Espinosa/Sonideas



DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
06020, Ciudad de México.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA
Impreso en México
Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República.

# Índice

**Balance de las Reformas Estructurales** I
**Presentación** VII
**Indicadores clave para el Balance de la Reformas Estructurales** 1
1. Introducción 2
2. Reformas económicas: hacendaria, fiscal, energética, competencia económica, telecomunicaciones y transparencia 3
*2.1. Reforma Hacendaria 3*
*2.2. Reforma Financiera 5*
*2.3. Reforma Energética 7*
*2.4. Reforma en materia de Competencia Económica 9*
*2.5. Reforma en Materia de Telecomunicaciones 10*
*2.6. Reforma en materia de Transparencia 12*
3. Reformas sociales: Educativa y Laboral 14
*3.1. Reforma Laboral 14*
*3.2. Reforma Educativa 16*
4. Reformas política electoral y jurídicas 18
*4.1. Reforma Política electoral 18*
*4.2. Reforma del Código Nacional de Procedimientos penales y Nueva Ley de Amparo 19*

CAPÍTULO I
**Reforma político electoral: Balance y agenda pendiente** 29
1. Resumen 30
2. La reforma político electoral de 2014: elementos básicos 30
3. Avances en la implementación 31
*3.1. Organización del sistema electoral nacional 32*
*3.2. Fiscalización y sistema de nulidades 33*
*3.3. Acceso a derechos político-electorales 35*
4. TEMAS PENDIENTES 36
*4.1. La reelección consecutiva en México 36*
*4.2. Gobierno de coalición 39*
*4.3. Órganos públicos autónomos 43*
5. Reflexiones finales 44

CAPÍTULO II

**Evaluación de la reforma estructural en materia político-electoral** 49

1. Resumen 50
2. Introducción 50
3. Los orígenes de las reformas estructurales, incluyendo a la político-electoral. 51
4. Características generales de la última reforma político-electoral. 52
5. Características de las reformas electorales secundarias (diario oficial de la federación de 23 de mayo de 2014). 56
6. Características de la ley general de partidos. 60
7. La democracia participativa que merecemos. 61
8. La participación del ine en las consultas, iniciativas ciudadanas y candidaturas independientes. 64
9. Epílogo: las reformas político electorales que son aún necesarias. 70

CAPÍTULO III

**Avances en la reforma constitucional de transparencia y acceso a la información** 79

1. Introducción 80
2. Antecedentes que dieron origen a la reforma 80
   - *2.1. Normatividad* 81
   - *2.2. Cumplimiento de las leyes de transparencia antes de la reforma constitucional* 83
3. Avances de la implementación de la reforma de transparencia 88
   - *3.1. Armonización de las leyes federal y locales* 89
   - *3.2. Normatividad complementaria emitida por el SNT* 89
   - *3.3. Normatividad local* 90
   - *3.4. Unidad de Transparencia y Comité de Transparencia* 91
4. Avances en los indicadores y temas clave 92
   - *4.1. Requerimientos de información (solicitudes)* 92
   - *4.2. Análisis del acceso a la información en los sujetos obligados federales* 94
   - *4.3. Respuestas negativas a solicitudes de información o de datos personales* 94
   - *4.4. Cumplimiento de las resoluciones del INAI* 98
   - *4.5. Publicación y verificación de las obligaciones de transparencia* 98
   - *4.6. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad* 104
   - *4.7. Recursos de revisión en contra de las resoluciones del INAI* 105
   - *4.8. Autonomía e independencia del INAI* 105
5. Retos 107
6. Omisiones y pendientes 108
7. Conclusiones 110

CAPÍTULO IV

**Balance de las Reformas Estructurales: Reforma en materia de Acceso a la Información y Transparencia** **113**

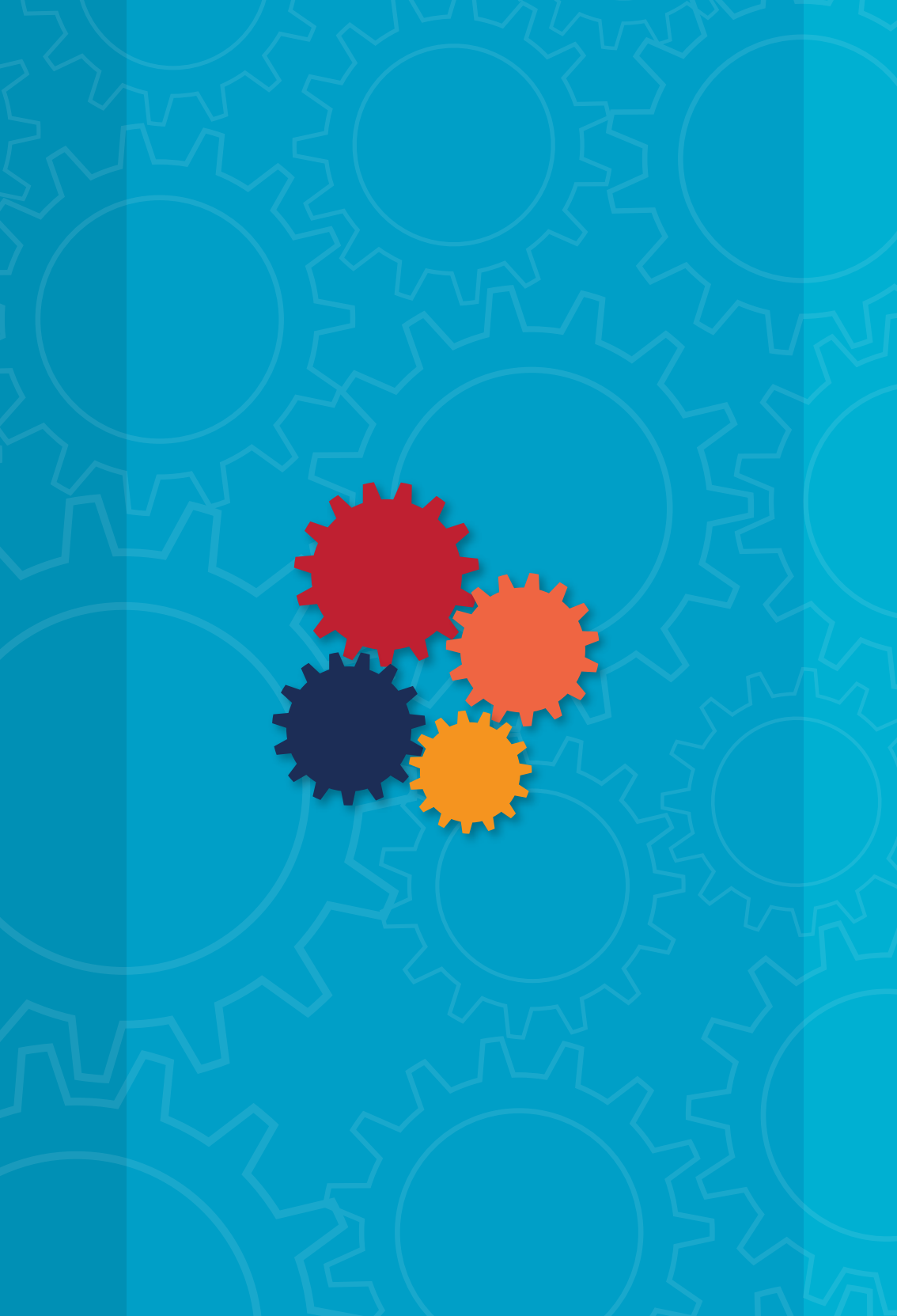
1. Introducción 114
2. Contexto, discusión y objetivos detrás de la reforma 115
3. Grandes aportaciones en la reforma 118
   - *3.1. Incremento de sujetos obligados 118*
   - *3.2. Fortalecimiento del IFAI y creación del INAI 120*
   - *3.3. Bases para la creación del Sistema Nacional de Transparencia 121*
4. Acciones y transformación institucional 122
   - *4.1. Implementación de sujetos obligados 122*
   - *4.2. Autonomía del INAI 123*
   - *4.3. Recursos del Consejero Jurídico 125*
   - *4.4. Criterios homologados en el país 126*
5. La reforma en la distancia: valoraciones y retos 127
6. Bibliografía 130

CAPÍTULO V

**Derechos Humanos y Justicia Penal:** **133**

**la reforma toral del Estado mexicano** **133**

1. Las reformas latinoamericanas de finales del siglo XX 134
2. Compromisos vinculantes del Estado mexicano 136
3. ¿Por qué era necesario reformar la justicia penal en México? 139
4. Hoja de ruta para la reforma toral del Estado mexicano 143
   - *4.1. Guía para la transformación de la justicia mexicana 145*
   - *4.2. Resistencias al cambio 149*
5. Reforma constitucional de 2008 en materia de justicia penal 150
   - *5.1. El nuevo sistema de justicia penal 151*
   - *5.2. La nueva estrategia para la atención de delitos 153*
   - *5.3. La bipolaridad de la reforma 155*
6. Reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos 156
   - *6.1. Violaciones graves a derechos humanos y procuración de justicia 158*
7. Implementación de la reforma a la justicia penal 162
   - *7.1. Evaluaciones de la sociedad civil organizada 163*
   - *7.2. Evaluación oficial después del periodo de implementación 165*
8. El reto pendiente para la reforma integral: la procuración de justicia 167
   - *8.1. Índice Estatal de Desempeño en la procuración de justicia 170*
   - *8.2. Índice Global de Impunidad México 173*
   - *8.3. Obstáculos a la procuración de justicia 174*
   - *8.4. Diagnóstico institucional de la PGR 176*
   - *8.5. Nuevas recomendaciones de mejora 179*



# Presentación

En el marco de cierre de la LXIII Legislatura del Senado de la República, y ante la coyuntura económica, social y política que transcurre en nuestro país, el Instituto Belisario Domínguez (IBD), quien es el órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado, estimó necesario llevar a cabo un balance de las 11 Reformas Estructurales promovidas a partir de la firma del Pacto por México a finales de 2012, con el propósito de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de las facultades de la nueva Legislatura del Senado de la República.

Para ello, el IBD planteó la elaboración de una serie de documentos de carácter objetivo y plural, apoyado en la participación de su cuerpo de investigadores y de expertos en las diversas temáticas abordadas, la cual permitiera fotografiar el estado de avance en la implementación de cada una de las Reformas Estructurales, identificado los principales logros y aspectos pendientes para alcanzar los objetivos planteados desde su concepción.

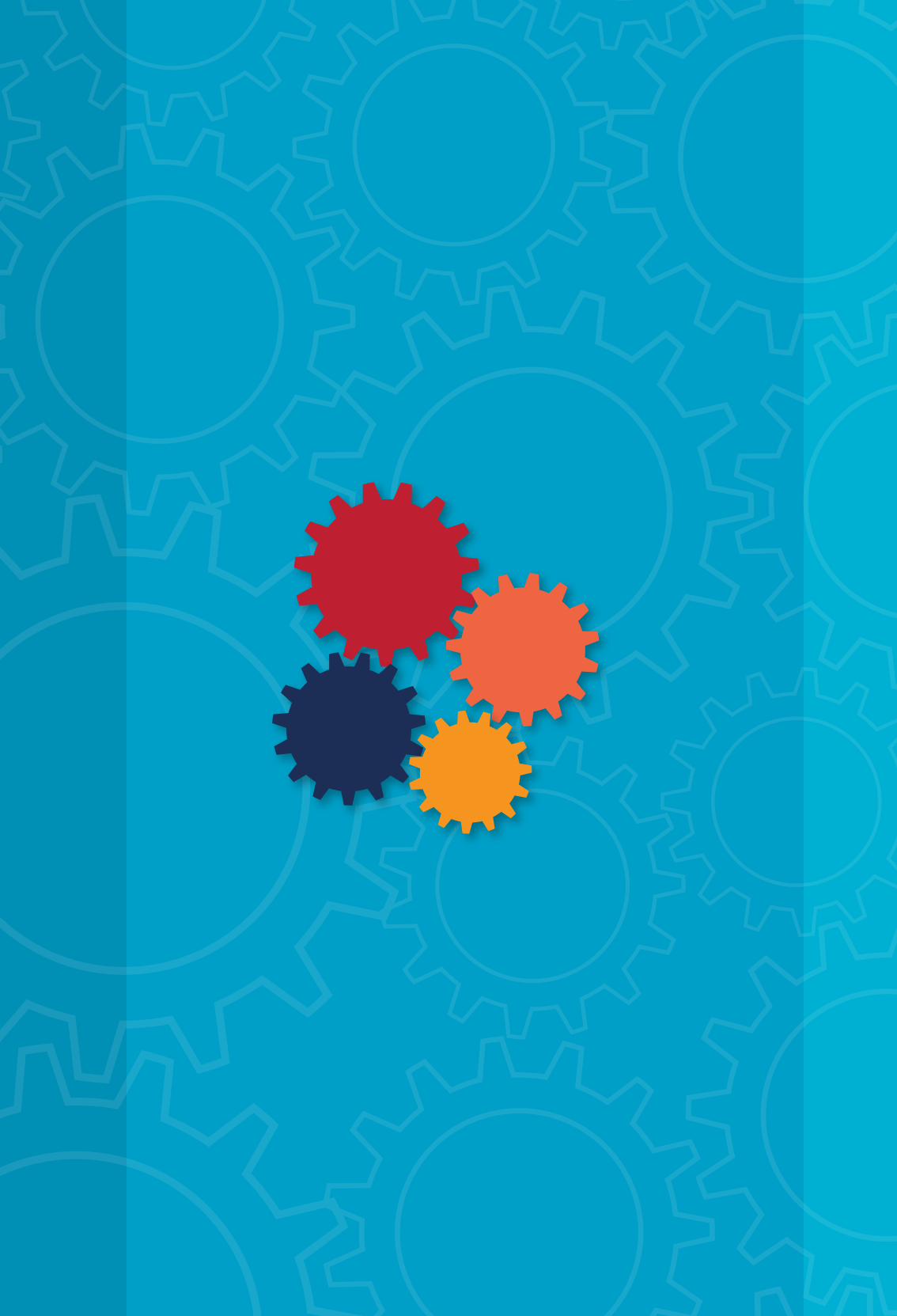
El resultado de este esfuerzo institucional, y de amplia colaboración, es la presentación de la colección denominada "Balance de las Reformas Estructurales" conformada por cuatro tomos que muestran, desde diferentes enfoques, los avances que se han registrado a casi seis años de la firma del Pacto por México en las diferentes Reformas. El Tomo I, además de presentar el análisis de las Reformas Hacendaria y Financiera, contiene dos documentos de investigación de carácter transversal que abordan, por un lado, la identificación de los indicadores claves para llevar a cabo el balance de cada una de las Reformas, y, por otro lado, las implicaciones de las reformas en la promoción de un crecimiento económico robusto e incluyente en México. El Tomo II, por su parte, contiene el análisis de las Reformas en materia de Telecomunicaciones, Competencia Económica y Energética, en tanto que el Tomo III aborda el balance de las Reformas Educativa y Laboral. Finalmente, el Tomo IV presenta los resultados derivados de las Reformas en materia Político-electoral, Transparencia, Justicia Penal y Amparo.

Es importante mencionar que este proyecto es la consecución de un primer esfuerzo del IBD en donde, durante el periodo 2015-2016, los investigadores de este Instituto desarrollaron una serie de cuadernos de investigación que presentaban los diagnósticos que dieron pie a las Reformas, así como los avances en su reglamentación e instrumentación. Los trabajos abordaron, en aquel momento, siete de las once reformas estructurales, así como un análisis de las mismas desde un enfoque de derechos humanos. Los documentos fueron publicados a principios del segundo trimestre de 2017 y pueden ser consultados en la Biblioteca Digital de este Instituto.

Además, esta colección se complementa con dos series editoriales que el Fondo de Cultura Económica publica en torno al análisis de las Reformas Estructurales. La primera de ellas, denominada "Administración Pública: Serie Reformas Estructurales", publicada a finales del mes de mayo, la cual retrata la visión institucional de los actores que pusieron en marcha las Reformas, en tanto que la segunda, a ser publicada a finales del verano de 2018, presentará un debate de carácter más académico.

Por último, para promover una mayor difusión de estos proyectos editoriales, el Instituto Belisario Domínguez organizó una serie de foros denominada "Balance de las Reforma Estructurales: del pacto a la acción" que se llevaron a cabo los días 7, 8, 9, 14, 15 y 16 de agosto del 2018, en donde se encontraron los autores de las diversas series, así como expertos en cada uno de los temas abordados, para ofrecer un debate plural y objetivo en torno a los avances registrados en la puesta en marcha de las 11 Reformas Estructurales.

Para ello, se contó con el apoyo del Foro Consultivo, Científico y Tecnológico, de la Academia Mexicana de Ciencias, así como del Fondo de Cultura Económica, a quien agradecemos su gran colaboración.



# Indicadores clave para el Balance de la Reformas Estructurales

Juan Pablo Arroyo Ortiz
María Ángeles Cortés Basurto

# 1. Introducción

En el año 2012 se realizó un esfuerzo político para lograr la transformación estructural del país que se materializó en el llamado Pacto por México, del que se derivó la aprobación de once reformas estructurales en temas fundamentales. Dichas reformas fueron: Reforma Hacendaria, Reforma Financiera, Reforma Energética, Reforma de Telecomunicaciones, Reforma en materia de Competencia Económica, Reforma en materia de Transparencia, Reforma Laboral, Reforma Educativa, Reforma de Justicia Penal y Nueva Ley de Amparo y Reforma Política-Electoral.

El planteamiento del Pacto por México estableció que las reformas de manera individual no lograrían alcanzar los objetivos de crecimiento económico y generación de empleos, sino que son las reformas en conjunto las que permitirían alcanzar dichas metas. Estas reformas tienen como antecedentes las reformas de primera generación aplicadas a partir de 1983, pero de manera más profunda desde la firma y aplicación del TLCAN a partir de 1994. Con esas reformas de primera generación y el TLCAN se planteó la construcción de un Estado con atribuciones estrictamente limitadas a la gestión de políticas públicas de seguridad y en el ámbito de la política social, en la salud, la educación y en la atención de grupos vulnerables, con la estricta limitación de injerencia a los aspectos que tuviesen que ver con el mercado. Así como un Estado con instituciones que permitieran el libre desarrollo de la competencia en el mercado, la estabilidad política y la paz y seguridad públicas. De ahí el desarrollo de una construcción de un gobierno sin capacidad de producción con la única atribución de recaudar impuestos para su operación. En el momento del Pacto por México aún quedaban bajo la completa rectoría del Estado la producción de hidrocarburos con la empresa líder de la economía mexicana, Petróleos Mexicanos y la de la generación de electricidad por la Comisión Federal de Electricidad. La reforma a la hacienda pública y a la gestión del gasto público se había iniciado, pero aún faltaba establecer criterios con fuerza de ley que garantizaran esta forma de ejercicio del gobierno. La apertura económica, la desregulación en todos sentidos, de precios, de aranceles, de libre acceso a la inversión extranjera y la gestión del sistema de pagos por las más grandes empresas del sector financiero internacional, con la entrega casi total del sistema bancario, fueron parte de las reformas de primera generación. La autonomía del Banco de México que garantizaría que el gobierno o la política no tuviese injerencia en la neutralidad del dinero y el logro de la estabilidad monetaria y de precios, con el objetivo meta de una inflación reducida al mínimo. Estas reformas que fueron la primera generación se propusieron lograr el crecimiento económico, el incremento del empleo a la población y el desarrollo de las empresas nacionales, pero fundamentalmente reducir la pobreza. Al no lograrlo se sugieren esta nueva generación de reformas que se dijo permitirían lograr los propósitos señalados.

La plataforma donde el gobierno expuso la información sobre las reformas estructurales iniciadas en 2012 es la página http://reformas.gob.mx, que contiene las Explicaciones Ampliadas de las once reformas. A partir de la información de este portal, se puede decir que los propósitos declarados por el gobierno al promover estas reformas son nuevamente lograr el crecimiento económico y la creación de empleos a través del combate a los monopolios, el fomento de la competencia económica, una mayor oferta de crédito a tasas más bajas, una política fiscal progresiva, mejorar la calidad de la educación y un mercado laboral más competitivo, entre otros.

Así pues, de acuerdo con las Explicaciones Ampliadas publicadas con los textos de las reformas, se puede observar que las distintas reformas estructurales coinciden en los objetivos de fomentar el crecimiento económico y la creación de empleos con el fin de mejorar el nivel de vida de la población. Para alcanzar estos objetivos cada una de las reformas propone diferentes caminos que se entrecruzan. Por ejemplo, la Reforma en materia de Competencia Económica planteó una serie de elementos que buscan fomentar mercados competitivos en la economía, ya que ello permitiría impulsar el crecimiento económico y la generación de

empleos estables y bien remunerados, lo que a su vez reduciría la pobreza. Esta reforma es transversal a otras reformas estructurales que también pretenden incrementar la competencia económica, tales como la Reforma de Telecomunicaciones cuya intención es poner límites a las prácticas monopólicas en los sectores de telecomunicación y radiodifusión; y la Reforma Financiera que busca generar mercados más competitivos en el sector bancario. Otra reforma que es transversal a las reformas es aquella en materia de Transparencia, ya que prácticamente en todas las reformas estructurales se declara la necesidad de que la actuación de las instituciones y sus autoridades sea transparente y tengan una clara rendición de cuentas.

Además, las reformas tienen intenciones en común, tales como el fortalecimiento de las distintas instituciones, y de su capacidad de hacer cumplir la ley, así como de sus facultades de vigilancia y sanción. Asimismo, se busca su modernización: en la ejecución de la justicia laboral, la reglamentación rigurosa de los sindicatos; establecer reglas claras en la hacienda pública en los tres niveles de gobierno, para obligar con normas legales a los funcionarios responsables del ejercicio presupuestal y de gasto, al cumplimento de normas establecidas en el ejercicio de la política hacendaria y fiscal. Estos lineamientos están en el marco del fundamento que se ha impuesto como ideología dominante en el ámbito financiero y de políticas públicas a nivel nacional e internacional.

Ante la situación económica y política actual del país es relevante revisar el avance que se ha tenido en la implementación de las reformas estructurales, así como en sus resultados. El objetivo de este artículo es exponer las metas y objetivos planteados por el gobierno para cada una de las reformas y la relación que guardan entre sí, así como proponer un conjunto de indicadores clave para evaluar las reformas, que permitirá seguir sus resultados a lo largo del tiempo, mismos que se encuentran en una matriz al final del artículo. Como ya se señaló, la información sobre cada una de las reformas estructurales se obtuvo de la página http://reformas.gob.mx, que contiene las Explicaciones Ampliadas de las once reformas.

Este trabajo es parte de un proyecto más amplio que se propone hacer un balance abierto de las reformas estructurales. Para ello el Instituto Belisario Domínguez ha recurrido a un grupo académicos de diversas universidades para pedirles una aportación desde su perspectiva de algunas de las reformas. Se considerará también parte del proyecto poner en la mesa de discusión la publicación de varios libros por parte del Fondo de Cultura Económica sobre la explicación y balance de las reformas escritos por algunos de los conductores de estas y académicos que han escrito para el FCE una aportación similar que serán publicados próximamente.

## 2. Reformas económicas: hacendaria, fiscal, energética, competencia económica, telecomunicaciones y transparencia

Como ya se señaló, el principal objetivo declarado de las reformas económicas es dinamizar el crecimiento de la economía y la creación de empleos. A continuación, se presentan los objetivos y metas, según sea el caso, de las reformas económicas, así como los instrumentos establecidos para cumplirlos y los indicadores propuestos para medir su avance.

### 2.1. Reforma Hacendaria[1]

La Reforma Hacendaria señala que busca promover el crecimiento y la estabilidad económica, así como garantizar una red de protección social para toda la población. Si bien en el documento oficial de la Reforma

1 La información sobre esta sección relativa a la Reforma Hacendaria proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma de la Hacienda Pública. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACENDARIA.pdf

Hacendaria no se establecen metas, se indica que sus objetivos centrales son aumentar la capacidad financiera del Estado; promover un sistema fiscal más equitativo, en el que paguen más los que ganan más; facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales; fomentar la incorporación de los trabajadores al mercado laboral formal; promover el federalismo; mejorar la calidad del gasto; y combatir la obesidad y proteger el medio ambiente a través de disposiciones fiscales que desincentiven el consumo de bienes nocivos para la salud y el medio ambiente.[2]

Para aumentar la capacidad financiera del Estado, la reforma planteó, por un lado, reducir el déficit público a 2% en 2017 y reducir el Saldo histórico de los requerimientos financieros a 39.4% del PIB en 2018. Por otro lado, al mejorar la equidad fiscal y eliminar privilegios de índole fiscal, se promovería una política fiscal progresiva (a partir del fortalecimiento del IVA y el incremento progresivo del ISR). En el mismo sentido, la simplificación del pago de impuestos y el fomento de la formalidad a través del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) -medida que permitiría ampliar el número de contribuyentes-, son estrategias que se complementan y que buscan incrementar la recaudación fiscal.

Para mejorar la equidad fiscal la reforma propuso el fortalecimiento del IVA a partir de la homologación de la tasa de frontera y la eliminación de la exención a las importaciones temporales, y aumentar la progresividad del ISR personal mediante: a) el establecimiento de un impuesto de 10% a los ingresos de las personas físicas por ganancias de capital en la venta de acciones y distribución de dividendos; b) la limitación de las deducciones personales; y c) con el incremento de la tasa marginal del ISR.

En cuanto a los mecanismos para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, se eliminó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, se estableció una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta y se eliminó el régimen de consolidación fiscal.

Como un incentivo para fomentar la formalidad, la reforma creó el Régimen de Incorporación Fiscal, que aplica a personas físicas con ingresos de hasta 2 millones de pesos al año. Ahora bien, debe considerarse que una mayor incorporación a la formalidad permitirá ampliar la base de contribuyentes y generar una mayor recaudación, pero los contribuyentes que puedan agregarse a la base gravable cada vez serán menos.[3]

En lo que respecta a la meta de promover el federalismo se establecieron incentivos para aumentar la recaudación de los estados y municipios, así como para fortalecer las haciendas públicas locales. Y para mejorar el gasto, la reforma prometió fomentar la transparencia y el uso eficiente de recursos, así como atender las necesidades de la población.

Para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender a indicadores tales como: Gasto público, Gasto público por sector (en particular, programas sociales, salud, educación, infraestructura, investigación y desarrollo y seguridad pública), Recaudación fiscal en los diferentes niveles de gobierno, Recaudación fiscal por estrato socioeconómico, Recaudación del IVA, Recaudación del ISR, Déficit público, Saldo histórico de los requerimientos financieros, Base de contribuyentes, Número de horas dedicadas al cumplimiento de las obligaciones tributarias, Contribuyentes incorporados al Régimen de Incorporación Fiscal, Tasa de informalidad laboral, Número de asegurados al IMSS, Población ocupada en condiciones de informalidad, Población ocupada formal, PIB proveniente de la informalidad.

2 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma de la Hacienda Pública, p. 3, 27. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACENDARIA.pdf

3 Saldívar Belén, "Pierde impulso reforma hacendaria de México: expertos", en *El Economista*, 23 de enero de 2018. Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/economia/Pierde-impulso-reforma-hacendaria-de-Mexico-expertos-20180123-0130.html

¿Cómo se complementa la Reforma Hacendaria con otras reformas estructurales? Por un lado, la Reforma en materia de Transparencia es central para mejorar la transparencia en los ingresos y el gasto público; la propia Reforma Hacendaria propone fomentar la transparencia del gasto y el uso eficiente de los recursos "en los rubros de mayor impacto social y económico".

Por otro lado, también se complementa con las reformas en competencia económica y financiera en el tema de la reducción de la informalidad, ya que si bien desde el punto de vista planteado en la reforma, el RIF es un incentivo importante "para facilitar que las personas ingresen a la formalidad, y con ello cada vez más mexicanos cumplan con sus obligaciones fiscales", consideramos que para lograr el objetivo de incorporar a más personas a la formalidad deben existir otros incentivos. En este sentido se requiere una economía más competitiva, mayor acceso a crédito con tasas de interés más bajas, y por supuesto, un salario con un mayor nivel adquisitivo que permita dinamizar la demanda. Por ello es central dar seguimiento al propósito que plantea la Reforma Financiera sobre el tema de incrementar los créditos a tasas más bajas a proyectos productivos, e idear como este sector de la población puede tener acceso a ellos. Además, la cuestión de promover la formalidad está muy ligada con la Reforma Laboral, ya que la capacitación es necesaria para que los pequeños y medianos empresarios tengan más herramientas para una mejor gestión de sus empresas.

## 2.2. Reforma Financiera[4]

La Reforma Financiera busca "que el sector financiero contribuya en mayor medida al desarrollo económico incluyente y hará del crédito un mayor detonador de crecimiento económico en favor de las familias mexicanas",[5] es decir, pretende promover más crédito y más barato. En el documento oficial de la Reforma Financiera no se establecen metas, pero si se plantean una serie de objetivos particulares que buscan contribuir a lograr el propósito central de aumentar el crédito, ellos son: 1) incrementar la competencia en el sector financiero; 2) fomentar el crédito a través de la banca de desarrollo; 3) ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas; 4) mantener un sistema financiero sólido y prudente; y 4) hacer más eficaces a las instituciones financieras y el actuar de las autoridades en la materia.[6]

En cuanto al primer objetivo, la reforma busca incrementar la competencia en el sector bancario con el fin de incrementar la oferta de crédito y reducir las tasas de interés. Para lograr este primer objetivo la reforma contempla: fortalecer la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), reforzar las medidas contra las ventas atadas, regular las Redes de Medios de Disposición, facilitar la transferencia de garantías hipotecarias en caso de refinanciamiento de empréstitos, y que las instituciones de Ahorro y Crédito Popular (Sociedades Financieras Populares, Sociedades Financieras Comunitarias y Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo) puedan contratar corresponsales para que haya más establecimientos en los cuales la población pueda tener acceso a los servicios financieros.

En este propósito de incrementar la competencia bancaria, debemos preguntarnos en primer lugar si se ha logrado una mayor competencia en el sector, y de ser así si ello se ha reflejado en una mayor diversificación de instituciones bancarias y de oferta de crédito. Esta reforma busca que las MiPyMEs tengan un mayor acceso al crédito con bajas tasas de interés. Por ello, es muy importante conocer si ha crecido el crédito que se les ha otorgado y a qué tasas de interés. En este esfuerzo por crecer el acceso al crédito de las MiPyMEs

4 La información sobre esta sección relativa a la Reforma Financiera proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Financiera. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf

5 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Financiera, p. 14. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf

6 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Financiera, p. 4. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf

es muy importante el fortalecimiento de la CONDUSEF, para que pueda defender los derechos de los nuevos usuarios, y en ese sentido debe seguirse el papel de esta institución en la defensa de los usuarios de los servicios financieros: quejas, sanciones, multas, entre otros temas.[7]

El segundo objetivo de la reforma es fomentar el crédito a través de la banca de desarrollo, y para ello se propuso crear un programa de inclusión financiera no sólo para MiPyMEs y los pequeños productores del campo, sino también para la población en general (sobre todo mujeres, niños y jóvenes, así como la promoción del ahorro e inversión en comunidades indígenas). La reforma también propuso la creación de programas y productos específicos con perspectiva de género, para fomentar la igualdad en materia de acceso a servicios financieros. En este propósito se tendría que seguir en primer lugar, la evolución del financiamiento público a la banca de desarrollo, y en segundo lugar, el número de créditos otorgados por la banca de desarrollo, así como a qué sectores van dirigidos. También se debe dar seguimiento a los resultados del programa de inclusión financiera. Por otro lado, saber el destino de los créditos es importante pues muestra la cobertura regional, ya que

> "Queda claro que la política actual en la materia puede beneficiar a un pequeño sector de la población que vive en ciudades, trabaja en el sector formal y tiene acceso a los grandes bancos comerciales, pero la política pública está llamada a mucho más: a solucionar las fallas de mercado cuando las haya y a igualar el piso de competencia entre las empresas, sin importar su tamaño o ubicación geográfica. La estrategia de tratar a los mexicanos como pertenecientes a dos mundos diferentes ha mostrado ya su inviabilidad en todos los aspectos de la política pública. La equidad es indispensable para el funcionamiento eficiente de los mercados. Si la polarización social y económica en México genera una falla en el mercado financiero y, al mismo tiempo, la liberalización financiera polariza aún más a los diferentes sectores productivos y a las regiones geográficas, el mercado por sí solo tenderá a generar un ciclo vicioso que va de la discriminación a la baja productividad, justificando la intervención del Estado para solucionar dicha falla". [8]

En cuanto al tercer objetivo, ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas, la reforma estableció que se debe "evaluar periódicamente el desempeño de las instituciones de banca múltiple en relación con los niveles de crédito que efectivamente coloquen, de modo que canalicen más recursos a proyectos productivos". Pero al mismo tiempo, para dar mayor certidumbre a estas instituciones -y con ello lograr el objetivo de incrementar el crédito-, se buscó reducir el riesgo en el otorgamiento de crédito para dar mayor seguridad a las entidades financieras ante impagos. Para este propósito se estableció: 1) mejorar las normas para el otorgamiento y ejecución de garantías crediticias y 2) mejorar el régimen de concursos mercantiles. Al igual que para la banca de desarrollo, debe atenderse si ha crecido el crédito otorgado por las instituciones bancarias, en qué sectores se concentra, y si se ha dirigido a proyectos productivos.

En cuarto lugar, para mantener un sistema financiero "sólido y prudente" la reforma buscó fortalecer las medidas prudenciales (como la liquidación bancaria) y reforzar los mecanismos de coordinación y cooperación entre las autoridades financieras, con el fin de llevar a cabo una adecuada regulación y control del sistema financiero.

7 "Entre las nuevas facultades de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, las más importantes, e incluso polémicas, están relacionadas con su supervisión de cláusulas abusivas, Buró de Crédito, ventas atadas, despachos de cobranza y movilidad del crédito. Estas medidas de transparencia tienen como fin generar confianza en el sistema financiero. Vázquez A., Gregorio, "Avance limitado de la reforma financiera", en *El Economista*, 8 de junio de 2016. Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Avance-limitado-de-la-reforma-financiera-20160608-0001.html

8 Martínez, Ana Laura, "El fracaso de la reforma financiera". Disponible en: https://imco.org.mx/articulo_es/el-fracaso-de-la-reforma-financiera/

Finalmente, en el propósito de hacer más eficaces a las instituciones financieras se incorporaron medidas para modernizar la legislación financiera -y "establecer incentivos que impulsen la oferta de nuevos productos de ahorro y financiamiento"-, en los siguientes temas: Fondos de Inversión, Régimen del Mercado de Valores, Consejo Nacional de Inclusión Financiera, Comité de Educación Financiera y Esquemas de Sanciones y Autocorrección.

Para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender a indicadores tales como: Penetración bancaria (otorgamiento de crédito en proporción del PIB), Distribución de créditos (Vivienda, Consumo, Gubernamentales, Entidades financiera, Empresas), Créditos otorgados por tamaño de empresas (Micro, Pequeñas, Medianas y Grandes Empresas), Índice de morosidad, Índice Herfindahl-Hirschman, Oferta de crédito de instituciones bancarias, Tasa de interés promedio a MiPyMEs, Costo Anual Total (CAT) promedio a MiPyMEs, Total de créditos otorgados por la banca de desarrollo, por tamaño de empresas, Crédito otorgado por Nacional Financiera, por tamaño de empresas, Total de créditos otorgados por la banca de desarrollo a nivel estatal, MiPyMEs a las que se otorgó crédito de la banca de desarrollo, Inclusión del sistema financiero.

¿Cómo se complementa la Reforma Financiera con otras reformas estructurales? En primer lugar, se complementa con la Reforma en materia de Competencia Económica, ya que el sector financiero mexicano tiene un alto nivel de concentración. De acuerdo con la reforma, fomentar la competencia dentro del sistema financiero permitirá "abrir nuevos canales de oportunidad para las empresas y los diversos demandantes de financiamientos, así como para inhibir prácticas anticompetitivas". Además, la reforma considera que una mayor competencia beneficiará a los mexicanos "multiplicando y mejorando las opciones de crédito para los mexicanos. Asimismo, se fortalece la regulación, la coordinación y el sano desarrollo del sector".[9] En el caso de la Reforma Hacendaria, como ya se señaló, consideramos qué para cumplir su propósito de reducir la informalidad, se vuelve fundamental el papel del sistema bancario privado y de la banca de desarrollo en la oferta de créditos que incentiven a las personas a salir de la informalidad. Desde nuestro punto de vista, es central en la reforma financiera dar seguimiento a los créditos -de la banca privada y de la banca de desarrollo- canalizados a proyectos productivos. Por ello la inclusión financiera y la educación financiera son elementos centrales para reducir la informalidad. El crédito por sí solo no será suficiente para incrementar la competitividad de las empresas, ya que, si bien es importante que estas cuenten con acceso al crédito, también lo es el fortalecimiento de la demanda, es decir, una sociedad con poder adquisitivo. Como señala Genaro Sánchez Barajas: "¿acaso tiene sentido contratar un crédito, capacitar al personal, introducir innovaciones tecnológicas para aumentar la capacidad de la planta productiva y su productividad si la empresa no cuenta con una demanda suficiente en el mercado?".[10]

## 2.3. Reforma Energética[11]

La Reforma Energética busca "la modernización de la industria energética, volverla más competitiva y devolverle su carácter de palanca de desarrollo", ello con el propósito de incrementar la renta petrolera, impulsar el crecimiento económico, crear empleos, fortalecer a Pemex y a la CFE, y reducir los costos de los energéticos

9 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Financiera, p. 14. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf

10 Sánchez Barajas, Genaro, "Análisis y evaluación del impacto de la Reforma Financiera a un año de su instrumentación en el capítulo del crédito para el sector empresarial, bujía del desarrollo económico de México", en *El Cotidiano*, marzo-abril de 2015. Disponible en: http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19005.pdf

11 La información sobre esta sección relativa a la Reforma Energética proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Energética. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

y la electricidad.[12] Para alcanzar estos objetivos, la reforma se plantea cinco metas, a saber: 1) Bajar las tarifas eléctricas y bajar el precio del gas, 2) lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores a 100%, 3) aumentar la producción de petróleo a 3 millones de barriles diarios en 2018 y a 3.5 millones en 2025 y aumentar la producción de gas natural a 8 mil millones de pies cúbicos diarios (pcd) en 2018 y a 10 mil 400 millones de pcd en 2025, 4) generar cerca de un punto porcentual más de crecimiento económico en 2018 y aproximadamente 2 puntos porcentuales más para 2025, y 5) crear cerca de medio millón de empleos adicionales en este sexenio y 2 millones y medio de empleos más a 2025.

La meta de reducir las tarifas eléctricas y bajar el precio del gas implica reducir los costos de generación de la energía eléctrica, para ello la reforma contempla que el Estado pueda celebrar contratos con particulares "para llevar a cabo el financiamiento, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica". Asimismo, permite la entrada de inversión privada en la generación y comercialización de energía eléctrica y busca fomentar la producción de energía con fuentes renovables.

Para alcanzar el objetivo de incrementar la producción de petróleo y gas natural, la reforma propone una serie de medidas, entre ellas: aumentar la capacidad de exploración y explotación en aguas profundas y ultra-profundas, resarcir las deficiencias en el transporte y distribución del petróleo, gas natural y sus derivados, la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, la transformación de Pemex y CFE en Empresas Productivas del Estado, ello con el fin de "brindar mayor eficiencia y flexibilidad" a su operación. Además, la Reforma se propone impulsar la industria petroquímica, es decir, buscar la integración de la industria dedicada a la transformación y procesamiento del petróleo y del gas (por ejemplo, la producción de amoníaco, insumo básico en la elaboración de fertilizantes nitrogenados), y junto con ello crear cadenas productivas, a partir de la integración de la industria de la refinación y la petroquímica. Dada la importancia de impulsar la industria nacional se debería dar seguimiento a las medidas gubernamentales que permitirían alcanzar este propósito de crear cadenas productivas.

En cuanto a los propósitos de cooperar con el crecimiento económico y con la creación de empleos, de acuerdo con el gobierno ambos se lograrán a partir de la reducción de los precios de los combustibles y la energía eléctrica, y con la participación de inversión privada en los sectores de hidrocarburos y electricidad, que elevaría la producción de energéticos a nivel nacional y generaría mayor riqueza. En este propósito también se vuelve central dar seguimiento al desarrollo de las cadenas productivas nacionales y locales, así como a los prometidos programas de capacitación y certificación de empresas, al catálogo de proveedores nacionales, y a la inclusión y desarrollo de proveedores nacionales y locales en la cadena de valor de toda la industria.

De acuerdo con las metas planteadas, para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender a indicadores tales como: Costo de la generación de energía eléctrica, Producción de energía con fuentes renovables, Producción de petróleo, Producción de gas natural, Producción de petrolíferos (gasolina, diésel, gas LP, etc.), Producción de energía con fuentes renovables, Producción de biocombustibles, Importación de gas natural, Importación de petrolíferos (gasolina, diésel, gas LP, etc.), Inversión Extranjera Directa en la industria del petróleo, Inversión en energías renovables, Precios de extracción del petróleo, Exportación de petróleo, Tarifas eléctricas, Precio de petrolíferos (gasolina, diésel, gas LP, etc.), Precio del petróleo, Recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Utilidad neta de Pemex, Utilidad neta de CFE.

12 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Energética, p. 44. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

¿Cómo se complementa la Reforma Energética con otras reformas estructurales? Nuevamente, la Reforma en materia de Transparencia está estrechamente ligada con tres de los objetivos particulares de la Reforma Energética: en primer lugar, con el objetivo de "garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad de suministro, transparencia y rendición de cuentas"; en segundo lugar, con el propósito de combatir la corrupción en el sector energético; y en tercer lugar, con la intención de "fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro de largo plazo en beneficio de las generaciones futuras". Desde nuestra perspectiva, la reforma en materia de Transparencia debería obligar a una mayor transparencia y una clara rendición de cuentas en el otorgamiento de contratos y en el manejo del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, lo que permitirá combatir la corrupción. Esta transparencia puede dar mayor certidumbre a las empresas extranjeras que tienen políticas internas alineadas a las leyes anticorrupción de sus respectivos países, donde las sanciones son muy fuertes en caso de incurrir en alguna práctica de ese tipo. Con ello, el sector energético podría volverse más competitivo y atraer mayor inversión, lo que a su vez permitiría alcanzar la meta de reducir las tarifas eléctricas y bajar el precio del gas, aumentar la producción de petróleo, gas y petrolíferos, un mayor crecimiento económico y generación de empleos.

## 2.4. Reforma en materia de Competencia Económica[13]

En relación a la Reforma en materia de Competencia Económica se dice que con ella se busca fortalecer el sistema de competencia económica, eliminar las barreras que obstaculizan el funcionamiento eficiente de los mercados e incentivar la innovación. Siguiendo este argumento, ello redundará en una mayor variedad de productos, de mejor calidad y a menores precios, lo que beneficiará a los consumidores y a las empresas, particularmente a las pequeñas y a las medianas.[14] De acuerdo con la reforma, una economía formada por mercados competitivos permitiría impulsar el crecimiento económico y la generación de empleos "estables y bien remunerados", lo que a su vez reduciría la pobreza.

Para fortalecer el sistema de competencia económica la reforma no plantea metas como tales, pero propone un nuevo diseño institucional, cuyo protagonista es la nueva Ley federal de competencia económica (LFCE). La Reforma estableció dos nuevas agencias nacionales en materia de competencia económica con autonomía e independencia de otras autoridades públicas: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), ambos quedaron regulados por la LFCE. Estas instituciones quedaron facultadas para: 1) ordenar medidas para eliminar barreras a la libre concurrencia y la competencia económica; 2) regular el acceso a insumos esenciales; y 3) ordenar la desincorporación de agentes económicos. En esta tarea es importante que "un mayor número de interesados coadyuven en la detección de conductas anticompetitivas prohibidas por esta LFCE", a través de la presentación de denuncias ante la COFECE.

En estas tareas de la COFECE y el IFT debe darse seguimiento a las medidas que han tomado ambas para prevenir y eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia. Es importante conocer indicadores como el número de denuncias, el número de investigaciones iniciadas, pero también el propio procedimiento de investigación especial. Asimismo, se debe conocer qué sectores concentran el mayor número de denuncias y de investigaciones iniciadas, y dar especial seguimiento a los sectores con mayor concentración económica.

13 La información sobre esta sección relativa a la Reforma en materia de Competencia Económica proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación Ampliada de la Reforma de Competencia Económica. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_en_Materia_de_Competencia_Economica.pdf

14 México. Gobierno de la República, Resumen Ejecutivo de la Reforma de Competencia Económica, p. 3. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Resumen_de_la_Explicacion_Ampliada_de_la_Reforma_en_Materia_de_Competencia_Economica.pdf

Además, la reforma eliminó "los medios de impugnación ordinarios que eran sistemáticamente utilizados abusivamente y que servían como medidas dilatorias de los procedimientos. Aunque se salvaguarda el debido proceso mediante el recurso de amparo". Para ello la Reforma dispuso la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones, de tal forma que los juicios de amparo contra normas generales emitidas por la COFECE y el IFT, actos u omisiones de dichas autoridades se desahogarán ante jueces de distrito y Tribunales Colegiados de Circuito especializados. No debe desatenderse el desempeño de estos tribunales especializados.

La COFECE y el IFT también establecieron mecanismos de control y transparencia, como parte de ellos se implementaron una serie de "medidas para blindar en contra de posibles conflictos de interés que se pudieran generar y que les impida a los Comisionados tomar sus determinaciones con objetividad e independencia". También debería atenderse la implementación de las medidas pertinentes para que este objetivo se cumpla.

De acuerdo con la reforma, la debilidad del sistema de competencia económica ocasiona que las MiPyMes teman que al invertir en México sean expulsadas del mercado por costos desmesurados o sean desplazadas por las empresas dominantes que llevan a cabo conductas anticompetitivas. De tal forma que la reforma reforzaría -junto con la reforma hacendaria y la financiera- al crecimiento de la inversión de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En México, los sectores con un mayor nivel de concentración son telecomunicaciones, cementera, sistema bancario, aeronáutico, transporte terrestre de pasajeros, distribuidores farmacéuticos, entre otros. Debería evaluare si se ha logrado reducir la concentración y aumentar la competencia en estos sectores, y si ello ha derivado en un nivel de precios más bajos en estos sectores con la mayor concentración. Además, se debería conocer si ha mejorado la calidad de los productos y servicios en los sectores con mayor concentración.

Para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender a indicadores tales como: para medir el grado de concentración: Índice de Gilardi, Índice de Herfindahl-Hirschman, Indicadores del Índice Global de Competitividad: para medir el efecto en los precios: Índices de precios de servicios de telecomunicaciones; para medir el resultado de la COFECE para prevenir y eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia: Denuncias e investigaciones iniciadas del IFT, Denuncias e investigaciones iniciadas de la COFECE, Juicios de amparo resueltos, Tiempos de resolución de amparos, Sectores en los que se presentan la mayor cantidad de denuncias; sobre el tema de las sanciones para inhibir el comportamiento anticompetitivo: Sanciones en insumos esenciales, Número de inhabilitaciones, Número de multas, Monto de las multas.

¿Cómo se complementa la Reforma en materia de Competencia Económica con otras reformas estructurales? Como ya se señaló, para lograr el objetivo de crecimiento económico es necesario impulsar una economía formada por mercados competitivos, pero no es suficiente, por ello esta reforma debe estar detrás de las otras, en particular la financiera, la energética y telecomunicaciones debido a que estos sectores presentan un alto grado de concentración.

## 2.5. Reforma en Materia de Telecomunicaciones[15]

La Reforma en Materia de Telecomunicaciones busca una transformación estructural en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, con el propósito de eliminar las prácticas monopólicas "que han generado ganancias extraordinarias a ciertos agentes económicos, en detrimento del bienestar de los mexicanos, y

15 La información sobre esta sección relativa a la Reforma en materia de Telecomunicaciones proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Telecomunicaciones. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TELECOMUNICACIONES.pdf

que limitan el potencial de desarrollo económico, social y cultural del país". Ello permitiría una mayor competencia en dichos sectores, "con mayores niveles de cobertura y penetración de los servicios en condiciones de calidad y buenos precios, en particular en zonas en donde habitan los sectores de la población menos favorecidos". Los objetivos particulares de la reforma están centrados en la defensa de los derechos de los usuarios y las audiencias.[16]

En concreto, la reforma estableció cuatro metas, todas ellas estrechamente relacionadas entre sí: 1) mayor acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, en condiciones de competencia; 2) reducir precios y elevar la calidad de los servicios; 3) fortalecimiento de las instituciones involucradas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión; y 4) impulsar la competencia efectiva en telecomunicaciones y en radiodifusión. Como puede verse esta reforma va muy ligada a la Reforma en materia de Competencia Económica.

Respecto a la primera meta, mayor acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, se busca lograr el objetivo de cobertura universal de los servicios, impulsar la conectividad de sitios públicos, acceso a internet de banda ancha en edificios e instalaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Para conseguir estos propósitos se considera necesario impulsar la inversión en infraestructura a través de: la creación de una red troncal mayorista aprovechando y creciendo la red de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), para dotar de una mayor cobertura de servicios a la población; instalar una red compartida de telecomunicaciones que exclusivamente preste servicios a concesionarios y comercializadoras, aprovechando: (i) la banda de 700 MHz, (ii) la red troncal de CFE y (iii) cualquier otro activo del Estado, a fin de impulsar el acceso efectivo de la población a servicios de banda ancha.

Para logar la segunda meta, la reducción de precios, la reforma se propuso eliminar o disminuir cargos no justificados (el cobro de la larga distancia, el cobro por "usuario visitante" o roaming), y se señaló que la propia competencia ayudaría a reducir precios.

En cuanto a la tercera meta, para fortalecer las instituciones involucradas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión se crearon organismos autónomos para la regulación del sector. Por un lado, se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones y, por el otro, se crearon tribunales especializados para resolver los conflictos que se susciten en estas materias. Estas instituciones buscan dar certeza a la inversión, y en ese sentido se relacionan con la última meta, que es impulsar la competencia efectiva en telecomunicaciones y en radiodifusión. Para fomentar la competencia, la reforma contempla varias medidas:[17]

1. Abrir el sector a la inversión extranjera directa (hasta el 100 por ciento en telecomunicaciones y hasta el 49 por ciento en radiodifusión):
2. Lograr la eliminación de márgenes de ganancia extraordinarios obtenidos por fallas en las condiciones de competencia.
3. Establecer medidas para reducir los niveles de concentración, regular el control sobre insumos esenciales y combatir prácticas anticompetitivas (regulación asimétrica, separación contable, funcional o estructural y desagregación efectiva de la red local).
4. Establecimiento de una regulación asimétrica.

16 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Telecomunicaciones, p. 4 y 40. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TELECOMUNICACIONES.pdf

17 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Telecomunicaciones. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TELECOMUNICACIONES.pdf

5. Concluir la transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT) en diciembre de 2015, a fin de garantizar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, la competencia y el uso óptimo de la banda de 700 MHz. Este propósito implica la inclusión digital de la población, en este sentido debe evaluarse en que medida la población más vulnerable recibido equipos receptores, para acelerar su inclusión digital. ¿Ha aumentado el número de canales transmitidos? ¿Ha crecido y se ha diversificado la disponibilidad de programación y contenidos?

En cuanto al establecimiento de una regulación asimétrica, la Ley establece criterios de regulación para los agentes preponderantes (una participación nacional mayor al cincuenta por ciento) de cada sector: telecomunicaciones y radiodifusión. En esta reforma lo central es saber si se ha logrado contrarrestar la alta concentración del mercado en el sector de telecomunicaciones. En lo que respecta a la inversión extranjera en ambos sectores, no sólo debe seguirse su crecimiento o decrecimiento sino si dicha inversión ha permitido fortalecer la competencia, acceder a tecnologías avanzadas y a nuevos modelos de negocio y de comercialización de los servicios. Y lo más importante, si todo ello se ha reflejado en una reducción de tarifas para los usuarios y una diversificación de la oferta.

Para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender a indicadores tales como: Población que tiene acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, Población con acceso a internet, Comportamiento del mercado de espectro, Penetración de Banda Ancha a nivel nacional y estatal, Población con acceso a internet por grupos de ingreso, Inversión extranjera en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, Inversión per cápita en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, en relación a la información de la OCDE, Tarifas para los usuarios.

¿Cómo se complementa la Reforma en Materia de Telecomunicaciones con otras reformas estructurales? Como ya se señaló, va muy ligada con la Reforma en materia de Competencia Económica, pues las funciones y atribuciones del IFT están delineadas en dicha reforma.

## 2.6. Reforma en materia de Transparencia[18]

La Reforma en materia de Transparencia busca poner al alcance de los ciudadanos la información de las instituciones públicas, lo que promueve la rendición de cuentas claras por parte de las autoridades, ya que cualquier persona física o moral, que reciba y ejerza recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal, está obligada a transparentar su información. De acuerdo con la Reforma:

> "La Reforma en Materia de Transparencia constituye un parteaguas en el uso, acceso y conocimiento de la información, pues busca poner al alcance de los ciudadanos todos los elementos que sean necesarios para que cualquier interesado solicite a las autoridades información que esté en su poder, al tiempo que establece mecanismos efectivos de protección de aquella información que debe ser tratada con especial cuidado por contener datos personales. Una reforma como ésta, abona a la democracia, fortalece el Estado de derecho y otorga poder a los ciudadanos a través de la información, pero lo más importante es, sin duda, que transparenta el actuar de las autoridades y fortalece la rendición de cuentas".[19]

18 La información sobre esta sección relativa a la Reforma en Materia de Transparencia proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Transparencia, p. 3. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TRANSPARENCIA.pdf

19 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Transparencia, p. 3. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TRANSPARENCIA.pdf

La reforma no establece metas, sin embargo, puede establecerse que busca lograr sus objetivos mediante: 1) el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública; 2) la consolidación de un sistema nacional de transparencia; y 3) el establecimiento de nuevas facultades para el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, antes IFAI).

En primer lugar, para fortalecer el derecho de acceso a la información pública y para que las autoridades se vean sujetas a una rendición de cuentas más directa, se amplió "el catálogo de sujetos obligados que deberán transparentar su información: Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; órganos autónomos; partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, cualquier persona física o moral, incluidos los sindicatos, que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal". Esta ampliación es muy importante, pues ahora los partidos políticos y los sindicatos están obligados a transparentar su información. Para dar seguimiento a este objetivo debería evaluarse si existe algún sujeto obligado que concentre más demandas de información y si algún sujeto obligado se caracteriza por denegar acceso a la información.

En segundo lugar, en la consolidación de un sistema nacional de transparencia se buscó fortalecer el INAI al otorgársele autonomía constitucional y estableciendo que sus determinaciones tienen el carácter de definitivas e inatacables. En este sentido es muy importante saber cómo se ha avanzado en el fortalecimiento de la institución, y en qué medida los sujetos obligados han atendido las resoluciones del INAI. ¿De qué herramientas se vale el INAI para hacer cumplir sus resoluciones en caso de que no se acaten? ¿Qué facultades tiene el INAI para sancionar estas conductas?

Si bien las resoluciones del INAI serán definitivas e inatacables, se considera que: 1) sólo el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la SCJN. 2) otros órganos autónomos podrán acudir ante la SCJN e iniciar una controversia constitucional. Aquí debería seguirse el número de recursos de revisión a las resoluciones del INAI, y qué instituciones los han interpuesto. ¿El Consejero Jurídico del Gobierno ha interpuesto recursos de revisión ante la SCJN? Existe el temor de que cualquier instancia puede acudir al consejero para pedirle que solicite a la Corte la revisión de una resolución del INAI, ¿cómo evitarlo?

La reforma también sienta las bases para la creación de organismos locales autónomos en las entidades federativas. En este aspecto no deben perderse de vista en qué medida se ha avanzado en la homologación de criterios de transparencia en los tres órdenes de Gobierno, y cómo ha sido el desempeño de los organismos estatales de transparencia en cuanto a: 1) acceso a la información y 2) protección de datos personales.

En tercer lugar, en cuanto al establecimiento de nuevas facultades para el INAI, destacan que podrá interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren los derechos a la transparencia y el acceso a la información pública, y podrá revisar las determinaciones que tomen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameriten.

Para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender los siguientes indicadores: Número de requerimientos de acceso a la información, Número de requerimientos de acceso a la información resueltos, Número de requerimientos de acceso a la información denegados, de las resoluciones del INAI, ¿en cuántas se ha determinado la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información?, Número de impugnaciones a las resoluciones del INAI, Índice de acceso a la información, Índice de recurrencia en materia de acceso a la información, entre otros.

¿Cómo se complementa la Reforma en Materia de Transparencia con otras reformas estructurales? Esta reforma es transversal a prácticamente el resto: la de telecomunicaciones, la energética (transparencia en los

contratos o los fondos y fideicomisos), la educativa (fondos y sindicatos), la de competencia (investigaciones especiales), la hacendaria y la financiera. Es decir, esta reforma es central para que las otras reformas sean transparentes y que sus instituciones respectivas estén sometidas a la inspección pública, como la COFECE, el IFT, los tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones, las autoridades hacendarias, etc.

# 3. Reformas sociales: Educativa y Laboral

## 3.1. Reforma Laboral[20]

La reforma laboral, busca establecer "las normas de trabajo para propiciar que todos los mexicanos cuenten con un trabajo digno, en el que no exista discriminación de ninguna índole, además de que se tenga acceso a la seguridad social, un salario remunerador, capacitación continua y condiciones de seguridad e higiene óptimas, que permitan avanzar hacia mejores niveles de igualdad, de equidad y de justicia social en las relaciones laborales".[21] La reforma tiene cinco objetivos particulares, a saber:

1. El acceso al mercado laboral y creación de empleos.
2. La transparencia y democracia sindical.
3. El fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo.
4. La equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales.
5. La modernización de la justicia laboral.[22]

Para alcanzar el primer objetivo, el acceso al mercado laboral y creación de empleos, la reforma incorporó el concepto de trabajo digno o decente, implementó nuevas modalidades de contratación (contratos a prueba, de capacitación inicial y de temporada), estableció nuevos criterios para ocupar vacantes y ascender en el empleo, y busca mejorar las capacidades y habilidades de los trabajadores a través de la multi habilidad y las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento. En este sentido, es importante conocer cómo harán las autoridades correspondientes para evaluar si los trabajos creados son dignos o decentes.

Sobre las nuevas formas de contratación, tendría que conocerse en primer lugar en qué medida las empresas recurren a estas nuevas modalidades y si hay alguna que sobresalga, y conocer estos datos no sólo a nivel federal sino también a nivel estatal permitiría saber qué tipo de empleos se están generando, y con esa información evaluar el impacto social. En este sentido, es central hacer un seguimiento sobre los resultados de las nuevas modalidades de contratación en cuanto al número de empleos creado por cada una de ellas, ya que se corre el riesgo de que el empleo temporal crezca a costa del empleo permanente. En segundo lugar, debería estudiarse en qué medida estas nuevas modalidades crean empleos dignos o decentes, con un salario remunerador, con capacitación continua y con mejores condiciones de seguridad social y salud en el trabajo. Asimismo, conocer en qué medida han incorporado a jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y mayores de 40 años.

20 La información sobre esta sección relativa a la Reforma Laboral proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación Ampliada de la Reforma Laboral. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/08/Explicacion-ampliada-de-la-Reforma-Laboral-.pdf

21 México. Gobierno de la República, Resumen Ejecutivo de la Reforma Laboral, p. 3. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/08/Explicacion-ampliada-de-la-Reforma-Laboral-.pdf

22 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Laboral, pp. 4-5. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/08/Explicacion-ampliada-de-la-Reforma-Laboral-.pdf

El tema de la capacitación de los trabajadores es central, pues fortalece las habilidades de los trabajadores, por ello debe seguirse de cerca en qué medida las empresas han capacitado a sus trabajadores, en qué han consistido dichas capacitaciones y si se han visto reflejadas en un incremento de la productividad de las empresas. En caso de ser así, ¿el aumento de la productividad se ha correspondido con un incremento salarial? Es decir, cómo se ha avanzado en el tema de vincular salarios con el aumento de la productividad. Un tema central en el aspecto laboral es la vinculación entre la educación, la capacitación y el aparato productivo, ¿cuál ha sido el resultado de los esfuerzos del gobierno en este objetivo?

El segundo objetivo, la transparencia y democracia sindical, lo que busca es una clara rendición de cuentas en lo que respecta a la elección de la directiva sindical, hacer pública la información relacionada con los registros de las organizaciones sindicales y de los contratos colectivos y suprimir la Cláusula de exclusión por separación. En este sentido cabría reflexionar en qué medida se ha transparentado la información y si ha mejorado la rendición de cuentas de las directivas de los sindicatos.

El tercer objetivo es el fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo, para lograrlo la reforma tipificó como delito la contratación de menores que no estén en edad permitida para trabajar, reguló la subcontratación, facultó a la autoridad laboral para restringir el acceso a un centro de trabajo cuando exista peligro inminente para la salud y la vida de los trabajadores, incorporó derechos y obligaciones de patrones y trabajadores ante contingencias sanitarias e incrementó el monto de las sanciones por violaciones a la normatividad laboral. Para evaluar los avances en este objetivo se tendría que dar seguimiento a las sanciones por la utilización de trabajo infantil, el número de empresas acogidas al régimen de subcontratación laboral y su comportamiento a nivel estatal, así como las sanciones ante prácticas contrarias a la normatividad laboral.

Para promover el cuarto objetivo, la equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales, la reforma contempla:

1. Instalaciones adecuadas para el acceso y desarrollo de actividades de las personas con discapacidad
2. Establecer medidas protectoras a favor de las madres trabajadoras
3. Sancionar el acoso u hostigamiento sexual en los centros de trabajo
4. Propiciar la colaboración de los patrones para asegurar el pago de las pensiones alimenticias
5. Establecer la afiliación obligatoria de los patrones al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT).

Finalmente, en lo que toca a la modernización de la justicia laboral se buscó agilizar los juicios laborales y avanzar en la profesionalización del personal de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Así, para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender los siguientes indicadores: Tasa de crecimiento del empleo formal (por grupo etario, por género y a nivel estatal), Nivel salarial de: trabajadores formales, trabajadores informales, por grupos de edad, por género, por rama de actividad económica, Evolución del empleo, subempleo y desempleo, Empleo temporal, Empleo permanente, Contratos a prueba, Contratos de capacitación inicial, Contratos temporales, Contratos permanentes, Costo de los juicios laborales, Número de juicios laborales, entre otros.

¿Cómo se complementa la Reforma Laboral con otras reformas estructurales? Consideramos que la creación de empleos no depende únicamente de esta reforma, sino del crecimiento de la economía que a su vez sería impulsado por las otras reformas, es decir, de un mayor impulso a la competencia económica, de una mayor inversión en los sectores energético y telecomunicaciones, de un mayor abasto de energéticos

a mejores precios, de una mayor oferta de créditos a tasas bajas, etc. Así, lo central de la reforma laboral es que permita generar empleos de calidad con salarios que me permitan a la población mejorar su nivel de bienestar. Hay una relación directa con la Reforma en Materia de Transparencia, con el segundo objetivo, el de la transparencia y democracia sindical, ya que entre los nuevos sujetos obligados deberán transparentar su información están los sindicatos. De tal forma que las directivas de los sindicatos están obligados a una clara rendición de cuentas. Además, los procesos de elección al interior de los sindicatos también deberían ser más transparentes.

## 3.2. Reforma Educativa[23]

El objetivo general de la Reforma Educativa es "dotar al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y fortalezcan la equidad. Asegura la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria -preescolar, primaria, secundaria y media superior-; la creación de un servicio profesional docente; el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como órgano constitucional autónomo y máxima autoridad en materia de evaluación".[24]

La Reforma Educativa establece cinco metas: 1) Escuela al Centro; 2) Desarrollo profesional de los maestros; 3) Evaluación; 4) Estrategias para el fortalecimiento de la equidad e inclusión; y 5) Financiamiento de la educación básica.

La primera meta, Escuela al Centro, contempla cinco elementos: la autonomía de gestión escolar y de presupuesto de las escuelas; el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE); considera central la participación de los padres de familia; promover un "sistema educativo responsable y eficiente"; y crea el Sistema de Información y Gestión Escolar (SIGE).

En esta meta de Escuela al Centro la cuestión presupuestal es central y por ello debería evaluarse si las escuelas han recibido los recursos públicos y los apoyos administrativos necesarios para llevar a cabo la autonomía escolar. En la reforma se busca asegurar la normalidad mínima escolar, esto significa: que las escuelas cumplan el calendario y el horario establecidos; que dispongan de maestros la totalidad de los días del ciclo escolar; que el tiempo escolar se ocupe fundamentalmente en actividades de aprendizaje; que las actividades que propone el docente logren que todos los alumnos estén involucrados en el trabajo de clase; y que los educandos consoliden, conforme a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas, de acuerdo con su grado educativo. ¿Los recursos públicos destinados a la educación permiten alcanzar el objetivo de normalidad mínima escolar? ¿Se corre el riesgo de que con la autonomía de la gestión escolar el estado destine menos recursos del gasto federal en educación a las escuelas?

En este proyecto la Escuela debe darse seguimiento al SATE, y saber en qué medida esta asistencia a los maestros permite mejorar su práctica profesional y si ha logrado mejorar funcionamiento de las escuelas. El SIGE es otro proyecto central que pretende concentrar la información de las escuelas y automatizar los procesos administrativos, por ello se debe dar seguimiento al avance en su implementación por estados, con el fin de detectar atrasos; debe considerarse que posiblemente no todas las escuelas cuentan con la infraestructura para llevar a cabo estas tareas de sistematización de la información. Ahora bien, la idea es

23 La información sobre esta sección relativa a la Reforma Educativa proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Educativa. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf

24 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Educativa, p. 3. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf

que el SIGE simplificará las tareas administrativas de directivos y maestros, lo que permitirá que concentren sus esfuerzos a las tareas técnico-pedagógicas. ¿Ha crecido la participación de maestros y directivos en estas tareas? ¿Cómo se ha reflejado estos esfuerzos en la mejor operatividad de las escuelas?

La segunda meta, el desarrollo profesional de los maestros, contempla el servicio profesional docente, los requisitos de ingreso, promoción, reconocimiento, permanencia y formación continua y desarrollo profesional. Para evaluar el avance en esta segunda meta es importante seguir los indicadores cuantitativos de número de profesores que ingresan por concurso de oposición, que se promueven, que logran la permanencia, que han sido evaluados, etc. Sin embargo, no debe perderse de vista que las evaluaciones deben considerar la diversidad de circunstancias que enfrentan los maestros. En este sentido debe determinarse si las características que tienen las evaluaciones que determinan la permanencia de los profesores, directores y supervisores son adecuadas. Además, debe ponerse atención a las diferencias regionales que arrojan los resultados de la evaluación, es decir, conocer en qué estados se encuentran los maestros mejor evaluados, o los que tienen las mayores insuficiencias. La reforma también contempla que "ningún maestro que hoy esté en servicio podrá ser despedido, independientemente de sus resultados en las evaluaciones del desempeño". ¿Qué medidas se han tomado para mejorar el desempeño de aquellos profesores que hayan tenido un mal resultado en sus evaluaciones?

La tercera meta es la evaluación docente, que contempla el fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y las evaluaciones del magisterio transparentes, objetivas y justas. En el balance de esta meta debe considerarse de qué manera los resultados de la evaluación educativa han contribuido al mejoramiento de los procesos y resultados educativos de los estudiantes. Asimismo, si las evaluaciones consideran el contexto demográfico, social y económico en el que se desarrolla la función docente. Es decir, ¿se atiende a la gran diversidad de circunstancias y regiones en que la educación tiene lugar?

La cuarta meta son las estrategias para el fortalecimiento de la equidad e inclusión: la gratuidad y los programas estratégicos. Un problema que tienen las escuelas y que se busca reducir con la reforma es el cobro obligatorio de cuotas que condicionan la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de exámenes, la entrega de documentación, etc. Además, hay un conjunto de programas con distintos propósitos cuyo avance debe seguirse:

1. Programa de Rehabilitación de Planteles Escolares "Escuelas Dignas"
2. Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo
3. Programa Escuelas de Tiempo Completo
4. Programa de Inclusión y Alfabetización Digital. Este programa implica el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (alumnos de quinto y sexto año de primaria), ¿en qué medida se ha podido implementar? ¿Qué porcentaje de las escuelas tienen este programa? ¿Hay conectividad en las escuelas?
5. Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa. Busca fortalecer las capacidades de las escuelas y servicios educativos que atienden a la niñez indígena, migrante, al alumnado con necesidades educativas especiales, priorizando a los alumnos con discapacidad y con aptitudes sobresalientes, así como a telesecundarias y escuelas unitarias y multigrado.

Finalmente, la quinta meta es el financiamiento de la educación básica, que considera la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) y la centralización del pago de la nómina.

Entre los indicadores para dar seguimiento a los resultados de esta reforma se encuentran: Presupuesto a la educación por nivel educativo, Presupuesto por escuela promedio, Asignación de recursos a las escuelas, Número de escuelas que han recibido recursos, Presupuesto Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, Asesores seleccionados por concurso de oposición, Relación asesor/escuela, Plazas asignadas mediante concurso de oposición en la educación básica y la educación media superior, Idóneos, Idóneos que han sido contratados para primer ingreso, Profesores promovidos por concurso de oposición, Profesores que han recibido reconocimientos, Financiamiento al programa de reconocimiento, Profesores que han sido evaluados, Profesores que no han aprobado la evaluación, Profesores que han asistido a cursos remediales de apoyo, Profesores que han quedado fuera a partir de las evaluaciones, Profesores que se negaron a ser evaluados, Profesores que pidieron pre-jubilación, Profesores que han comenzado estudios de posgrado a partir de las reformas, Oferta de cursos y contenidos, Número de evaluaciones aplicadas/ Resultados obtenidos, Presupuesto para la evaluación, Presupuesto para la capacitación, Acceso al Sistema Educativo de la población en condiciones de vulnerabilidad, Planteles que carecen de la infraestructura necesaria, Presupuesto para el programa Escuela Digna, Matrícula escolar, Rezago educativo, Deserción escolar, Presupuesto para los diferentes programas que se implementaron (total y estatal), Porcentaje de alumnos beneficiados por el suministro de alimentos (total y estatal), Número de Escuelas de Tiempo Completo, Número de computadoras portátiles para alumnos de primaria comparado con el número de alumnos de primaria, Becas para educación básica, Becas para educación media superior, Presupuesto del FONE (total y estatal).

## 4. Reformas política electoral y jurídicas

### 4.1. Reforma Política electoral[25]

En lo que respecta a la Reforma Política Electoral, su objetivo es "una transformación estructural que modernizara e hiciera más eficaz nuestro régimen político y las reglas electorales".[26]

Por un lado, en el ámbito político la reforma busca fomentar un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión y contribuir "a la formación de gobiernos que den resultados a los mexicanos, al contar con instrumentos que facilitan el diálogo y la colaboración". Por otro lado, en materia electoral, se dice que las reformas "fortalecen e incentivan la participación ciudadana y brindan mayor certidumbre, equidad y transparencia a la competencia democrática, tanto a nivel nacional como local".[27] Para lograr lo anterior se realizaron tanto modificaciones al régimen político como en materia electoral.

En lo que respecta a las modificaciones al régimen político, los principales cambios que establece la reforma son los siguientes: 1) se incorpora la figura de gobierno de coalición; 2) se establece la reelección consecutiva de legisladores federales y locales; 3) se otorga autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); 4) se agrega como facultad de la Cámara de Diputados la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; 5) se establece que el Senado de la República ratificará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

25 La información sobre esta sección relativa a la Reforma Política Electoral proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Política-Electoral. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA–ELECTORAL.pdf

26 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Política-Electoral, p. 20. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA–ELECTORAL.pdf

27 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Política-Electoral, p. 20. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA–ELECTORAL.pdf

Por su parte, la reforma constitucional en materia electoral estableció, entre otras medidas, las siguientes: 1) la trasformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en un nuevo organismo público autónomo de carácter nacional llamado Instituto Nacional Electoral (INE); 2) el establecimiento de Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES); 3) la transformación de los tribunales electorales en Autoridades Jurisdiccionales Locales ("ajenas a los Poderes Judiciales de las entidades federativas y con facultades para resolver controversias en materia electoral suscitadas con motivo de procesos electorales locales"); 4) el incremento del Umbral para Mantener el Registro como Partido Político; 5) se rediseña el sistema de coaliciones entre los partidos políticos para participar en una elección; 6) el tema de los debates; 7) la regulación de encuestas; 8) los artículos promocionales utilitarios; 9) se establece la paridad de género en las candidaturas; 10) las Candidaturas Independientes; 11) se crea un Sistema Nacional de Fiscalización a cargo del INE y se establecen las reglas de coordinación financiera entre el INE y las autoridades de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 12) se modificó el procedimiento sancionador; 13) recuento de votos; 14) nulidad de elecciones; 15) se modifica el modelo de comunicación política de los partidos políticos; 16) Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero; 17) se garantizan los derechos Electorales de las Comunidades Indígenas; 18) se obliga a los partidos políticos a establecer procedimientos de justicia al interior de los partidos; 19) se fijan reglas concretas para la organización y desarrollo de los procesos de elección de sus órganos internos; 20) se establecen nuevas reglas para el financiamiento privado de los partidos políticos; 21) se establecen medidas que aumentan la transparencia de los partidos políticos; 22) se regulan las normas relativas a los delitos Electorales.

Estas modificaciones en el ámbito electoral hacer necesario seguir de cerca el desempeño del INE, de los OPLES y de las Autoridades Jurisdiccionales Locales, así como su fortalecimiento como autoridades electorales. En este sentido resulta fundamental evaluar la relación entre la autoridad electoral y los organismos locales, el funcionamiento de OPLES y el Modelo de Fiscalización (multas e incumplimiento).

Lo central a evaluar es si la reforma ha logrado incentivar la participación ciudadana, así como una mayor "certidumbre, equidad y transparencia a la competencia democrática, tanto a nivel nacional como local." Por ello, es necesario seguir los resultados de la implementación de las políticas de transparencia de los partidos políticos, así como de la transparencia del financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas relativas a las preferencias electorales que se difundan. En este sentido, se tendría que hacer un balance de la fiscalización para las elecciones locales y federales y de la coordinación financiera entre el INE y las autoridades de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para informar sobre operaciones financieras que sean objeto de presunción de origen ilícito. Finalmente, también debe ser sujeto de análisis las sanciones de los delitos electorales. Hay temas que ya pueden ser analizados, como la operación del proceso de registro de candidaturas independientes en la elección presidencial de 2018.

## 4.2. Reforma del Código Nacional de Procedimientos penales[28] y Nueva Ley de Amparo[29]

En marzo de 2014 se promulgó el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) con el propósito de unificar los distintos instrumentos procesales vigentes en el país en un solo código, es decir, establecer una

28 La información sobre esta sección relativa a la Reforma del Código Nacional de Procedimientos Penales proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada del Código Nacional de Procedimientos Penales. En: http://reformas.gob.mx/wp- http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica.pdf. (*Sic*)

29 La información sobre esta sección relativa a la Reforma de Nueva Ley de Amparo proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Nueva Ley de Amparo. En http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Resumen_de_la_Explicacion_Nueva_Ley_de_Amparo.pdf

legislación procesal única en materia penal. Ello para evitar la diversidad de criterios y mecanismos en la impartición de justicia. De acuerdo con la reforma el CNPP busca:

> "... fortalecer el sistema de justicia penal en México a través del replanteamiento del actuar de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia, defensorías públicas y órganos jurisdiccionales, así como de la colaboración y confianza que debe existir entre instituciones y sociedad civil. Además, este instrumento jurídico provee a las autoridades de los mecanismos necesarios para hacer efectivos los principios establecidos en nuestra Carta Magna. Este nuevo Código de Procedimientos Penales unifica, a excepción del militar, los distintos instrumentos procesales vigentes en el país en un solo código que evite la diversidad de criterios y mecanismos en la impartición de justicia y con total apego al respeto de los derechos humanos. En ese sentido, el Código Nacional de Procedimientos Penales regulará para todo el país el nuevo paradigma de la justicia penal y permitirá acelerar la aplicación del modelo de justicia penal de corte acusatorio. Además, los mecanismos contenidos en este ordenamiento jurídico fortalecerán a los órganos encargados de la seguridad y procuración e impartición de justicia en sus labores para brindar a los mexicanos un sistema de justicia penal más eficaz, eficiente y transparente".[30]

El nuevo Código Nacional de Procedimientos penales tiene tres ejes: Modelo único de procedimientos penales, Despresurización del sistema de justicia penal y Modelo de Juicio Oral.

En primer lugar, el Modelo único de procedimientos penales "homologa y concentra las reglas procedimentales en materia penal", de tal forma que se deben aplicar las mismas reglas del procedimiento penal sin importar la entidad federativa. Ello implica "modificaciones normativas, en la gestión organizacional, en las prácticas institucionales, cambios en infraestructura y equipamiento y, sobre todo, una transformación cultural que sustituya inercias, vicios y viejas prácticas por una nueva cultura que tenga como eje la protección a los derechos de los inculpados y de las víctimas".[31]

En la evaluación de esta reforma es importante conocer qué efectos ha tenido la unificación del nuevo código penal en el fortalecimiento del sistema de justicia penal, sobre todo si se ha vuelto más eficaz, eficiente y transparente. En este sentido es conveniente conocer si la reforma se ha expresado en una mayor confianza de la ciudadanía, ya que entre los principales motivos que llevan a la población a no denunciar se encuentran considerar la denuncia como una pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad.

Otro asunto fundamental es saber cómo ha sido la coordinación y cooperación entre las autoridades de seguridad pública y de justicia encargadas de contribuir al tránsito del nuevo sistema penal acusatorio (como fiscalías y procuradurías, tribunales de justicia de todo el país, defensorías públicas de oficio, entre otras). Así como, el avance de la capacitación de los operadores del sistema, es decir, para policías, investigadores ministeriales, ministerios públicos, jueces, magistrados y defensores. Y sí esa capacitación se refleja en el propósito de desarrollar investigaciones más especializadas, científicas y veraces.

En este propósito de fomentar una mayor confianza de la ciudadanía debería darse seguimiento a indicadores tales como los recursos anuales para las instituciones que operan el sistema de justicia penal, al número de delitos no denunciados, número de averiguaciones previas que se levantan, Número de averiguaciones

30 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada del Código Nacional de Procedimientos Penales, p. 5. En: http://reformas.gob.mx/wp- http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica.pdf (*Sic*)

31 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada del Código Nacional de Procedimientos Penales, p. 7. En: http://reformas.gob.mx/wp- http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica.pdf (*Sic*)

previas que se consignan ante un juez, Número de averiguaciones previas en que se dicta sentencia, Nivel de confianza en jueces, Nivel de confianza en Ministerios públicos, Motivos que llevan a la población a no denunciar, Número de capacitaciones.

En segundo lugar, la despresurización del sistema de justicia penal busca reducir el número investigaciones del Ministerio Público para que menos casos tengan que llegar a juicio para ser resueltos y los procesos se agilicen, "lo que además ayudará a descongestionar el sistema penitenciario". Para ello se proponen opciones de justicia alternativa mecanismos alternativos de solución de controversias y formas anticipadas de terminación del proceso: los acuerdos reparatorios, la suspensión condicional del proceso y el procedimiento abreviado.[32] En la evaluación de esta reforma se tendría que analizar el funcionamiento de estos mecanismos alternativos de solución de controversias, y si han permitido descongestionar el sistema de procuración e impartición de justicia. De forma que se propone seguir indicadores tales como, el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias, el número de casos que termina en reparación del daño, juicio oral, multa, sentencia (por tipo de delito) y la duración del proceso penal (tiempos de impartición de justicia).

En tercer lugar, el Modelo de Juicio Oral busca que los jueces penales estén presentes durante el desarrollo de las audiencias, por ello: 1) se obliga a los jueces a cumplir con el principio de inmediación; 2) se establece que las audiencias serán públicas, y 3) se introducen los jueces de control, jueces de juicio oral, y jueces de ejecución. Para dar seguimiento a esta medida, se debe atender al avance en la implementación de los juicios orales, y en la introducción de jueces de control, jueces de juicio oral y jueces de ejecución. Es importante conocer si está división de tareas ha fortalecido la imparcialidad en los juicios. Se propone seguir el Número de juicios orales, Número de jueces de control, Número de jueces de juicio oral, Número de jueces de ejecución, y los Tiempos de los procesos.

En cuanto a la Nueva Ley de Amparo, esta busca: 1) ampliar el ámbito de protección del juicio de amparo, al incluir los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano; 2) reconocer el interés colectivo para presentar una demanda de amparo; 3) ampliar la protección de las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o, incluso de particulares, tratándose de la materia administrativa; 4) modernizar la tramitación del juicio a través de mecanismos electrónicos confiables, como la Firma Electrónica; 5) se establece la figura del amparo adhesivo; 6) se establece la oportunidad de que la SCJN emita una declaratoria General de Inconstitucionalidad; 7) orientar la impartición de justicia hacia procesos ágiles, transparentes y accesibles a la población.[33] Los indicadores que se propone seguir para evaluar esta reforma son: Número de juicios de amparo colectivos, Número de amparos por omisión, Sanciones (por tipo), cursos de capacitación, duración del proceso.

32 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada del Código Nacional de Procedimientos Penales, p. 8. En: http://reformas.gob.mx/wp- http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica.pdf (*Sic*)

33 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Nueva Ley de Amparo. En http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Resumen_de_la_Explicacion_Nueva_Ley_de_Amparo.pdf

## Indicadores clave para el Balance de las Reformas Estructurales

| Globales | Reforma Hacendaria | Reforma Financiera | Reforma Energética | Reforma Competencia Económica |
|---|---|---|---|---|
| PIB | Gasto público | Penetración bancaria (otorgamiento de crédito en proporción del PIB) | Costo de extracción del petróleo | Presupuesto asignado a COFECE |
| Exportaciones | Gasto público por sector (en particular programas sociales, salud, educación, infraestructura, investigación y desarrollo y seguridad pública) | Distribución de créditos (Vivienda, Consumo, Gubernamentales, Entidades financieras, Empresas) | Producción de petróleo | Presupuesto asignado a IFT |
| Importaciones | Recaudación fiscal en los diferentes niveles de gobierno | Créditos otorgados por tamaño de empresas (Micro, Pequeñas, Medianas y Grandes Empresas) | Producción de gas natural | Índice de Herfind-ahl-Hirschman en el sector de telecomunicaciones |
| Formación Bruta de capital | Recaudación fiscal por estrato socioeconómico | Índice de morosidad | Producción de petrolíferos (gasolina, diésel, gas LP) | Índice de Herfind-ahl-Hirschman en el mercado de telefonía fija |
| Ingresos fiscales | Recaudación del IVA | Índice Herfind-ahl-Hirschman | Producción de biocombustibles | Índice de Herfind-ahl-Hirschman en el mercado de banda ancha fija |
| Gasto Social como porcentaje de PIB | Recaudación del ISR | Oferta de crédito de instituciones bancarias | Exportación de petróleo | Índice de Herfind-ahl-Hirschman en el mercado de televisión restringida |
| Empleo | Déficit público | Tasa de interés promedio a MiPyMEs | Importación de gas natural | Índice de Herfind-ahl-Hirschman en el mercado de telefonía móvil |
| Desempleo | Saldo histórico de los requerimientos financieros | Costo Anual Total (CAT) promedio a MiPyMEs | Importación de petrolíferos (gasolina, diésel, gas LP) | Índice de Herfind-ahl-Hirschman en el mercado de banda ancha móvil |
| Deuda pública | Base de contribuyentes | Total de créditos otorgados por la banca de desarrollo por tamaño de empresas | Inversión Extranjera Directa en la industria del petróleo | Índice de Herfind-ahl-Hirschman en el sector bancario |
| | Número de horas dedicadas al cumplimiento de las obligaciones tributarias | Crédito otorgado por Nacional Financiera por tamaño de empresas | Precio del petróleo | Índices de precios de servicios de telecomunicaciones alámbricas |
| | Contribuyentes incorporados al Régimen de Incorporación Fiscal | Total de créditos otorgados por la banca de desarrollo a nivel estatal | Precios de petrolíferos (gasolina, diésel, gas LP) | Índices de precios de servicios de telecomunicaciones inalámbricas |
| | Tasa de informalidad laboral | MiPyMEs a las que se otorgó crédito de la banca de desarrollo | Tasa de restitución de Reservas | Índices de precios de servicios de internet |

| Reforma Telecomunicaciones | Reforma Transparencia | Reforma Laboral | Reforma Educativa |
|---|---|---|---|
| Población con acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, | Número de requerimientos de acceso a la información | Tasa de crecimiento del empleo formal (por grupo etario por género y a nivel estatal) | Presupuesto a la educación por nivel educativo |
| Población con acceso a internet, | Número de requerimientos de acceso a la información resueltos | Nivel salarial de: trabajadores formales, trabajadores informales, por grupos de edad, por género, por rama de actividad económica | Presupuesto por escuela promedio |
| Población con acceso a internet por entidad federativa | Número de requerimientos de acceso a la información denegados | Empleo | Asignación de recursos a las escuelas |
| Población con acceso a internet por grupos de ingreso, | Sujetos Obligados del Orden Federal con el mayor número de solicitudes | Subempleo y desempleo | Número de escuelas que han recibido recursos |
| penetración de telefonía móvil | Sujetos Obligados del Orden Federal con el mayor número de respuestas negativas por tratarse de información reservada o confidencial | Desempleo | Presupuesto Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo |
| Penetración de Banda Ancha a nivel nacional y estatal, | Solicitudes ingresadas y respuestas negativas de los Sujetos Obligados del Orden Federal por Sector | Empleo temporal | Asesores seleccionados por concurso de oposición |
| Suscripciones de telefonía fija | Cumplimiento de recursos de revisión | Empleo permanente | Relación asesor/escuela |
| Suscripciones de telefonía móvil | Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia por tipo de Sujeto Obligado del Orden Federal | Contratos a prueba | Plazas asignadas mediante concurso de oposición en la educación básica y la educación media superior |
| Suscripciones de banda ancha fija | Acciones de inconstitucionalidad interpuestas por el INAI | Contratos de capacitación inicial | Idóneos |
| Suscripciones de banda ancha móvil | Recursos de revisión en materia de Seguridad Nacional promovidos por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal | Contratos temporales | Idóneos que han sido contratados para primer ingreso |
| Velocidad de conexión de la banda ancha fija | Índice de acceso a la información | Contratos permanentes | Profesores promovidos por concurso de oposición |
| Comportamiento del mercado de espectro, | Índice de recurrencia en materia de acceso a la información | Costo de los juicios laborales | Profesores que han recibido reconocimientos |

| Globales | Reforma Hacendaria | Reforma Financiera | Reforma Energética | Reforma Competencia Económica |
|---|---|---|---|---|
| | Número de asegurados al IMSS | Inclusión del sistema financiero. | Capacidad de refinación | Índices de precios de servicios de televisión de paga |
| | Población ocupada en condiciones de informalidad | Crédito interno al sector privado no financiero | Producción petroquímica | Indicadores del Índice Global de Competitividad (Intensidad de competencia local, Grado de dominancia de mercado, Efectividad de la política antimonopolios) |
| | Población ocupada formal | Financiamiento de la banca de desarrollo | Costo de la generación de energía eléctrica | Índice de Gilardi |
| | PIB proveniente de la informalidad. | | Producción de energía con fuentes renovables | Denuncias e investigaciones iniciadas de la COFECE |
| | | | Inversión Extranjera Directa en el sector energético | Denuncias presentadas |
| | | | Inversión en energías renovables | Denuncias rechazadas |
| | | | Tarifas eléctricas | Denuncias admitidas |
| | | | Recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo | Investigaciones de oficio |
| | | | Utilidad neta de Pemex | Denuncias por Prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas |
| | | | Utilidad neta de CFE. | Denuncias por Barreras a la competencia |
| | | | Ingresos petroleros | Denuncias por Competencia efectiva/poder sustancial |
| | | | Presupuesto Pemex | Denuncias e investigaciones iniciadas del IFT |
| | | | Presupuesto CFE | Denuncias presentadas |
| | | | | Denuncias rechazadas |
| | | | | Denuncias admitidas |
| | | | | Investigaciones de oficio |

| Reforma Telecomunicaciones | Reforma Transparencia | Reforma Laboral | Reforma Educativa |
|---|---|---|---|
| Tarifas telefonía fija | | Número de juicios laborales | Financiamiento al programa de reconocimiento |
| Tarifas telefonía móvil | | | Profesores que han sido evaluados |
| Tarifas de interconexión celular | | | Profesores que no han aprobado la evaluación |
| Tarifas de servicios de internet | | | Profesores que han asistido a cursos remediales de apoyo |
| Tarifas de televisión restringida | | | Profesores que han quedado fuera a partir de las evaluaciones |
| Índice de desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones | | | Profesores que se negaron a ser evaluados |
| Inversión en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, | | | Profesores que pidieron pre-jubilación |
| Inversión extranjera en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, | | | Profesores que han comenzado estudios de posgrado a partir de las reformas |
| Inversión per cápita en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones | | | Oferta de cursos y contenidos |
| Índice de concentración industrial Herfindahl-Hirschman | | | Número de evaluaciones aplicadas/ Resultados obtenidos |
| Participaciones de mercado de telefonía fija | | | Acceso al Sistema Educativo de la población en condiciones de vulnerabilidad |
| Participaciones de mercado de telefonía móvil | | | Planteles que carecen de la infraestructura necesaria |
| Participaciones de mercado de banda ancha móvil | | | Presupuesto para el programa Escuela Digna |
| Participaciones de mercado de banda ancha fija | | | Matricula escolar |
| Participaciones de mercado en televisión restringida | | | Rezago educativo |
| Ingresos de los operadores de telefonía fija | | | Deserción escolar |

| Globales | Reforma Hacendaria | Reforma Financiera | Reforma Energética | Reforma Competencia Económica | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Denuncias por Prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas | |
| | | | | Denuncias por Barreras a la competencia | |
| | | | | Denuncias por Competencia efectiva/ poder sustancial | |
| | | | | Juicios de amparo resueltos | |
| | | | | Tiempos de resolución de amparos | |
| | | | | Sectores que en los que se presentan la mayor cantidad de denuncias | |
| | | | | Número de inhabilitaciones | |
| | | | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página http://reformas.gob.mx, que contiene las Explicaciones Ampliadas de las reformas estructurales.

# Referencias

García Ángeles, Javier, "Entre la competitividad y la reforma de competencia económica". En: http://www.e-consulta.com/opinion/2015-02-23/entre-la-competitividad-y-la-reforma-de-competencia-economica

Jiménez Vázquez. Miguel Ángel, "Fortalezas y debilidades de la Reforma Hacendaria en México". En: http://www.coyunturaeconomica.com.mx/articulos/fortalezas-y-debilidades-de-la-reforma-hacendaria-en-mexico/

Martínez, Ana Laura, "El fracaso de la reforma financiera". Disponible en: https://imco.org.mx/articulo_es/el-fracaso-de-la-reforma-financiera/

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma de la Hacienda Pública. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACENDARIA.pdf

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Financiera. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Energética. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

México. Gobierno de la República, Explicación Ampliada de la Reforma de Competencia Económica. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_en_Materia_de_Competencia_Economica.pdf

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Telecomunicaciones. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TELECOMUNICACIONES.pdf

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Transparencia, p. 3. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TRANSPARENCIA.pdf

México. Gobierno de la República, Explicación Ampliada de la Reforma Laboral. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/08/Explicacion-ampliada-de-la-Reforma-Laboral-.pdf

| Reforma Telecomunicaciones | Reforma Transparencia | Reforma Laboral | Reforma Educativa |
|---|---|---|---|
| Inversión de los operadores de telefonía fija | | | Presupuesto para los diferentes programas que se implementaron (total y estatal) |
| Ingresos de los operadores de telefonía móvil | | | Alumnos beneficiados por el suministro de alimentos (total y estatal) |
| Inversión de los operadores de telefonía móvil | | | Número de Escuelas de Tiempo Completo |
| | | | Número de computadoras portátiles para alumnos de primaria comparado con el número de alumnos de primaria |
| | | | Becas para educación básica |
| | | | Becas para educación media superior |
| | | | Presupuesto del FONE (total y estatal) |
| | | | Presupuesto para la evaluación |
| | | | Presupuesto para la capacitación |

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Educativa. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Política-Electoral. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA–ELECTORAL.pdf

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada del Código Nacional de Procedimientos Penales. En: http://reformas.gob.mx/wp- http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica.pdf. (*Sic*)

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Nueva Ley de Amparo. En http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Resumen_de_la_Explicacion_Nueva_Ley_de_Amparo.pdf

Ramírez Martínez, Benito, "El "fracaso" del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México", en *Hechos y Derechos*, Num. 40, Julio-Agosto de 2017. Disponible en:
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11440/13340

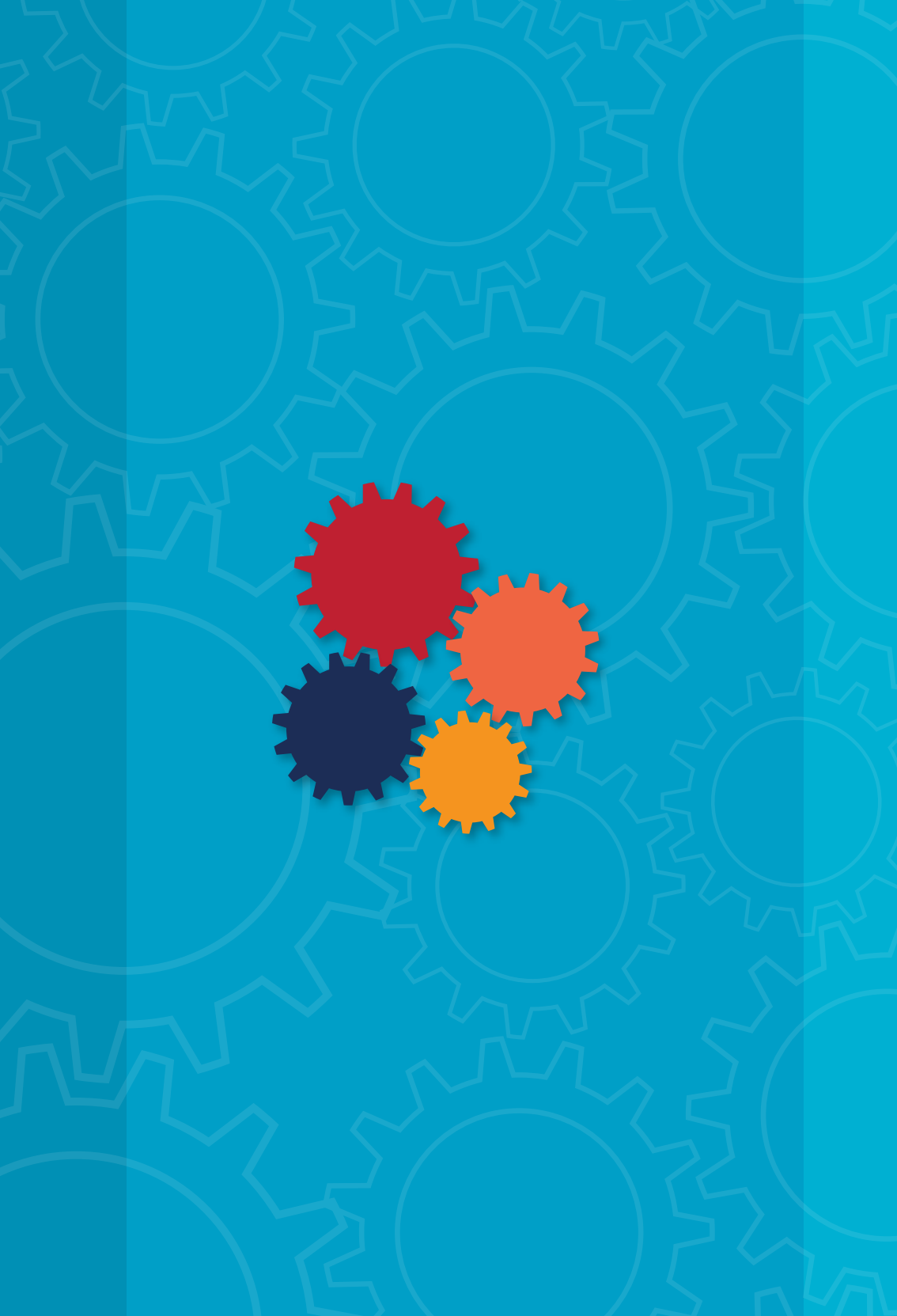
Rincón, Sergio, "Más que juicios orales: todo lo que debes saber sobre el nuevo sistema penal", en *Expansión*, 18 de junio de 2016. Disponible en: https://expansion.mx/politica/2016/06/17/mas-que-juicios-orales-todo-lo-que-debes-saber-sobre-el-nuevo-sistema-penal

Saldívar Belén, "Pierde impulso reforma hacendaria de México: expertos", en *El Economista*, 23 de enero de 2018. Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/economia/Pierde-impulso-reforma-hacendaria-de-Mexico-expertos-20180123-0130.html

Sánchez Barajas, Genaro, "Análisis y evaluación del impacto de la Reforma Financiera a un año de su instrumentación en el capítulo del crédito para el sector empresarial, bujía del desarrollo económico de México", en *El Cotidiano*, marzo-abril de 2015. Disponible en: http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19005.pdf

Vázquez A., Gregorio, "Avance limitado de la reforma financiera", en *El Economista*, 8 de junio de 2016. Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Avance-limitado-de-la-reforma-financiera-20160608-0001.html

"Así funciona el nuevo Sistema de Justicia Penal en México", en *El Financiero*, 18 de junio de 2016. Disponible en: http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/asi-funciona-el-nuevo-sistema-de-justicia-penal-en-mexico



CAPÍTULO I

# Reforma político electoral: Balance y agenda pendiente

Perla Carolina Gris Legorreta
Raúl Zepeda Gil
Israel Palazuelos Covarrubias
Lorena Vázquez Correa
Christian Uziel García Reyes

Publicado originalmente como Gris Legorreta, P. C. et al. (2018), Reforma político electoral: Balance y agenda pendiente, Temas Estratégicos, No. 61, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

# 1. Resumen

A partir de la promulgación de la reforma político electoral de 2014 es importante estudiar sus efectos para entender, con mayor claridad, el alcance que han tenido estas modificaciones en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Por esta razón, este documento presenta un balance de la implementación de esta reforma con el objetivo de proveer evidencia acerca de los avances que ha sido posible documentar a lo largo de los últimos años, así como sobre los aspectos que continúan pendientes de atender para la consecución de los objetivos centrales de la reforma. En particular, este texto enfatiza aquellos temas que demandan la intervención del Poder Legislativo para consolidar los cambios promovidos por la reforma político electoral.

Para esto, el documento se divide en cuatro secciones principales. La primera parte describe brevemente el contenido de la reforma. Posteriormente, se presenta un análisis de la implementación, con énfasis en los avances observados hasta el momento. La tercera sección se centra en la discusión de los temas derivados de la reforma político electoral que constituyen asuntos pendientes y que, sobre todo, tienen implicaciones relevantes para el Poder Legislativo. Por último, se exponen algunas reflexiones finales.

# 2. La reforma político electoral de 2014: elementos básicos

Este documento tiene como insumo principal el análisis realizado por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) en 2016 sobre las reformas estructurales. En esta sección se retoma mencionado documento con el propósito de describir al lector, de forma sucinta, el contenido de la reforma. Con base en esta descripción será posible, en secciones subsecuentes, documentar y discutir los avances observados. En dicho análisis, Castellanos (2016: 10) se centró en tres aspectos de la reforma Constitucional:

> (a) los diagnósticos sobre los problemas en materia política y electoral que la reforma se propuso enfrentar; (b) los primeros avances en la instrumentación de la reforma y sus principales resultados en el marco del proceso electoral de 2015, y (c) en función de los primeros resultados de la reforma, una valoración sobre los desafíos que esta enfrenta tomando en cuenta los objetivos y problemas que la misma propuso encarar.

Esta reforma surgió en un escenario en el que predominaba la desconfianza institucional y una fuerte crisis de representación política con niveles decrecientes de apego a la democracia. Un aspecto que ha estado presente en las discusiones sobre la calidad de la democracia en México, donde la reflexión se ha centrado en la valoración de las condiciones que favorecen la participación ciudadana (electoral y no electoral), así como en las actitudes de los ciudadanos hacia la política (INE, 2016).

En este escenario, la reforma promovió la construcción de un nuevo andamiaje jurídico e institucional para superar estos desafíos observados en la democracia mexicana. Desde la óptica de Castellanos (2016), es posible identificar cuatro componentes principales de la reforma: (1) temas electorales, (2) ampliación de derechos ciudadanos de participación, (3) construcción de gobierno y régimen político, (4) y autonomía de órganos de Estado.

Estos cuatro elementos derivan en la identificación de una serie de modificaciones al sistema político (figura 1), las cuales, como señala Castellanos, son "de amplio alcance tanto por la diversidad de los temas que busca modificar como por la profundidad de dichos cambios" (2016: 61). Esta descripción general pone de manifiesto algunos elementos importantes para realizar el balance de la implementación de esta reforma.

Por una parte, la ampliación de las facultades del Instituto Nacional Electoral (INE) y las implicaciones de esto en las capacidades institucionales existentes. Por otra, también abona a la discusión sobre las nuevas condiciones que promovió la reforma en materia de ampliar el acceso a la participación en la vida política nacional, por ejemplo, a través de las candidaturas independientes y de la paridad de género.

En términos generales, un balance sobre la implementación de la reforma político electoral se basa fundamentalmente en la valoración de en qué medida el INE, como la autoridad electoral nacional, ha sido capaz de asumir el conjunto de nuevas obligaciones previstas en la normatividad y de ejecutarlas de forma efectiva. Adicionalmente, la valoración de esta reforma permite también reflexionar acerca de su capacidad para ampliar los derechos políticos de la ciudadanía.

Desde una perspectiva integral, uno de los aspectos clave a evaluar respecto de esta reforma en particular es cómo las modificaciones promovidas han creado condiciones más favorables para la competencia electoral y un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión. Este último punto no es menor dado que el espíritu de la reforma se centró en brindar "mayor certidumbre, equidad y transparencia a la competencia democrática, tanto a nivel nacional como local" (Gobierno de la República, 2014: 20). La descripción exhaustiva de los cambios promovidos por esta reforma excede el objetivo y el alcance del presente documento, no obstante, este panorama de su contenido guiará la discusión que se presenta en las siguientes secciones sobre los avances observados.

**Figura 1.** Contenido básico de la reforma político electoral

| Temas electorales |
|---|
| • Creación del Instituto Nacional Electoral (INE), por consiguiente, desaparición del Instituto Federal Electoral, así como la creación de los 32 organismos públicos locales electorales (OPLE)<br>• Nuevas atribuciones al INE, por ejemplo, organización de elección de dirigentes de partidos políticos, acceso de candidatos independientes a radio y televisión y organización de consultas populares<br>• Incremento de nueve a once consejeros electorales<br>• Creación del Sistema Profesional Electoral Nacional (SPEN)<br>• Nuevo modelo de fiscalización<br>• Nuevas causales de nulidad<br>• Paridad de género<br>• Coaliciones partidistas<br>• Publicidad gubernamental |
| **Ampliación de derechos ciudadanos de participación** |
| • Candidaturas independientes<br>• Consulta popular |
| **Construcción de gobiernos y régimen político** |
| • Gobierno de coalición<br>• Reelección legislativa |
| **Autonomía de órganos de Estado** |
| • Autonomía de la Fiscalía General de la República<br>• Autonomía del Coneval |

Fuente: Elaboración propia con base en Castellanos (2016) y Gobierno de la República (2014).

## 3. Avances en la implementación[1]

El conjunto de modificaciones que se describió de forma sucinta en la sección anterior derivó en la ejecución de distintas acciones que vale la pena documentar. Esto, con el propósito de obtener un panorama del nivel de avance en la implementación que ha presentado la reforma político electoral que ocupa a este texto.

1 Esta sección retoma información de Ramírez Lemus (2018) y Ramírez y Zepeda (2017).

En este sentido, el análisis se centra en valorar las nuevas responsabilidades constitucionales y legales que obtuvo el nuevo INE, ya como órgano rector de las elecciones en el ámbito nacional.

Estas responsabilidades pueden ubicarse en tres grandes rubros: organización del sistema electoral nacional, acceso a derechos político-electorales y fiscalización de recursos de los partidos políticos. En esta sección se abordan cada uno de estos rubros y se identifican los avances, obstáculos y temas pendientes.

## 3.1. Organización del sistema electoral nacional

Con la creación de un sólo sistema nacional para la organización de elecciones, se estableció un Instituto Nacional Electoral con nuevas facultades para la organización de las elecciones. Esto se tradujo en cambios a la organización del Instituto; uno de los más evidentes fue el aumento en el número de consejeros generales (de 9 a 11); se crearon, además, nuevas comisiones, direcciones ejecutivas y unidades técnicas para atender las nuevas responsabilidades que se confirieron a la autoridad electoral nacional tales como: designación de consejeros de los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLE), un Servicio Profesional Electoral Nacional y el establecimiento de nuevas normativas generales, a partir de las nuevas facultades de asunción y atracción del INE.

Bajo el nuevo sistema, el Consejo General del INE ha designado a los consejos generales de los 32 OPLE, con base en criterios técnicos de evaluación y considerando una distribución de paridad de género, una actividad operada desde la Unidad Técnica de Vinculación con los OPLE y de la Comisión de Vinculación con los OPLE del Consejo General del INE. En cada OPLE se designaron 7 consejeros para la conformación de su consejo general. En este rubro, de los 224 consejeros designados, 52.2% son mujeres y 47.8% son hombres, además se identifica que 15 consejos generales son presididos por mujeres.

Derivado de este proceso de conformación de los consejos generales de los OPLE, es importante señalar que, partidos y ciudadanos han presentado, hasta la fecha, 85 procedimientos de remoción, de los cuales, únicamente cinco han sido considerados como fundados. A pesar de esto y de las diversas sanciones que prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) en su artículo 102, las cuales permiten al Consejo General emitir apercibimientos o sanciones específicas, sólo en dos casos se llevaron a cabo destituciones de consejeros: en Chiapas y Colima, en el marco de las elecciones del año 2015. La argumentación provista por el Consejo General para esta decisión fue que dichos consejeros fueron incapaces de ejercer sus funciones.

En materia de las atribuciones de asunción y atracción del INE orientadas a apoyar las tareas organizativas de los OPLE, el ejercicio de estas facultades se ha centrado principalmente en cubrir necesidades técnicas, con el fin de proporcionar datos que brinden certeza sobre el resultado de sus procesos electorales, a través de acciones como emitir los lineamientos para el registro de coaliciones electorales, el cobro de sanciones derivadas de la revisión de informes de campaña y anuales, así como la implementación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y conteos rápidos en las elecciones a gobernador. En este rubro, el INE también se ha encargado de temas que garanticen el funcionamiento político de los OPLE. Al respecto, destaca el caso de Durango, entidad en la que el INE emitió los criterios a seguir para la designación de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección. Un caso similar ocurrió en Tamaulipas en donde el INE identificó que el secretario ejecutivo de la autoridad electoral local contaba con una militancia partidista, aspecto que podía mermar la imparcialidad del OPLE.

En lo relativo al tema de profesionalización, destaca la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), el cual provee criterios unificados para la designación de funcionarios electorales en los

OPLE de todo el país, basados en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional. Este documento establece un catálogo nacional de plazas vacantes, determina que se realicen concursos públicos para los nuevos puestos del SPEN, así como que los nuevos servidores públicos pasen por un proceso de certificación y capacitación aprobado por el INE. En particular, se han realizado concursos públicos exclusivos para mujeres, con el propósito de que esto permita aumentar su presencia en actividades electorales. Estos procesos son implementados por la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional y son vigilados por la Comisión del Servicio Profesional Electoral Nacional del Consejo General del INE.

Estas actividades, como se describe, son la instrumentación de las nuevas funciones otorgadas al INE en el marco de la organización del nuevo sistema electoral nacional previsto en la reforma. En términos de estas actividades, la reforma ha promovido la homologación de procesos electorales sustantivos como los conteos rápidos, los PREP, la papelería electoral, la organización de las casillas, así como algunos más específicos relacionados con procesos administrativos internos de los OPLE. Esto es importante para el análisis ya que la homologación de dichos procesos promueve, por una parte, la disminución de distorsiones en la implementación en todo el territorio nacional, mientras por otra, la emisión de criterios para el desarrollo de estas actividades constituye un conjunto de procesos que podrían favorecer el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los OPLE.

Sin embargo, es importante señalar que la ampliación de las facultades otorgadas al INE también impuso desafíos organizacionales asociados con el aumento de la carga administrativa en el Instituto, pues debe ejecutar más acciones en un contexto de mayor presión presupuestaria.[2]

Adicionalmente, es necesario señalar que el INE ha enfrentado también complicaciones específicas en elecciones locales. En la elección de Colima en 2015, por ejemplo, no se siguieron los estándares establecidos para el conteo rápido y se dieron a conocer resultados con datos incorrectos. Lo anterior provocó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenara la destitución de la consejera presidenta de dicho OPLE. Este ejemplo pone de manifiesto la complejidad inherente a los procesos de implementación, esto significa que no basta con emitir criterios para el desarrollo de las distintas actividades previstas en el marco de la organización de una elección, sino que demanda también un monitoreo y supervisión rigurosos.

Así, el proceso electoral en curso pondrá a prueba las capacidades de organización del INE con base en el sistema de los OPLE en las 30 entidades de la República en las que se celebrarán elecciones locales; de ellas, nueve serán de gobernador; tres exclusivamente de congreso local; en tres sólo alcaldías y, en el resto, congreso local y alcaldías. Sumado a los cargos federales de Presidente de la República, diputados y senadores, habrá 3400 cargos en disputa. Esto es resultado de la recalendarización de los procesos electorales locales para que estos fueran concurrentes con las elecciones federales. Sobre la dimensión de este proceso electoral se abunda a continuación al abordar el tema de la fiscalización.

## 3.2. Fiscalización y sistema de nulidades

Con la reforma electoral de 2014, el modelo de fiscalización sufrió también cambios importantes que pueden sintetizarse en tres ejes: 1) el INE se convirtió en la institución encargada de fiscalizar las elecciones federales y locales; 2) se incluyeron nuevas causales de nulidad de elecciones: por rebase de topes de campaña (en un 5% del monto autorizado), uso de recursos de procedencia ilícita y, compra de cobertura informativa en

2 A finales de 2017, en Consejo General del INE aprobó un ajuste presupuestario de 800 millones de pesos, enfatizando que esta reducción no afectaría la organización del proceso electoral 2017-2018. INE (2017). "Aprueba Consejo General ajuste a presupuesto del INE para 2018". Comunicado de prensa núm. 448. Disponible en: https://centralelectoral.ine. mx/2017/12/08/aprueba-consejo-general-ajuste-presupuesto-del-ine-para-2018/

radio y/o televisión fuera de lo autorizado por la ley, estas nuevas causales ponen la labor fiscalizadora del Instituto como piedra angular para asegurar su correcta aplicación; y 3) se crearon dos herramientas informáticas para que partidos y candidatos registren la información financiera sobre sus ingresos y gastos: el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) y el Registro Nacional de Proveedores (RNP), herramientas utilizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización para el desarrollo de sus tareas.

Hasta la fecha, estos instrumentos han sido puestos a prueba en las elecciones de los años 2015, 2016 y 2017. Ambos mecanismos, el SIF y el RNP, han facilitado a la autoridad electoral identificar gastos no reportados, no comprobados y registros extemporáneos de operaciones. La mayor parte de las sanciones a los partidos políticos en dichas elecciones se debe justamente a estas infracciones a la normatividad electoral y, en particular, esto ha derivado en el aumento del total de multas en los distintos procesos electorales. Por ejemplo, en 2017 aumentó en un 40% el monto de las multas que impuso el INE a partidos políticos en procesos electorales locales (Ramírez y Zepeda, 2017: 24-26).

Si bien la anulación de elecciones no es un elemento novedoso en el sistema electoral mexicano, la reforma electoral de 2014 incluyó nuevas causales para invalidar el resultado de cualquier elección, siempre y cuando se compruebe el rebase de los topes de gasto o el uso indebido de recursos públicos o privados. Gracias a la reducción de tiempos de fiscalización que ha determinado la legislación electoral ha sido posible hacer más eficiente este proceso y generar informes de fiscalización en tiempo para contar con elementos para validar elecciones locales; sin embargo, como sucedió en la elección de gobernador del estado de Coahuila, el TEPJF ha reducido los cálculos del INE sobre rebase de topes de campaña, lo cual ha evitado que se anulen elecciones. En parte, este problema se debe a la heterogeneidad de criterios que utilizan las entidades federativas para calcular los topes de gastos de campaña, un aspecto que dificulta la anulación de una elección. Algunas legislaciones locales, por ejemplo, utilizan el tamaño de la lista nominal de electores, otras toman en cuenta una porción del financiamiento público que se le otorga a los partidos políticos, mientras algunos otros estados hacen consideraciones demográficas, económicas y territoriales (Ramírez y Zepeda, 2017a).

Finalmente, a pesar de que el INE tiene facultades para investigar y sancionar el uso de recursos de procedencia ilícita o de recursos públicos, hasta la fecha, el INE no ha reportado que se hayan utilizado, de manera determinante, recursos de esta naturaleza en elecciones en donde la diferencia entre la votación obtenida entre el primer y segundo lugar sea menor al 5%. Así, el diseño del nuevo sistema de fiscalización ha sido suficiente para controlar el gasto de las prerrogativas de los partidos políticos, pero no parece tener efectos importantes en la detección de recursos públicos desviados. Esto podría modificarse cuando el Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas anticorrupción locales estén en funcionamiento, de tal forma que estos mecanismos permitan obtener información de manera oportuna para que el INE, de ser el caso, cuente con los elementos para anular elecciones con base en lo señalado en la ley.

Es importante señalar que, actualmente, el INE opera con el presupuesto general aprobado por la Cámara de Diputados, el cual, como sucedió el año pasado, ha sufrido recortes que afectan la operación del Instituto, lo que ha obligado a la reorganización interna del gasto. En ese sentido, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) ha podido, hasta el momento, atender las necesidades que se le requieren, pero las dimensiones de la elección de 2018 constituyen un reto que deberá enfrentar con recursos financieros y humanos limitados, así como con presiones de cumplimiento de plazos. De los 3400 cargos en disputa, el INE deberá realizar los procesos de fiscalización de todos los candidatos postulados, en el marco tanto de las precampañas como de campañas. Para dimensionar esta tarea: en las elecciones del año 2015 hubo 14 elecciones locales, el INE revisó 9 mil 899 informes de campaña, sin contar, claro, candidatos al congreso federal. Esto pone de

manifiesto la complejidad operativa inherente a los procesos de fiscalización y permite observar las implicaciones derivadas de la ampliación de facultades conferidas al INE.

## 3.3. Acceso a derechos político-electorales

Ante el nuevo mandato constitucional, los partidos políticos se vieron obligados a postular el mismo número de mujeres y hombres a los cargos de elección popular, esto con la finalidad de ampliar el acceso al poder legislativo de las mujeres. Según la información disponible, en la mayoría de los congresos locales hubo un aumento importante de diputadas locales electas, en promedio, 15% más con respecto de la legislatura previa a la reforma. Actualmente, se estima que, en promedio, los congresos locales tienen un 40% de representación de mujeres. En la mayoría de las entidades, el mayor número de mujeres que lograron un escaño en el poder legislativo lo hizo por el principio de mayoría relativa, es decir, fueron postuladas en distritos electorales.

Otro tema que reguló la reforma político electoral de 2014 fueron las candidaturas independientes, estas concebidas como una vía alterna de participación política para quienes deseen contender por un cargo de elección popular (local y federal) fuera del marco de los partidos políticos. Desde el 2015 a la fecha, bajo esta modalidad, se han registrado alrededor de 585 candidaturas independientes para la obtención de un cargo de elección popular a nivel local y federal; no obstante, hasta el momento, únicamente 20 han logrado la victoria frente a candidatos postulados por los partidos políticos. Destaca el hecho de que son las presidencias municipales el cargo en el que los independientes han obtenido la mayor cantidad de triunfos. Los datos muestran que, bajo el contexto actual, las candidaturas independientes no suelen ser competitivas frente a las de los partidos políticos, quienes cuentan con un entramado legal e institucional que los favorece en términos de financiamiento público, estructura interna y otras prerrogativas. Ante ello, los candidatos independientes cuentan con la casi única ventaja del financiamiento privado, cuyo tope es mucho mayor que el de cualquier partido.

Vale la pena describir brevemente el proceso de registro de las candidaturas independientes. El INE pasó de un procedimiento basado en la recolección de firmas por escrito a la utilización de una aplicación digital por celular para la recolección de firmas obtenidas por auxiliares registrados por los candidatos independientes para desempeñar esta tarea. Esta mejora permitió al INE, durante el proceso de registro de candidatos independientes en 2018, realizar esta tarea con mayor efectividad e identificar que las firmas fueran efectivamente válidas, que se encontraban en el padrón electoral y que no hubieran sido obtenidas de forma ilícita. Sin embargo, el INE tuvo que autorizar la recolección de firmas en papel en aquellos municipios que se consideró que presentaban limitaciones económicas y de conectividad para utilizar la aplicación, la cual, además, registró fallas técnicas.

Sobre este particular, el INE enfrentó el reto de ofrecer garantías de audiencia para los candidatos independientes que alegaron haber recolectado el número de firmas requerido, por ejemplo, Jaime Rodríguez Calderón y Armando Ríos Piter, en el caso de candidaturas independientes a la Presidencia de la República. Aunque el INE demostró que el 60% de las firmas recolectadas por Rodríguez Calderón no eran válidas pues presentaban inconsistencias, el TEPJF consideró que 16 mil 656 firmas que el INE había señalado como inválidas, podían aceptarse bajo el argumento de que se había violado el derecho de audiencia del candidato, por lo cual ordenó su registro como candidato a la Presidencia de la República (ver sentencia SUP/JDC/186/2018 del 9 de abril de 2018). En el caso del ciudadano Ríos Piter, éste desistió posteriormente de continuar con el proceso de revisión de firmas en las instalaciones del INE. En ambos casos, aunque el INE otorgó derecho de audiencia y capacidad de revisión a estos candidatos ciudadanos, el TEPJF estimó conveniente determinar

que el INE no había cumplido con este elemento. La sentencia del TEPJF pone en entredicho los principios de certeza y legalidad del proceso electoral al permitir a candidatos que presentaron firmas con irregularidades estar en la boleta, a reserva que dichas firmas sean consideradas después dentro de los procedimientos legales presentados por el INE ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

Un último aspecto por señalar en este apartado alude al rol del INE en su participación dentro de los procesos electorales de los partidos políticos. Bajo este nuevo andamiaje jurídico, el 2 de mayo de 2014, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) hizo la solicitud al INE para la organización de la elección nacional de integrantes del Consejo Nacional, Consejos Estatales y Municipales, y Congreso Nacional, mediante voto directo y secreto de todos los afiliados. Se acordó que la fecha de la jornada sería el 7 de septiembre de 2014, fecha en la cual los militantes del PRD votaron por cuatro figuras que integrarían su Congreso Nacional, así como sus Consejos Nacional, Estatal y Municipal.

Según los datos disponibles, la militancia perredista optó por involucrarse de manera más activa en la votación de los consejeros nacionales, dado que se registró un total de 2,055,501 votos, seguido de los congresistas nacionales (2,052,648). Asimismo, la elección de consejeros estatales registró un total de 2,050,363 votos y, por último, los consejeros municipales con 1,871,728 sufragios. Según información de la prensa de 2014,[3] el padrón de militantes del PRD contaba con 4 millones 437 mil 447 personas, por lo que se registró una participación del 46%. Igualmente, se instalaron alrededor de 8 mil 249 casillas, en el 99.76% de estas, la jornada transcurrió con normalidad; sólo en 6 casillas se registró robo de boletas en entidades como Puebla, Guerrero, así como en los municipios de Tultitlán y Nezahualcóyotl, lo que impidió terminar el proceso. Los resultados mostraron que la mayor participación de la militancia perredista se dio en la Ciudad de México, seguido por el Estado de México, Guerrero y Michoacán.

Es importante destacar que, en otras elecciones internas, el PRD presentaba alta conflictividad poselectoral, sobre todo con casos como robo de urnas, manipulación de resultados de votación y violencia en las casillas que instalaba este partido. La elección del año 2014 del PRD, como se comentó, sucedió con normalidad y permitió una renovación pacífica de los órganos colegiados de dicho instituto político.

La implementación de la reforma político electoral, como se discutió en esta sección, ha promovido cambios con distinto nivel de alcance. Dentro de estos, destaca la ampliación de atribuciones para el INE lo que, como consecuencia, ha generado una mayor presión sobre las capacidades organizacionales de este instituto, pues estas atribuciones significan un mayor número de recursos y esfuerzo en un contexto de austeridad. Asimismo, esta valoración también permite observar los avances relacionados con el establecimiento de condiciones más favorables para el ejercicio efectivo de los derechos políticos, por ejemplo, a través de la paridad de género y de las candidaturas independientes. No obstante, es necesario reflexionar también acerca de aquellos aspectos de la reforma que, por diversas razones, no han podido consolidarse. Sobre esto versa la siguiente sección del documento.

# 4. TEMAS PENDIENTES

## 4.1. La reelección consecutiva en México

La reforma político electoral de 2014 eliminó la prohibición de reelección legislativa consecutiva "en vigor desde 1933" para el ámbito federal (Cámara de Diputados y Senado de la República) y para el local

3 INE valida padrón de militantes "elegibles" del PRD, enlace: http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/15/971000, (consulta: 13 de diciembre de 2017).

(diputaciones de los congresos cada entidad federativa). Además, esta reforma permite la reelección consecutiva de alcaldes, síndicos y regidores de los ayuntamientos. De acuerdo con el artículo 59 constitucional y el transitorio décimo primero de la reforma, las y los integrantes del Poder Legislativo que sean electos a partir de 2018 podrán reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos, en el caso de las y los diputados (12 años) y hasta por dos, en el caso de las y los senadores (12 años).

Para ello, deberán ser postulados por el mismo partido o cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los postularon la primera vez, excepto cuando hayan renunciado o perdido la militancia antes de la mitad de su mandato (CPEUM, art. 59). En consecuencia, la CPEUM no establece lineamientos ni limitaciones sobre el principio de elección (mayoría relativa o representación proporcional) por el que fueron electos: puede ser el mismo o diferente a la primera postulación (Ugalde y Rivera 2014: 199); ni establece criterios o plazos para presentar solicitudes de licencia para separarse del cargo antes del inicio formal de los procesos internos de selección de candidaturas (Acción de Inconstitucionalidad 50/2017). En el mismo tenor, estas modificaciones otorgaron discrecionalidad a las entidades federativas para definir sus propias reglas de reelección consecutiva en el nivel local, al establecer únicamente dos restricciones generales (CPEUM, arts. 115 y 116):

1. La duración en el cargo debe ser máximo de doce años consecutivos para diputaciones locales y seis años para gobernantes municipales.
2. La postulación sólo podrá hacerla el mismo partido político o cualquiera de los partidos integrantes de la coalición, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Después de revisar las constituciones y legislaciones locales, se pudo verificar lo siguiente: 1) la totalidad de las legislaturas locales permite la reelección consecutiva en el poder legislativo, al igual que de presidentes municipales, con la excepción del estado de Hidalgo que no permite la reelección consecutiva de alcaldes, 2) en cuanto a periodos de reelección, en 23 entidades se permite la reelección hasta por cuatro periodos consecutivos de legisladores, mientras en el resto de las entidades sólo se permite uno. En cambio, en todos los estados se permite una sola reelección para presidentes municipales (Zepeda y Santana, 2018).

De acuerdo con la exposición de motivos de las iniciativas de ley que presentaron por separado el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, así como el dictamen de las comisiones del Senado, los objetivos de la reforma fueron contribuir al fortalecimiento de la relación entre representantes y electores; otorgar incentivos a los servidores públicos para rendir cuentas a los ciudadanos, quienes evaluarían su desempeño y, con base en esto, decidirían sobre otorgarles nuevamente su voto o no; profesionalizar la carrera de los legisladores y dar continuidad a las funciones legislativas, lo que incrementa eficacia en la labor parlamentaria.

En las elecciones de 2018, la reelección se pondrá en práctica para al menos un cargo de elección popular en 28 de las 30 entidades federativas que celebran comicios (INE; 2018: 25-26). A nivel federal, será hasta 2021 cuando los diputados federales tendrán la posibilidad de reelegirse, y, hasta 2024, para los senadores de la LXIV y LXV Legislaturas (2018-2024) (INE: 2018: 24).

Un problema potencial en el diseño institucional de la reforma es la ausencia de mecanismos institucionales que impidan que los alcaldes utilicen recursos públicos, mientras ejercen el cargo, para promocionar su imagen personal en periodo no electoral con miras a la reelección consecutiva, lo que en la literatura sobre el tema se conoce como "personalismo en el ejercicio del poder" (Zovatto y Orozco 2008: 98; Casas-Zamora et al. 2016: 40). Para algunos especialistas, el hecho de que quien ocupa un cargo público aspire a reelegirse

podría vulnerar la equidad en la contienda porque el resto de sus contrincantes estaría en desventaja respecto de la cantidad de recursos y tiempo invertido en la misma (Thompson 2012: 279; Comisión de Venecia 2018: 26-27). Según una revisión realizada, en 12 entidades se requiere que legisladores o presidentes municipales que buscan reelección se separen de su cargo en algún momento antes de la campaña electoral o del día de la elección, en 4 entidades es optativo separarse mediante licencia del cargo, en una entidad se menciona explícitamente la prohibición a candidatos a la reelección de utilizar sus cargos para promoción. En el resto de las entidades analizadas no hay obligación alguna de pedir licencia. Esto pone de relieve un problema de regulación que podría afectar la equidad de la contienda. En particular, sería necesaria una regulación homogénea y profunda para evitar el uso de recursos públicos, ya que esa es una causal de nulidad de una elección bajo el nuevo régimen establecido. En especial, es relevante porque, como señala la literatura especializada (Berry; Berkman y Schneiderman, 2000), los que buscan su reelección suelen tener ventajas comparativas ante el electorado al estar más profesionalizados y al tener más reconocimiento entre estos.

La legislación para armonizar la reelección con otros principios democráticos y electorales es un tema pendiente de atender. Es necesario regular cuáles serán las facultades de la autoridad electoral administrativa y jurisdiccional, en el nivel local y federal, para vigilar aspectos como: el cumplimiento de la paridad de género, los procesos de selección de candidaturas, actos anticipados de campaña, propaganda personalizada, acceso a medios de comunicación, fiscalización de los gastos de campaña de candidatos con un cargo o sin él y candidaturas independientes, entre otros.

Las reglas electorales locales deben ser compatibles con la reelección, por lo que, si no se legisla en el nivel federal con criterios específicos de implementación, pasará a los partidos políticos, candidatos y a la autoridad jurisdiccional la facultad de resolver y hacer compatibles el conjunto de reglas electorales para que la reelección inmediata no vulnere la equidad en la contienda. Actualmente, los congresos locales tienen discrecionalidad para legislar sobre los criterios para la reelección, por lo que esto podría derivar en una diversidad de medidas y resultados a lo largo del territorio nacional.

En especial, esto es relevante para el Congreso de la Unión, dado que no se ha legislado sobre la reelección para la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Este no es un elemento menor dado que en esta legislación se establecerán los criterios para llevar la reelección a la práctica y, con base en estos, las condiciones para la competencia política.

Adicionalmente, esto también permite aludir a la percepción de los ciudadanos mexicanos sobre este tema. Al respecto, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP, 2012), señaló que 43.39% de los ciudadanos estaba en desacuerdo con la reelección de diputados; 44.28% en desacuerdo con la reelección de Presidentes Municipales o Jefes Delegacionales (ahora alcaldes); y 44.19% en desacuerdo en el caso de gobernadores. Estas cifras subrayan la relevancia de que los criterios que se establezcan para la reelección sean claros, transparentes y que promuevan condiciones favorables de competencia electoral. Lo contrario, podría agudizar la desconfianza en las instituciones y en el sistema político, en general. Sin embargo, una encuesta levantada a finales de 2017 mostró que la mayoría de los mexicanos (69%) desconocía que, a partir de las elecciones de 2018, está permitida la reelección en algunos cargos de elección popular (Parametría, 2017).

En ese sentido, no sólo es necesario mejorar el nivel de conocimiento que los ciudadanos mexicanos tienen sobre el Congreso de la Unión sino también incrementar la confianza y el interés en éste. Lo anterior, lo documentó Latinobarómetro (2017) al identificar que la confianza de los mexicanos en el Congreso es muy baja.

Entre 1995 y 2017, más de dos terceras partes (67%) de los entrevistados dijo tener poca o nula confianza en esta institución. Además, en la más reciente edición de Latinobarómetro (2017), 74 de cada cien mexicanos afirmaron tener poca o ninguna confianza en el Congreso.

Por su parte, la Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (IIJ-UNAM, 2017) tuvo, entre sus hallazgos, que a 45 de cada cien mexicanos no le interesan los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República. En ese orden de ideas, la Encuesta Nacional de Cultura Política (IIJ-UNAM, 2015) arrojó que 45 de cada cien mexicanos considera que los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados sólo son de interés para los políticos, frente a 30 de cada cien encuestados que afirmaron que son importantes para los ciudadanos.

En suma, además de la reelección consecutiva es necesario crear estrategias que permitan acercar a la ciudadanía con el Congreso de la Unión para promover que los mexicanos tengan mayor interés, nivel de conocimiento y confianza en el Poder Legislativo.

Considerando esta discusión, la reelección consecutiva, como parte de la reforma político electoral constituye un tema pendiente de valorar a partir de dos aspectos clave. El primero, como se señaló, el desarrollo de los criterios para su implementación en los distintos estados del país. El segundo, el establecimiento de la regulación que normará este tema en el Congreso de la Unión.

## 4.2. Gobierno de coalición[4]

Desde hace más de dos décadas los gobiernos en México son minoritarios: quien ocupa la Presidencia de la República (además de no haber sido elegido por la mayoría de los votos) no ha contado con el respaldo mayoritario del Congreso. El gobierno de coalición se ha configurado en una propuesta básicamente para enfrentar dicha situación. Este tipo de unión de partidos podría explicarse como un gobierno que se comparte y en el que se aseguran mayorías estables en el Congreso, lo que permite concretar los objetivos de una agenda legislativa.

Algunas de las características de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales identificadas en la literatura son, por ejemplo, que previo a su formación, el presidente carece de una mayoría legislativa "propia"(Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004); involucra un acuerdo entre el presidente y al menos dos partidos políticos (Laver y Schofield, 1991, Amorim, 1998, y Chasquetti, 2000); su formación implica contar con una mayoría absoluta en el Poder Legislativo; los integrantes de la coalición acuerdan (y ratifican formalmente) al gabinete de gobierno (Riker, 1962); y las fuerzas integrantes convienen una agenda común.

Como se observa, una de las características esenciales de esta modalidad de gobierno es constituirse en un instrumento de gobernabilidad democrática y, uno de sus principales objetivos, dotar de legitimidad al gobierno. En una coalición de gobierno, "la presencia en los órganos del poder de miembros de distintas fuerzas políticas hace que los gobernados tengan una base para confiar en los agentes del poder en tanto que ninguno tiene por sí solo la capacidad total de decidir" (Valadés, 2016:78).

En este contexto, la figura de gobierno de coalición se incluyó en el contenido de la reforma político electoral de 2014, a través de la cual se faculta al Presidente de la República para optar por un gobierno de esta naturaleza. Constitucionalmente, el gobierno de coalición se estableció en los artículos 74 fracción III, 76 fracción II, así como 89 fracciones II y XVII. En esta última se dispone que la regulación de dicha modalidad

4 El contenido de este apartado se puede consultar de manera extensa en: Palazuelos Covarrubias, Israel, (2018) "El futuro de los gobiernos de coalición en México. Un análisis de su (im)posible implementación", Mirada Legislativa No. 148. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 17p

de gobierno será a través de un Convenio y un Programa, documentos que deberán ser acordados entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso que pretendan unirse para formar gobierno y aprobados por mayoría de los miembros presentes en la Cámara de Senadores.

Este tipo de gobierno es una facultad presidencial optativa a la que se puede recurrir en cualquier momento del mandato y es posible disolver de acuerdo con las causas que prevenga el Convenio antes señalado (CPEUM, artículo 89, Fracción XVII). Además, el Senado tendrá la facultad exclusiva de ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de los Secretarios de Estado con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina (CPEUM, artículo 76, fracción II).

Este componente de la reforma fue previsto originalmente como una forma de responder a la necesidad de generar acuerdos entre las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión (Gobierno de la República, 2014).

La incorporación de los gobiernos de coalición a la reforma de 2014 tuvo como inspiración diferentes fuentes. Entre estas se identifican específicamente cuatro: primero, la propuesta del "gobierno de gabinete" del investigador Diego Valadés del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; segundo, el papel de la sociedad civil, principalmente a través del movimiento #ReformaPolíticaYA y la denominada Primera Cumbre Ciudadana; tercero, el cúmulo de iniciativas legislativas de los diferentes grupos parlamentarios en el Congreso; y cuarto, el Pacto por México.

El texto de Valadés (2003) es probablemente el primer referente directo de la introducción de los gobiernos de coalición en México, en éste propone contribuir a enfrentar y resolver los problemas de gobernabilidad del país, los cuales se derivan de una desarticulación en los trabajos entre poderes, en un sistema presidencialista centralizado.[5]

El papel de la sociedad civil también fue un elemento importante para la inclusión de este tema en la reforma. Las propuestas de cambio constitucional presentadas en julio de 2011 ante el Senado por el movimiento #ReformaPolíticaYA, conformado por ciudadanos y organizaciones cívicas, y la Cumbre Ciudadana de mayo de 2012 que reunió a diversos representantes de la sociedad civil, fueron referentes significativos y parte del contexto de exigencia que colocó el acento en aspectos de diagnóstico en las iniciativas que, posteriormente, sirvieron para incluir en la reforma el tema de los gobiernos de coalición (Castellanos, 2016: 21, 39 y 40).

De igual manera, los trabajos legislativos previos a la reforma fueron de suma importancia para la incorporación de la figura del gobierno de coalición. Entre estos destacan las iniciativas del Senador Manlio Fabio Beltrones (septiembre de 2011), la de los Senadores Fernando Herrera y Alejandro Encinas (julio de 2013), y la de los grupos parlamentarios del PAN en ambas cámaras del Congreso (septiembre de 2013).[6]

También destaca la Agenda Mínima para Defender y Profundizar la Democracia, propuesta por los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional del Senado de la República. Esta agenda proponía la inclusión de gobiernos de coalición y, con estos, la aprobación de un

5 Esta propuesta ha sido fuente de inspiración de iniciativas de diferentes fuerzas políticas en el Congreso, tal es el caso de la presentada por el Senador Beltrones en 2011, misma que fue parte del paquete que derivó en la reforma política de 2014 y, con posterioridad a ella, de diversas que proponen la creación de una Ley del Gobierno de Coalición.

6 Estas iniciativas son parte de un conjunto de 56 propuestas en materia política y electoral presentadas en las LX y LXI legislaturas cuyo contenido fue analizado y sistematizado para que constituyera la base sobre la que se elaboró el dictamen de la Reforma de 2014 desde el Senado (Castellanos, 2016: 22).

convenio programático por ambas cámaras, y un gabinete cuyos miembros, incluso el jefe del mismo, se encontrarán sujetos a ratificación y destitución a través del Congreso (Senado de la República, 2013).[7]

Finalmente, en buena parte como efecto de los elementos anteriores, se encuentra el Pacto por México, una agenda común signada por las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN, y PRD) y el gobierno federal, cuyo compromiso número 87 aludió a los gobiernos de coalición con la finalidad de "otorgarle al presidente la facultad constitucional de optar entre gobernar con minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno" (Gobierno de la República, 2012). En el documento se detalla la necesidad de que el programa de gobierno sea acordado por las fuerzas integrantes de la coalición y ratificado por la mayoría conformada en el Congreso, así como la integración de un gabinete de coalición que lo ejecute y una mayoría en el Congreso que lo asuma en su agenda legislativa.

De acuerdo con la reforma político electoral de 2014, un gobierno de coalición podría constituirse en el país a partir de 2018, es decir, surtiría efectos para el gobierno federal que resulte electo y que inicie su gestión en este año.[8] Su viabilidad, considerando cómo se encuentra regulado hoy en día, dependerá de tres factores principales:

1. Los resultados electorales que dan pie a la configuración del Poder Legislativo. Si estos conducen a una integración mayoritaria del partido gobernante, pactar con otra u otras fuerzas en el Congreso sería ocioso. Por el contrario, si el partido del presidente electo no obtiene una mayoría (absoluta), ésta sería una primera condición favorable para instalar un gobierno de coalición.[9]
2. La decisión del presidente entre un gobierno dividido o uno compartido, es decir, convocar a otra u otras fuerzas políticas para coaligarse en el gobierno u optar por un gobierno minoritario obligado a buscar acuerdos coyunturales o pactos que emulen una coalición como el Pacto por México pero, al final de cuentas, transitorios. La voluntad del presidente puede modificarse en cualquier momento de su sexenio, un asunto importante porque puede responder a cambios en la integración del Congreso, principalmente luego de las elecciones intermedias.
3. La capacidad de coalición que se tenga desde el partido en el gobierno con otro u otros para constituir una mayoría estable en el Congreso. Esto incluye los acuerdos entre fuerzas políticas en cuanto a la conformación del Ejecutivo (es decir, cómo concretan compartirlo) y la integración de un sólo programa de gobierno que sea respaldado por dicha mayoría en el Legislativo.

La consolidación de un gobierno de coalición, por tanto, depende de diversos factores políticos. Además, la forma en que se instrumente esta figura podría ser objeto de nuevas modificaciones que establezcan un marco normativo amplio que detalle diferentes aspectos. En el transcurso de cuatro años, entre la aprobación de la reforma (2014) y la conclusión de la LXIII legislatura (2018), algunas fuerzas políticas presentaron, por separado, diversas iniciativas legislativas, ya sea a nivel constitucional o de leyes secundarias relacionadas con este tema.

7 Esta agenda se presentó el 15 de mayo de 2013 basada en tres grandes objetivos, los cuales se pretendía alcanzar mediante 30 medidas específicas de reforma. Uno de esos tres objetivos consistía en que los Poderes Ejecutivo y Legislativo tuvieran una mejor relación de entendimiento y de cooperación a partir de compartir responsabilidades de gobierno para lo que proponían, precisamente, la inclusión de gobiernos de coalición.

8 De conformidad con el Artículo Décimo Segundo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

9 Los gobiernos de coalición están pensados para, entre otros objetivos, dotar de legitimidad a un gobierno que la mayoría de los votantes no eligió; sin embargo, esta condición no sería adversa si el partido gobernante cuenta con mayoría en el Congreso.

Esta serie de iniciativas conforma un entramado desde el que es posible regular la implementación de los gobiernos de coalición en México y son, desde luego, base importante del debate en torno al tema ya que se componen de posturas diversas entre las que se identifican principalmente tres.

Dentro de la primera postura se encuentran quienes piensan que el gobierno de coalición se debe regular exclusivamente a partir de los documentos rectores que ya prevé la Constitución, de tal suerte que cada que un presidente convoque su conformación se puedan acordar reglas distintas y adecuadas, esto es, sin la necesidad de legislar más al respecto, sino mas bien, plasmando las particularidades en cada convenio y programa de gobierno.

Las otras dos posturas proponen reglas complementarias, incluso la expedición de un ordenamiento específico a manera de Ley Federal del Gobierno de Coalición. La diferencia entre ellas radica en que una se apega a la propia reforma, es decir, legisla a partir de ella, mientras que la otra, modifica constitucionalmente sus componentes para, desde estos nuevos, reglamentar dicha figura política.

Ambas se ven reflejadas en cada una de las propuestas vertidas en el Congreso luego de la reforma, mismas que provinieron de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, MC, y del PVEM. De entre los diversos temas que se colocan en la discusión a través de estas iniciativas destacan tres.

El primero que, en contraste con lo dispuesto actualmente por la Constitución, obliga a asumir un gobierno de coalición bajo ciertas circunstancias relacionadas con los resultados electorales, ya sea de la votación para el cargo de Presidente de la República, o la del Congreso (propuestas del PRD y MC).[10]

El segundo se refiere a la introducción del balotaje como alternativa, junto con el gobierno de coalición, que legitime al presidente en caso de que sea electo con una cantidad de votos menor a la mayoría absoluta. Esta propuesta da a elegir al candidato presidencial ganador entre ir a una segunda vuelta (con el riesgo de perder en ella) o compartir el gobierno (propuestas del PVEM).

El tercero consiste en especificar el contenido, características y la manera en que se deben legitimar los documentos rectores del gobierno de coalición y la forma en que se nombrará y/o ratificará a los miembros del gabinete presidencial, así como la redefinición de sus funciones (propuestas del PAN, PRD, MC, y PVEM).[11]

Dada la reciente incorporación de la figura de los gobiernos de coalición en la legislación mexicana, es relevante valorar su pertinencia en función de tres aspectos principales: la efectiva separación de poderes; el papel de la oposición y el derecho de las minorías; así como el contexto de gobiernos minoritarios, parálisis legislativa, y acuerdos legislativos coyunturales.

Todas estas modificaciones deben ser vistas atendiendo al espíritu original de la implementación de estos gobiernos en el diseño institucional de México: que los poderes gocen de herramientas para hacer más ágil su interacción y asumir corresponsabilidad en sus trabajos, sin comprometer su separación y que esto constituya un beneficio ciudadano.

10 Se refieren específicamente a no obtener un número de votos equivalente al 40% de la lista nominal de electores utilizada en la jornada comicial, o no conseguir más del 50% de la votación válida emitida. En el caso del Congreso se discierne que, para que la ley requiera un Gobierno de Coalición, es porque el partido que postuló al candidato ganador no cuenta con una mayoría absoluta en el poder legislativo.

11 Respecto del Convenio de Coalición, se pretende definir su contenido agregando diversos elementos necesarios (por ley) para que este pueda ser signado y aprobado. Dentro de estos, se encuentra la definición de los partidos que integran el gobierno de coalición, la integración y organización del gabinete, la definición de la agenda legislativa común, las modalidades de rendición de cuentas del ejecutivo al legislativo, así como las formas y procedimientos de modificación y disolución de la coalición.

Asimismo, dado que el gobierno de coalición se construirá por el partido con la primera minoría y otro u otros que representen, en conjunto, más de la mitad de los votos en el Congreso (y que tendrán asegurada una mayoría absoluta que no los obligue a negociar con fuerzas menores) es fundamental que estas asuman una función de vigilancia y de exigencia para que sus agendas también sean tomadas en cuenta y que los derechos de las minorías sean considerados.

Finalmente, en términos de implementación, adopción y funcionamiento de un gobierno de coalición en México, es importante no perder de vista que estos no representan una solución en sí mismos, por lo que deberá valorarse su pertinencia en función de los resultados que podrían derivarse de un esquema de esa naturaleza.

## 4.3. Órganos públicos autónomos

Otro de los temas previstos por la reforma político electoral de 2014 fue la autonomía otorgada a la Fiscalía General de la República (FGR) y al Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En el primer caso, la FGR está contemplada en el artículo 102 constitucional como un "órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios". La motivación para este cambio trascendía no sólo la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR), sino también la modificación de algunas de sus facultades, por ejemplo, la disposición sobre que el Fiscal o Agente del Ministerio Público de la Federación participe "en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley" (Gobierno de la República, 2014). La lógica subyacente a esta transformación era incrementar la eficacia de esta institución en los procesos de procuración de justicia. Esta reforma, además, contempla la existencia de dos fiscalías especializadas: una en materia de delitos electorales y otra en combate a la corrupción. El titular de esta última (y cuyo nombramiento está pendiente), por ejemplo, constituye uno de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Para este fin, se presentaron diversas iniciativas de la Ley Orgánica de la FGR, incluyendo la del Ejecutivo Federal. Este proceso derivó en la presentación y aprobación, en la sesión del 14 de diciembre de 2017 del pleno del Senado de la República, del Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Dicho proyecto "propone adicionar un párrafo segundo al artículo Décimo Sexto Transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [ ] para establecer que una vez realizada la declaratoria de autonomía 14 constitucional de la Fiscalía General de la República, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 constitucional para la designación del Fiscal General; si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria. Señala que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República" (Senado de la República, 2017). Así, dicho proyecto fue remitido a las legislaturas estatales para su aprobación.

En este rubro se incluye también el tema del CONEVAL. Como prevé el artículo 26 de la Constitución, el CONEVAL será un "órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social" La reforma político electoral señala que el nombramiento, tanto del presidente como de los seis consejeros, se realizará a partir del voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Ante esto, uno de los

aspectos pendientes es precisamente la promulgación de la ley secundaria que regule el funcionamiento del CONEVAL bajo el modelo de autonomía y organización que prevé la Constitución.

Así, desde la Cámara de Diputados se han presentado iniciativas de ley del CONEVAL, cuyo estatus está pendiente en comisiones en el Senado de la República. Como consecuencia, ante la ausencia de esta ley, el nombramiento del presidente y de los consejeros no se ha concretado.

No obstante, la autonomía del CONEVAL y el modelo de funcionamiento que se propone, no han sido temas exentos de críticas, el propio Consejo externó, en su momento, la preocupación sobre los cambios propuestos por la reforma político electoral, en particular, que la participación de la Cámara de Diputados en la selección de los consejeros pudiera mermar la credibilidad de la institución a partir de la posible "partidización" de este proceso (CONEVAL, 2014).

Así, las discusiones han versado sobre las posibles implicaciones de la autonomía del CONEVAL en términos de su credibilidad y legitimidad; sin embargo, un aspecto importante que debe tomar en cuenta la legislación secundaria es el fortalecimiento de los procesos para fomentar el uso de las evaluaciones.

Finalmente, la autonomía de CONEVAL constituye un tema pendiente para la nueva legislatura dado que, ante la ausencia de la legislación secundaria que regule su funcionamiento, dicha autonomía no podrá ejercerse de forma efectiva. Esto, además, limita el marco de actuación del Consejo pues no se han hecho explícitas las nuevas atribuciones que tendrá como la institución encargada de la evaluación de la política de desarrollo social y de la medición de la pobreza en México, ya como un órgano fuera de la esfera del Poder Ejecutivo.

## 5. Reflexiones finales

A partir de la implementación de la reforma se han notado avances importantes en términos organizacionales, de procesos y calidad de resultados públicos del sistema electoral. En particular, se logró efectivamente homologar procesos electorales en el ámbito local, mejorar las capacidades de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, así como ampliar derechos para ciudadanos, mujeres y militantes de partidos políticos. Sin embargo, se identifica que los retos administrativos, presupuestales y jurídicos para el INE se tornan cada vez más complejos, no sólo en materia de las dimensiones organizacionales de las elecciones ante el aumento de facultades y elecciones simultáneas, sino también en la ejecución de decisiones concretas para el funcionamiento de estos procedimientos.

Un elemento por destacar es el rol que ha tenido el TEPJF, el que ha emitido sentencias que contradicen al INE en temas como la asignación de consejeros electorales, la definición de rebase de topes de campaña y la verificación de firmas que deben obtener los aspirantes independientes a candidaturas. Estas sentencias han generado incertidumbre sobre si es posible implementar la reforma política electoral con suficientes garantías de confianza para la ciudadanía. En este contexto, es necesario evaluar el entramado jurídico y el proceso de designación del TEPJF a la luz de estas sentencias, las cuales han sido en detrimento de las capacidades organizacionales del INE y en la percepción sobre su legitimidad.

Respecto de los temas pendientes derivados de la reforma político electoral, como se señaló, se observa la necesidad de definir los criterios que regulen la implementación de aspectos clave como la reelección de los integrantes del Congreso de la Unión, así como de las condiciones que podrían normar la conformación de un gobierno de coalición. Asimismo, el rol de las legislaturas estatales es indispensable para que el Senado de la República pueda iniciar el procedimiento para el nombramiento del Fiscal General de la República,

así como el papel del Legislativo Federal para la promulgación de la ley que regule el funcionamiento del CONEVAL.

Finalmente, el actual proceso electoral constituirá una prueba de gran relevancia para conocer cómo funcionó, en la práctica, el conjunto de modificaciones que promovió la reforma político electoral de 2014. Algunos de estos elementos se centrarán, fundamentalmente en valorar cómo la ampliación de facultades del INE se tradujo en acciones ejecutadas adecuadamente, especialmente, en un contexto de recursos limitados. En relación con el fortalecimiento de los derechos políticos "paridad de género, candidaturas independientes" esto deberá reflexionarse en función de los resultados obtenidos en las elecciones, así como en las discusiones que se deriven de los procesos que se implementaron para estos propósitos.

# Fuentes consultadas

Amorim, O. (1998). Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries. (Trabajo presentado en LASA). Chicago. Septiembre 24-26, 1998.

Axelrod, R. (1970). Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics. Chicago: Markham.

Berry, W. D.; Berkman M.B. y Schneiderman, S. (2000), "Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries", American Political Science Review, vol. 94, núm. 4, pp. 859-874.

Cardarello, A. (2017). Coalición de partidos políticos. En: IIDH/CAPEL. Diccionario electoral. San José, Costa Rica: IIDH. Tercera edición.

Casas-Zamora, M. V., Muñoz-Pogossian, B. y Chanto, R. (Eds.), 2016, Reformas políticas en América Latina, tendencias y casos. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C.

Castellanos, R. (2016). La reforma políticoelectoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos. Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos. Número 8. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 136 pp.

Chasquetti, D. (2000). Balotaje y coaliciones en América Latina. Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 12, pp. 9-34.

____ (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política.

____ (2008). Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación". Montevideo: Ediciones Cauce CSIC.

Cheibub, J. A.; Przeworski, A. y S. Saiegh (2004). "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism". British Journal of Political Science, Vol. 34, No. 4, pp. 565-587.

Comisión de Venecia (2018). Informe sobre los límites a la reelección de los presidentes, Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Organización de Estados Americanos (trad.), pp. 1-28.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014). Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el CONEVAL. Disponible en: https:// goo.gl/2gkGVQ

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 15-09-2017. Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 14 de febrero de 2014.

Gobierno de la República (2012). Pacto por México. 2 de diciembre de 2012. 19pp. Recuperado de: https://bit.ly/2J1NOtK

____ (2014). Explicación ampliada de la reforma político–electoral. 22 pp. Recuperado de: http://bit.ly/2v2wWv8

Instituto Nacional Electoral (INE) (2016). Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. Recuperado de: https://goo.gl/F25d43

____ (2018). Numeralia Proceso Electoral 2017-2018, No. 14, Instituto Nacional Electoral, México, pp. 1- 91.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP). Recuperado de: https://goo.gl/ Y3VSn3

Laver, M., y Schofield, N. (1991). Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

Palazuelos, I. et al. (2018). "Formación e integración de un Gobierno de Coalición en México. Ocho preguntas sobre ocho iniciativas", Cuadros Analíticos de Propuestas Legislativas, No. 20, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

Ramírez Lemus, E. E. (2018). "La reforma político electoral 2014: avances de implementación previo a las elecciones de 2018", Temas Estratégicos, No. 53, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. México.

Ramírez Lemus, E. E. y R. Zepeda Gil (2017), "Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017", Temas Estratégicos, No. 48, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

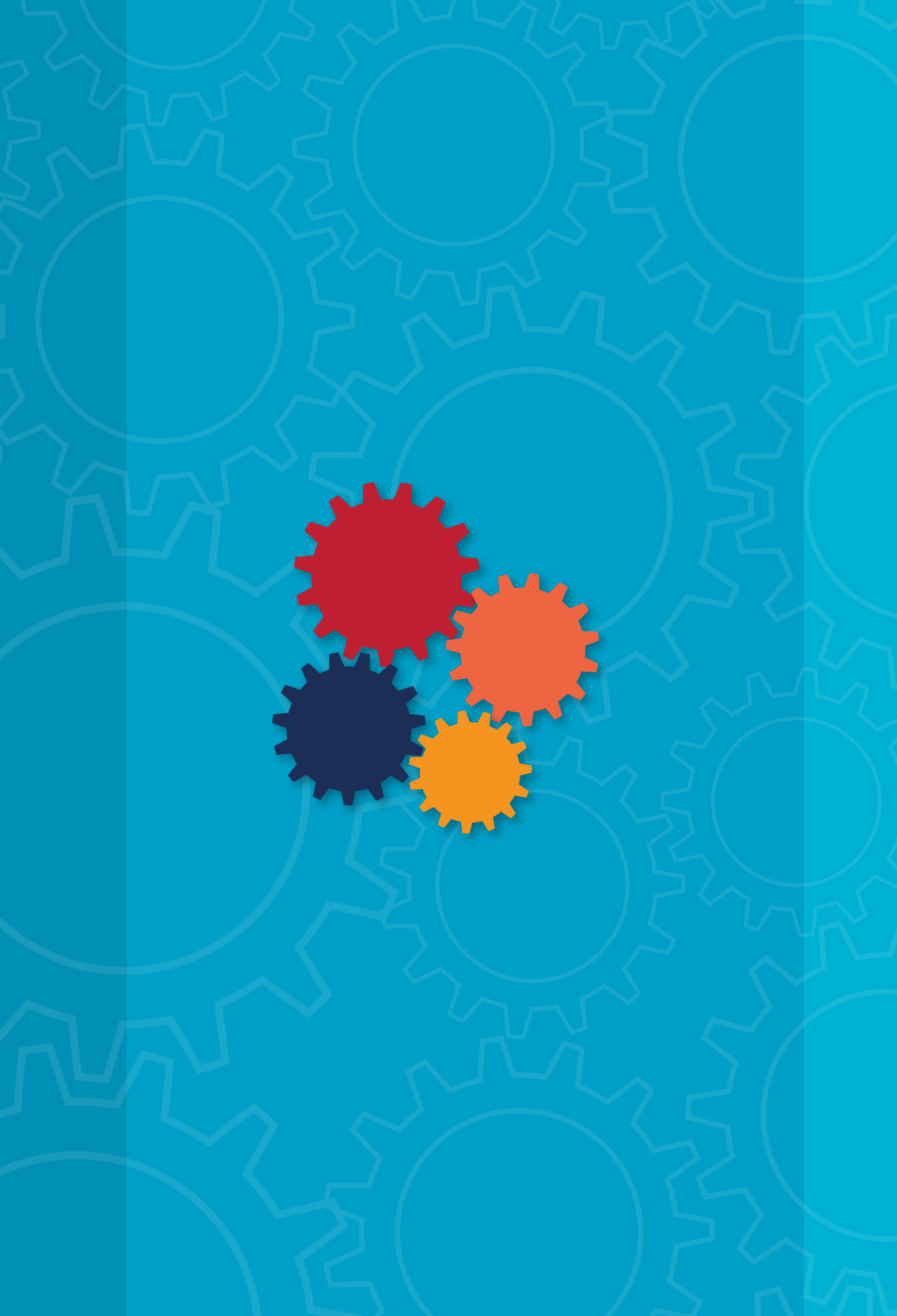
____ (2017a). "Topes de gasto de campaña en México", Notas estratégicas, No. 8, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

Riker, W. H. (1962). The Theory of Political Coalitions. New Heaven: Yale University Press.

Senado de la República (2013). Conferencia de prensa del coordinador del GPPAN Ernesto Cordero Arroyo acompañado de los senadores Barbosa, Gil-Zuarth, y Camacho Solís. México. Recuperado de: https://bit. ly/2JeLYcl

____ (2017). Actividad legislativa. Primer periodo ordinario. Tercer año. LXIII Legislatura. Recuperado de: https://goo.gl/ Luwghe

Thompson, J. (2012). "La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral", en Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales, Cuadernos de Capel, vol. 57, San José, IIDH.
Valadés, D. (2003). El gobierno de gabinete, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 124 pp.
____ (2016). Los gobiernos de coalición en América Latina. Experiencias y perspectivas. El Colegio Nacional.
Zepeda Gil y Santana Gómez, R. (2018). "Reelección consecutiva en las entidades de la República Mexicana", Notas Estratégicas, No. 27, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Encuestas referidas
Latinobarómetro (2017). Análisis Online. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
IIJ-UNAM (2015). Encuesta Nacional de Cultura Política. México: UNAM.
____ (2017). Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. México: UNAM. Parametría (2017). Opinión en México sobre la reelección. México: Parametría.
SEGOB (2012). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. México: Secretaría de Gobernación.



CAPÍTULO II

# Evaluación de la reforma estructural en materia político-electoral

*(Evaluation of structural reform in political and electoral matters)*

Jaime Cárdenas Gracia

# 1. Resumen

La reforma político-electoral comprendió disposiciones constitucionales y legales y es totalmente compatible con el modelo neoliberal. Sus normas promueven una "democracia" electoral de baja intensidad, con débiles mecanismos de participación y deliberación ciudadana, sin que se resuelvan los problemas que aquejan al sistema electoral nacional: el papel del oligopolio mediático y la compra y coacción del voto.

## *Abstract*

Political and electoral reform included constitutional and legal provisions and is fully compatible with the neoliberal model. Its rules promote a low-intensity electoral "democracy", with weak mechanisms of citizen participation and deliberation, without solving the problems that plague the national electoral system: the role of the media oligopoly and the purchase and coercion of the vote.

- **Key Words:** Electoral reform, neoliberal model, low-intensity electoral "democracy".
- **Palabras clave:** Reforma electoral, modelo neoliberal y democracia de baja intensidad.

# 2. Introducción

Nuestro país ha invertido décadas realizando reformas político-electorales sin que tengamos aún una reforma político electoral aceptable. Las causas de este problema son diversas: El entendimiento de la democracia exclusivamente como una cuestión electoral, sin atender otras modalidades de democracia como la participativa-deliberativa y la comunitaria; la inmensa presión de los poderes fácticos y formales para que el sistema electoral no garantice los principios constitucionales de libertad y autenticidad en los procesos electorales; la existencia de condiciones sociales económicas que propician la compra y coacción del voto y el empleo de los programas sociales para condicionarlo; el método partidocrático de designación de los titulares de los órganos electorales; y, la conformidad de la élite política dentro del modelo neoliberal existente, la que asume cuando mucho una democracia de bajísima intensidad, que no devuelve la soberanía al pueblo.

Este ensayo toma en cuenta los anteriores problemas y tiene como objetivo evaluar y demostrar a partir de los textos normativos, tanto constitucionales como legales de la última reforma político-electoral, y de su proceso de aprobación, que ésta fue prohijada por los parámetros del modelo neoliberal, y que las élites en México no desean una democracia potente, de alta intensidad, en donde los ciudadanos tengan la última palabra, para por ejemplo aprobar las reformas constitucionales mediante referéndum o para ratificar los principales tratados internacionales a través de consultas ciudadanas. El marco jurídico político electoral elude resolver debidamente problemas como la compra del voto, el papel oligopólico de los medios en las campañas, y la cooptación de los titulares de las instituciones electorales del país por los partidos y otros poderes fácticos.

Nuestro trabajo de investigación evaluativo estudia las razones que dieron lugar a una más de las reformas estructurales derivadas del Pacto por México, la que se inscribe como las otras, dentro de los fines modelo neoliberal -privatización de beneficios para unos cuantos y socialización de la pérdidas para las grandes mayorías-, analiza desde una perspectiva no complaciente las características generales y particulares de las reformas político-electorales de 2014 -constitucionales y legales-, cuestiona la débil democracia participativa que acompañó a las reformas electorales, abunda críticamente en el papel del INE en las consultas, iniciativas ciudadanas y candidaturas independientes, y en su parte final, realiza propuestas para futuras reformas político y electorales, que sí tiendan a democratizar radicalmente el sistema político mexicano desde una variables diferentes a las del Pacto de 2 de diciembre de 2012.

Los distintos acápites del ensayo se relacionan entre sí, unidos con el hilo conductor de una visión metodológica que reconoce plenamente la naturaleza neoliberal de las reformas político-electorales. Es decir, se entiende que una lectura provinciana y no geopolítica de las reformas resultaría infructuosa. Una lectura puramente normativa de las reformas podría a lo más ser útil para un estudio descriptivo de sus elementos, pero no para tener una visión contextual y crítica de la mismas.

Además se insiste continuamente, que tanto la reforma constitucional electoral de 10 de febrero de 2014 como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, y las reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no fueron producto de un trabajo en y de comisiones parlamentarias que respetara los procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Congreso y en los Reglamentos de las Cámaras. Los dictámenes previos a las reformas que conocieron los Plenos de ambas Cámaras del Congreso fueron el resultado de una mesa denominada "de trabajo" en donde participaron los partidos mayoritarios con exclusión de los minoritarios y, en donde prevaleció la opacidad, pues esas negociaciones y acuerdos no se ventilaron ni desahogaron públicamente –con luz y taquígrafos y en presencia de los medios de comunicación-. Esto es, se trató de leyes y de reformas que nacieron, en el procedimiento y en los contenidos, con fuertes dosis de ilegitimidad política.

## 3. Los orígenes de las reformas estructurales, incluyendo a la político-electoral.

El modelo neoliberal en México ha tenido graves consecuencias económicas, sociales, internacionales y políticas para nuestra nación. Económicamente, el modelo neoliberal y los acuerdos comerciales como el Tratado de Libre Comercio (TLC), han significado, con pocas excepciones, el fracaso de muchos sectores económicos nacionales, ocasionando el desmantelamiento casi integral de la planta productiva de México y, con ello, el incremento del desempleo, el aumento del empleo informal y la subordinación dependiente de nuestra economía a América del Norte. En términos reales la economía de nuestro país no ha crecido en los últimos veinte años.

Socialmente el modelo neoliberal y los acuerdos comerciales internacionales han sido incapaces de resolver los problemas de desigualdad y de inadecuada distribución de la riqueza. Los índices de pobreza aumentan y, la distancia entre los aventajados y los desaventajados de la sociedad se potencia (Piketty, 2014).

Internacionalmente y, no sólo en el terreno económico, sino en otros ámbitos, como: la seguridad nacional, la política exterior, la política de defensa, la seguridad pública, la educación, la política laboral, la política penal, las telecomunicaciones, la energía, las reglas electorales, etcétera, quedamos subordinados –nos integramos- a las indicaciones de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, a otros organismos supranacionales.

En la vida política, las grandes decisiones políticas –las reformas estructurales- se adoptan desde el exterior por presión o por consigna. El margen de decisión nacional, de las grandes políticas, queda sensiblemente limitado y la política doméstica se encarga de las cuestiones secundarias o de aplicación de las decisiones fundamentales provenientes del exterior.

Jurídicamente, la hegemonía del modelo neoliberal en nuestro país, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado hasta ahora, ha producido también grandes catástrofes jurídicas a los mexicanos. En materia constitucional y jurídica este modelo ha significado, entre otras cosas y desde nuestro punto de

vista, lo siguiente: 1) El desmantelamiento del insuficiente Estado del Bienestar con el que contábamos antes del inicio de la implantación del modelo, es decir, la reforma constitucional y legal que se promueve, tiene por propósito reducir el nivel de protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los mexicanos; 2) La protección de la propiedad privada sobre la social y la pública como ocurre con la reforma constitucional energética y se contiene en el artículo octavo transitorio de la misma; 3) La existencia de una democracia electoral formal que no es de calidad ni sustancial, que no alienta a la democracia participativa y deliberativa, que define a los ganadores con el poder de los medios de comunicación y del dinero y, que impide que las cuestiones trascendentes como las reformas constitucionales o los tratados comerciales se aprueben por los mexicanos mediante referéndum; 4) La copia de modelos de justicia anglosajones como la implementación del sistema penal acusatorio y con él la incorporación de los juicios orales en nuestro país; 5) El populismo penal que consiste en el incremento en el número de los delitos y el aumento de las penas para pretender garantizar la seguridad que no brinda el modelo económico, político y social; 6) Muchas reformas a la legislación en materia de inversión extranjera, propiedad industrial e intelectual para proteger a la inversión extranjera; por ejemplo, la Ley Minera de 1992 o la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013 que permiten el 100% de inversión extranjera en esos sectores; 7) La centralización en los poderes federales, principalmente en el ejecutivo, de muchas competencias constitucionales y legales, para que el sector externo pueda negociar con más facilidad con el Estado mexicano; 8) La pérdida de soberanía legislativa y jurisdiccional a favor del ejecutivo y de instancias supranacionales; por ejemplo, acuerdos internacionales que no son ratificados por el Senado o instancias de arbitraje internacional que resuelven las principales cuestiones económicas del país; 9) Acuerdos internacionales que no pasan la prueba de la representación –como la Iniciativa Mérida o el ASPAN- que vacían de contenido a los poderes públicos del país (al Senado en este caso); y, 10) La privatización del derecho público y pérdida de las visiones de Estado y de nación en beneficio de una globalización impuesta de arriba abajo que constituye una auténtica revolución de los ricos del mundo para los ricos del mundo.

En fin, la globalización realmente existente y su expresión el modelo neoliberal, ha alterado las bases del Estado y de Nación que conocimos hace algunas décadas. Y en el caso mexicano, como en el de muchos países del tercer mundo, esos procesos no fueron para el bien de las sociedades sino para el beneficio de unos cuantos privilegiados.

## 4. Características generales de la última reforma político-electoral.

La reforma constitucional electoral aprobada y publicada (Diario Oficial de 10 de febrero 2014) contiene tantas materias y matices que se requeriría analizar uno a uno de sus elementos en relación con el sistema político mexicano y en sus vínculos con el nuevo derecho constitucional conservador que han prohijado las reformas estructurales promovidas por el gobierno de Peña Nieto y concebidas desde el Pacto por México. Este trabajo no pretende efectuar una revisión exhaustiva de la reforma electoral sino sólo exponer sus características generales, mismas que he expuesto en otros trabajos (Cárdenas, 2014, 25-33). Encuentro que éstas son:

**1. EL NUEVO INE IMPLICA UN DESDOBLAMIENTO DE LA OLIGARQUÍA.** Los titulares de los nuevos órganos constitucionales autónomos –CONEVAL, INE y Fiscalía General de la República- previstos en la reforma política-electoral, son consecuencia del reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios, y reproducirán los intereses, poder e ideología de las fuerzas políticas y económicas hoy dominantes en México y de las grandes potencias y organismos financieros internacionales. Esos órganos constitucionales son correas de transmisión institucional de las representaciones, concepciones y decisiones de los que hoy gobiernan y de

los intereses trasnacionales que están detrás de ellos porque ellos los nombran, los supervisan, los controlan y los remueven cuando quieren.

Entendemos por oligarquía el gobierno de los pocos (Platón, Aristóteles, Bodin, etc.). En la actualidad el término hace referencia al dominio de un grupo cerrado de personas en organizaciones diferentes del Estado, por lo que se habla de oligarquías económicas, militares, sacerdotales, burocráticas, sindicales, financieras.

El gobierno oligárquico entronca con la teoría de las élites de Mosca y Pareto. Para la teoría de las élites, la oligarquía es la única forma de gobierno. La teoría de Michels sobre la ley de hierro en los partidos reproduce el pensamiento de Pareto y Mosca para los partidos. Posteriormente Duverger empleó la expresión oligarquía para designar a la clase dominante –las tecnodemocracias-. Para Norberto Bobbio las oligarquías contemporáneas se distinguen de las del pasado por el origen y por la manera en que se ejerce el poder. Por su origen, porque no descansan en elecciones libres y auténticas (democráticas) y, por su ejercicio, porque las oligarquías contemporáneas no reconocen plenamente los derechos de la oposición en la competencia por el poder político (Bobbio, 1988, 1118-1122).

Nuestro país no ha concluido el proceso de transición a la democracia. No contamos con una democracia consolidada. Las estructuras políticas y electorales que anteriormente estuvieron al servicio de un partido hegemónico y de un hiperpresidencialismo, hoy en día, están al servicio de los poderes fácticos nacionales y trasnacionales, y, las elites económicas y políticas que formalmente gobiernan reproducen la ideología y las concepciones de los intereses que sostienen el aparato institucional. Cualquier visión alternativa a la dominante de la vida política o económica carece de espacios mediáticos para expresarse. De hecho, en la titularidad de los órganos constitucionales autónomos no existe representación de los indígenas, del zapatismo, de la disidencia magisterial, de los sindicatos independientes o de cualquier otra expresión alternativa de la sociedad.

**2. INNOVACIONES COMO LA REELEECCIÓN CONSOLIDARÁN EL ELITISMO Y NO LA RENDICIÓN DE CUENTAS.** La generalizada corrupción, los enormes niveles de impunidad, el financiamiento privado ilegal, la no autonomía de la política respecto a la esfera empresarial, entre otros factores, promoverán, aún más, la oligarquización de la clase hoy gobernante. Lo anterior reducirá los espacios que deben vincular a los gobernantes y a los gobernados, limitará la renovación de las elites, y concentrará el poder en los mismos de siempre.

La reelección afianzará el poder de los gobernantes y de los intereses económicos que los sostienen. La reforma electoral no propuso, para contrarrestar los efectos nocivos de la reelección, instituciones como la revocación del mandato, tampoco se determinó la derogación del financiamiento privado y, permite la reelección, si el cargo susceptible de ella recibe el beneplácito de la nomenclatura del partido correspondiente. Lo anterior significará que los que se reelijan serán los que tengan el respaldo de la clase empresarial nacional y trasnacional y de las nomenclaturas de los partidos. Los reelectos serán instrumento de los poderes fácticos. La reelección fortalecerá a la clase política que representa al status quo y será un instrumento para impedir el ingreso al poder de visiones alternativas de la política o de la economía

**3. FUE UNA REFORMA SIMULADORA.** Casi todos sus contenidos sirven para diluir los contenidos y significados constitucionales. La ley secundaria, como ya lo apuntó hace más de 170 años Mariano Otero, deslegitimará y diluirá los contenidos constitucionales. Por ejemplo:

I. La planeación democrática será deliberativa y participativa, pero en los términos que establezca le ley.
II. El Senado tiene la facultad para designar al Fiscal General de la República pero el ejecutivo puede removerlo y el Senado puede oponerse a la remoción pero necesita 2/3 partes de los miembros presentes para hacerlo.

III. Se establece como causa de nulidad de una elección el rebase de topes de campaña, la recepción de recursos ilícitos o la contratación de tiempos en radio y televisión, pero siempre y cuando, se satisfagan las condiciones que establece el propio marco constitucional y las violaciones sean graves, dolosas y determinantes.

**4. NO FUE UNA REFORMA QUE PROFUNDICE NI MEJORE LOS TIBIOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ESTABLECIDOS CONSTITUCIONALMENTE EN 2012.** No se incorpora la revocación de mandato ni el referéndum ni la acción popular de inconstitucionalidad. Se mantienen los requisitos de 2012 que dificultan a los ciudadanos el derecho a la consulta y a la iniciativa legislativa ciudadana.

En México, resulta necesario el establecimiento de mecanismos de democracia participativa y deliberativa (Viola, 2006) para acercar a la sociedad con la autoridad, para romper ese divorcio que es contrario al principio de soberanía popular (Cortina, 1993). Propongo, entre otros, los mecanismos siguientes: el referéndum; el plebiscito; la revocación de mandato; la iniciativa legislativa popular a cargo de cada ciudadano; el presupuesto participativo; la afirmativa ficta; la auditoría social; el derecho de audiencia pública ante las autoridades; el derecho de voz ciudadana en los cabildos; la consulta popular sin los requisitos que hoy establece la norma constitucional; las acciones colectivas y de tutela en todas las materias; la acción popular de inconstitucionalidad; la inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o derivada de otros órganos de poder; el derecho de resistencia; la desobediencia civil pacífica y objeción de conciencia para que las instituciones y normas sean revisados cuando el marco jurídico es insuficiente para satisfacer derechos humanos o principios democráticos; el *amicus curiae* para que los ciudadanos y los sectores sociales se involucren en forma institucional y constructiva en los procesos judiciales; y, la obligación de deliberación pública y transparente en todas las instancias colegiadas del poder público del país.

**5. SE PRETENDIÓ ELIMINAR A LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS.** Las tres fuerzas políticas mayoritarias, que han negociado en la opacidad la reforma electoral, buscan eliminar, a través del umbral del 3% de la votación válida, a las fuerzas políticas minoritarias. También, la prohibición a los partidos políticos de nueva creación para que puedan coaligarse (artículo segundo transitorio de la propuesta) ahonda en la lógica de eliminación jurídica –artificial- de las fuerzas políticas minoritarias. Los cauces de representación minoritaria quedan cancelados. Las minorías en México no tendrán representantes en el Congreso de la Unión.

**6. NO SE TOCÓ A LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS NI A LOS EMPRESARIOS.** No se acompaña la reforma constitucional electoral con las leyes secundarias que regulen el derecho de réplica o la publicidad gubernamental. También se mantiene la connivencia entre la clase empresarial y los partidos porque no se deroga el financiamiento privado.

Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Es bien sabido que en los Estados de Derecho contemporáneos importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales. De nada sirve, por ejemplo, estudiar el Derecho Constitucional de un país, si ese estudio no viene acompañado por el de los factores reales de poder que determinan los significados de la Constitución.

No ganamos mucho analizando el orden jurídico formal mexicano si no lo vemos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las trasnacionales, el gobierno de los Estados Unidos y, las organizaciones financieras internacionales. Esos son los auténticos poderes que en buena medida –tal vez no de manera mecánica pero si determinante- condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal. Bien podría decirse que

los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y decisiones de los factores reales de poder. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes.

**7. FUE UNA REFORMA NEGOCIADA EN LA OPACIDAD POR TRES FUERZAS POLÍTICAS MAYORITARIAS.** Es decir, es una reforma que no tomó en cuenta a la sociedad, a los académicos ni a los partidos minoritarios ni a los sectores alternativos al status quo. Su negociación se realizó en sedes extraparlamentarias con intervención del ejecutivo federal. El papel del Constituyente Permanente quedó totalmente desdibujado. El alcance y profundidad de la reforma no fue acordado por los legisladores. Éstos simplemente acataron las decisiones de las dirigencias de los tres partidos mayoritarios y del ejecutivo.

**8. FUE MONEDA DE CAMBIO DE LA REFORMA ENERGÉTICA.** El PAN la exigió a cambio de la reforma energética. Es una reforma que tiene precio. No descansa en fundamentos sociales y políticos legítimos sino en un trueque. Para el gobierno de Peña Nieto no hay reforma más importante que la energética. La electoral era secundaria y se subordinó a aquélla.

**9. NO FUE UNA REFORMA LEGÍTIMA.** Al haber excluido a sectores sociales y políticos relevantes no contribuirá a la legitimidad del régimen ni a su gobernabilidad. Será el marco para nuevos conflictos preelectorales y postelectorales. En breve tiempo estaremos discutiendo una nueva reforma político-electoral.

**10. ES UNA REFORMA QUE COADYUVA A MANTENER EL MODELO DE DESARROLLO NEOLIBERAL.** No se propone en el dictamen un nuevo tipo de régimen político que elimine los vestigios autoritarios prevalecientes, no se amplían los canales de la democracia participativa, no se democratiza a las instituciones electorales. Es una reforma electoral compatible y auxiliadora del injusto modelo de desarrollo que perpetúa el régimen de corrupción y privilegios hoy imperante.

La reforma político electoral contribuye a conformar un nuevo régimen, no sólo político o económico sino jurídico. La mayor parte de esas reformas estructurales: en materia educativa, en telecomunicaciones, fiscales, electorales, energéticas, penales, etcétera, no tienen nada que ver con los significados y alcances sociales y nacionales de la Constitución de 1917.

La Constitución de Querétaro fue consecuencia de la Revolución. Las normas previstas en su articulado, principalmente los artículos 3, 27 y 123 de esa Carta, imprimieron un sentido social y nacional al ordenamiento jurídico pero también a la vida política, económica y social del país. Es verdad que esa Constitución prohijó el hiperpresidencialismo mexicano y con ello también fundamentó en nuestro país el régimen autoritario del siglo XX.

Los significados sociales y nacionales de la Constitución de 1917 comenzaron a trastocarse y menoscabarse en los años ochenta. El neoliberalismo económico produjo cambios en la manera de entender el constitucionalismo mexicano. En el sexenio de Salinas de Gortari el régimen jurídico de la tierra, el sentido social y nacional de la educación, las relaciones iglesias-Estado, la soberanía y autodeterminación económica del país, fueron sustituidas por principios y reglas que han minado las bases del Estado-nación y la estructura jurídica del Estado del Bienestar.

En los sexenios posteriores, de Ernesto Zedillo a Calderón, se acentuaron la visión neoliberal y se profundizó en el desmantelamiento de los derechos económicos, sociales y culturales en nuestro país. Esos gobiernos sistemáticamente arrasaron con la independencia nacional. El Estado mexicano ha cedido soberanía económica, política y jurídica vía los acuerdos comerciales y de seguridad nacional. México es hoy en día menos independiente y soberano que en el pasado y, los derechos sociales de los mexicanos son cada vez más endebles: la autoridad privilegia a la educación privada sobre la pública, el gobierno alienta el "outsourcing", los sindicatos independientes son debilitados, se privatiza la electricidad, los hidrocarburos, el agua, las

costas y playas, la brecha de desigualdad social se extiende y, millones de jóvenes carecen de esperanza porque no tienen acceso al empleo ni a la educación pública superior.

El gobierno de Peña Nieto, más que ningún otro, y superando a los anteriores, ha promovido un haz de reformas constitucionales, en donde los rasgos neoliberales y antisociales de la Constitución se exponen descarnadamente. Nuestra Constitución no es más lo que fue. Hoy en día, sus elementos sociales y nacionales se han disminuido formalmente y, en los hechos, me refiero a la aprobación de leyes secundarias por el Congreso y a la interpretación de los principios constitucionales por los tribunales, se carece de todo sentido nacional y social. Por el contrario, jurídicamente son defendidas las tesis del neoliberalismo en su versión local.

La elite política y económica considera que las reformas estructurales nos modernizan y nos colocan en una situación de entendimiento con los países del primer mundo y con los organismos financieros internacionales. Desde luego que no se trata sólo de una percepción o de un proyecto político y jurídico sino de intereses económicos. Con cada reforma estructural, esa elite económica y política local gana en la misma medida que la sociedad pierde. Los políticos del país de los partidos mayoritarios acceden y se mantienen en el poder porque a los intereses de la hegemonía mundial y local les conviene. Los empresarios del país ganan aunque quedan subordinados al poder de las grandes trasnacionales del mundo.

Se podría pensar que en el proceso constitucional que ha impuesto el neoliberalismo al menos hemos incrementado nuestros niveles de democracia. Esa creencia es errónea porque en los asuntos que importan los ciudadanos no participan. Los ciudadanos no participan aprobando los tratados comerciales o de seguridad que nos supeditan a intereses foráneos. A los ciudadanos no se les pregunta si están de acuerdo en la privatización de los recursos naturales.

Los ciudadanos exclusivamente participan en procesos electorales para elegir representantes donde los resultados son definidos de antemano por el poder mediático y económico como ocurrió en el proceso electoral federal de 2012 (Cárdenas, 2014). La democracia en México es una mascarada que sirve para legitimar la injusta distribución de la riqueza y las desigualdades sociales del país.

Algunos sectores representados por las organizaciones no gubernamentales estiman que algunas políticas públicas son diferentes a las del pasado, tales como la agenda de género o la de los derechos de las personas con preferencias sexuales distintas. Coincido con ellos sólo en parte, dado que las agendas que prosperan son las que no ponen en riesgo la estructura del poder económico en México y en el mundo.

En este sentido, la Constitución "renovada" por las reformas estructurales nos ha alejado del ideario original. Lo anterior no se señala exclusivamente para saberlo, sino para plantear, ya sea el regreso a los sentidos sociales y nacionales de 1917 o, para proponer una nueva Constitución, que por una parte recupere los sentidos sociales y nacionales del 17 y que al mismo tiempo democratice las relaciones de poder.

## 5. Características de las reformas electorales secundarias (diario oficial de la federación de 23 de mayo de 2014).

La reforma electoral fue producto de la presión del dirigente del PAN, Gustavo Madero. Él exigió al PRI, para que a cambio de la reforma energética, se diseñara un órgano electoral nacional con competencia para organizar todas las elecciones del país. La presión de los gobernadores del PRI en contra de la propuesta de Madero produjo el híbrido llamado INE que se plasmó en la reforma constitucional político-electoral y que se desarrolla en la legislación secundaria.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, y las reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no fueron producto de un trabajo en y de comisiones parlamentarias que respetara los procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Congreso y en los Reglamentos. Los dictámenes que conocieron los Plenos de ambas Cámaras del Congreso fueron el resultado de una mesa denominada "de trabajo" en donde participaron los partidos mayoritarios con exclusión de los minoritarios y, en donde prevaleció la opacidad, pues esas negociaciones y acuerdos no se ventilaron ni desahogaron públicamente –con luz y taquígrafos y en presencia de los medios de comunicación-. Además, en esos trabajos participó, de manera totalmente inconstitucional, invadiendo las competencias de este Senado, el Consejero Jurídico de la Presidencia de la República y el sub secretario de Gobernación, Solís Acero.

Los llamados dictámenes que dieron lugar a esas leyes no resisten procedimentalmente la validez jurídica que debieran poseer porque en ellos está la intrusiva y anticonstitucional mano e influencia del ejecutivo. Sus vicios de origen y la negación de la deliberación parlamentaria ante las instancias competentes del Congreso –las Comisiones-, anulan la naturaleza jurídica de estos instrumentos. Además, en el caso de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, la Comisión Permanente no fue convocada para discutir ese ordenamiento, con lo que lo aprobado por el Congreso de la Unión a ese respecto es nulo jurídicamente.

En cuanto al fondo, de las dos primeras leyes generales podemos decir que no atienden los vicios de nuestro sistema electoral que son esencialmente dos: 1) La inequidad electoral que el duopolio televiso produce; y, 2) El empleo del dinero de los presupuestos públicos, privados e ilícitos para comprar y coaccionar el voto. Las leyes generales aprobadas no garantizan los principios del párrafo segundo del artículo 41 constitucional, esto es, que las elecciones deben ser libres y equitativas para ser consideradas democráticas y válidas.

Es ya casi un lugar común señalar, por los opinadores oficiales, que en México concluyó la transición democrática, y que la consolidación democrática nacional, requiere de reformas que vayan más allá de lo electoral. En los procesos electorales federales de 2006 y de 2012, quedó evidenciado que los poderes fácticos controlan el sistema electoral, que influyen en él a través del empleo ilegal del dinero y de los medios de comunicación electrónica del país, en especial de la televisión, que concentra más del 90% del espectro radioeléctrico, los que promovieron en ambos casos una candidatura presidencial en detrimento de las otras. Los procesos federales de 2006 y 2012 vulneraron los principios del artículo 41 de la Constitución y fueron procesos fraudulentos.

De acuerdo al segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución una elección para que sea democrática en nuestro país debe satisfacer tres principios: ser libre, auténtica y periódica. En ese sentido, el papel de la legislación secundaria es desarrollar esos principios y habría que ver si la ley general de instituciones y procedimientos electorales, lo hace. ¿Qué es una elección libre? Es aquélla en donde los ciudadanos emiten su voto teniendo a su disposición toda la información relevante en la sociedad. En México, la concentración del espacio radioeléctrico en el duopolio televisivo lo impide. La información de la que disponen los ciudadanos para votar es la del estatus quo, nuca la información y las opiniones de las voces alternativas opuestas al status quo, nunca vemos y escuchamos en la televisión o en las cadenas de radio la visión de los dirigentes y militantes de Morena, la del zapatismo, la de los sindicatos independientes, la de la coordinadora de los maestros, la de las organizaciones no gubernamentales críticas. Cuando aparecen esas voces y puntos de vista en los medios electrónicos es para descalificarlas. La legislación electoral secundaria aprobada no acaba o termina con el duopolio televisivo y en ese sentido no contribuye a propiciar condiciones de libertad en el sufragio.

La libertad de la elección significa también que el voto se emita sin ser comprado ni coaccionado. Según el informe de Alianza Cívica, una organización de observación electoral que ha participado en los procesos electorales de nuestro país realizando esa labor desde los años ochenta del siglo pasado, en el proceso electoral de 2012, se compró y/o coaccionó casi el 30% de los votos. Una elección no es libre si el voto se entrega a cambio de cosas o se coacciona con programas sociales. ¿Cómo enfrenta la legislación secundaria en este dictamen la compra y coacción del voto y, el uso de los programas sociales con fines electorales? La respuesta de la legislación electoral secundaria es mediocre: se van a permitir ciertos utilitarios, es decir, se seguirán entregando cosas durante las campañas. En cuanto al abordaje de la compra y coacción del voto, la ley general de instituciones y procedimientos electorales no estimula medidas preventivas, a priori y concomitantes, para enfrentar la compra y coacción del voto. Se quiere hacer frente a este fenómeno exclusivamente con medidas coercitivas –quejas administrativas y denuncias penales-. Es decir, la legislación secundaria de instituciones y procedimientos electorales no desarrolla democráticamente el principio de libertad electoral.

En cuanto al uso corporativo y clientelar de los programas sociales, el tratamiento de la legislación es puramente coactivo, pero no existen medidas preventivas ni de actuación de la autoridad electoral de manera permanente frente a las autoridades de los tres niveles de gobierno que administran esos programas con el fin de prevenir y evitar el uso electoral de esos programas. La autoridad electoral estará inerme ante este fenómeno que se seguirá presentando y podrá sólo actuar si existe una denuncia o una queja, pero siempre y cuando venga acompañada con pruebas fehacientes. Con el nivel de 97% o 99% de impunidad que existe en el país como lo ha señalado American Rigths Watch, gran parte de esas quejas y denuncias serán declaradas improcedentes o serán desechadas, tal como ocurrió en los procesos electorales de 2006 y 2012, entre otras cosas, porque la autoridad electoral de este país no tiene un compromiso con la averiguación de la verdad, no investiga los hechos y, considera que en esta materia de derecho público debe prevalecer el principio dispositivo del derecho privado en donde son las partes las que deben ofrecer las pruebas.

La Constitución determina también que la elección para ser democrática debe ser auténtica, es decir equitativa, sin embargo, la propia Constitución y la ley electoral secundaria establecen diseños inequitativos de reparto de financiamiento público y de tiempos en radio y televisión, se aplica la regla 70%-30%, es decir, el 70% del financiamiento o de los tiempos del Estado se distribuye a los partidos que obtuvieron más votos en la pasada elección y el 30% es el que se reparte de manera igualitaria. Con esa regla de distribución, que no es 50%-50%, de entrada las condiciones de competencia para los partidos minoritarios y candidatos independientes son desiguales, son inequitativas.

Sí además, a este análisis formal y jurídico, se incorpora el análisis político y se señala que el duopolio televisivo suele estar con alguno de los candidatos del *establishment* y no con los que representan las visiones alternativas de país, las condiciones de lucha electoral son claramente inequitativas. Si también, adicionamos a nuestro estudio el papel del dinero privado y público ilegal en las campañas, que según Luis Carlos Ugalde, en un estudio de 2013 patrocinado por la Fundación Espinosa Yglesias (Ugalde, 2013), representa cuatro veces el dinero del financiamiento legal en las campañas, en México no hay posibilidades de elecciones equitativas. ¿Hace algo la legislación secundaria a ese respecto? Hace muy poco, porque mantiene el financiamiento privado y porque la autoridad electoral carece de competencias para fiscalizar al gobierno federal y a los gobiernos de los Estados para que no distraigan recursos del presupuesto público para las campañas y, eso, que no me refiero al dinero de procedencia ilícita, el que surge del crimen organizado. La legislación secundaria electoral debiera ser y estar para desarrollar los principios del artículo 41 de la Constitución, no para desentenderse de ellos o limitar el alcance maximizador de los mismos.

Las reglas e instituciones electorales, por sí mismas, sin otros arreglos institucionales que promuevan los derechos humanos o el Estado de Derecho hacen imposible que hablemos de una democracia en México. Además es empobrecedor para cualquier sociedad pensar en la democracia exclusivamente desde una perspectiva instrumental y formalista. La democracia es sobre todo un proceso en construcción permanente, en búsqueda de los principios y valores que la conforman: el principio de igualdad intrínseca de todos los miembros de la comunidad política y el principio de la autonomía personal.

En estas condiciones, sostener que México ha llegado al fin de su transición democrática, entraña, además de reducir el concepto democrático, no entender que la democracia no es capaz de pervivir sin un Estado Constitucional de Derecho y sin la garantía efectiva de los derechos fundamentales, sobre todo de los derechos económicos, sociales y culturales, elementos que se deben concebir dentro de un proceso evolutivo, esto es, nos podemos referir a diferentes niveles de profundidad y de calidad tanto del Estado Constitucional de Derecho como del número y garantías de los derechos humanos. La insuficiencia de la democracia en México, por tanto, exige repensar nuestro Estado.

Sin embargo, no quiero en esta exposición ir tan lejos, simplemente veamos algunas reglas de la legislación secundaria electoral que se contienen en sus normas, que hacen que ésta sea inaceptable:

1. Se contempló un esquema de prorrateo de gasto, en el artículo 83 de la Ley General de Partidos, confuso, difuso y obtuso, mismo que será fuente de conflictos interpretativos y de tratos desiguales entre los candidatos y precandidatos a los cargos de elección;
2. Se previó inicialmente en el artículo 72.1 b) de la Ley General de Partidos, que el gasto de la estructura electoral durante las campañas se entienda como gasto ordinario y no gasto de campaña. Posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional este precepto (Diario Oficial 13 agosto 2015).
3. La ley general de instituciones y procedimientos electorales no establece ninguna regla de transparencia durante los procedimientos de fiscalización que realizará la Comisión de Fiscalización –artículo 198 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sólo es público el dictamen y el procedimiento al final del mismo. En una democracia –Aulis Aarnio- tanto los resultados como los procedimientos deben ser públicos en tiempo real.
4. Aunque la Constitución estableció causales de nulidad electoral, la legislación electoral añade tantos requisitos y condiciones -que sean determinantes, graves y dolosas- que esas causales de nulidad serán casi impracticables. (Artículo 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral)
5. Las causales de asunción de un proceso electoral harán casi imposible la atracción de procesos electorales locales por el Consejo General del INE -artículos 120 y 121 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales-.
6. Los gobernadores no se han ido de los procesos electorales, seguirán controlando la legislación electoral local, si tienen la mayoría de su partido en el Congreso Local. Además, controlarán entre otras vías, a los órganos electorales locales vía el presupuesto y la fiscalización de esos recursos a través de sus órganos superiores de fiscalización en los Estados, tal como ha quedado patente en estados como Nayarit durante las elecciones locales de 2017.
7. La legislación electoral secundaria no considera que los fines del Instituto Nacional Electoral constituyen facultades genéricas –artículo 30 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales-. Si se aceptara lo que aquí propongo, la autoridad electoral tendría más competencias para cumplir con los principios de elecciones libres y auténticas. Sin embargo, en la ley se escogió el principio de legalidad formalista y decimonónico.

8. Los candidatos independientes estarán en posiciones de desventaja frente a los candidatos de los partidos, simplemente en las reglas que se proponen para acceder a una candidatura –Libro séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales-.
9. Los mexicanos que viven en el extranjero son mexicanos de segunda porque tienen menos derechos políticos que los mexicanos que viven en el territorio nacional. Sólo podrán votar por presidente y por senadores, no por diputados federales y no en las consultas ciudadanas que se celebren en elecciones intermedias –artículo 329 y ss. de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales-.
10. No se promocionan los debates entre los candidatos, la competencia electoral sigue "spotizada".

Estas y otras razones, como el hecho de que el Consejo General del INE esté dominado por el PRI y haya sido producto del reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios, más el convencimiento de que el sistema electoral secundario que se aprobó en la legislación secundaria electoral no contribuirá a generar elecciones libres y auténticas, hace necesario volver a repensar el sistema electoral para construir uno que sí promueva la democracia.

## 6. Características de la ley general de partidos.

Según encuestas como las de Latinobarómetro y el Informe País, los partidos mexicanos carecen de credibilidad. No cuentan con el respeto de los ciudadanos. No hay entidades más repudiadas por los ciudadanos mexicanos que los partidos. Ese profundo repudio y rechazo tiene su origen en el fraude que los partidos realizan en contra de los ciudadanos, sus derechos y aspiraciones. Ese profundo malestar tiene razones:

1. Los dirigentes traicionan los principios ideológicos que constan en los documentos básicos de los partidos. Sus documentos constitutivos señalan principios que deben observar sus dirigentes y en la realidad éstos obran de otra manera y, en ocasiones, en oposición a ellos. Al hacerlo, traicionan a sus militantes y a los ciudadanos que votan por esos principios ideológicos.
2. Los partidos, según el artículo 41 constitucional, deben destinar un 3% de su financiamiento público para promover la capacitación y educación cívica de sus militantes y afiliados y, no cumplen a cabalidad con las obligaciones tendentes a construir ciudadanía.
3. Los partidos son franquicias de las que gozan sus dirigentes con exclusión de los ciudadanos.
4. Los dirigentes de los partidos no rinden cuentas a los ciudadanos de sus actos y son impunes por ello, quedan sin sanción por las responsabilidades en que incurren por desviar los fines constitucionales y legales de los partidos.
5. Los partidos en el gobierno no garantizan el interés general sino los intereses de los poderes fácticos.
6. Los partidos de oposición no son oposición ni al gobierno ni a los poderes fácticos. Los de oposición parecen partidos del gobierno en el Congreso al servicio de los grandes intereses económicos y mediáticos.

En México existe una partidocracia incapaz de cumplir los fines que establece el párrafo segundo de la base I del artículo 41 de la Constitución.

Según esa norma, los partidos –entidades de interés público- tienen estos fines:

-Promover la participación del pueblo en la vida democrática.

-Contribuir a la integración de la representación nacional.

-Hacer posible a los ciudadanos el acceso al poder de acuerdo a sus programas, principios y estatutos.

¿Cumplen los partidos estos fines?

No, porque:

1. En los Estados los partidos son cooptados por los gobernadores que compran con dinero a sus dirigentes.
2. A nivel nacional son cooptados sus dirigentes por los poderes fácticos: económicos y mediáticos.
3. Son maquinarias para distribuirse cargos, presupuestos públicos y financiamientos.
4. No velan por el interés general. Ni siquiera velan por los intereses ideológicos que constan en sus documentos básicos como ya hemos asentado.

Me pregunto si la nueva ley general de partidos resuelve estos problemas y soluciona el problema de divorcio entre partidos y ciudadanos. Si la ley de partidos resuelve la corrupción que promueve la partidocracia hoy actuante y que se manifiesta, por ejemplo, en la inequitativa regulación de las candidaturas independientes. Si la ley de partidos logra realmente garantizar la democracia interna. Mi respuesta es no.

La ley general de partidos políticos es un cuerpo normativo formal, sin pretensión de modificar la realidad, sin la intención de luchar en contra de la partidocracia que nos gobierna. Los dirigentes partidistas de nuestro país, comprueban por desgracia para los mexicanos, las tesis que en 1911, Robert Michels expusiera sobre la ley de hierro de la oligarquía en los partidos (Michels, 2008).

El sistema de partidos mexicano no tiene remedio por el momento. Se requiere de una transformación total al sistema político para acabar con el lastre partidocrático. Ese cambio implicaría reducir:

a. La influencia indebida de los poderes fácticos en la vida nacional mediante la derogación del financiamiento privado y la eliminación del duopolio televisivo;
b. Promover en serio, no con las debilidades del actual ordenamiento, los mecanismos de democracia participativa y deliberativa; y,
c. Lograr la realización o exigibilidad de los derechos sociales para erradicar la desigualdad económica y poder construir ciudadanía, con mexicanos, que no piensen exclusivamente como ahora, en sólo lograr la subsistencia diaria sino con unos que critiquen, participen y supervisen la actuación de sus gobernantes.

La ley general de partidos es un cuerpo de normas hueco e insuficiente para cambiar la realidad vigente de los partidos, realidad que aleja a los ciudadanos de los asuntos públicos, tal como se observa en todas las instituciones del Estado.

## 7. La democracia participativa que merecemos.

La sociedad civil debe contar con instrumentos jurídicos para participar y deliberar activamente en los asuntos públicos, además de ejercer la supervisión y vigilancia a las autoridades (O'Donnell, 1994, 55-59) y las reformas electorales y políticas aprobadas no lo hacen. Estas armas consisten, aunque no sólo, en instrumentos de democracia semi directa, entre otros:

El presupuesto participativo para que los ciudadanos y no solamente los poderes constituidos participen en su elaboración y aprobación.

La revocación de mandato para sustituir democrática y legalmente a los gobernantes ineficaces, ineficientes y corruptos.

La afirmativa ficta para que ante la no respuesta de las autoridades en tiempo y forma a las peticiones y acciones de los ciudadanos, éstas sean sancionadas con la respuesta favorable a los ciudadanos por el simple transcurso del tiempo.

La auditoría social para que los ciudadanos directamente o por medio de sus organizaciones estén presentes en todos los tramos de decisión y control de la gestión pública, en todos los poderes, órganos e instancias.

La iniciativa ciudadana para que cada ciudadano en lo individual o colectivamente pueda promover iniciativas de reforma constitucional, legal o de cualquier índole ante las instancias legislativas y gubernamentales.

La gestión y autogestión social para reconocer los procesos autónomos de organización social y económica de los ciudadanos.

El referéndum para que las reformas a la Constitución, a los tratados y a las leyes generales y reglamentarias sean aprobadas por los ciudadanos.

El plebiscito para que la voluntad ciudadana sea consultada por las autoridades, a petición de los ciudadanos o por las autoridades sin los requisitos constitucionales y legales ahora existentes.

El derecho de audiencia pública para que la autoridad sea sensible a las reivindicaciones y reclamos sociales, y para que se genere la cultura política y jurídica que haga imprescindible la participación social en la validez de las decisiones de autoridad.

La consulta ciudadana simplificada para conocer el sentido de la opinión pública y ciudadana sobre temas fundamentales de la agenda nacional.

El derecho de voz ciudadana en los cabildos para que las decisiones en los municipios recojan la opinión de los principales implicados en los asuntos públicos.

Las acciones colectivas y de tutela para proteger jurisdiccionalmente todos los derechos económicos, sociales y culturales y garantizar todos los derechos colectivos y difusos.

La acción popular de inconstitucionalidad para que cualquier ciudadano pueda reclamar la inconstitucionalidad de reformas a la Constitución, tratados, leyes y reglamentos sin tener que acreditar interés jurídico o legítimo alguno.

La acción ciudadana de inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o derivada de otros órganos de poder para que los mandatos de la Constitución sean una realidad.

La resistencia, desobediencia civil pacífica y objeción de conciencia para que los derechos ciudadanos sean garantizados cuando las instituciones y el marco jurídico son insuficientes para satisfacerlos (Vitale, 2012).

*El amicus curiae* para que los ciudadanos y los sectores sociales se involucren en forma institucional y constructiva en los procesos judiciales.

La obligación de deliberación pública y transparente en todas las instancias colegiadas del poder público del país.

La reforma constitucional en materia política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012 estableció –artículos 35, 36 y 71 de la Constitución- tímidamente tres instrumentos de democracia participativa: las candidaturas independientes; la consulta ciudadana que se veda en algunas materias y que para ser convocada por los ciudadanos se exige el 2% de los inscritos en el listado nominal de electores; y la iniciativa legislativa ciudadana que para ser ejercida requiere del 0.13% de la lista nominal de electores.

Es evidente que se trató de una reforma constitucional minimalista en materia de democracia participativa que no provee a los ciudadanos de suficientes armas e instrumentos jurídicos para exigir el cumplimiento de derechos o para salvaguardar los contenidos de la Constitución. En una reforma constitucional previa al artículo 17 de la Constitución –Diario Oficial de 29 de julio de 2010- se incorporaron las acciones colectivas que tampoco permiten un ejercicio amplio de la legitimación procesal activa porque sólo proceden en el ámbito federal y para algunas materias relacionadas con el derecho al consumidor y en otros limitados temas, pero que no constituyen un medio eficaz para garantizar todos los derechos colectivos ni los derechos económicos, sociales y culturales. Ni en la reforma constitucional en materia de amparo –Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011- ni en la ley de amparo de 2013 quedó suficientemente claro el alcance que tendrá el amparo colectivo. Por lo anterior, estimamos que los medios de democracia participativa o semi directa en México son muy reducidos para que los ciudadanos puedan participar, vigilar y pedir cuentas sobre todos los asuntos públicos.

Los medios de democracia participativa en su diseño y ejecución no deben ser administradas por alguno de los poderes tradicionales, sino por órganos efectivamente autónomos y bajo la propia supervisión ciudadana. A los mecanismos de democracia semi directa deben agregarse otros, tal como la posibilidad de que sectores sociales puedan proponer ante las Cámaras del Congreso comisiones especiales, ya sea de investigación o de otro género. En la planeación, programación e implementación de políticas y programas públicos debe considerarse legalmente la intervención de la sociedad en cada una de las etapas del procedimiento. En el ámbito del poder judicial, se deben prever, la protección de intereses difusos o colectivos, la derogación del concepto "interés jurídico" en los litigios de naturaleza pública o que no atañan a intereses privados y, desde luego, la participación de los ciudadanos en los procesos de designación de las titularidades judiciales y de órganos autónomos más importantes. Las medidas anteriores en los tres poderes y en los órganos constitucionales autónomos, deben venir acompañadas por normas de acceso a la información y transparencia más amplias que las actuales. Sobre todo, la necesaria transparencia en los procedimientos administrativos, legislativos, judiciales y en los de los órganos autónomos, pero también en los sindicatos, partidos, organismos empresariales, ejidos, y, en los poderes fácticos como los medios de comunicación electrónica, así como en los monopolios y grandes empresas del país.

La sociedad civil debe contar con otros medios de control, tales como los ombudsman sociales, las diferentes vías de movilización social, y con la garantía de que se respetarán formas de protesta social como resistencia, la desobediencia civil y la objeción de conciencia (Falcón y Tella, 2000 y Ugartemendia Eceizabarrena, 1999). De lo que se trata es que la sociedad civil siempre cuente con armas, de preferencia -jurídicas para supervisar, vigilar y controlar a las instituciones y a sus responsables. La idea es que la sociedad civil promueva condiciones más participativas y deliberativas en el mundo institucional y social. Se pretende generar un debate sobre cuestiones tales como: los mandatos imperativos, que pueden favorecer políticas deliberativas y obligar a la comunidad a llegar a un acuerdo sobre lo que se va exigir a sus mandatarios; de insistir en la representación por grupos, dado que puede ser una forma de resolver problemas sociales o económicos que parecen irresolubles; obligar a los medios de comunicación a ocuparse de cuestiones de interés público y de hacerlo confrontando varios puntos de vista; subsidiando expresiones o voces no escuchadas por ser minoritarias, y poniendo a su alcance de forma gratuita a los medios de comunicación electrónica para ventilar sus puntos de vista; consultar a los sectores afectados como los indígenas antes de la aprobación de políticas públicas o leyes; descentralizando decisiones, etcétera (Gargarella y Ovejero, 2000, 69-75). En este sentido, las políticas de género o respecto a minorías deben tener prioridad para generar más condiciones participativas y deliberativas en los diferentes mundos de vida.

## 8. La participación del ine en las consultas, iniciativas ciudadanas y candidaturas independientes.

El derecho a la consulta se encuentra previsto en el artículo 35 fracción VIII de la Constitución. Nuestra ley fundamental indica algunos principios sobre las consultas, por ejemplo, deben versar sobre temas de trascendencia nacional, las convoca el Congreso de la Unión, las pueden solicitar los ciudadanos –el 2% del listado nominal de electores-además del ejecutivo y de los legisladores, la consulta puede ser vinculante si participa más del 40% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, se excluyen algunas materias de la consulta como la fiscal, el órgano electoral nacional debe organizar la consulta, la consulta se realiza el día de la jornada electoral, entre otras.

Al aprobarse la reforma constitucional que reconoció el derecho a la consulta se señaló en un artículo transitorio que el Congreso de la Unión tenía un año para aprobar la ley secundaria. La ley Federal de Consulta Popular se aprobó el día 27 de febrero de 2014 y se publicó el 14 de marzo de este año en el Diario Oficial de la Federación.

El hecho anterior –la violación del plazo para aprobar la ley secundaria- como el señalamiento constitucional para que las consultas se realicen el día de las elecciones, propiciaron dos preguntas en los medios de comunicación y en el debate político: 1) ¿Puede realizarse una consulta aunque no exista ley secundaria que la regulara? Y, 2) ¿Pueden las consultas celebrarse en día distinto al de las elecciones?

La primera pregunta tiene relación con el carácter o naturaleza de la Constitución. Si la Constitución es una norma y no sólo un documento político, consideramos que la Constitución puede aplicarse directamente aunque no haya ley de desarrollo, pues la Constitución tiene fuerza normativa y no requiere de ley secundaria que le permita ser aplicada. La historia constitucional de nuestro país nos brinda algunos ejemplos a ese respecto y, aquí señalo dos: 1) Cuando en el siglo XIX un juez federal concedió el primer amparo no existía aún una ley de amparo de carácter secundario, el derecho al amparo estaba reconocido sólo en la Constitución y, sin embargo, el juez que otorgó el amparo estimó que bastaba que la Constitución reconociera ese instrumento procesal para que fuese ejercido y utilizado por las personas; 2) El otro ejemplo es del siglo XX y tiene relación con la jurisprudencia que establece que aunque un reglamento no contemple la obligación de la garantía de audiencia, la autoridad que pueda afectar a un gobernado tiene que respetarla y garantizarla, es decir, independientemente de la existencia o no de disposiciones secundarias que digan cómo debe ventilarse y desahogarse la garantía de audiencia, ésta tiene que ser respetada por las autoridades por tratarse de un derecho constitucional.

Es verdad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no siempre ha sido consistente en la aplicación directa de la Constitución. Sin embargo, después de la reforma al artículo primero de la Constitución de 10 de junio de 2011 –reforma en materia de derechos humanos- existe el mandato para que todas las autoridades respeten y garanticen los derechos fundamentales y, el derecho a la participación política mediante consultas es un derecho fundamental reconocido en el artículo 35 fracción VIII de la Constitución y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La segunda pregunta, sobre si puede celebrarse la consulta en día diferente al de la jornada electoral, estimamos que debe ser contestada afirmativamente. La consulta, al tratarse de un derecho fundamental exige ser maximizada y, tal como establece el párrafo segundo del artículo primero de la Constitución, las

normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia –principio pro homine-.

La Constitución es un ordenamiento que no puede exclusivamente interpretarse gramaticalmente, la Constitución debe ser interpretada de tal suerte que las normas y principios que contiene se realicen en la mayor medida posible para acortar la distancia entre la norma (el deber ser) y la realidad (el ser). La Constitución es el marco que puede justificar la existencia del Estado y del orden jurídico de un país, siempre y cuando su interpretación y aplicación tenga como propósito posibilitar la realización efectiva de los derechos fundamentales y de los principios democráticos de los ciudadanos. Una interpretación o entendimiento diferente deslegitima al Estado y al orden jurídico y hace a la Constitución un simple instrumento al servicio del poder.

El derecho a la consulta previsto en el artículo 35, fracción VIII de la Constitución, desde nuestro punto de vista, si procedía respecto a la reforma constitucional en materia energética. Las razones son las siguientes:

Primero. El numeral 3 de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución precisa las materias que no pueden ser objeto de consulta y en esa norma no se establece que los principios de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución no puedan ser objeto de ella. Según la Constitución no serán objeto de consulta las siguientes materias: la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Lo anterior significa, a contrario sensu, que todas las materias no especificadas por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3, de la Constitución, pueden ser objeto de consulta incluyendo a las normas constitucionales no restringidas.

Segundo. Se dice que una consulta no aplica para normas aprobadas y que sólo podría aplicar para normas que podrían aprobarse. Ese argumento no tiene asidero constitucional porque la Constitución no se pronuncia expresamente sobre ello. Es más, sostener ese punto de vista, implica realizar una interpretación constitucional restrictiva y regresiva, contraria a los párrafos segundo y tercero del artículo primero de la Constitución. De acuerdo a nuestra Constitución, en la interpretación de los derechos fundamentales –el derecho de participación ciudadana en una consulta es un derecho fundamental- se debe proteger en la mayor medida posible a las personas y la interpretación de las normas que afecten derechos fundamentales tiene que ser progresiva y maximizadora de los derechos fundamentales. Por lo que, establecer restricciones que la Constitución no prevé, implica vulnerar la Constitución, principalmente el principio de interpretación pro homine.

Tercero. Se sostuvo que la consulta no puede tener carácter revocatorio. Nuevamente con este falaz argumento se está trastocando el orden constitucional. Los derechos fundamentales no están sujetos al regateo político. Son como dijo Ronald Dworkin, cartas de triunfo. En este sentido, si la Constitución no restringe o limita la consulta y, no prohíbe que sea revocatoria, el intérprete no puede agregar regulaciones que reduzcan los significados constitucionales.

Cuarto. Se dijo que la consulta energética violaría el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135 de la Constitución y que ésta no puede ser vinculante para las legislaturas locales. A este respecto decimos que los preceptos constitucionales entre sí deben interpretarse como partes integrantes de un todo que se conoce como bloque de constitucionalidad. En ese bloque, el artículo 135 de la Constitución no elimina al artículo 35 de la Carta Magna ni viceversa. Ambas normas deben interpretarse armónicamente, de suerte que se maximicen los derechos fundamentales de las personas y los principios democráticos tutelados en la Constitución. No debe perderse de vista que el fin de las instituciones y su única legitimación es

la de proteger y garantizar los derechos fundamentales. La reforma del año 2012 que estableció la consulta popular incorpora una exigencia de cumplimiento obligatorio para todas las autoridades. El numeral 2 de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución dice: "Cuando la participación total corresponda, al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes". Lo anterior entraña que todas las autoridades, de darse el supuesto de 40% de participación ciudadana en la consulta, están obligadas por su resultado, incluyendo al órgano revisor de la Constitución, que es un poder derivado y no primario, dado que ni es el Constituyente originario ni en él reside plenamente la soberanía popular, que le corresponde en exclusiva al pueblo como reza el artículo 39 de la Carta Magna.

Adicionalmente, el derecho a la consulta, sobre todo, cuando es ejercido por los ciudadanos, es un derecho de carácter constitucional que no puede ser limitado por la ley. La legislación secundaria no podría establecer restricciones o limitaciones a este derecho ciudadano superiores a las que contempla ya la Constitución. Los ciudadanos, como ya lo hemos señalado en otro momento, pueden ejercer su derecho a la consulta aunque no exista ley secundaria, pues los derechos fundamentales contemplados en la Constitución son directamente aplicables y obligatorios para todas las autoridades, incluyendo en ellas, al órgano revisor de la Constitución.

La Ley Federal de Consulta Popular publicada el 14 de marzo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación contiene limitaciones y restricciones al derecho a la consulta ciudadana. Esta figura, al igual que las de candidatura independiente y de iniciativa legislativa ciudadana, es consecuencia de la tímida reforma constitucional de 2012 que estableció algunas figuras de democracia semi directa. Las normas secundarias que se han ido aprobando en el Congreso limitan más que la Constitución el acceso de los ciudadanos a estos medios participativos.

En particular, la consulta popular sobre la reforma energética se ha visto torpedeada por la ley federal. Vemos por qué ha sido así: 1) Contempla requisitos para la consulta que la fracción VIII del artículo 35 de la Carta Magna no establece, por ejemplo, restringe a los mexicanos que viven en el extranjero su derecho a la participación en consultas cada seis años. La ley va más allá de la Constitución; 2) La consulta ciudadana exige para poder convocarse el cumplimiento de distintos requisitos, entre otros, presentar un aviso de intención, obtener firmas de ciudadanos en los formatos que indica la ley, y otros más, contemplados en el ordenamiento, que demuestran que la figura jurídica de la consulta está diseñada para reducir y minimizar el peso de los ciudadanos en las decisiones que nos importan a todos; 3) No procede el trámite de la consulta que sea respaldada por los mismos ciudadanos cuando éstos rebasen el 20% de las firmas de apoyo, en cuyo caso sólo procede la primera solicitud –artículo 12 de la Ley-; 4) La consulta deberá presentarse por los ciudadanos a partir del primero de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al que se realice la jornada electoral –artículo 13 de la Ley-; y, 5) El artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular –el que es abiertamente inconstitucional- incluye la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación casi al final del procedimiento, una vez que se han presentado las firmas de los ciudadanos y se han verificado éstas por el Instituto Nacional Electoral, lo que constituye un requisito inconsecuente, absurdo en la lógica propia del procedimiento de consulta y que termina siendo una trampa que hace nugatorio el ejercicio de un derecho humano reconocido en la Constitución. El artículo 35 fracción VIII numeral 3 de la Constitución no determina que la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sobre la constitucionalidad de la materia ocurra después de recabadas las firmas de apoyo y éstas hayan sido verificadas por el Instituto Nacional Electoral, sólo indica que la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe realizarse antes de la

convocatoria que realice el Congreso de la Unión. El artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular al colocar la intervención de la Suprema Corte hasta casi el final del procedimiento constituye un requisito que desalienta cualquier ejercicio de consulta ciudadana. Parece que el derecho humano a la consulta está diseñado en la Ley Federal de Consulta Popular para reducir y minimizar el peso de los ciudadanos en las decisiones que nos importan a todos.

Los requisitos constitucionales y legales para poder convocar una consulta popular obligan a los ciudadanos a emplear ingentes recursos organizativos, logísticos, administrativos y, económicos para poder convocar a las consultas populares cuyos resultados son totalmente inciertos. Tal parece que el ordenamiento jurídico conspira en contra de los derechos de participación política directa de los ciudadanos.

Existe la pretensión gubernamental y de los grupos parlamentarios mayoritarios, del PRI y del PAN, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no brinde certeza de antemano y resuelva dudas de manera previa al inicio de cualquier procedimiento de la consulta. Si esto es así, cualquier ejercicio ciudadano que se realice en aras de promover la consulta constituirá una burla para todos los habitantes del país.

En la hipótesis en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación no brinda certeza previa y no define si las consultas proceden en contra de reformas constitucionales, ésta esperará a que los ciudadanos realicemos todos los trámites y los procedimientos aplicando enormes esfuerzos sociales y organizativos, y antes de la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, dirá, como afirma el Presidente de la Comisión de Energía del Senado, que existe uno o varios criterios que establecen que las reformas constitucionales no son susceptibles de control constitucional por razones sustantivas o materiales[1].

La importancia de esta posición es que el Senador declarante es el operador de la reforma constitucional en materia energética por parte del PRI y uno de los legisladores responsables de la redacción de la Ley Federal de Consulta Popular, ley que hace nugatorio el derecho de consulta. Igualmente deben rescatarse las declaraciones de los coordinadores parlamentarios del PRI en la Cámara de Diputados y de Senadores, los que han afirmado que el derecho a la consulta no procede en contra de la reforma constitucional energética, dando a entender que existe un acuerdo o arreglo con la Corte para hacer nugatorio este derecho humano.

En esa tesitura, la frustración social de los sectores sociales que respaldaron la consulta fue enorme y, consideraron que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se burló de los ciudadanos y que se coludió con el resto de los Poderes de la Unión para hacer impracticable la consulta. El sistema jurídico e institucional demostró que los caminos de la democracia participativa y deliberativa están cerrados para revertir una reforma constitucional.

Nosotros hemos considerado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe garantizar una interpretación conforme y pro homine del derecho a la consulta ciudadana, pues a partir de la reforma constitucional sobre derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación –principalmente los párrafos segundo y tercero del artículo 1 de la Carta Magna- y, con apoyo también, entre otras, de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en el expediente Varios 912/2010 (caso

1 El día de la discusión de la minuta sobre la Ley Federal de Consulta Popular en el Senado de la República -5 de marzo de 2014-, el Presidente de la Comisión de Energía en el Senado de la República textualmente dijo lo siguiente: "…La consulta popular no puede revertir una reforma constitucional ya realizada porque la única vía que existe para cambiar el texto a cualquier artículo de la Constitución Política Mexicana (sic) es mediante un nuevo procedimiento de reformar (sic) la Constitución…el Poder Judicial de la Federación no puede pronunciarse sobre la validez del contenido de la Constitución cuando un particular lo cuestiona mediante un amparo…". A continuación el Senador mencionado dejó en la Secretaría de la Cámara la copia de la tesis que se enuncia con el rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" (Décima Época, Segunda Sala, Jurisprudencia, publicada el viernes 7 de febrero de 2014).

Rosendo Radilla Pacheco, su engrose fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de octubre de 2011) que delimitó el contenido del control de constitucionalidad y de convencionalidad en nuestro país, admitió el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad y, reconoció que éste debía ejercerse de oficio; que es obligatorio y no potestativo para todas las autoridades interpretar el ordenamiento a la luz de los principios *pro homine* y *favor libertatis*. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe maximizar los derechos políticos previstos en diversas disposiciones de la Constitución (artículos 1, 13, 6, 35, 39, 40 y 41, entre otros) y en los artículos 1,2,13, 23, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que es parte de nuestro ordenamiento jurídico, según lo dispone el artículo 133 de la Carta Magna.

En una interpretación conforme, tal como lo ordena el párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución, se debe atender a lo previsto en la Constitución, los tratados, las leyes y demás ordenamientos para lograr la mayor efectividad del derecho humano o libertad de que se trate, con los mayores alcances posibles en términos de los principio *pro homine* y *favor libertatis* (Ferrer Mac Gregor, 2011, 917-967). La obligación del control de constitucionalidad y convencionalidad, no está sujeta a que las partes en un proceso o procedimiento lo soliciten, ese control debe ejercerse por las autoridades nacionales, con independencia de que las partes lo invoquen. Es un control no sólo difuso –a cargo de diversas autoridades- sino un control de oficio, en donde la autoridad debe tener una participación proactiva aunque no haya instancia de parte, pues en este control prevalece el principio *iura novit curia.* En consecuencia, la Suprema Corte estaba obligada a promover y ampliar la garantía de los derechos a la participación política.

El derecho fundamental a la consulta popular no debe ser instrumento de fraude constitucional. El artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular contempla un procedimiento para la celebración de la consulta que es contrario e inverso al texto del artículo 35 fracción VIII numeral 3 de la Constitución y con ello está actualizando el fraude a la Constitución y la invalidación del derecho humano a la consulta. La intervención final de la Corte en ese procedimiento es prueba de nuestro argumento.

Además, para evitar un fraude constitucional es necesario que el poder de revisión de la Constitución sea limitado por el sistema de valores y principios constitucionales que el propio ordenamiento jurídico tiene la misión de proteger. No reconocer ningún tipo de fronteras a la acción de reforma constitucional equivale a consagrar y dar por bueno el fraude constitucional. Por el contrario, reconocer la existencia de límites implícitos materiales en la Constitución, supone impedir que la constitucionalidad del Estado se emplee como instrumento contra la Constitución y contra el poder constituyente originario, es decir, contra la soberanía nacional (De Vega, 1988, 294-295).

Finalmente, debe decirse que la consulta que en materia energética demandaron distintos sectores de la izquierda de este país era la vía democrática que pudo permitir un juego social y político de suma positiva en donde todas las partes interesadas ganarían. No realizar la consulta e imponer la reforma energética por los cauces formalmente "constitucionales" equivalió a dividir aún más a la sociedad. Significó profundizar en las heridas y en el distanciamiento social. La consulta era en sí misma favorable para todos.

Nuestra sociedad hubiere ganado porque sería tomada en cuenta respecto a un asunto trascendental que le concierne dado que los hidrocarburos son de la nación. Los poderes de la Unión hubiesen ganado porque mostrarían que tienen un sólido compromiso democrático y que saben escuchar a su pueblo. El ejecutivo pudo haber ganado, aún en caso de perder la consulta, pues tendría argumentos ante los Estados Unidos y las empresas petroleras trasnacionales para promover la reversión de la reforma constitucional en materia energética. La oposición a la reforma constitucional energética hubiese ganado porque, aunque perdiera en el resultado, tendría argumentos para decidir que la mayoría de los ciudadanos así lo quiso.

La consulta sobre la reforma constitucional energética representaba el mundo ideal y la mejor salida política para todas las partes. Nos hubiese situado en otra dimensión democrática como nación. Por eso fueron lamentables las reacciones de la Presidencia de la República y de los legisladores del PRI y del PAN a la consulta sobre la reforma constitucional energética. Son respuestas que nos empobrecen como país[2].

En cuanto a las funciones del INE en las consultas, éstas están regladas en la Ley Federal de Consulta Popular, publicada el 14 de marzo de 2014, y son las siguientes:

a. Verificar el porcentaje establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1, inciso c) de la Constitución. El INE cuenta con treinta días naturales –artículo 32 de la Ley-;
b. Las firmas de los ciudadanos no se computan en los supuestos del artículo 33 de la Ley;
c. Obligaciones del Secretario Ejecutivo para presentar un informe detallado y desagregado a la Cámara solicitante del Congreso –artículo 34 de la Ley-;
d. Al INE le corresponderá organizar la consulta popular y llevar a cabo la promoción del voto –artículo 35-;
e. El Consejo General y la Junta General Ejecutiva tienen obligaciones, entre otras, aprobar la documentación para las consultas y dictar los acuerdos necesarios para la capacitación de los ciudadanos –artículo 37 de la Ley-;
f. En tiempos del Estado que corresponden a la autoridad electoral se difundirá por el INE la participación de los ciudadanos en la consulta –artículo 40 de la Ley-;
g. Las papeletas para la consulta serán distribuidas por los Consejos Distritales a los presidentes de las mesas directivas de casilla –artículo 44 y 45 de la Ley;
h. Se recibirá la votación en las mesas directivas de casilla en urna especial –artículos 47-57 de la Ley- con formalidades semejantes al del resto de las votaciones;
i. Los Consejos Distritales realizan los cómputos –artículo 58 de la Ley-;
j. El Consejo General efectúa el cómputo general –artículo 62 de la Ley-;
k. Las decisiones de la autoridad electoral pueden ser impugnadas mediante apelación ante el Tribunal Electoral –artículos 63 y 65 de la Ley-; y,
l. La Suprema Corte garantizará el cumplimiento de la consulta en caso de que sea vinculante –artículo 64 de la Ley-.

2 Erwin Lino Zárate, Secretario Particular de Peña Nieto, dio respuesta el 5 de octubre de 2013, a la misiva de José Agustín Ortiz Pinchetti, Bertha Elena Luján Uranga y Octavio Romero Oropeza, que habían solicitado a la Presidencia de la República, la consulta de la reforma energética. El secretario Lino dio una respuesta típica de la burocracia nacional y, saliéndose por la tangente, arguyó que la iniciativa de reforma constitucional del Ejecutivo estaba en manos del Poder Legislativo y, que en virtud de ello, no correspondía al Poder Ejecutivo señalar o sugerir la forma en la que debía proceder el Congreso. Independientemente de las falsedades y mentiras que contiene la respuesta, la contestación es endeble jurídicamente. Es imprecisa constitucionalmente porque el artículo 35 fracción VIII de la Constitución indica que las consultas pueden ser convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: El Presidente de la República; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o por los ciudadanos, en el número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores. El precepto anterior significa que la consulta puede ser propuesta en primer lugar por el ejecutivo y, que éste puede solicitar al Congreso de la Unión la convocatoria a consulta. El Presidente puede proponer la consulta antes de la presentación de una iniciativa, una vez presentada ésta o, con posterioridad a su aprobación. En todo momento el ejecutivo puede solicitar al Congreso de la Unión la convocatoria a una consulta. La misiva de José Agustín Ortiz Pinchetti, Bertha Elena Luján Uranga y Octavio Romero Oropeza, no le pedía a Peña Nieto que violentara la independencia del poder legislativo de nuestro país o, que rompiera con el principio de división de poderes o que trastocara la inviolabilidad del Congreso. La carta que esos ciudadanos enviaron a la presidencia, en ejercicio de su derecho de petición, solamente le pedía al titular del ejecutivo, que por la trascendencia de la reforma energética, en ejercicio de sus competencias constitucionales, solicitara al Congreso de la Unión a que convocara a una consulta respecto a la reforma energética. El secretario Lino por instrucciones de su superior se perdió en honduras y disquisiciones que no eran materia de la petición y así aludió mal a los principios de rectoría económica del Estado, al de la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos y, al de división de poderes. Después repitió los estribillos de la propaganda gubernamental: que con la reforma energética se reducirán los precios de la luz y del gas y, que el sector liberalizado será palanca del desarrollo nacional. La respuesta del secretario particular de Peña constituyó una oportunidad perdida por la Presidencia de la República para legitimarse y engrandecerse históricamente. Peña no quiso el respaldo de sus ciudadanos, buscó la aceptación de las trasnacionales y del gobierno de los Estados Unidos. Sus intereses están ahí, a ellos se debe. La nación mexicana es una abstracción que no le merece a Peña ni la posibilidad de ser consultada.

La iniciativa legislativa ciudadana prevé obligaciones, entre otros, en el artículo 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 54 párrafo tercero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Básicamente se trata de verificar en treinta días naturales el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 71 fracción IV de la Constitución – que los ciudadanos que impulsen la iniciativa constituyan al menos el 0.13 del listado nominal-. La Ley establece obligaciones para el Registro Federal de Electores y el Secretario Ejecutivo. La determinación de la autoridad electoral se podrá impugnar mediante el recurso de apelación que se interpondrá ante el INE dentro de los tres días siguientes en que el Presidente de la Cámara notifique el informe del Secretario Ejecutivo del INE al representante de los promoventes de la iniciativa ciudadana. La apelación será conocida y resuelta por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, la figura de los candidatos independientes, que se encuentra prevista de los artículos 357 al 439 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, regula esta figura restringiendo la participación de candidatos no partidistas, al grado de que ésta se aleja de los parámetros democráticos relacionados con la equidad. El ordenamiento secundario no salvaguarda la equidad del candidato independiente. Las reglas de registro, financiamiento, acceso a los tiempos de radio y televisión y, fiscalización, entre otras, son excesivas. El artículo 371, por ejemplo, señala:

1. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de Ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que representen cuando menos el 1% de Ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de Ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por Ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que representen como mínimo el 1% de Ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.
3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de Ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1% de Ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas".

La norma pudo haber sido más simple y haber determinado: 1) Reducir el umbral, para el caso de los candidatos independientes a la presidencia, al 0.13% del listado nominal. Es decir, la mitad de lo que se pide para constituir un partido y, no como establece la ley, el 1% del listado, que significa pedir un número de firmas ciudadanas que servirían para crear casi cuatro partidos; 2) Reducir el número de firmas para el cargo de senador y diputado; 3) Para ser candidato independiente al Senado diez mil ciudadanos; y 4) Para ser candidato a diputado federal cinco mil ciudadanos.

## 9. Epílogo: las reformas político electorales que son aún necesarias.

1. Para que los órganos constitucionales autónomos ganen legitimidad es necesario transformar el método de elección de sus titulares. En muchos países de la región, el nombramiento de los titulares de

estos órganos obedece a la lógica del reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios o dominantes en los Congresos, o en algunos casos, depende de la designación de éstos del Ejecutivo o de la coalición gobernante. El modelo propicia que los titulares de los órganos constitucionales autónomos sean, en muchos casos, auténticas correas de transmisión en sede institucional de los intereses de los partidos o del Ejecutivo. El método de designación debe ser cambiado por otro en donde intervenga la sociedad, preferentemente a través de elecciones por sufragio universal.
En tratándose de órganos electorales, para que éstos en nuestro país ganen legitimidad es necesario transformar el método de elección de Consejeros y Magistrados Electorales, así como del titular de la FEPADE. Se trata de nombramientos que obedecen a la lógica de los partidos, que imponen un esquema de reparto de cuotas entre ellos para definir a los titulares de los órganos electorales, y que suelen favorecer a los partidos con mayor representación en las Cámaras. Ese esquema entraña que tanto los Consejeros como los Magistrados Electorales y el titular de la FEPADE sean auténticas correas de transmisión en sede institucional de los intereses de los partidos. El método de designación debe ser cambiado por otro en donde intervenga la sociedad, preferentemente a través de elecciones democráticas.

Hay académicos que proponen y reclaman, por ejemplo, que los aspirantes a magistrados electorales que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, sean designados mediante el método de sorteo, porque así al menos, no existirían vínculos fuertes con los partidos. Los magistrados designados no deberían su cargo a un grupo parlamentario. No se sentirían comprometidos con ellos y podrían actuar con mayor independencia.

Pienso por el contrario que los magistrados electorales, los titulares de los órganos constitucionales autónomos incluyendo al INE, el Procurador General de la República o Fiscal General de la República, el titular de la FEPADE, los consejeros de la judicatura federal, el titular de la Auditoría Superior de la Federación y, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser elegidos por voto universal, directo y secreto de los ciudadanos. Las razones son las siguientes: 1) Los órganos cúspide del Estado merecen contar con legitimidad democrática directa de los ciudadanos para que tengan responsabilidad directa frente y ante ellos y porque deben ser expresión de la soberanía popular; 2) La historia política y constitucional de México demuestra que estos nombramientos se realizan, antes por el presidente hegemónico, y ahora, por el acuerdo de las cúpulas de los partidos mayoritarios; 3) El hecho anterior limita su independencia porque suelen actuar y decidir como si fuesen correas de transmisión de los intereses y voluntad de quien los designó; 4) Esos órganos y poderes se han partidocratizado y se conducen en atención a ese hecho; 5) No hay pluralismo jurídico, político o ideológico al interior de esos órganos y poderes porque los titulares de los mismos representan y reproducen las concepciones jurídicas o políticas de las clases dominantes; 6) Por el método de designación existente, los titulares de esos órganos y poderes, pierden independencia porque con motivo de sus funciones nunca afectarían seriamente los intereses de quien los nombró, ya sea el ejecutivo, el Senado o, cualquier otra instancia de autoridad o conjunción de éstas; 7) Actúan como en el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –igual se puede decir de los magistrados electorales- como poder contramayoritario, capaz de anular o desaplicar normas jurídicas que han sido aprobadas por las mayorías o por los representantes de éstas; 8) Son órganos elitistas; 9) Los titulares no generan vínculos con la ciudadanía ni se esfuerzan por rendirle cuentas a la sociedad; y, 10) Sus titulares resuelven de espaldas a la sociedad y por lo mismo no promueven las necesidades, los intereses ni los derechos de los ciudadanos sino los intereses y privilegios de los dirigentes y beneficiarios del status quo.

2. Las normas relativas al financiamiento público, a los tiempos de radio y televisión, y a la fiscalización, contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales colocan a los candidatos independientes en una situación de evidente desventaja frente a los candidatos de los partidos. Es decir, en la legislación secundaria no se garantiza la equidad necesaria para que la elección sea considerada auténtica y constitucional.
3. Consideramos que se debe prohibir la contratación de publicidad gubernamental en radio y televisión en todos los niveles de gobierno. Para la información de las campañas de salud, educativas, de orientación social y, de protección civil, se deben emplear los tiempos del Estado. La publicidad gubernamental debe estar totalmente prohibida durante los procesos electorales. Es preciso la aprobación de una nueva Ley General de Comunicación Social que elimine el poder de la Secretaría de Gobernación en la administración de la publicidad gubernamental.
4. La necesaria reforma en materia de democracia participativa (Santos, 2004). La reforma política a la Constitución promulgada el día 8 de agosto de 2012 y publicada en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, no otorga suficientes herramientas participativas y deliberativas a favor de los ciudadanos. La iniciativa legislativa ciudadana, la consulta ciudadana y las candidaturas ciudadanas quedaron reguladas en esa reforma constitucional de forma tal que no garantizan con amplitud –por sus múltiples requisitos y candados- la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Se requiere de una reforma que en este rubro reconozca de manera profunda y extensa el derecho de participación política de los habitantes del país. México no puede caer en el extremo partidocrático. Una de las soluciones implica la potenciación de los instrumentos de democracia participativa. El referéndum, la revocación del mandato, las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad son deseables para limitar las consecuencias inaceptables de todo sistema representativo basado exclusivamente en los partidos: elitismo, restricción a la movilidad de élites políticas, y falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.
5. El financiamiento privado reconocido legalmente desde 1993, se muestra, cada vez más, como un instrumento de intervención de los empresarios en la política para distorsionarla y encaminarla hacia sus intereses. No ha sido el instrumento ciudadano de participación, sino el mecanismo a través del cual los hombres más importantes del dinero en México invierten en política con el propósito de recuperar su inversión en forma de contratos, concesiones, subvenciones fiscales y un sinnúmero de privilegios legales. De seguir esta tendencia el nivel de corrupción política se incrementará en los próximos años y, los legisladores y titulares del ejecutivo, pasarán a formar parte de la estructura del poder empresarial en México. Hoy más que nunca es importante plantear la derogación del financiamiento privado para que casos como Amigos de Fox, los video escándalos del PRD o el Monexgate no se repitan.
6. La participación política de los indígenas vía la regulación de circunscripciones electorales indígenas, tanto a nivel federal como local es una agenda pendiente que no se puede obviar. La reforma constitucional en materia indígena del año 2001 fue insuficiente y no dotó a los pueblos y comunidades indígenas de instrumentos efectivos de reivindicación de sus derechos colectivos, entre ellos los de participación política.
7. La revisión de los mecanismos de representación y de integración en ambas Cámaras. Es inaceptable el mecanismo previsto en el artículo 54 de la Constitución que permite la sobrerrepresentación de hasta un 8% del partido mayoritario –bajo las condiciones de ese precepto constitucional-. La fórmula de integración del Senado de la República no favorece una representación proporcional en la Cámara alta, además de que es un mecanismo que rompe el esquema tradicional del pacto federal porque hay estados de la República que se encuentran más representados que otros.

8. Los mecanismos de control de constitucionalidad en materia electoral deben modificarse. La acción de inconstitucionalidad en materia electoral es un mecanismo inaccesible a los ciudadanos y a los candidatos, el plazo de preclusión es tan corto que impide un análisis adecuado de los textos legales, y la mayoría de ministros requerida para la declaración de inconstitucionalidad es excesiva. Es fundamental que en general las acciones de inconstitucionalidad sean promovidas por los ciudadanos y que puedan plantearse también a partir de los actos de aplicación de las autoridades electorales. En materia de controversia constitucional, al privar expresamente de este mecanismo al INE, se privilegia la impunidad en materia electoral, y además, se debilitan las competencias constitucionales del órgano electoral a favor de las intromisiones indebidas de otros poderes y órganos del Estado en las actividades y competencias del órgano electoral.
9. La ausencia de homogeneidad entre los órganos electorales estatales hace que algunos si tengan relativas bases de independencia en su diseño constitucional y legal, pero que otros, se encuentren supeditados jurídica y políticamente a las instancias gubernamentales estatales (a los gobernadores). Una de las consecuencias más aberrantes de esta heterogeneidad deriva en las diferencias de derechos entre los mexicanos. El voto no se respeta ni se garantiza igual en todas las entidades federativas. Hay órganos electorales de primera, de segunda y de tercera, y con ello, el voto se protege de forma también desigual. En ciertos estados el voto es transparente, secreto, libre, directo y universal. En otros no puede salvaguardarse democráticamente. La diferencia en las autonomías de los órganos electorales también produce procesos electorales locales desiguales. La solución a la diversidad autonómica puede brindarse escogiendo dos opciones: La primera consistiría en conceder constitucionalmente al órgano electoral nacional la organización de todos los procesos electorales del país –un órgano electoral nacional de elecciones sin órganos electorales competentes en los estados para conocer de la materia electoral-; y, la segunda, entraña lograr la homogeneidad en términos de independencia y autonomía entre los órganos electorales locales.
10. La fiscalización efectiva a partidos y agrupaciones políticas nacionales exige su revisión. Es preciso que se maximice la fiscalización concomitante. También se debe avanzar en la transparencia de las investigaciones y de los procedimientos de fiscalización, pues la reserva de la información, no estimula la presión social ni mediática sobre los procedimientos de fiscalización, favoreciéndose la opacidad y el encubrimiento. Igualmente, se debe otorgar competencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para investigar de oficio en materia de fiscalización y respecto a faltas de candidatos y partidos.
11. Un asunto pendiente y muy grave en materia electoral y trascendente para propiciar la defensa del sufragio, tiene que ver con los mecanismos para prevenir, evitar y sancionar en su caso, las prácticas de compra y coacción del voto. El tema ha sido motivo de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El órgano de la OEA desde su informe de 1998 sobre la situación de los Derechos Humanos en México, señaló la debilidad de los mecanismos jurídicos e institucionales para combatir esta práctica.

    La ley general en materia de delitos electorales establece de manera muy limitada algunos tipos penales para enfrentar estas conductas, sin embargo, no contiene un tratamiento sistemático. La compra y coacción del voto empaña la equidad, la transparencia y el derecho al voto en condiciones de libertad y secrecía. No hay estimación confiable de cuánto impacta en los procesos electorales, pero, independiente de cuál sea su influjo, y es claro que lo tiene, sobre en las casillas rurales y mixtas y en los estados del sur y sureste mexicano, constituye una violación al principio democrático para contar con elecciones libres, transparentes y equitativas.
12. El marco de financiamiento a partidos requiere de una nueva discusión. Está fuera de duda la importancia que tiene, en términos de equidad, el financiamiento público a partidos y agrupaciones políticas. Lo que genera un gran malestar social tiene relación con el elevado costo presupuestal del financiamiento público, el

que debe seguir reduciéndose. Se dice que el actual factor de distribución del financiamiento público –70% en proporción a la fuerza electoral de cada partido y 30% igualitario- favorece a las fuerzas mayoritarias.

13. El sistema de partidos nacional se encuentra en análisis. Vías electorales para reducir el número de partidos –discusiones para aumentar el umbral electoral- o para reforzarlo, como ya se dijo, mediante requisitos más exigentes para la obtención del registro. Una nueva Ley General de Partidos debe garantizar la democracia interna partidista en rubros como: los derechos humanos de militantes y simpatizantes, la organización y procedimientos democráticos, las corrientes internas, y los mecanismos de control internos y externos para salvaguardar un funcionamiento y organización democrática (Pinelli, 1984 y Cárdenas, 1992).
14. La concepción de agrupaciones políticas requiere una importante modificación con el propósito de lograr que estos institutos sean efectivamente promotores del desarrollo democrático y cívico del país. Discutir las bases del financiamiento público y privado, las tareas que realizan, su base ideológica y social, y los actuales mecanismos de fiscalización, no sólo es oportuno, sino necesario para que las agrupaciones cumplan adecuadamente sus finalidades, y para alentar en su caso, aunque no obligatoriamente, nuevas fuerzas políticas alternativas.
15. El control y supervisión de los medios de comunicación electrónica no deben estar en manos del ejecutivo durante los procesos electorales, por lo menos, las actividades de los medios que tienen una incidencia político-electoral. Los monitoreos realizados por empresas contratadas por el INE en los últimos procesos electorales, dan cuenta de la profunda inequidad que generan los medios electrónicos en las campañas. No existe ningún instrumento legal que le faculte a la autoridad electoral para reducir la asimetría que producen los medios en los distintos programas y noticieros que se exhiben en las etapas electorales, sobre todo, el asunto relacionado con el mercado negro de compra y/o adquisición de tiempos de radio y televisión por partidos y particulares al margen de las normas constitucionales y legales. Los medios electrónicos, debido al gran poder con el que cuentan en nuestras sociedades mediáticas se suelen plegar al grupo en el poder. Tanto poder exige limitaciones democráticas en términos de transparencia, equidad y responsabilidad social y política. De otra suerte, nos estamos colocando en el peor de los mundos de la llamada "democracia de audiencia" (Manin, 1998, 237-287).

16. Los delitos electorales previstos en la Ley General de Delitos Electorales, y la autonomía de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, exigen ser motivo de análisis. Fundamentalmente considerar a los delitos electorales como graves. Además, el catálogo de tipos penales no responde a las exigencias de los actuales problemas de los procesos electorales: existencia de prácticas de compra y coacción del voto, no cumplimiento de los medios de comunicación electrónicos con los tiempos estatales y oficiales para el INE y los partidos políticos, no colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales con el Instituto Nacional Electoral en la satisfacción de sus obligaciones y atribuciones constitucionales y legales, no penalización de los rebases de topes de gastos de campaña y de precampañas, no tipificación adecuada de la intervención indebida de los medios, de los particulares y de los servidores públicos en los procesos electorales, no reproche penal a las presiones de autoridades y particulares a los órganos electorales, necesidad de revisión del monto de las sanciones actualmente establecidas, necesidad de tipos penales para garantizar el derecho de voto activo y pasivo, entre otras materias que deben ser objeto de incorporación a la legislación. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales es una subprocuraduría de la Procuraduría General de la República y lo será de la Fiscalía General de la República. El fiscal no tiene la autonomía necesaria para desarrollar su función al margen de los intereses del partido que esté en el poder.
17. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en muchos sentidos exige revisión: en cuanto al acceso a la justicia electoral, sobre las causales de nulidad electoral que contempla,

por ejemplo, las que tienen que ver con la compra y coacción del voto o el rebase de topes de gastos de precampaña y de campaña, respecto a las causales de improcedencia, sobre el desistimiento, sobre la reducción de los plazos de los procedimientos, y para hacer de los medios de impugnación mecanismos expeditos y cercanos a los ciudadanos –establecer la legitimación procesal activa a favor de los ciudadanos-, y no sólo a los partidos y actores políticos (Vigo, 1993, 105-191).También es necesario que cualquier reforma a este ordenamiento provea de principios y reglas para que la autoridad jurisdiccional electoral esté comprometida con la búsqueda de la verdad material y la salvaguarda plena de los principios constitucionales.

18. Existen otros temas como el de la observación electoral que requiere también reforma. Respecto a la nacional, ésta fue incorporada en 1993, con el propósito de abrir espacios a sectores muy activos de la sociedad civil que la habían impulsado a partir de elecciones locales fuertemente impugnadas a finales de los años ochenta en Chihuahua y Nuevo León. La adición se hizo bajo una serie de cortapisas y restricciones propias del antiguo régimen, que si bien, permitían la observación, colocaban sobre la misma, importantes limitaciones. Los procedimientos de acreditación y las obligaciones impuestas a los observadores deben flexibilizarse. Es necesario entender la observación como un elemento de coadyuvancia y no de oposición al proceso electoral. En este sentido sería importante que los informes de observación electoral se presenten antes de la calificación de las elecciones y que puedan tener alguna fuerza probatoria.
Respecto al observador internacional, llamado por la ley bajo el eufemístico nombre de visitante extranjero, es oportuno limitar el papel de la Secretaría de Gobernación en el ingreso al país de los observadores extranjeros.

19. Es apremiante que las encuestas no se utilicen como propaganda electoral, tal como ocurrió en el proceso electoral federal de 2012. Los vínculos entre empresas encuestadoras y medios de comunicación electrónica deben ser transparentados permanentemente, al igual que la metodología empleada por las empresas encuestadoras. Las autoridades electorales están obligadas a contar con mayores competencias para revisar esas relaciones, financiamientos y la propia metodología utilizada por las empresas encuestadoras.
20. La spotización de la política es muy cuestionable porque no permite un voto libre ni informado. Los tiempos del Estado a disposición de los partidos no pueden dedicarse exclusivamente a la transmisión de spots de 20 o 30 segundos. Tanto a nivel constitucional como a nivel legal es necesario que el marco jurídico incentive la realización de mayor número de debates entre los candidatos a los diversos cargos de elección popular.
21. El Instituto Nacional de Elecciones debería tener atribuciones de iniciativa legal en materia electoral que actualmente no tiene. Convendría que el órgano electoral las asumiera, pues es el que aplica la legislación electoral, y por lo mismo el que conoce sus aciertos y sus defectos.
22. Temas de mayor envergadura también deben ser parte de una reforma electoral como la continua reflexión sobre la reelección de legisladores y de cargos de elección municipal en el país. Sostengo lo anterior porque la reelección legislativa, que profesionaliza la política, fortalece al órgano legislativo y al cabildo municipal, y permite la sanción del electorado al desempeño del representante, también puede conducir al elitismo en la vida pública, la no oxigenación de las dirigencias políticas, y en último término, dependiendo de las características de los partidos nacionales, al refuerzo de los elementos partidocráticos.
23. Otros asuntos han estado presentes en la discusión pública, tal es el caso de la segunda vuelta electoral, sobre la que no tengo una visión favorable porque en un sistema presidencial con un sistema multipartido o tripartita no coadyuva a la gobernabilidad, ni a relaciones de mejor entendimiento entre el ejecutivo y el Congreso, y sí al espejismo de pensar en una mayor legitimidad democrática hacia el

presidente, lo que no se reproduce y se manifiesta necesariamente en un mayor apoyo del Congreso en términos de aprobación de leyes, nombramientos y presupuestos.

24. Un tema final pero no por ello menos destacado, es el del voto de los mexicanos en el extranjero. La reforma de 1996 estableció la posibilidad constitucional del mismo con la reforma al artículo 36, fracción III de la Constitución. No obstante, el reconocimiento del derecho, la legislación secundaria electoral vigente y los enormes costos que conlleva el voto foráneo han impedido su realización efectiva (Carpizo y Valadés, 1998). Tampoco se ha avanzado en el derecho del voto pasivo de los mexicanos en el extranjero (Loza, 2011).

El anterior repaso a algunos temas pendientes de las reformas electorales, y otros más que se podrían agregar a esta lista, muestra que ni aún las reglas de acceso al poder público han terminado de definirse en nuestro sistema político. En cuanto a las reglas de ejercicio del poder, éstas permanecen casi intocadas, por lo menos desde una visión democrática. Me refiero, entre otras, a todas las que tienen relación con la sustitución del sistema presidencial por uno parlamentario, la creación de un Tribunal Constitucional, la independencia del poder judicial federal y local, el fortalecimiento del Congreso frente al ejecutivo y respecto a los poderes fácticos, la autonomía municipal y la revisión del federalismo mexicano para fortalecer y democratizar a los poderes locales, la determinación precisa de cuántos órganos constitucionales autónomos deben existir y con qué características de control ciudadano y de actuación, las relaciones sociedad civil-clase política para potenciar los mecanismos de democracia participativa y deliberativa, la revisión a los derechos fundamentales y sus adecuadas garantías jurídicas, sobre todo, en el caso de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otros asuntos olvidados de la agenda nacional que no se consideran parte de las reformas estructurales.

Durante los últimos años se han presentando a las dos Cámaras del Congreso de la Unión cientos de iniciativas de reforma en materia electoral. Estas propuestas son de diverso género, algunas contradictorias. Algunas de ellas proponen los siguientes temas electorales: la reducción de legisladores federales, la reelección legislativa indefinida, la disminución del financiamiento público, la compactación y homogeneización de los calendarios electorales, la regulación de la publicidad gubernamental en espacios de radio y televisión del Estado, la derogación del financiamiento privado, algunas normas adicionales a las vigentes sobre responsabilidades de candidatos y particulares durante los procesos electorales, así como nuevos mecanismos de transparencia y de democracia interna en los partidos. Casi no hay iniciativas integrales en materia electoral. La clase política no ha pensado en una reforma integral y progresista al sistema político mexicano.

# Bibliografía

BOBBIO, Norberto, Diccionario de Política, México, Siglo XXI, tomo II, 1988.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Características generales de la reforma constitucional electoral y la crisis del sistema electoral", (coordinador Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara y otros), en Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015, México, Miguel Ángel Porrúa y LXII legislatura del Congreso de la Unión, 2014.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012, México, UNAM, 2014.

CÁRDENAS, Jaime, Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

CARPIZO, Jorge y VALADÉS, Diego, El voto de los mexicanos en el extranjero, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

CORTINA, Adela, Ética aplicada y democracia radical, Madrid, Tecnos, 1993.

SANTOS, Boaventura (coordinador), Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

DE VEGA, Pedro, La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, Madrid, Tecnos, 1988.

FALCÓN Y TELLA, María José, La desobediencia civil, Marcial Pons, Madrid y Barcelona, 2000.

FERRER MAC GREGOR, Eduardo, "Reflexiones sobre el control difuso de convencionalidad a la luz del caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 131, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, mayo-agosto 2011.

GARGARELLA, Roberto y OVEJERO, Félix, "Democracia representativa y virtud cívica", en Claves de razón práctica, número 105, Madrid, septiembre 2000.

LOZA, Nicolás (compilador), Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina, México, FLACSO-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

MANIN Bernard, Los principios del gobierno representativo, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

MICHELS, Robert, Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Buenos Aires, Amorrortu editores, 2008.

O´DONNELL, Guillermo, "Delegative Deomocracy", en Journal of Democracy, Vol. 5, número 1, 1994.

PIKETTY, Thomas, Capital in the Twenty-First Century, Cambridge, MA, Belknap Press, 2014.

PINELLI, Cesare, Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, Padua, 1984.

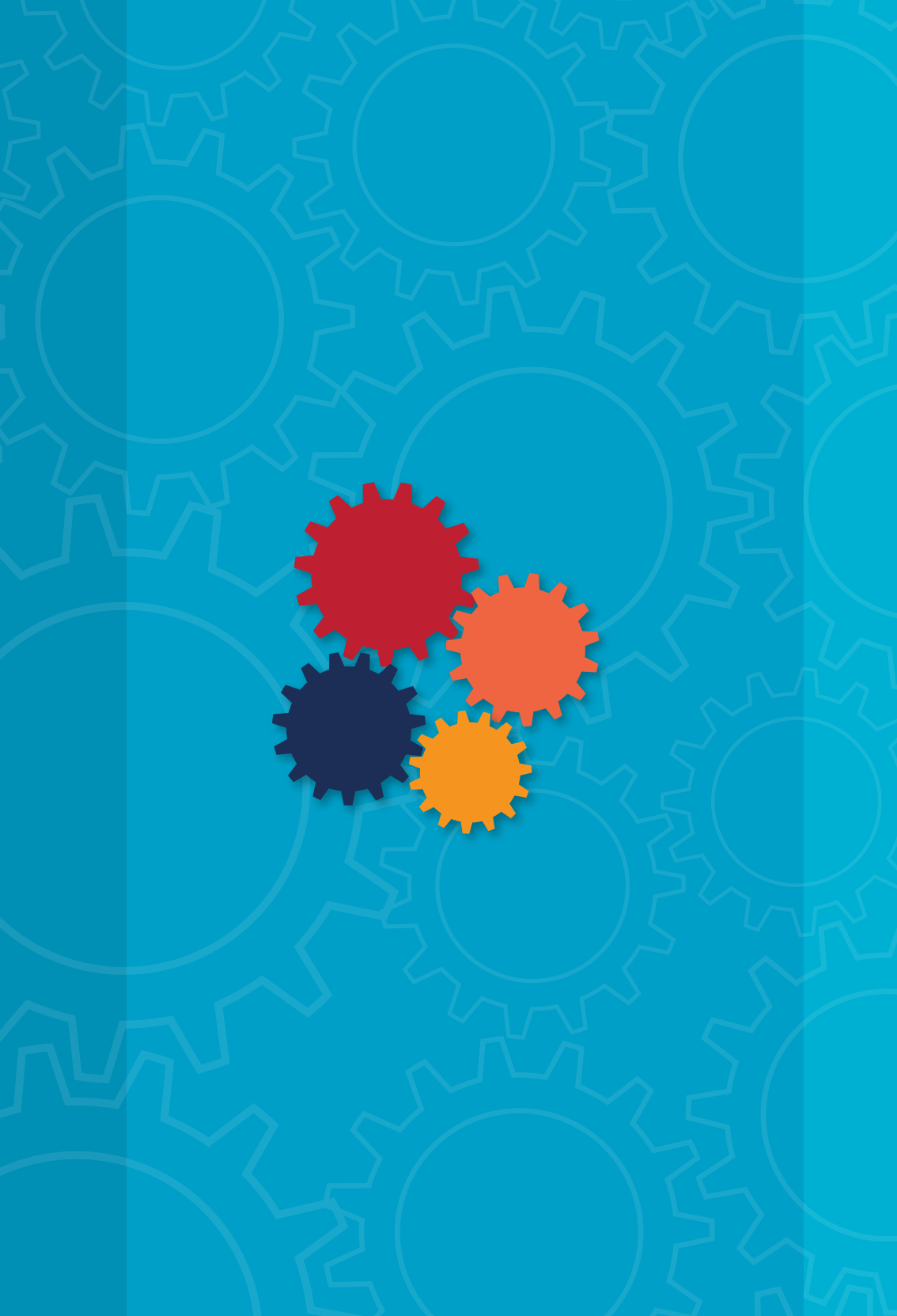
UGALDE, Luis Carlos, Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2013.

UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio, La desobediencia civil en el Estado Constitucional democrático, Marcial Pons, Madrid y Barcelona, 1999.

VIGO, Rodolfo Luis, Interpretación Constitucional, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993.

VIOLA, Francesco, La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

VITALE, Ermanno, Defenderse del poder. Por una resistencia constitucional, Madrid, Trotta, 2012.



CAPÍTULO III

# Avances en la reforma constitucional de transparencia y acceso a la información

Oscar Mauricio Guerra Ford

# 1. Introducción

La reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, publicada el 7 de febrero de 2014, es solo una cara de la moneda de los cambios estructurales que se proyectaron para encaminarnos hacia un régimen de transparencia y rendición de cuentas; la otra cara es la reforma constitucional anticorrupción, que pretende generar estrategias coordinadas para la prevención y combate a la corrupción. Establezco este escenario como punto de partida para desarrollar este ensayo, porque ambas reformas comparten esfuerzos institucionales y tienen objetivos comunes, toda vez que las acciones de unos actores apoyan el trabajo de otros.

Para el caso de la reforma de transparencia, materializar sus alcances implica la participación de un número significativo de personas en todo el país: legisladores federales y locales, organismos garantes de transparencia y servidores públicos. Los dos primeros han elaborado la normatividad complementaria, que precisa las acciones que darán cumplimiento a las disposiciones constitucionales; los últimos tienen la encomienda de implementar esas acciones al interior de sus dependencias, organismos o instituciones.

Debo decir que no será fácil vencer la inercia de una cultura política de opacidad que hemos venido arrastrando desde hace varias décadas, donde la información derivada de los actos de gobierno se considera propiedad del gobernante y dispone de ella como mejor le conviene; esto todavía ocurre a pesar de que ya vamos en la tercera generación de leyes de transparencia y acceso a la información.

Precisamente, la necesidad de esta reforma constitucional obedeció a que las dos primeras generaciones de leyes no surtieron el efecto esperado, con todo y que se trata de un mandato constitucional instituido en el artículo 6° de nuestra Carta Magna desde 1977 y clarificado en la reforma constitucional al mismo artículo en 2007. De hecho, para algunos constitucionalistas, el texto de esta reforma, publicada el 20 de julio de 2007, era más que suficiente para reglamentar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la publicación de obligaciones de transparencia, por tanto, estaban en contra de la incorporación de una serie de párrafos que abundaran sobre los conceptos básicos para el ejercicio del mencionado derecho, pero dada la poca atención que se había dedicado al tema de la transparencia, el legislador optó por imprimir, de forma detallada, los alcances legales y las competencias de los organismos garantes en la última reforma constitucional de 2014.

La experiencia nos indica que todavía tenemos un largo camino que recorrer para que la práctica de la transparencia y el ejercicio cotidiano del acceso a la información sea una completa realidad. Tengo la confianza de que esto no es solo una moda pasajera; realmente se han fortalecido las bases normativas, institucionales y tecnológicas para perfilarnos hacia un régimen de rendición de cuentas, donde la participación social será necesaria y decisiva.

En este trabajo expongo las causas que motivaron la reforma constitucional de 2014, los avances en materia normativa e institucional, algunos indicadores que dan testimonio de esos avances y los retos que hemos enfrentado y seguiremos enfrentando en los próximos años para alcanzar los objetivos que fueron planteados en la ley fundamental de nuestro país.

# 2. Antecedentes que dieron origen a la reforma

La situación del ejercicio del derecho de acceso a la información y la transparencia de la gestión pública, hasta antes de la citada reforma estructural de 2014, ha sido reseñada por varios ensayistas y por quien escribe este artículo en trabajos anteriores. Sin embargo, me parece oportuno destacar algunos elementos importantes que dieron ocasión a las modificaciones constitucionales.

## 2.1. Normatividad

De todos era conocida la disparidad de contenidos de las leyes de transparencia federal y de los estados antes de la reforma de 2014. Mientras unas entidades contaban con leyes de vanguardia, otras ni siquiera terminaron por incluir las disposiciones constitucionales instituidas en la reforma de julio de 2007, entre ellas, la ley federal.

Algunas evaluaciones realizadas por organismos especialistas en el tema determinaron un índice de calidad para cada ley; por ejemplo, la Métrica de la Transparencia, elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 2014, asignó la siguiente calificación:

**Tabla 1. Índice de la dimensión normatividad, Métrica de la Transparencia 2014**
(ordenado por valores, de mayor a menor).

| No. | Entidad Federativa | Normatividad | No. | Entidad Federativa | Normatividad |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Distrito Federal | 0.953 | 18 | Jalisco | 0.788 |
| 2 | Sonora | 0.948 | 19 | México | 0.787 |
| 3 | Veracruz | 0.942 | 20 | Zacatecas | 0.784 |
| 4 | Coahuila | 0.933 | 21 | Tlaxcala | 0.784 |
| 5 | Durango | 0.886 | 22 | Tabasco | 0.773 |
| 6 | Guerrero | 0.883 | 23 | Puebla | 0.762 |
| 7 | Colima | 0.878 | 24 | Guanajuato | 0.754 |
| 8 | San Luis Potosí | 0.855 | 25 | Hidalgo | 0.736 |
| 9 | Nuevo León | 0.842 | 26 | Baja California | 0.732 |
| 10 | Yucatán | 0.839 | 27 | Quintana Roo | 0.732 |
| 11 | Federación | 0.833 | 28 | Chiapas | 0.731 |
| 12 | Chihuahua | 0.831 | 29 | Tamaulipas | 0.718 |
| 13 | Oaxaca | 0.831 | 30 | Michoacán | 0.688 |
| 14 | Morelos | 0.829 | 31 | Sinaloa | 0.683 |
| 15 | Campeche | 0.797 | 32 | Querétaro | 0.65 |
| 16 | Nayarit | 0.792 | 33 | Baja California Sur | 0.608 |
| 17 | Aguascalientes | 0.791 | | Promedio | 0.799 |

Fuente: Métrica de la Transparencia 2014 (CIDE)

Como puede observarse, la ley que obtuvo el índice más alto en esta medición fue la del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), con un valor de 0.953, seguida por las leyes de Sonora, Veracruz y Coahuila, cuyos índices quedaron en 0.948, 0.942 y 0.933, respectivamente. Estas calificaciones se antojan altas y habla de la calidad de dichas leyes, según la metodología empleada por el CIDE; pero contrastan con los índices otorgados a las leyes de Michoacán, Sinaloa, Querétaro y Baja California Sur, cuyos valores fueron de 0.688, 0.683, 0.650 y 0.608, de manera respectiva. La tabla hace notoria esa diferencia en los atributos de los textos normativos, aunque, según esta valoración, el promedio alcanzado fue de 0.799, lo que puede interpretarse como que, prácticamente, la mitad de las leyes tenían un estándar aceptable.

Por su parte, la organización de la sociedad civil denominada Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC, desarrolló el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, el IDAIM, que también realiza una medición de la calidad de las leyes de transparencia y acceso a la información en nuestro país. En el año de 2014, las calificaciones otorgadas a las leyes fueron las siguientes:

**Tabla 2. Índice del derecho de acceso a la información en México (IDAIM)**
(ordenado por valores, de mayor a menor).

| No. | Entidad Federativa | IDAIM | No. | Entidad Federativa | IDAIM |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Distrito Federal | 8.111 | 18 | Sonora | 5.633 |
| 2 | Coahuila | 6.883 | 19 | Tabasco | 5.594 |
| 3 | Guerrero | 6.87 | 20 | Quintana Roo | 5.215 |
| 4 | Puebla | 6.803 | 21 | Federación | 5.195 |
| 5 | Nayarit | 6.726 | 22 | México | 5.171 |
| 6 | Chihuahua | 6.664 | 23 | Sinaloa | 5.143 |
| 7 | Jalisco | 6.614 | 24 | Campeche | 4.976 |
| 8 | Morelos | 6.569 | 25 | Yucatán | 4.929 |
| 9 | Oaxaca | 6.519 | 26 | Tamaulipas | 4.891 |
| 10 | Nuevo León | 6.424 | 27 | Chiapas | 4.85 |
| 11 | Zacatecas | 6.394 | 28 | Querétaro | 4.826 |
| 12 | Tlaxcala | 6.381 | 29 | Guanajuato | 4.796 |
| 13 | Veracruz | 6.167 | 30 | Michoacán | 4.796 |
| 14 | Durango | 6.149 | 31 | Colima | 4.766 |
| 15 | Baja California | 5.935 | 32 | Baja California Sur | 4.741 |
| 16 | San Luis Potosí | 5.915 | 33 | Hidalgo | 4.594 |
| 17 | Aguascalientes | 5.657 | | Promedio | 5.785 |

Fuente: Índice del derecho de acceso a la información en México (IDAIM), Fundar

En esta medición, la ley de transparencia y acceso a la información del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) vuelve a ser la mejor evaluada con un índice de 8.111, seguida por las leyes de Coahuila, Guerrero y Puebla, que obtuvieron una calificación mucho más baja de 6.883, 6.870 y 6.803, respectivamente. A decir de esta valoración, más de la mitad de las leyes estaban reprobadas; incluso, el promedio general fue de 5.785.

Los resultados de ambas mediciones varían debido a la metodología empleada, aun cuando las dos toman en cuenta las mejores prácticas nacionales e internacionales. Por ejemplo, el CIDE considera doce categorías sobre: 1) principios rectores del derecho de acceso a la información; 2) sujetos obligados; 3) información pública de oficio; 4) información reservada; 5) información confidencial; 6) datos personales; 7) disposiciones en materia de archivos administrativos; 8) regulación del órgano garante u organismo especializado e imparcial encargado de verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información; 9) diseño institucional de las áreas de transparencia de los sujetos obligados; 10) el procedimiento de acceso; 11) recurso de revisión; 12) responsabilidades y sanciones; cada una de estas categorías contiene una serie de variables que miden, de manera ponderada, la calidad de la norma[1]. Fundar, en cambio, utiliza una metodología en la que evalúa 31 variables agrupadas en tres temas concretos: 1) disposiciones normativas; 2) diseño institucional para la implementación de la ley; y 3) procedimientos de acceso a la información, recursos de revisión y publicación de información pública de oficio (obligaciones de transparencia)[2].

1 Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Métrica de la Transparencia*, publicada en la dirección electrónica: http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos.
2 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México* (IDAIM), publicado en la dirección electrónica: http://fundar.org.mx/indice-del-derecho-de-acceso-la-informacion-en-mexico-idaim/?ID=

Independientemente de las valoraciones realizadas por este tipo de organismos, en una lectura de esa segunda generación de las 33 leyes de transparencia encontramos diferencias marcadas en los siguientes rubros[3]:

- *Plazos de respuesta a las solicitudes de información*: el plazo normal iba de 5 días hasta 20 días hábiles. Con prevención y ampliación de plazo: Desde 10 hasta 50 días hábiles.
- *Procedimiento para resolver inconformidades*: sin considerar pequeñas diferencias, podíamos contar hasta seis formas de procedimientos disímiles. En cuando a plazos para dictar las resoluciones, en periodo normal se consideraba desde 7 hasta 55 días hábiles; con ampliación y prevención, desde 14 hasta 105 días hábiles.
- *Indicadores de gestión*: este mandato constitucional solo era observado en el 64% de las leyes del país como una obligación para todos los sujetos obligados.
- *Recursos públicos otorgados a personas físicas y morales*: siete legislaciones no cumplían con la especificación de ordenar la publicación de esta información, aun tratándose de un mandato constitucional.

Ejemplos como estos nos dan cuenta de los contrastes que existían entre las leyes de los estados y de la federación.

## 2.2. Cumplimiento de las leyes de transparencia antes de la reforma constitucional

Las metodologías para la valoración de las leyes de transparencia toman en cuenta aspectos como la conceptualización e interpretación del derecho de acceso a la información, las obligaciones generales de los sujetos obligados, el procedimiento para acceder a la información, los medios de impugnación y las obligaciones de transparencia que deben ser publicadas en medios electrónicos.

En la Métrica de la Transparencia 2014 del CIDE, podemos encontrar un panorama general del estado del cumplimiento de las disposiciones de las 33 leyes de transparencia antes de la reforma constitucional. La aplicación del estudio se enfocó en una muestra de instituciones públicas, las más representativas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como algunos órganos autónomos, municipios y delegaciones de la Ciudad de México. La Tabla 3 expone los resultados de tres dimensiones, que cuantifican el grado de atención a las leyes en cada estado, incluida la federación:

### 2.2.1. Portales de obligaciones de transparencia

La publicación de la información pública de oficio (IPO) en los portales de internet es un mandato contemplado desde las primeras leyes de transparencia que aparecieron en el país. En un principio, no todas las normativas incluían la especificación de la información a publicar, pero las reformas subsecuentes a estas normas fueron conformando un catálogo de documentos que debían ser presentados en los portales de internet institucionales. Concretamente, la reforma de 2007 al artículo 6° constitucional determina la publicación, en los medios electrónicos disponibles, de la información completa y actualizada sobre los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

La evaluación realizada por el CIDE considera la información de oficio que cada ley de transparencia estatal requería a sus respectivos sujetos obligados; es decir, no se podía verificar a todos con un solo inventario de información, puesto que en cada entidad las disposiciones para la publicación variaban en número y tipo de

3 Guerra Ford, Oscar M., *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*, México, Red por la Rendición de Cuentas-CIDE, 2013, pp. 8-11 (con información actualizada a 2014).

**Tabla 3. Índices de las dimensiones portales, usuario simulado y capacidades institucionales, Métrica de la Transparencia 2014.**

| No. | Entidad Federativa | Portales | Usuario Simulado | Capacidades institucionales |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Aguascalientes | 0.864 | 0.564 | 0.774 |
| 2 | Baja California | 0.873 | 0.650 | 0.527 |
| 3 | Baja California Sur | 0.632 | 0.416 | 0.522 |
| 4 | Campeche | 0.854 | 0.606 | 0.685 |
| 5 | Chiapas | 0.807 | 0.680 | 0.596 |
| 6 | Chihuahua | 0.882 | 0.677 | 0.826 |
| 7 | Coahuila | 0.867 | 0.736 | 0.877 |
| 8 | Colima | 0.823 | 0.588 | 0.702 |
| 9 | Distrito Federal | 0.982 | 0.667 | 0.740 |
| 10 | Durango | 0.838 | 0.613 | 0.677 |
| 11 | Federación | 0.937 | 0.660 | 0.850 |
| 12 | Guanajuato | 0.700 | 0.597 | 0.767 |
| 13 | Guerrero | 0.727 | 0.426 | 0.617 |
| 14 | Hidalgo | 0.772 | 0.562 | 0.583 |
| 15 | Jalisco | 0.939 | 0.543 | 0.595 |
| 16 | México | 0.773 | 0.660 | 0.692 |
| 17 | Michoacán | 0.827 | 0.375 | 0.416 |
| 18 | Morelos | 0.851 | 0.663 | 0.725 |
| 19 | Nayarit | 0.883 | 0.570 | 0.562 |
| 20 | Nuevo León | 0.941 | 0.597 | 0.690 |
| 21 | Oaxaca | 0.722 | 0.687 | 0.520 |
| 22 | Puebla | 0.928 | 0.660 | 0.573 |
| 23 | Querétaro | 0.759 | 0.553 | 0.699 |
| 24 | Quintana Roo | 0.741 | 0.600 | 0.653 |
| 25 | San Luis Potosí | 0.871 | 0.692 | 0.688 |
| 26 | Sinaloa | 0.804 | 0.720 | 0.701 |
| 27 | Sonora | 0.877 | 0.723 | 0.591 |
| 28 | Tabasco | 0.919 | 0.683 | 0.690 |
| 29 | Tamaulipas | 0.956 | 0.630 | 0.660 |
| 30 | Tlaxcala | 0.867 | 0.683 | 0.539 |
| 31 | Veracruz | 0.823 | 0.657 | 0.705 |
| 32 | Yucatán | 0.891 | 0.497 | 0.566 |
| 33 | Zacatecas | 0.959 | 0.718 | 0.499 |
| | Promedio | 0.845 | 0.617 | 0.652 |

Fuente: Métrica de la Transparencia 2014 (CIDE)

documentos. La Tabla 4 muestra la cantidad de obligaciones de transparencia requerida por las leyes federal y locales antes de la reforma constitucional:

Mientras algunas leyes como la de Jalisco y Coahuila pasaban de 200 obligaciones de transparencia, leyes como la de Chiapas y la federación apenas tenían 20 y 17 obligaciones, respectivamente. Esta disparidad en el número de obligaciones también se reflejaba en el cumplimiento de las leyes: las tres entidades que

**Tabla 4. Número de obligaciones de transparencia requerida por las leyes locales y la ley federal hasta antes de la reforma constitucional de 2014**
(ordenado de mayor a menor).

| N° | Ley de transparencia | Número de obligaciones | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Comunes | Específicas | Total |
| 1 | Jalisco | 75 | 183 | 258 |
| 2 | Coahuila de Zaragoza | 57 | 164 | 221 |
| 3 | Querétaro | 47 | 136 | 183 |
| 4 | Sonora | 34 | 122 | 156 |
| 5 | Distrito Federal | 35 | 108 | 143 |
| 6 | Colima | 32 | 107 | 139 |
| 7 | Durango | 25 | 111 | 136 |
| 8 | Zacatecas | 26 | 99 | 125 |
| 9 | Guerrero | 22 | 94 | 116 |
| 10 | Michoacán de Ocampo | 73 | 33 | 106 |
| 11 | Tamaulipas | 7 | 89 | 96 |
| 12 | Veracruz de Ignacio de la Llave | 36 | 58 | 94 |
| 13 | Puebla | 24 | 69 | 93 |
| 14 | Nuevo León | 26 | 66 | 92 |
| 15 | Tlaxcala | 63 | 24 | 87 |
| 16 | Baja California | 25 | 58 | 83 |
| 17 | San Luis Potosí | 35 | 38 | 73 |
| 18 | Sinaloa | 27 | 41 | 68 |
| 19 | Tabasco | 35 | 32 | 67 |
| 20 | Yucatán | 22 | 41 | 63 |
| 21 | Chihuahua | 29 | 27 | 56 |
| 22 | Morelos | 37 | 14 | 51 |
| 23 | Oaxaca | 21 | 26 | 47 |
| 24 | Aguascalientes | 32 | 5 | 37 |
| 25 | Nayarit | 29 | 5 | 34 |
| 26 | México | 23 | 10 | 33 |
| 27 | Baja California Sur | 29 | 2 | 31 |
| 28 | Quintana Roo | 25 | 0 | 25 |
| 29 | Campeche | 23 | 1 | 24 |
| 30 | Guanajuato | 21 | 2 | 23 |
| 31 | Hidalgo | 21 | 2 | 23 |
| 32 | Chiapas | 20 | 0 | 20 |
| 33 | Ley Federal | 17 | 0 | 17 |
| | Totales | 1,053 | 1,767 | 2,820 |

Elaboración propia con datos de las leyes de transparencia publicadas hasta antes de 2014.

obtuvieron el mayor índice en la valoración del CIDE fueron: Distrito Federal con 0.982, Zacatecas con 0.959 y Tamaulipas con 0.956; aunque debemos considerar el número de obligaciones que estas entidades debían publicar: el DF tenía 143, Zacatecas, 125 y Tamaulipas, 96. Para los sujetos obligados de los estados que más obligaciones tenían era más compleja la publicación de toda la información demandada; solo destaca

Jalisco, que obtuvo una valoración de 0.939. En cambio, las entidades federativas con menor cumplimiento fueron Guerrero con 0.727, Oaxaca con 0.722, Guanajuato con 0.700 y Baja California Sur con 0.632; paradójicamente, solo la ley de Guerrero era la única con más de cien obligaciones (116), los otros estados apenas contaban con 47 en el caso de Oaxaca, 31 en Baja California Sur y 23 en Guanajuato.

El promedio de cumplimiento nacional en esta dimensión quedó en 0.845, una calificación que parece aceptable; sin embargo, debo señalar que en la publicación de las obligaciones de transparencia se considera que un sujeto obligado tiene un cumplimiento satisfactorio solo si obtiene un porcentaje de 100; los evaluados con 99 por ciento y hacia abajo tienen carencias en la información requerida.

### 2.2.2. Dimensión usuario simulado

Para medir el grado de observancia del ejercicio del derecho de acceso a la información, el CIDE recurrió a la figura del usuario simulado. Utilizando los sistemas INFOMEX, se realizaron solicitudes de acceso a la información a dicha muestra de sujetos obligados en la federación y las entidades federativas. El análisis del proceso incluyó el monitoreo de los mecanismos para solicitar información, la gestión de la solicitud y el tiempo de respuesta. Asimismo, respecto a la información proporcionada, se incluyó una valoración de la completitud y ciertos aspectos de la calidad de la respuesta, por ejemplo, la correspondencia entre la información recibida y lo solicitado y la idoneidad de la forma en que se elabora la respuesta.

La Tabla 3 de los resultados de la Métrica muestra calificaciones bajas: el estado que mayor índice obtuvo fue Coahuila con 0.736, seguido por Sonora, Sinaloa y Zacatecas, con índices de 0.723, 0.720 y 0.718, respectivamente. El promedio nacional en esta dimensión fue de apenas 0.617, lo que no habla bien de la calidad en la atención a las solicitudes de información. Los estados con la evaluación más baja fueron Yucatán (0.497), Guerrero (0.426), Baja California Sur (0.416) y Michoacán (0.375).

Para esta dimensión, al igual que en portales, lo deseable es obtener la más alta valoración, toda vez que se trata de cumplimentar el ejercicio de un derecho humano garantizado constitucionalmente, de modo que las instituciones tienen el deber de dar acceso total a la información solicitada, en tiempo y forma, para considerar que se otorga satisfactoriamente esta prerrogativa. Los resultados de la evaluación evidenciaron fallas en el servicio de acceso a la información. Aun cuando los solicitantes contaban (cuentan) con la opción de interponer un recurso de revisión, en muchos casos desistían (desisten) en la exigencia de una respuesta satisfactoria por la falta de confianza en las instituciones; no pocos dudaban (dudan) que la impugnación fuera realmente efectiva para conseguir la documentación solicitada. La desconfianza en las instituciones públicas es parte ya de la idiosincrasia popular y, desafortunadamente, los organismos garantes de transparencia no están exentos de ella.

Vale la pena referir algunos datos para observar la marcada diferencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información entre los estados (se excluye a la federación):

- Al cierre del año 2013, antes de la reforma de febrero de 2014, los sujetos obligados de las entidades federativas recibieron en total 312,983 solicitudes, de las cuales 21,614 tuvieron un recurso de revisión; esto significa que el 6.9 por ciento de las solicitudes fueron impugnadas (índice de recurrencia).
- De las 312,983 solicitudes, cinco entidades concentraron el 63.5%; en el lado opuesto, 18 estados (más de la mitad) apenas alcanzaron en conjunto el 17.1% de esta cifra.
- Lo anterior tiene correspondencia con el número de habitantes por estado, pero al hacer un comparativo del número de solicitudes por cada 100 mil habitantes, las cifras van desde 38 hasta 4,946 solicitudes.
- Los índices de recurrencia (porcentaje de solicitudes que tuvieron recursos de revisión) se encontraban entre el rango de 0.1% y 18.2%.

### 2.2.3. Capacidades institucionales de los organismos garantes

Voy a referir esta dimensión porque, precisamente, uno de los problemas más importantes para garantizar los derechos de acceso a la información y de la protección de datos personales era y sigue siendo la configuración de los organismos garantes. Las debilidades o fortalezas de estas instituciones derivan en el cumplimiento efectivo de la ley por parte de los sujetos obligados. Antes de la reforma, varios de ellos estaban en el anonimato, porque ni siquiera eran conocidos por los propios sujetos obligados, mucho menos por la ciudadanía; por tanto, la inobservancia de la ley se daba por el desconocimiento de la norma y de sus implicaciones, como consecuencia de la falta de una figura institucional que se las hiciera saber.

La situación de estos organismos se puede resumir de esta manera:

- *Autonomía de los organismos garantes*: el número de organismos garantes que contaban con autonomía constitucional (local) era de 20; nueve contaban con autonomía otorgada por la ley en la materia; y cuatro organismos eran descentralizados del Ejecutivo.
- *Situación de los comisionados/consejeros*: el procedimiento para su designación, en la mayoría de las entidades, estaba sujeto a la discrecionalidad de las autoridades o de las fuerzas políticas. La duración en el cargo variaba entre 3 y 7 años (en algunos casos con posibilidad de reelección).
- *Procedimientos para sancionar incumplimientos*: trece órganos garantes sancionaban de manera directa (sanciones administrativas y/o pecuniarias); trece de manera indirecta (con vista a los órganos de control); y siete de forma mixta, es decir, normalmente de manera directa, pero en caso de persistir los incumplimientos daban vista a los órganos de control o a los superiores jerárquicos.
- *Presupuesto asignado a los organismos garantes en 2014*: el promedio de presupuesto asignado per cápita fue de 6.65 pesos. Estados como Chiapas, Puebla y Michoacán otorgaron recursos per cápita de 1.79, 2.16 y 2.18 pesos, respectivamente; en contraste, Quintana Roo asignó 17.13 pesos y Campeche, 20.71 pesos.
- *Proporción del presupuesto para transparencia*: los recursos destinados al tema de la transparencia, en proporción al total del presupuesto de las entidades federativas, estuvo en el rango de 0.01% hasta 0.11%.

En resumen, las condiciones en que se encontraban los organismos garantes eran el reflejo del interés que los gobiernos de los estados prestaban al tema; debo decir que, en no pocos casos, el interés era mínimo.

En la Métrica de Transparencia 2014, el CIDE valoró la capacidad institucional, entendida como "la habilidad de las organizaciones para dar cumplimiento cabal a los objetivos que se enmarcan en la normatividad que les da origen". La valoración comprende una serie de indicadores que "permiten comparar la habilidad de los OG [organismos garantes] para cumplir con sus funciones, pero no constituyen evidencia contundente sobre la eficiencia y la efectividad para llevar a cabo sus actividades. Se trata de indicadores que retratan el potencial de los OG. Además, permiten vislumbrar situaciones en donde la fortaleza (o debilidad) de la institución genera un ámbito propicio (o adverso) para el avance del derecho de acceso a la información de todos los ciudadanos mexicanos"[4]. Esto último reafirma lo mencionado anteriormente: las condiciones de los organismos garantes tienen efectos (negativos o positivos) en los sujetos obligados para observar los derechos humanos tutelados.

4 CIDE, *Métrica de la Transparencia 2014*, Dimensión capacidades institucionales, p. 113, consultada en: http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos

En los resultados expuestos de la Tabla 3 para esta dimensión, el CIDE calificó al organismo garante de Coahuila con el mayor índice de capacidades institucionales, 0.877, inclusive, por encima del organismo garante federal, que obtuvo una calificación de 0.850, seguido por el de Chihuahua con 0.826 y Aguascalientes con 0.774. El promedio general fue de 0.652, una calificación, en conjunto, poco satisfactoria; por debajo de este promedio estuvieron 12 organismos garantes. Los estados con los índices más bajos fueron: Oaxaca, Zacatecas y Michoacán, cuyos valores se establecieron en 0.520, 0.499 y 0.416, de manera respectiva.

### 2.2.4. El contexto general

Independientemente del diagnóstico cuantitativo, es conveniente enfatizar que, desde la conformación de la ley federal (años 2001-2002), se hicieron propuestas de vanguardia por parte de académicos, representantes de los medios de comunicación y expertos en el tema para la configuración de sus contenidos, orientados hacia una ley de carácter general y organismos garantes con autonomía e independencia de gestión. En aquellos años no alcanzó la voluntad política para conceder todas las propuestas, por lo tanto, el resultado ya conocido fue una ley federal y 32 leyes estatales con textos heterogéneos y hasta contradictorios.

La insistencia de la sociedad civil organizada, para llamar de alguna manera a todos los que intervinieron en la propuesta original de la ley (Grupo Oaxaca), tuvo buenos efectos en algunos gobernadores y legisladores, que presentaron la iniciativa de reforma constitucional al artículo 6° en el año de 2007, en la cual se adicionaron un párrafo y siete fracciones. El nuevo texto constitucional instituyó las condiciones mínimas que debían observar las leyes de transparencia y acceso a la información. En esta inclusión se consideraron otros dos aspectos importantes: la protección de los datos personales y la preservación de los archivos institucionales, que, a la postre, derivaron en dos leyes generales de reciente publicación.

La adecuación de las leyes federal y estatales a los mandatos del artículo 6° constitucional no ocurrió como hubiéramos deseado. Cada legislatura interpretó las disposiciones añadidas de forma distinta; asimismo, adicionaron ordenamientos propios que, en ocasiones, servían como fundamento para reservar información. En razón de esto, la homogeneidad normativa buscada para la garantía de los derechos tutelados quedó muy lejos de la realidad. Este fue uno de los motivos principales que propició la reforma constitucional de 2014.

## 3. Avances de la implementación de la reforma de transparencia

La reforma constitucional de transparencia 2014 tiene el propósito de homologar las condiciones para el ejercicio del derecho de acceso a la información y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales (derechos ARCO), así como facilitar su uso por parte de la sociedad. Expresamente, demanda la publicación de tres leyes generales en materia de: a) transparencia y acceso a la información, b) protección de datos personales y c) archivos; temas relacionados entre sí para condicionar el efectivo ejercicio de los derechos que favorece esta reforma.

En este trabajo voy a referirme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, norma que sienta las bases para los cambios estructurales en los organismos garantes y en los sujetos obligados. Sus disposiciones son muy explícitas respecto a las obligaciones y atribuciones de los sujetos obligados, los organismos garantes y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT); además, instruye a las legislaturas de los estados sobre los tiempos para reformar las leyes locales. En ese tenor, veamos qué se ha realizado para cumplir con la implementación de la reforma constitucional y la ley que reglamenta sus mandatos.

## 3.1. Armonización de las leyes federal y locales

Por principio de cuentas, el transitorio Quinto de la Ley General de transparencia señala que "el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley…". Veintidós de las leyes fueron armonizadas en tiempo, a más tardar el 4 de mayo de 2016, fecha límite que otorgaba el transitorio aludido; ocho de ellas se publicaron en el mismo mes de mayo de 2016; y solo tres leyes se publicaron después: Zacatecas, el 1 de junio de 2016, Nuevo León, el 1 de julio de 2016 y Aguascalientes, el 7 de noviembre de 2016.

Respecto de esta armonización, debo señalar que el INAI presentó acciones de inconstitucionalidad en contra de nueve leyes de transparencia estatales, procedimientos en los que abundaré en el siguiente capítulo.

## 3.2. Normatividad complementaria emitida por el SNT

El Sistema Nacional de Transparencia, integrado por los 33 organismos garantes, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el INEGI, conforme a sus atribuciones establecidas en el artículo 31 de la Ley General de transparencia, expidió reglamentos, lineamientos y demás normativa para precisar la manera de atender las disposiciones constitucionales y de la propia Ley General. Considero conveniente mencionar algunas normas emitidas que tienen trascendencia en la operación de los organismos garantes y de los sujetos obligados, en virtud de que deben tomar las previsiones necesarias para observar las formas y procedimientos que se especifican en ellas, por ejemplo:

- *Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. Este reglamento establece las disposiciones para la coordinación, organización, operación y funcionamiento del Consejo Nacional del SNT.
- *Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. Esta norma determina las bases y regula las instancias de coordinación, colaboración, diálogo, discusión, deliberación, análisis y propuestas en las que participan los integrantes del SNT.
- *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas*. Los lineamientos tienen por objeto establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada o confidencial la información que posean, o desclasificarán y generarán, en su caso, versiones públicas de expedientes o documentos que contengan partes o secciones clasificadas.
- *Lineamientos para la organización y conservación de los archivos*. Establecen las políticas y criterios para la sistematización y digitalización, así como para la custodia y conservación de los archivos en posesión de los sujetos obligados, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, la localización eficiente de la información generada, obtenida, adquirida, transformada, y contar con sistemas de información ágiles y eficientes.
- *Lineamientos para la elaboración, ejecución y evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información*. Esta normativa es muy importante y está expresamente decretada en el artículo 31, fracción XII, de la Ley General de transparencia; su objetivo es llevar a cabo la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, con el fin de consolidar políticas transversales, integrales, sistemáticas, continuas y evaluables para coordinar acciones a nivel nacional en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

- *Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia*. Esta norma deriva también de un mandato expreso de la Ley General establecido en el artículo 49, y tiene por objeto instaurar las reglas de operación de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), que garanticen su estabilidad y seguridad, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas que conforman dicha Plataforma para los usuarios.
- *Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia*. Estos lineamientos tienen como propósito definir los formatos que se usarán para publicar la información prescrita en el Título Quinto de la Ley General. Contemplan las especificaciones necesarias para la homologación en la publicación de la información, al tiempo que detallan los criterios mínimos, tanto de contenido como de forma, que los sujetos obligados deberán tomar en cuenta al preparar la información que publicarán para cumplir con sus obligaciones de transparencia.

El SNT ha cumplido las encomiendas de la Ley General de transparencia en lo que a la producción de normatividad se refiere. Dependerá de cada organismo garante aplicar y vigilar que los sujetos obligados observen estas normas en su ámbito de competencia, para mejorar sustancialmente las condiciones en que se ofrece el acceso a la información y la transparencia de la gestión pública.

Es importante resaltar que la Constitución también determina el uso de las tecnologías de la información y comunicación para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información, de los mencionados derechos ARCO y la publicación de las obligaciones de transparencia; al respecto, el SNT ha desarrollado tanto los instrumentos normativos como los tecnológicos para cumplir con esta encomienda legal. Los artículos 49 al 52 de la Ley General de transparencia determinan la configuración de la Plataforma Nacional de Transparencia en cuatro sistemas: 1) para ingresar solicitudes de información o de derechos ARCO a cualquier sujeto obligado del país, desde una misma página de internet; 2) para interponer impugnaciones en contra de las respuestas de los sujetos obligados o por la falta de éstas; 3) para publicar y consultar las obligaciones de transparencia; y 4) para la comunicación dinámica y con efectos legales entre los organismos garantes y los sujetos obligados.

Los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación de la información, mencionados anteriormente, instituyen los formatos para la presentación homogénea de la información de los sujetos obligados, tanto en la PNT como en los portales de internet institucionales. Este mandato de la ley tiene varios objetivos, entre ellos, asegurar que la información se concentre en una base de datos para ofrecer al público su reutilización y explotación; por ejemplo, ya se pueden descargar los registros en datos abiertos para procesarlos a conveniencia; localizar información específica a través de búsquedas y filtros avanzados; próximamente se podrán realizar comparaciones entre la información de los sujetos obligados de una misma entidad o de diferentes estados. Asimismo, la facilidad del manejo de la información que ofrecerá la vista pública, en fecha próxima, incentivará la participación de la sociedad en la vigilancia de la gestión de los gobiernos y, en su caso, permitirá la detección de irregularidades en el uso de los recursos públicos y el ejercicio del poder.

## 3.3. Normatividad local

Por su parte, cada organismo garante estatal ha desarrollado su propia normatividad para dar un mejor cumplimiento a las disposiciones de sus leyes locales. Me refiero a las disposiciones adicionales que cada legislatura estatal decidió incluir para ampliar la garantía de los derechos tutelados y el catálogo de información a publicar. Con estas normas se da certidumbre a los sujetos obligados sobre la manera de cumplir con los

mandatos de su ley, pero también a la ciudadanía, que conocerá expresamente la totalidad de las obligaciones en materia de transparencia, para que, en su momento, tenga la posibilidad de denunciar la falta de cumplimiento de cualquier sujeto obligado, de conformidad con lo estipulado en estos documentos normativos.

A su vez, una gran cantidad de sujetos obligados modificaron o elaboraron su reglamento interno en materia de transparencia. Este documento establece procedimientos para distribuir las actividades y competencias al interior de la institución, con el fin de delimitar las responsabilidades de las áreas para que cumplan con los mandatos de las leyes y demás lineamientos que se han dictado.

## 3.4. Unidad de Transparencia y Comité de Transparencia

Dentro de los deberes capitales de los sujetos obligados está la instalación de la o las unidades de transparencia necesarias para la atención a la sociedad, con una dependencia directa del titular de la institución. En estricto sentido, esto significa que, estructuralmente, estas áreas tendrán un estatus adecuado para poder realizar requerimientos de información a las unidades administrativas; la ley tomó esta previsión porque la experiencia nos dicta que las unidades de transparencia han sido tradicionalmente ignoradas en su labor, lo que se refleja en el servicio deficiente que algunas instituciones proporcionan a la sociedad. Estas unidades son el enlace entre el sujeto obligado y la población: reciben las solicitudes y las gestionan al interior para después remitir la respuesta a los particulares; además, apoyan a las áreas en la publicación de sus obligaciones de transparencia[5] o, en la mayoría de las veces, son éstas las que capturan la información en los portales de internet y en la PNT.

El sujeto obligado tiene la facultad de organizarse internamente para cumplir con las obligaciones que le demanda toda la normatividad en la materia, pero, sin duda, el trabajo de las unidades de transparencia es esencial para que esto se haga en buenos términos. En ese sentido, los organismos garantes insisten a los sujetos obligados para que se les otorgue el nivel requerido por la ley, con personal capacitado y comprometido con el tema de transparencia y rendición de cuentas, porque, en la medida en que esto se observe, habrá mejores condiciones para dar cumplimiento a la ley.

El comité de transparencia es otro compromiso que deben atender los sujetos obligados. Consiste en la conformación de un órgano colegiado con integrantes de las unidades administrativas, sin dependencia jerárquica entre sí, para la toma de decisiones en asuntos relacionados con la ampliación de plazos de las respuestas, clasificación de la reserva o confidencialidad de la información, declaración de inexistencia o de incompetencia para responder las solicitudes. Este comité desarrolla otras actividades de trascendencia para el sujeto obligado, pero resalta su capacidad para resolver sobre el otorgamiento de la información o no, así que su actuación es vital para la legalidad del servicio otorgado a las personas que ejercen sus derechos instituidos en el artículo 6° constitucional.

La creación de una nueva área en la organización del sujeto obligado y la conformación de un cuerpo colegiado revisor modifica la operación interna y obliga a reconfigurar procesos y tareas al interior de las instituciones; esto es lo que está terminando de asimilarse entre los servidores públicos.

Como podrá observarse, toda esta normativa establece procesos, procedimientos, competencias, formatos, tiempos y demás determinaciones para dar cabal cumplimiento a los mandatos constitucionales y a sus leyes reglamentarias. El entramado normativo que se ha confeccionado para asegurar el pleno ejercicio de los

5 *Los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, estandarización y homologación de la información de las obligaciones de transparencia* establecen la responsabilidad de cada una de las áreas administrativas respecto al contenido de la información publicada en los portales de internet de los sujetos obligados y en la Plataforma Nacional de Transparencia, por lo tanto, indican que deberían ser las áreas del sujeto obligado las que realicen la captura en ambos sitios electrónicos (Lineamiento Décimo, fracciones I, II y III).

derechos de acceso a la información y de protección de datos personales es abundante pero necesario; está encaminado a vencer la indiferencia y menosprecio de las autoridades hacia la transparencia, aun cuando se trate de un tema socorrido en la retórica de la clase política y, con más insistencia, en las campañas de candidatos a puestos de elección popular.

## 4. Avances en los indicadores y temas clave

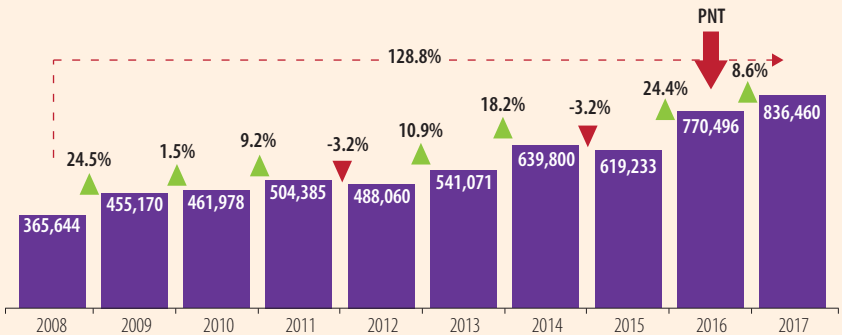
En este punto presento algunos indicadores que nos darán una idea general sobre los avances en la implementación del contenido de la reforma constitucional. La palabra resultados quizá no sea la adecuada a estas alturas, puesto que todavía estamos en el proceso de implementación de las leyes secundarias, y los resultados de impacto se verán en el mediano plazo. Por ello, prefiero referirme a los progresos en la aplicación de la ley, aunque también haré mención de las consecuencias positivas y negativas que se han generado en los intentos por materializar todas las disposiciones legales.

Uno de los grandes aciertos de la reforma fue la ampliación del catálogo de sujetos obligados a la transparencia; es decir, a las autoridades, entidades, órganos u organismos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos autónomos, se adicionaron los fideicomisos y fondos públicos, partidos políticos, sindicatos y personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad. En esta clasificación entra un gran número de sujetos obligados que anteriormente no estaban comprometidos a dar cuenta del uso de recursos que el erario público les proporcionaba. Muchos de éstos se encontraban en el anonimato o perdidos para la sociedad.

### 4.1. Requerimientos de información (solicitudes)

Con el reconocimiento de todos los sujetos obligados, en los tres años de Ley General y, particularmente, en los dos años en que ha operado la PNT, hubo un incremento sustancial en el número de solicitudes de información y derechos ARCO, así como de recursos de revisión que interponen los particulares, tanto en números absolutos como relativos. La siguiente gráfica da muestra de ello:

**Gráfica 1.** Histórico de solicitudes de información y derechos ARCO 2008-2017, federación y entidades federativas



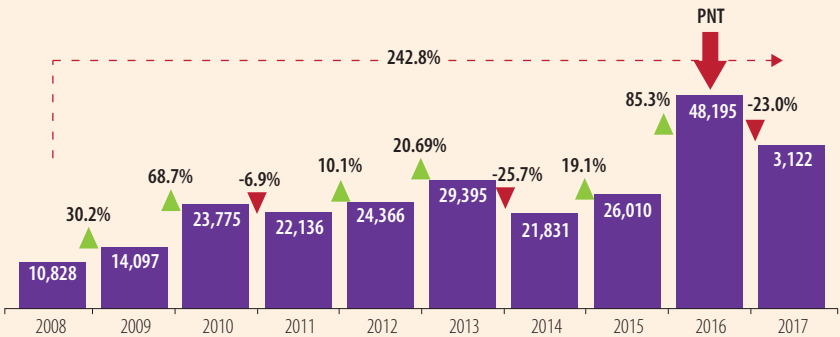

Elaboración propia con datos proporcionados por los organismos garantes del país.

Como podemos observar, en el año de la reforma, hubo un incremento de solicitudes de un 18.2% con respecto a 2013, en ese momento se rebasó la barrera de las 600 mil, que no se había alcanzado anteriormente; es decir, en cuatro años, de 2009 a 2013, se obtuvo un incremento absoluto de 85 mil 901 solicitudes; mientras

que en un año (de 2013 a 2014) el aumento fue de 98 mil 729. Sin embargo, el mayor crecimiento de solicitudes ocurrió de 2015 a 2016, año en que comenzó a operar la PNT: en números absolutos el incremento fue de 151 mil 263 solicitudes (24.4%,); al año siguiente volvió a subir este número en casi 66 mil solicitudes.

La defensa del derecho de acceso a la información comienza con los particulares que no quedaron satisfechos con la respuesta o con la no respuesta; el medio es el recurso de revisión ante los organismos garantes. Como mencioné anteriormente, no todas las respuestas susceptibles de ser impugnadas terminan siéndolo, pero la siguiente gráfica da cuenta de que cada vez son más las personas que se interesan por iniciar un procedimiento en contra de la negativa de información, lo cual puede darse porque la respuesta no corresponde con lo solicitado, porque no se recibió la información completa, el sujeto declaró la inexistencia de información, o simplemente porque no hubo respuesta.

**Gráfica 2. Histórico de recursos de revisión de acceso a la información y protección de datos personales 2008-2017, federación y entidades federativas.**



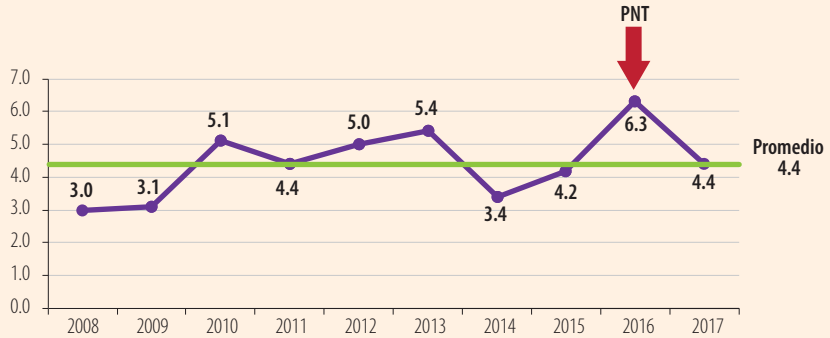

Elaboración propia con datos proporcionados por los organismos garantes del país.

La gráfica muestra un comportamiento distinto respecto a las solicitudes, pero podemos notar que, de 2010 a 2015 (seis años), las solicitudes impugnadas se mantuvieron en los límites de los veinte mil. En 2016, año en que entró en operación la PNT, la cifra subió a más de 48 mil recursos de revisión, lo que representó un incremento del 85.3% con respecto al año anterior; debo señalar que este fue un año atípico, porque el estado de Morelos recibió 13 mil 500 recursos, cuando normalmente se interpone un promedio de alrededor de 700 impugnaciones en este estado. No obstante, si restamos esos 13,500 recursos, en ese año se recibieron más de 35 mil recursos de revisión en todo el país, cantidad que tiene correspondencia con los 37 mil 122 recursos interpuestos en 2017. En otras palabras, en los dos últimos años, el número de solicitudes que son recurridas ante los organismos garantes se incrementó notoriamente.

Debo reportar el comportamiento del porcentaje de las solicitudes recurridas, porque se observa también un valor atípico en 2016; en ese año se alcanzó un índice de recurrencia de 6.3, cuando nunca se había rebasado la barrera de los seis puntos. En el 2017, el índice volvió a los parámetros del promedio histórico: 4.4 (consultar Gráfica 3).

¿A qué podríamos atribuir el incremento tanto de solicitudes como de recursos de revisión en estos dos últimos años? Podemos especular sobre varias hipótesis, entre ellas, la difusión que se dio al tema desde los tiempos de la reforma constitucional y luego en el proceso de implementación de la Ley General de transparencia. Lo cierto es que el uso de las tecnologías (PNT) también ha ayudado a que la ciudadanía

**Gráfica 3.** Índice de recurrencia histórico 2008-2017, federación y entidades federativas.




Elaboración propia con datos proporcionados por los organismos garantes del país.

pueda, con mayor facilidad, realizar una solicitud o una impugnación, sin tener que desplazarse hasta el sujeto obligado o el organismo garante, según sea el caso.

## 4.2. Análisis del acceso a la información en los sujetos obligados federales

Los indicadores con que cuenta el INAI permiten hacer un análisis más profundo del comportamiento de las solicitudes; por lo tanto, en este punto me voy a concentrar en las cifras de los sujetos obligados federales. Es importante conocer estos datos porque nos pintan un panorama real de la observancia que se da al ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, al menos, con el ejemplo de la federación.

Desde el 1 de enero de 2014 al 31 de mayo de 2018, se han recibido 926 mil 437 solicitudes, tanto de información como de derechos ARCO, a las cuales se dio respuesta terminal en 812 mil 627 casos; 90 mil 192 solicitudes fueron desechadas por falta de respuesta del solicitante al requerimiento de información adicional o por falta de pago de los costos de reproducción y envío; las solicitudes no atendidas suman 23 mil 618. Esto quiere decir que hubo un porcentaje real de atención del 97.5%. ¿Es un porcentaje satisfactorio? Hay quienes dirían que sí otros que no; lo óptimo siempre será que se atienda el 100% de las solicitudes presentadas por los particulares.

Los sujetos obligados que más reciben solicitudes se presentan en la Tabla 5:

El IMSS y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) acaparan el mayor número de requerimientos, aunque podemos observar que el primero recibe más solicitudes de derechos ARCO que de información; por lo tanto, el sujeto obligado que más peticiones tiene sobre información pública es la SCJN.

## 4.3. Respuestas negativas a solicitudes de información o de datos personales

La Tabla 6 expone los sujetos obligados que más respuestas negativas otorgan a los solicitantes. Aclaro que no necesariamente significa que los sujetos actúan dolosamente en perjuicio de los requirentes, toda vez que, en su mayoría, se trata de información reservada o confidencial, que están obligados a resguardar.

A la cabeza nuevamente encontramos al IMSS, seguido por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), situación esperada, porque el IMSS tiene la encomienda de resguardar los datos personales, muchas veces sensibles, y el SAT debe salvaguardar los secretos fiscales.

**Tabla 5.** Sujetos Obligados del Orden Federal con el mayor número de solicitudes en el periodo del 1 de enero de 2014 al 31 de mayo de 2018.

| SUJETO OBLIGADO | Solicitudes de Acceso y Corrección de Datos Personales | Solicitudes de Información Pública | Total |
|---|---|---|---|
| Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) | 93,427 | 42,346 | 135,773 |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)* | 226 | 75,779 | 76,005 |
| Secretaría de Educación Pública (SEP) | 2,366 | 28,835 | 31,201 |
| Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios | 28 | 30,549 | 30,577 |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) | 12,132 | 17,858 | 29,990 |
| Secretaría de Salud (SSA) | 1,344 | 19,478 | 20,822 |
| Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) | 117 | 19,107 | 19,224 |
| Consejo de la Judicatura Federal (CJF)* | 249 | 16,583 | 16,832 |
| Secretaría de Gobernación (SEGOB) | 907 | 15,370 | 16,277 |
| Procuraduría General de la República (PGR) | 430 | 15,701 | 16,131 |
| TOTAL | 111,126 | 281,606 | 392,832 |

* Información a partir del 01 de octubre de 2015
Fuente: INAI

**Tabla 6.** Sujetos Obligados del Orden Federal con el mayor número de respuestas negativas por tratarse de información reservada o confidencial, periodo del 1 de enero de 2014 al 31 de mayo de 2018

| SUJETO OBLIGADO | Solicitudes de Acceso y Corrección de Datos Personales | Solicitudes de Información Pública | Total |
|---|---|---|---|
| Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) | 133 | 2,805 | 2,938 |
| Servicio de Administración Tributaria (SAT) | 40 | 2,343 | 2,383 |
| Consejo de la Judicatura Federal (CJF) | 3 | 1,233 | 1,236 |
| Secretaría de la Función Pública (SFP) | 12 | 1,066 | 1,078 |
| Procuraduría General de la República (PGR) | 6 | 761 | 767 |
| Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios | | 680 | 680 |
| Comisión Federal de Electricidad (CFE) | 83 | 544 | 627 |
| Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), antes FONAES | | 613 | 613 |
| Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) | 18 | 514 | 532 |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) | 2 | 382 | 384 |
| TOTAL | 297 | 10,941 | 11,238 |

Fuente: INAI

Por sector al que pertenecen los sujetos obligados, podemos observar que la Administración Pública Centralizada y las Paraestatales del Poder Ejecutivo son los que más respuestas negativas ofrecen a los solicitantes, por la misma razón de encontrarse en los supuestos de información restringida (consultar Tabla 7).

**Tabla 7. Solicitudes ingresadas y respuestas negativas de los Sujetos Obligados del Orden Federal por Sector, periodo 1 de enero de 2014 al 31 de mayo de 2018**

| Sujetos obligados por Sector | Solicitudes ingresadas | | | Respuestas negativas por ser información reservada o confidencial | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Datos Personales | Información Pública | Total | Datos Personales | Información Pública | Total |
| Administración Pública Centralizada | 20,259 | 362,527 | 382,786 | 281 | 9,669 | 9,950 |
| Administración Pública Paraestatal del Poder Ejecutivo Federal | 128,823 | 178,216 | 307,039 | 179 | 4,153 | 4,332 |
| Empresas productivas del Estado | 3,581 | 23,631 | 27,212 | 89 | 770 | 859 |
| Empresas productivas subsidiarias de Petróleos Mexicanos | 1,596 | 14,786 | 16,382 | | 354 | 354 |
| Fideicomisos y fondos públicos | 1,592 | 24,818 | 26,410 | | 96 | 96 |
| Instituciones de Educación Superior Autónomas | 255 | 6,222 | 6,477 | 4 | 104 | 108 |
| Organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones | 3,825 | 1,646 | 5,471 | 15 | 51 | 66 |
| Organismos Autónomos | 1,955 | 32,115 | 34,070 | 11 | 376 | 387 |
| Partidos Políticos | 177 | 7,570 | 7,747 | | 16 | 16 |
| Poder Judicial de la Federación | 503 | 93,427 | 93,930 | 3 | 1,452 | 1,455 |
| Poder Legislativo Federal | 269 | 9,460 | 9,729 | | 162 | 162 |
| Sindicatos | 90 | 6,014 | 6,104 | 1 | 26 | 27 |
| Tribunales Administrativos | 103 | 2,977 | 3,080 | | 82 | 82 |
| TOTAL | 163,028 | 763,409 | 926,437 | 583 | 17,311 | 17,894 |

Fuente: INAI

Como ya señalé, la información restringida se categoriza en dos modalidades: reservada o confidencial. Procede la reserva cuando se actualiza alguna causal del artículo 113 de la Ley General, por motivos de seguridad nacional o interés público. Se considera que la información es confidencial cuando se trata de datos personales o de los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal.

La negativa de información, algunas veces, deriva en recursos de revisión interpuestos ante el INAI. En varias de las resoluciones se confirma la restricción del acceso a la información porque está bien fundada y motivada; en otras se revoca la respuesta instruyendo la entrega de información. Más adelante expongo una tabla con los porcentajes de cumplimiento de las resoluciones, que son relativamente altos; no obstante, hay dos grupos de casos en los que el Instituto ha resuelto la entrega de información, pero los sujetos obligados no cumplen con esta instrucción debido a que los particulares se han amparado sistemáticamente, o bien se toman criterios basados en el principio de no retroactividad de la ley.

Me refiero a la información del SAT sobre cancelación y condonación de créditos fiscales y a las licencias de uso de armas para actividades deportivas que expide la SEDENA (caza, tiro, charrería). En el primer tema, el SAT no realiza la entrega de información basado en los siguientes criterios:

1. Antes de la reforma al Código Fiscal que entró en vigor el 1 de enero de 2014, el SAT no proporciona información alguna sobre los beneficiarios, puesto que de esa fecha para atrás no había ninguna norma que los obligara a hacerlo.

2. De enero de 2014 y hasta el 4 de mayo de 2015, el SAT entrega información sobre nombres o denominaciones y el RFC de personas físicas y morales relacionadas con algún crédito fiscal determinado en los supuestos del artículo 69, fracciones I a la VI, del Código Fiscal de la Federación.
3. Del 5 de mayo de 2015 a la fecha, el SAT entrega, además de los datos anteriores, los montos relacionados con las cancelaciones o condonaciones de créditos fiscales, en virtud de que así lo determina el artículo 71, fracción I, inciso "d)" de la Ley General de transparencia.

De cualquier forma, al 15 de junio de 2018, hay 44 juicios de amparo vigentes promovidos por personas físicas y morales beneficiadas por las cancelaciones o condonaciones fiscales. Las causas para pedir estos amparos son:

- Garantía de audiencia por no haber sido llamada (la persona) al procedimiento de los recursos.
- Transgresión de este Instituto a la legislación relacionada con los datos personales.
- Irretroactividad del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.

El estatus de estos juicios de amparo es el siguiente:

| Etapa | Número de juicios de amparo |
|---|---|
| Juicios en etapa de cumplimiento para otorgar garantía de audiencia a las quejosas | 5 |
| Juicios pendientes de resolver en primera instancia | 2 |
| Juicios pendientes de resolver en segunda instancia | 37 |
| Total de juicios | 44 |

Fuente: INAI

Esta situación deriva en la suspensión otorgada por el Poder Judicial, que consiste en la abstención de entregar o divulgar la información relativa a la adhesión que llevaron a cabo las personas quejosas al programa de amnistía o condonación fiscal.

Con respecto a la información sobre las licencias otorgadas a particulares para actividades deportivas, la SEDENA se ha negado a la entrega de estos permisos debido a los amparos presentados por los particulares afectados. La causa del amparo es la transgresión al artículo 14 y 16 constitucionales, relacionados con el derecho de protección de datos personales, confidencialidad y privacidad.

Al 15 de junio de 2018, existen 45 juicios de amparo vigentes con suspensión en contra de una resolución del INAI, cuyo estatus es:

| Etapa | Número de juicios de amparo |
|---|---|
| Juicios en etapa de cumplimiento (aquellos en los que fue concedido el amparo para salvaguardar la confidencialidad de los nombres de los quejosos) | 8 |
| Juicios pendientes de resolver en primera instancia | 13 |
| Juicios pendientes de resolver en segunda instancia | 24 |
| Total de juicios | 45 |

Fuente: INAI

Las suspensiones no deberían tener efectos generales, por lo cual, el Instituto resolvió que se entregue el nombre de los permisionarios de licencias, siempre y cuando no se encuentren en los siguientes supuestos: (i) que estén protegidos y amparados con motivo de las resoluciones de los juicios de amparo, y (ii) que hayan promovido juicios de amparo en contra de la resolución del recurso de revisión, los cuales se encuentren en trámite y tengan una suspensión provisional o definitiva.

Lo anterior no se cumplió porque la Federación Mexicana de Caza, AC, presentó otro juicio de amparo en contra de esta última resolución del INAI, cuyo resultado fue la determinación por parte del juez de la no entrega de información sobre los permisionarios que, incluso, no promovieron juicio de amparo.

El INAI interpuso, a su vez, un recurso de revisión en contra de dicha sentencia, sin que hasta el momento se haya recibido el pronunciamiento del juzgado correspondiente.

Los sentidos de las resoluciones del IFAI-INAI cuando una negativa de información es recurrida, a partir del año de la reforma constitucional, se exponen en la Tabla 8:

La información de las 3,082 resoluciones de acceso a la información y las 132 de datos personales está disponible por Sector en que se clasifica a los sujetos obligados. La Tabla 9 contiene las cifras del sentido de las resoluciones del INAI por tipo de sujeto obligado.

Un asunto que se abona a la negativa de información cuando ésta se reserva, es la temporalidad que estará con ese carácter; la ley determina que se puede reservar por un periodo máximo de cinco años, con una ampliación máxima de otros cinco más. En principio, debo decir que el tiempo de reserva se redujo con relación a lo que indicaba la ley federal anterior, lo cual ya es un avance. Sin embargo, sigue siendo motivo de debate: algunos lo ven como excesivo y otros (particularmente, los sujetos obligados) como insuficiente. El plazo adecuado de reserva es relativo y obedece a la naturaleza y características de la información. Estoy a favor de reservar la información conforme a lo estipulado en las causales del artículo 113 de la Ley General por el tiempo mínimo indispensable; sin embargo, hay casos en los que la información debe permanecer reservada por más tiempo del que permite la ley, aun con su ampliación, debido a que el bien jurídico se pone en riesgo al hacerla pública; en este supuesto están los planos estructurales de un centro de readaptación social o de instalaciones estratégicas de dependencias de seguridad, la residencia presidencial "Los Pinos", entre otros. Entonces, el periodo de reserva debe ser proporcional al tipo de información solicitada.

## 4.4. Cumplimiento de las resoluciones del INAI

En el tema de las resoluciones del INAI, históricamente los indicadores de cumplimiento han sido elevados. A diferencia de los años anteriores a la reforma 2014, el IFAI no tenía las atribuciones necesarias para hacer valer, por sí mismo, la obligatoriedad de sus ordenamientos. Con la entrada en vigor de la Ley General de transparencia, el ahora INAI tiene la facultad de imponer medidas de apremio para asegurar que sus resoluciones tengan cumplimiento. La Tabla 10 muestra los porcentajes de atención de parte de los sujetos obligados:

Es importante señalar que las instrucciones dictadas, con los años, se han vuelto más exigentes, particularmente, después de la reforma constitucional de 2014. Esto significa que, para los sujetos obligados, es más complejo cumplir una resolución de ahora que una de los años anteriores a la reforma, debido a que la obligatoriedad a la apertura de información es mayor, proporcional a la evolución de los criterios basados en las nuevas disposiciones.

## 4.5. Publicación y verificación de las obligaciones de transparencia

El Título Quinto de la Ley General de transparencia determina un extenso catálogo de información a publicar por los sujetos obligados, tanto en los portales de internet institucionales como en la Plataforma Nacional de Transparencia. La información requerida por esta sección de la Ley General fue reproducida y, en algunas entidades federativas, ampliada por las legislaturas locales en sus leyes de transparencia; en el caso de la federación, el Congreso imprimió en la ley federal alrededor de 241 obligaciones adicionales que se dividen

**Tabla 8.** Sentido de las resoluciones del Pleno del INAI a respuestas negativas de los Sujetos Obligados del Orden Federal recurridas por el solicitante, periodo del 1 de enero de 2014 al 31 de mayo de 2018

| Sentido de la resolución | Recurso de Acceso a la Información | | Recurso de Protección de Datos | |
|---|---|---|---|---|
| | Número de recursos | Porcentaje | Número de recursos | Porcentaje |
| Confirma | 245 | 7.9 | 7 | 5.3 |
| Modifica | 1,545 | 50.1 | 34 | 25.8 |
| Revoca | 652 | 21.2 | 41 | 31.1 |
| Ordena | 0 | 0.0 | 3 | 2.3 |
| Sobresee | 293 | 9.5 | 17 | 12.9 |
| Resueltos de forma | 347 | 11.3 | 30 | 22.7 |
| TOTAL | 3,082 | 100.0 | 132 | 100.0 |

Fuente: INAI

**Tabla 9.** Sentido de las resoluciones del Pleno del INAI a las respuestas negativas recurridas de los Sujetos Obligados del Orden Federal por Sector, periodo 1 de enero de 2014 al 31 de mayo de 2018

| N° | Sujetos obligados de acuerdo al Padrón | Recurso de Protección de Datos | | | | | | Recurso de Acceso | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Confirma | Modifica | Revoca | Ordena | Sobresee | Resueltos de forma | Confirma | Modifica | Revoca | Sobresee | Resueltos de forma |
| 1 | Administración Pública Centralizada | 4 | 10 | 14 | | 1 | 15 | 172 | 781 | 380 | 150 | 208 |
| 2 | Administración Pública Paraestatal del Poder Ejecutivo Federal | 1 | 15 | 17 | 3 | 5 | 10 | 37 | 321 | 157 | 51 | 88 |
| 3 | Empresas productivas del Estado | 2 | 9 | 10 | | 9 | 5 | 4 | 53 | 54 | 28 | 12 |
| 4 | Empresas productivas subsidiarias de Petróleos Mexicanos | | | | | | | 3 | 19 | 24 | 7 | 18 |
| 5 | Fideicomisos y fondos públicos | | | | | | | | 14 | 10 | 3 | 1 |
| 6 | Instituciones de Educación Superior Autónomas | | | | | | | 7 | 4 | 7 | 3 | 6 |
| 7 | Organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones | | | | | | | | 3 | 1 | | |
| 8 | Organismos Autónomos | | | | | 2 | | 13 | 15 | 9 | 6 | 9 |
| 9 | Partidos Políticos | | | | | | | | 2 | | | |
| 10 | Poder Judicial de la Federación | | | | | | | 7 | 320 | | 43 | 3 |
| 11 | Poder Legislativo Federal | | | | | | | 1 | 11 | 1 | | |
| 12 | Sindicatos | | | | | | | 1 | 1 | 4 | | |
| 13 | Tribunales Administrativos | | | | | | | | 1 | 5 | 2 | 2 |
| TOTAL | | 7 | 34 | 41 | 3 | 17 | 30 | 245 | 1,545 | 652 | 293 | 347 |

Fuente: INAI

**Tabla 10. Cumplimiento de recursos de revisión 2003-2017, Orden Federal**

| Año | Número de resoluciones con instrucción | Total de resoluciones cumplidas | Porcentaje de cumplimiento |
|---|---|---|---|
| 2003 | 166 | 166 | 100 |
| 2004 | 446 | 443 | 99.3 |
| 2005 | 1,125 | 1,122 | 99.7 |
| 2006 | 1,310 | 1,304 | 99.5 |
| 2007 | 1,782 | 1,776 | 99.7 |
| 2008 | 2,003 | 1,987 | 99.2 |
| 2009 | 2,070 | 2,050 | 99.0 |
| 2010 | 2,018 | 2,000 | 99.1 |
| 2011 | 1,684 | 1,657 | 98.4 |
| 2012 | 1,857 | 1,849 | 99.6 |
| 2013 | 2,498 | 2,480 | 99.3 |
| 2014 | 2,708 | 2,677 | 98.8 |
| 2015 | 3,370 | 3,336 | 99.0 |
| 2016 | 3,421 | 3,370 | 98.5 |
| 2017 | 3,651 | 3,628 | 99.3 |
| TOTAL | 30,109 | 29,845 | 99.1 |

Fuente: INAI

para su aplicación entre diversas dependencias, de acuerdo con el sector que les corresponde. Independientemente de sumar o no más obligaciones, las contenidas en la Ley General son el mínimo que deberán observar todos los sujetos obligados del país. En total son 48 obligaciones comunes, que aplican para todos, y 122 específicas, que se reparten entre los sujetos obligados, de conformidad con la naturaleza de sus funciones.

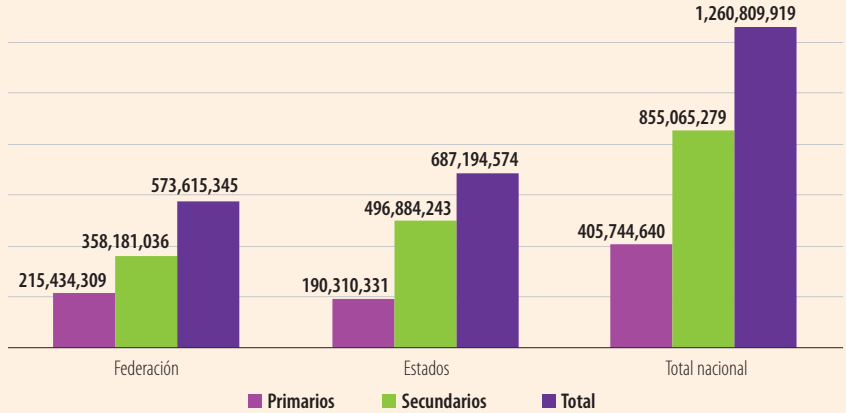
El propósito de publicar una base mínima de información es homogeneizar el paquete de obligaciones de transparencia, a fin de poder buscar, comparar, graficar, realizar operaciones, descargar la información contenida en una misma base de datos. Para tal efecto, se diseñaron los Lineamientos Técnicos Generales referidos en el punto 3.2 de este mismo ensayo, que establecen los formatos estandarizados para la carga homogénea de los registros.

El Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) de la PNT permite realizar la captura de información a través de archivos Excel o directamente en un formulario que aparece en la interfaz de este módulo. También se puede realizar la carga de registros a través de los Servicios Web, disponibles para quien desee utilizarlos. Debo decir que, en principio, la carga de información se dificultó por algunas incidencias presentadas en la aplicación, las cuales se corrigieron a medida que se presentaron; subrayo que, en todo momento, se consideró la optimización gradual de las funcionalidades de este sistema, a fin de facilitar la carga de registros a los sujetos obligados, lo cual ya se logró.

A la fecha de elaboración de este trabajo, el número de registros capturados en la PNT se muestra en la Gráfica 4.

Como puede observarse, el total de registros en la base de datos del SIPOT es de 1,260 millones, sumados los primarios (405.7 millones) y secundarios (855.1 millones). Cada registro tiene, en promedio, alrededor de 10 datos, por lo tanto, podemos hablar de que existen más de 10 mil millones de datos en la PNT. Un registro primario es el contenido en la tabla principal del formato y los secundarios corresponden a información

**Gráfica 4.** Registros capturados en el SIPOT (datos al 17 de junio de 2018)




Fuente: INAI-Sistema Nacional de Transparencia.

adicional relacionada con ese registro primario: la proporción, entonces, es de *1 a n*, es decir, un registro principal puede estar relacionado con *n* registros secundarios. Por ejemplo, en el caso de las adquisiciones (fracción XXVIII del artículo 70 de la Ley General), un proceso para la adquisición de bienes, servicios u obra contiene la información primaria de los datos que identifican el procedimiento, es decir, periodo que se informa; tipo de procedimiento; vínculo a la convocatoria; descripción de lo que se va a concursar; hipervínculos al fallo y dictamen; nombre de la persona física o moral ganadora; número, monto y objeto del contrato; fecha de firma y de conclusión del contrato; mecanismos de vigilancia y supervisión; avances en el cumplimiento; acta de entrega recepción; finiquito, entre muchos otros datos; en cambio, los registros secundarios contienen información sobre uno o varios posibles contratantes; una o varias personas que presentaron propuestas; uno o varios asistentes a la junta de aclaraciones; los nombres de los funcionarios que asistieron a esa junta; la o las partidas que se afectan; el o los convenios modificatorios; en resumen, se trata de información que puede ser determinada en uno o en varios registros que estarán ligados al registro principal. Esta captura se realiza de esta forma porque no es posible determinar el número de registros secundarios que pueden generarse en cada concurso, pues dependerá de cuántas personas participan en él. Cabe mencionar que no todos los formatos cuentan con tablas secundarias.

Por otro lado, los organismos garantes tienen el deber de verificar que los sujetos obligados cumplan con la captura completa de las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley General y/o en la ley local. Esta atribución y obligación instruida en la ley fue cumplida en el año de 2017 con una verificación-diagnóstica, acordada por el Sistema Nacional de Transparencia. Esta verificación, sin efectos vinculantes, tuvo el propósito de dar oportunidad a los sujetos obligados de preparar y cargar la información solicitada por los Lineamientos Técnicos Generales, de conformidad con lo dictado en cada criterio (campo) contenido en los formatos. La tabla 11 presenta los resultados obtenidos en la verificación a los sujetos obligados de la federación.

El Poder Legislativo obtuvo la calificación más alta: 94.39%, seguido del Poder Judicial, con 88.47%. Estos poderes se componen solo de tres instituciones; los demás grupos comprenden un número importante de sujetos obligados. El promedio general de cumplimiento fue de 62.74%, aunque debo decir que no se incluyó a los sujetos que tuvieron cero registros cargados, para no afectar el indicador y conocer el grado de cumplimiento promedio de quienes sí se ocuparon por cumplir con sus obligaciones de transparencia.

**Tabla 11.** Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia por tipo de Sujeto Obligado del Orden Federal, verificación-diagnóstica 2017

| Sector | Número de Sujetos Obligados | IGCPT |
|---|---|---|
| Ejecutivo Federal | 291 | 58.68% |
| Fideicomisos y fondos públicos | 405 | 73.55% |
| Poder Judicial | 3 | 88.47% |
| Poder Legislativo | 3 | 94.39% |
| Órganos Constitucionales Autónomos | 13 | 74.37% |
| Partidos Políticos | 9 | 62.24% |
| Sindicatos | 138 | 35.76% |
| Total general | 862 | Promedio: 62.74% |

Fuente: INAI

Los estados que hicieron llegar los resultados de sus verificaciones fueron: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca y Zacatecas. Cada uno de ellos, según lo dictado por la Ley General, generó sus propios lineamientos o acuerdos para la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Los resultados se exponen en la Tabla 12.

En cualquiera de los casos que podamos revisar, los índices de cumplimiento son bajos. Solo en Zacatecas observamos un 81%; sin embargo, en Durango hablamos de un 65.2%, en la federación de un 62.7%, en Baja California Sur de un 61.1% (solo verificaron portales de internet), y en el resto de los estados los índices estuvieron por debajo del 60%. Una vez detectadas las áreas de oportunidad, se remitieron recomendaciones a todos los sujetos obligados que tuvieron carencias para que, en un plazo determinado, complementaran o actualizaran la información, observando el tiempo de conservación que establecen los Lineamientos Técnicos Generales.

Después del mes de mayo de 2018, los organismos garantes realizarán la primera verificación vinculante para medir el cumplimiento actual de la publicación de las obligaciones de transparencia, cuyos resultados deberán hacerse del conocimiento de la sociedad. En caso de no cumplir con el cien por ciento de la publicación de todas sus obligaciones, los sujetos obligados tendrán un plazo de 20 días hábiles para alcanzar ese porcentaje, de lo contrario, los organismos garantes podrán aplicar medidas de apremio para hacer valer sus recomendaciones.

En esta tarea de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, la sociedad puede participar activamente. La ley establece un mecanismo de denuncia ciudadana, con el que cualquier persona, desde donde se encuentre, podrá interponer una denuncia cuando considere que el sujeto obligado no está publicando la información completa y actualizada. Bastará solo un correo electrónico del denunciante para ser notificado del proceso y resultado de su queja. La interfaz de consulta del SIPOT cuenta con un botón de denuncia que, al oprimirlo, despliega el formulario donde el denunciante podrá hacer llegar al organismo garante la información sobre el incumplimiento para que éste inicie el procedimiento de atención y desahogo de la queja. En caso de que ésta sea procedente, el sujeto obligado tendrá un plazo de 15 días hábiles para cumplir con la resolución del organismo garante.

Al 18 de junio de 2018, el INAI ha recibido 136 denuncias de los particulares, de las cuales se han admitido 58, por ser fundadas o parcialmente fundadas y procedentes; se han desechado 54, por no tener fundamento o ser improcedentes; y las restantes 24 se encontraban todavía en trámite.

## Tabla 12. Resultados de la evaluación-diagnóstica 2017, entidades federativas

| Entidad federativa | Aguascalientes 1/ | | Baja California | | Baja California Sur | | Coahuila | | Durango 2/ | | Guanajuato 3/ | | Jalisco 4/ | | Oaxaca 5/ | | Zacatecas | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | No. de SO | Prom (%) | No. de SO | Prom (%) | No. de SO | Prom (%) | No. de SO | Prom (%) | No. de SO | Prom (%) | No. de SO | Prom (%) | No. de SO | Prom (%) | No. de SO | Prom (%) | No. de SO | Prom (%) |
| Poder Legislativo | 1 | 60,0 | 2 | 65,3 | 1 | 19,0 | 2 | 2,2 | 2 | 94,0 | | | | | 1 | 36,8 | 2 | 97,0 |
| Poder Judicial | 1 | 17,2 | 1 | 41,9 | 1 | 70,8 | 1 | 0,6 | 2 | 86,0 | | | | | 1 | 3,9 | 2 | 96,0 |
| Órganos Autónomos | 4 | 61,8 | 5 | 59,9 | 6 | 83,3 | 5 | 2,3 | 6 | 70,0 | 1 | 87,2 | 3 | 72,3 | 7 | 34,0 | 5 | 96,0 |
| Poder Ejecutivo (APC) | 17 | 62,6 | 7 | 24,5 | 11 | 66,3 | 53 | 29,1 | 51 | 81,3 | 63 | 92,1 | 4 | 85,4 | 35 | 42,3 | 50 | 88,0 |
| Fideicomisos y fondos públicos sin estructura | 14 | 43,0 | 2 | 42,9 | 4 | 66,2 | | | | | | | 25 | 0,0 | 3 | 53,6 | 2 | 92,0 |
| Autoridades Laborales | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Partidos Politicos | 13 | 10,4 | 10 | 1,2 | 4 | 31,6 | 7 | 1,3 | 10 | 48,0 | 1 | 0,0 | 3 | 0,0 | 3 | 39,1 | 9 | 80,0 |
| Poder Ejecutivo (Otros) | 2 | 57,4 | | | | | | | | | | | 10 | 62,5 | 1 | 53,6 | | |
| Instituciones de Educación Superior | 1 | 32,6 | 1 | 77,9 | | | 14 | 51,6 | | | | | | | | | | |
| Sindicatos | 4 | 43,8 | 1 | 69,3 | 3 | 0,0 | 2 | 0,1 | 4 | 17,0 | | | 8 | 0,0 | | | 13 | 44,0 |
| Municipios | 11 | 47,8 | 5 | 37,3 | 7 | 49,8 | 39 | 2,3 | 43 | 60,0 | 3 | 57,1 | 35 | 21,9 | 5 | 30,3 | 58 | 55,0 |
| Entidades estatales | 34 | 60,7 | 1 | 42,4 | | | 11 | 40,3 | | | | | 73 | 0,0 | | | | |
| Total General | 102 | 42,1 | 35 | 46,3 | 37 | 61,1 | 134 | 21,1 | 130 | 65,2 | 68 | 58,4 | 161 | 26,9 | 56 | 36,3 | 141 | 81,0 |

1/ Otros considera: Se considera al Órgano Superior de Fiscalización y a la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CCAPAMA)
2/ En Durango la agrupación de municipios incluye los organismos descentralizados. 12 sujetos obligados quedaron en proceso de revisión.
3/ En Guanajuato se realizó únicamente una evaluación con una muestra estadística
4/ En Jalisco en Otros de Poder Ejecutivo se consideran a 10 organismos públicos descentralizados. En Entidades estatales incluyen 2 organismos públicos intermunicipales que se suman a 71 organismos públicos descentralizados municipales.
5/ En Oaxaca se realizó únicamente una evaluación con una muestra estadística. 1 persona moral evaluada se registro en Otros de Poder Ejecutivo
Fuente: Información de los organismos garantes.

## 4.6. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad

Los legisladores dotaron de las atribuciones necesarias y suficientes al organismo garante de transparencia nacional para que esté en condiciones de cumplir con la tarea de garantizar los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, sobre todo, cuando se invada la esfera de su competencia; entre sus facultades está la de interponer controversias constitucionales, según lo indica el artículo 105 constitucional, fracción I, inciso l), y acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo con el mismo artículo, fracción II, inciso h).

### 4.6.1. Controversias constitucionales

Hasta ahora (junio de 2018), el INAI ha ejercido esta atribución en una ocasión en contra de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), en la que se reclama la invalidez de los artículos 31, 35, 39, 48 y 54 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la COFECE publicado en el DOF el 10 de mayo de 2017. Estos artículos son contrarios a los preceptos constitucionales establecidos en los artículos 6°, 16 y 73, fracción XXIX-S, al prever nuevos supuestos e hipótesis normativas que restringen el derecho de acceso a la información y lo modulan como derecho humano, cuando esto es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Por su parte, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) interpuso una controversia constitucional en contra de la resolución emitida por el Pleno del INAI en el recurso de revisión RRA 4977/17, del 1 de noviembre de 2017. El IFETEL reclama que la resolución afecta su función regulatoria, prevista en el artículo 28 constitucional, pues se le ordena analizar la información y los datos contenidos dentro de la grabación de una entrevista llevada a cabo conforme a las modalidades de la regla de contacto prevista en los artículos 28 constitucional y 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a efectos de que se clasifique la información contenida, formulando la correspondiente prueba de daño. Asimismo, argumentan que el INAI inobservó lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pues pretende modificar las modalidades conforme a las cuales puede tenerse contacto con los agentes económicos regulados, lo que solo puede hacer el Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto por el artículo 28 constitucional.

Estas son las dos controversias constitucionales que están en proceso: una interpuesta por el INAI y la otra en contra de una de sus resoluciones.

### 4.6.2.Acciones de inconstitucionalidad

En ejercicio de esta atribución, hasta junio de 2018, el INAI ha interpuesto 37 acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de transparencia y protección de datos personales, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos y la Ley de Seguridad Interior. En la Tabla 13 podemos observar el número de acciones de inconstitucionalidad interpuestas por tema:

En el caso de las leyes de transparencia y acceso a la información, el INAI presentó acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes de: Aguascalientes (el ITEA presentó acción, aunque se desechó por extemporánea), Ciudad de México, Hidalgo, Morelos (la PGR también presentó acción), Oaxaca, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala (el ITAI también presentó acción) y Veracruz en la publicación original (CNDH y el IVAI también presentaron acciones) y en contra de una reforma. Se trata de 10 acciones en contra de nueve leyes estatales.

Respecto a las leyes de protección de datos personales, el organismo garante nacional presentó acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes de: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima,

**Tabla 13. Acciones de inconstitucionalidad interpuestas por el INAI**

| N° | Acción de inconstitucionalidad | Núm. de acciones |
|---|---|---|
| 1 | En contra de leyes de transparencia y acceso a la información pública estatales | 10 |
| 2 | En contra de leyes de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados estatales | 24 |
| 3 | Código Nacional de Procedimientos Penales | 1 |
| 4 | Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos | 1 |
| 5 | Ley de Seguridad Interior | 1 |
| | TOTAL | 37 |

Fuente: INAI

Chiapas, Chihuahua, Guanajuato en dos ocasiones (la segunda es en contra de una reforma), Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala (el ITAI también presentó acción), Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. En total: 24 acciones de inconstitucionalidad en contra de 23 leyes locales.

Siendo críticos, debo subrayar que en las acciones de inconstitucionalidad contra algunas leyes de transparencia y acceso a la información pública faltó incorporar con más detalle el tema de las obligaciones de transparencia, porque algunas no consideran las 170 obligaciones de la Ley General. Las obligaciones del Título Quinto de esta normativa es el contenido mínimo de información que las leyes locales deben incluir, según lo dictan los artículos 60 y 70 de la misma Ley General; aunque, desde la perspectiva local, se tenga el concepto de solo reproducir las obligaciones que aplican a las instituciones públicas del estado.

Por el momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto 10 acciones de inconstitucionalidad.

## 4.7. Recursos de revisión en contra de las resoluciones del INAI

El artículo 6° constitucional, fracción VIII, séptimo párrafo, faculta al Consejero Jurídico del Gobierno para interponer recursos de revisión ante la SCJN solo en el caso de que dichas resoluciones pudieran poner en peligro la seguridad nacional.

¿Qué tanto se ha ejercido esta prerrogativa para el gobierno federal por parte del Consejero Jurídico? En realidad, solo cuatro veces. La tabla 14 sintetiza los pormenores de los recursos de revisión interpuestos por motivos de seguridad nacional:

La SCJN ha notificado sus resoluciones en tres de los cuatro recursos de revisión, con el resultado: dos resoluciones del INAI fueron revocadas y una confirmada. Todavía está pendiente la notificación de la resolución sobre uno de los recursos.

## 4.8. Autonomía e independencia del INAI

Una cualidad deseada para las instituciones garantes de la transparencia es la de operar de forma independiente de los sujetos obligados que debe vigilar. Desde los primeros años de la expedición de leyes de transparencia en el país se buscó dotar de autonomía a estos organismos a fin de que estuvieran en posibilidad de dictar sus resoluciones de manera imparcial, procurando siempre priorizar el derecho de las personas a la información. La reforma de 2014 logró que el IFAI y todos los demás organismos de transparencia contaran con autonomía constitucional. La consigna ahora es que esa autonomía se ejerza y tenga los efectos deseados.

**Tabla 14. Recursos de revisión en materia de Seguridad Nacional promovidos por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.**

| N° Recurso | Resolución impugnada | Instancia aludida | Tema impugnado | Sentido de la resolución |
|---|---|---|---|---|
| 1/2015 | 15 de julio de 2015 dictada en el recurso de revisión RDA 0740/15, derivado de la solicitud de información 0210000185114. | Estado Mayor Presidencial-Oficina de la Presidencia de la República. | Los itinerarios y planes de vuelo de toda la flota aérea a disposición de la Presidencia de la República durante el periodo de julio, agosto, septiembre y octubre de 2014. Número y nombres de la tripulación y pasajeros | 3 de abril de 2017, la SCJN ordenó Revocar la resolución impugnada reservando la información por razones de seguridad nacional. |
| 1/2016 | 25 de mayo de 2016 dictada en el recurso de revisión RDA 2149/16, derivado de la solicitud de información 0410000007816. | Centro de Investigación y Seguridad Nacional | Número de dispositivos o personas que fueron intervenidos en sus comunicaciones privadas por parte del CISEN en 2014.<br>En cuántas ocasiones se ha llevado a acabo la intervención de comunicaciones privadas sin autorización judicial en 2014 y bajo qué fundamento. | 5 de diciembre de 2016, la SCJN determinó procedente pero infundado el recurso de revisión en materia de seguridad nacional y Confirmó el sentido de la resolución de fecha 25 de mayo de 2016 dictada en el recurso de revisión RDA 2149/16 |
| 1/2017 | 18 de enero de 2017 dictada en el recurso de revisión RRA 4114/16, derivado de la solicitud de información 0210000129216. | Estado Mayor Presidencial-Oficina de la Presidencia de la República. | Bitácoras de vuelo de cada uno de los viajes realizados durante 2015 y 2016, por los 9 aviones y 8 helicópteros que forman parte de la flota aérea asignada a la Presidencia de la República (fecha, número, nombre de los pasajeros y destino). | No se ha notificado a este Instituto la determinación de la SCJN. |
| 2/2017 | 1 de marzo de 2017 dictada en el recurso de revisión RRA 4171/16, derivado de la solicitud de información 0210000143316. | Estado Mayor Presidencial-Oficina de la Presidencia de la República. | Copia de las bitácoras de los vuelos de los aviones de la flota aérea presidencial, de 1 de enero de 2011, las ciudades de origen y de destino en México y en el Extranjero, y la lista de pasajeros de cada vuelo. | 30 de octubre de 2017, la SCJN ordenó Revocar la resolución impugnada reservando la información por razones de seguridad nacional, dejando intocado todo aquello que no fue materia de revisión por esa sentencia. |

Fuente: INAI

La pregunta concreta es si el INAI ha logrado el propósito de operar de manera autónoma e independiente. Mi respuesta concreta es: sí. Debo señalar, sin embargo, que esta manera de conducirse ha encontrado resistencia en algunas autoridades que cuestionan la competencia y las facultades del INAI, toda vez que el organismo se ha convertido en un ente revisor transversal de los Poderes de la Unión, órganos autónomos, sindicatos y partidos políticos, instituciones que tradicionalmente se sentían intocables y omnipotentes en el ámbito de su competencia, motivo por lo cual, en un principio, varios de estos sujetos obligados consideraban que se afectaba su propia autonomía.

Aunado a lo anterior, algunos de estos sujetos obligados han pretendido presionar indirectamente al INAI con sus propias interpretaciones de la norma, aludiendo un desconocimiento de este Instituto sobre materias específicas. Por fortuna, esto ocurre cada vez menos, en virtud del acompañamiento que el INAI ha brindado a este tipo de instituciones, desde la entrada en vigor de la reforma constitucional y de las leyes reglamentarias. La misión del INAI es vigilar el cumplimiento cabal de las obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales; por tanto, la labor de acercamiento con todos ellos tuvo la intención de reiterar que no se tiene otro interés más que los sujetos obligados observen todas las disposiciones legales; esta comunicación constante ha servido para fortalecer la autonomía e independencia del INAI.

Como comentario adicional, es de todos conocido que, en algunos casos específicos, ciertos sectores de la sociedad consideraron evidente la presión política para el organismo, pero paulatinamente esta percepción ha disminuido con el ejercicio de las facultades otorgadas por nuestra ley fundamental; además, el mismo seguimiento de la sociedad organizada ha servido como contrapeso para aminorar cualquier presión que pudiera darse por parte de alguna autoridad.

Asimismo, existen funcionarios al exterior del INAI que continúan creyendo en prácticas de cooptación, en el sentido de que algunas instituciones públicas se desempeñan atendiendo a intereses políticos. En el INAI, reitero, estas prácticas tienen la tendencia a desaparecer en la medida en que se está cumpliendo con las facultades y competencias, al tiempo que se demuestra la independencia de las resoluciones, criterios y políticas adoptadas. En esta causa, la sociedad civil debe seguir apoyando con la evaluación del desempeño del organismo, para explicar y justificar su trabajo y resoluciones.

Ahora bien, al tratarse de un cuerpo colegiado, hay diferentes posiciones respecto a la interpretación de las normas a la hora de resolver. Las posturas de los comisionados se derivan de esas interpretaciones y cada uno es responsable de lo que decide; por tanto, las resoluciones son resultado de apreciaciones propias, más que de presiones políticas.

## 5. Retos

Los retos y desafíos que ha enfrentado y seguirá enfrentando la implementación de las disposiciones constitucionales y sus leyes reglamentarias son producto de la inercia que hemos venido arrastrando con las malas prácticas de gobierno gestadas durante varias décadas, como consecuencia de la centralización del poder en los Ejecutivos federal y estatales. Carecemos de una cultura plena de transparencia y de rendición de cuentas al interior de las instituciones públicas y entre la sociedad, así que es una utopía pensar que toda la normatividad generada en la materia sea asimilada y observada, de buenas a primeras, por los servidores públicos y que, al conocerla, los ciudadanos hagan sentir su presencia exigiendo su cumplimiento.

Los funcionarios tenían, y en muchos lugares hasta la fecha tienen, la costumbre de apropiarse de la información producida durante su gestión; cuando concluye su gobierno, cargan con todos los documentos para no dejar huella de su administración. Esto ocurre con frecuencia en los municipios, pero también en las dependencias de los ejecutivos estatales. Así, a la opacidad acostumbrada, se suma el hecho de desaparecer la información a publicar.

Los cambios normativos y estructurales no han sido del agrado de algunos servidores públicos. Esta resistencia natural al cambio hace que las actividades derivadas del cumplimiento de obligaciones de transparencia y atención a solicitudes se vean como una carga adicional a las tareas que normalmente realizan los

funcionarios, incrementando sus quehaceres y responsabilidades. La misma transparencia, en ocasiones, causa malestar a los titulares de las áreas, porque su trabajo queda expuesto al escrutinio ciudadano.

El reto mayor, desde mi perspectiva, es consolidar esa cultura de transparencia y rendición de cuentas en la clase política y en la sociedad. La norma ayuda, pero no es suficiente. Al esfuerzo de las instituciones de transparencia tendrá que sumarse la voluntad política para que esa cultura termine por arraigarse.

Algunas acciones para construir una cultura de transparencia son:

- *Aplicación de la ley sin distinción*. Será vital que los organismos garantes implementen los argumentos legales a su alcance para hacer valer las disposiciones normativas y sus resoluciones. Esto significa ejercer efectivamente su autonomía para aplicar los correctivos necesarios a las infracciones de la ley, sin importar de quién se trate. Aunque no es lo deseable, las acciones coercitivas apoyarán la observancia de la norma y coadyuvarán a crear un entorno favorable para la atención de las disposiciones legales.
- *Capacitación continua de todos los servidores públicos*. Es indispensable que los sujetos obligados se ocupen de capacitar a todos sus integrantes en los contenidos básicos de las leyes en la materia, para que sean conscientes de la importancia y necesidad de la transparencia y la rendición de cuentas al interior de la institución. Los organismos garantes deben apoyar en esta labor, elaborando los materiales y programas, así como las plataformas electrónicas para implementar la capacitación en línea.
- *Difusión y promoción de los derechos entre la población*. Otra labor necesaria para este propósito es realizar la difusión y promoción masiva de los derechos tutelados, resaltando su utilidad y los beneficios tangibles que pueden obtenerse a través de su ejercicio, a efectos de generar un mayor interés de la ciudadanía.

## 6. Omisiones y pendientes

La Ley General de transparencia de México está catalogada como la norma más completa y de mayor calidad en el mundo, según el *Global Right to Information Index* (Índice Global del Derecho a la Información)[6]. Esto no quiere decir que no tenga omisiones y áreas de oportunidad, pero básicamente son de forma y solo unas cuantas de fondo. Por espacio en este ensayo, voy a referirme solo a dos que considero requieren la adecuación del texto normativo, para que los alcances de la reforma de 2014 tengan mayor efectividad en todos sus propósitos; éstos son:

- *Procedencia del recurso de inconformidad*. Es muy importante imprimir una redacción más clara al artículo 160, debido a que la actual ha generado interpretaciones contradictorias sobre la procedencia del recurso de inconformidad que se presenta ante el INAI en contra de las resoluciones de los organismos garantes locales:
    1. La primera postura es que solo procede la inconformidad cuando se confirme o modifique la clasificación de la información o se confirme la inexistencia o negativa de la información; esta última causa (negativa de información) se interpreta únicamente como la falta de resolución por parte del organismo garante estatal, de acuerdo con lo mencionado en el último párrafo del citado artículo.
    2. La segunda postura, que comparto, es que, además de las anteriores, la negativa de información también se refiere a las causales señaladas en el artículo 143 de la Ley General, por las cuales procede un recurso de revisión.

6 Centre of Law and Democracy y Access INFO, *Global Right to Information Rating*, consultado en: http://www.rti-rating.org/country-data/

Es decir, la primera interpretación nada más concede el recurso de inconformidad si se confirma o modifica: 1) la clasificación de la información o 2) la inexistencia de la información, así como 3) por la falta de la resolución; pero deja fuera las otras once causales del citado artículo 143, por ejemplo: la confirmación o modificación de 1) la declaración de incompetencia por el sujeto obligado, 2) la entrega de información incompleta, 3) la entrega de información que no corresponde con lo solicitado, 4) la falta de respuesta dentro de los plazos preestablecidos, 5) la entrega en una modalidad o formato distinto al solicitado, 6) la entrega en un formato incomprensible, 7) los costos o tiempos de entrega de la información, 8) la falta de trámite a una solicitud, 9) la negativa de la consulta directa, 10) la falta de fundamentación y/o motivación en la respuesta, 11) la orientación a un trámite específico.

Considero que esta facultad del INAI fue concebida por el legislador para servir como una verdadera segunda instancia para el ciudadano que no esté conforme con la resolución del organismo garante local por cualquiera de las causales que motivó la presentación de su recurso de revisión.

- *Reorientación de solicitudes en caso de no competencia*. Una de las causas que desincentiva el ejercicio del derecho de acceso a la información es la declaración de incompetencia del sujeto obligado para responder la solicitud. La ciudadanía, muchas veces, no conoce a qué institución dirigir su requerimiento de información y la termina ingresando en un sujeto obligado que, se imagina, puede contestarle. A mi juicio, faltó incluir en la Ley General el deber del sujeto obligado, que declara su incompetencia, de reorientar la solicitud hacia el sujeto obligado que sea competente para atender la petición, en un plazo corto para no demorar el trámite de la respuesta; esto evitaría que el solicitante volviera a realizar el requerimiento de información, lo que normalmente ya no ocurre.
  Lo anterior implica que las unidades de transparencia deban conocer las facultades y responsabilidades de los demás sujetos obligados, lo que representa una mayor especialización del personal adscrito a estas áreas.

Dentro de los pendientes que todavía debemos llevar a cabo para cumplir con los señalamientos de la Ley General de transparencia, están los siguientes:

- Implementar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, que fue diseñado, elaborado y aprobado por el Sistema Nacional de Transparencia con la colaboración de la UNAM. Este programa tiene un alto grado de coordinación y colaboración interinstitucional y será un gran reto su puesta en operación.
- Impulsar acciones de transparencia proactiva para que los sujetos obligados se adelanten a las peticiones de la sociedad; por ejemplo, con el desarrollo de portales focalizados en temas específicos de interés público, como los portales de Comisiones Abiertas, Contrataciones Abiertas y Publicidad Oficial, implementados por el INAI.
- Insistir a las autoridades educativas para que incluyan contenidos de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y rendición de cuentas en los planes de estudio de la educación básica y media, de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la Ley General, a efectos de inculcar en los estudiantes, desde temprana edad, el conocimiento y uso de sus derechos, y despertar en ellos el hábito de exigir la rendición de cuentas a sus autoridades. Ya hay antecedentes y propuestas de textos por parte de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), antecesora del Sistema Nacional de Transparencia, para los grados de preescolar, primaria y telesecundaria.

## 7. Conclusiones

La implementación normativa de la reforma constitucional de transparencia y acceso a la información comenzó desde el mismo día en que ésta fue publicada; en ese momento (si no es que antes) empezaron a gestarse propuestas para integrar los contenidos de la ley general que reglamenta los alcances de la reforma y de la ley de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Destaco el acompañamiento de la sociedad civil, porque fue decisivo, primero, para no restar al texto constitucional y, después, para sostener los preceptos que finalmente integraron la Ley General de transparencia, muchos de ellos propuestos por el consenso de la sociedad civil organizada, los organismos garantes de transparencia y legisladores comprometidos con el tema. Hubo intentos de eliminar disposiciones que favorecen la autonomía y facultades revisoras de los organismos garantes, pero éstas fueron bien defendidas por varios actores en el Senado y luego en la Cámara de Diputados. Cabe señalar que también se hicieron algunas concesiones, por ejemplo, la presentación del recurso de revisión por el consejero jurídico del Ejecutivo federal en contra de resoluciones que pudieran vulnerar la seguridad nacional.

Lo logrado normativamente representa un gran avance en la implementación de esta reforma estructural. Debo reiterar, sin embargo, que, a partir de la aprobación de la reforma, las funciones primarias de los organismos garantes se incrementaron, es decir, hay un número mayor de recursos de revisión que resolver, las obligaciones de transparencia se multiplicaron, existen nuevos sujetos obligados que capacitar y brindarles acompañamiento institucional, etcétera; por lo tanto, la normatividad generada por las legislaturas y por el SNT representa un gran compromiso para estos organismos que, en su mayoría, no cuentan con las capacidades institucionales para poder atender la totalidad de mandatos dictados en este marco normativo. Además, surgieron otras responsabilidades como la protección de los datos personales con nuevas exigencias establecidas en la Ley General de reciente publicación.

Ante tal escenario, los organismos garantes están obligados a redoblar esfuerzos para dar cumplimiento a los alcances de esta reforma constitucional, materializados en todo ese entramado de normas. En este cometido es necesario desarrollar estrategias conjuntas (SNT), a fin de compartir logros y buenas prácticas que coadyuven a una mayor eficiencia en su operación.

Finalmente, el objetivo conjunto es constituir una cultura de transparencia y rendición de cuentas que permita vencer la inercia de opacidad, todavía presente en muchos sujetos obligados, y el poco interés de la población para ejercer sus derechos. Respecto a esto último, uno de los grandes pendientes de todas las instituciones públicas es impulsar la participación ciudadana; para ello se deben buscar alternativas e innovar programas de gobierno en los que se involucre a la población en la generación de políticas públicas con un enfoque social, si es que verdaderamente aspiramos a construir gobiernos abiertos.

En la medida en que podamos incentivar la participación de la sociedad para exigir transparencia y rendición de cuentas a la clase política, este país mejorará el nivel de su democracia y se crearán las condiciones favorables para un estado de derecho. Si esto ocurre en el mediano plazo, entonces sí podremos pensar que se habrán cumplido los objetivos de las reformas estructurales en materia de transparencia y anticorrupción.

# Fuentes consultadas

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Métrica de la Transparencia 2014*, resultados consultados en: http://www.metricadetransparencia.cide.edu/

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma del 15 de septiembre de 2017, consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

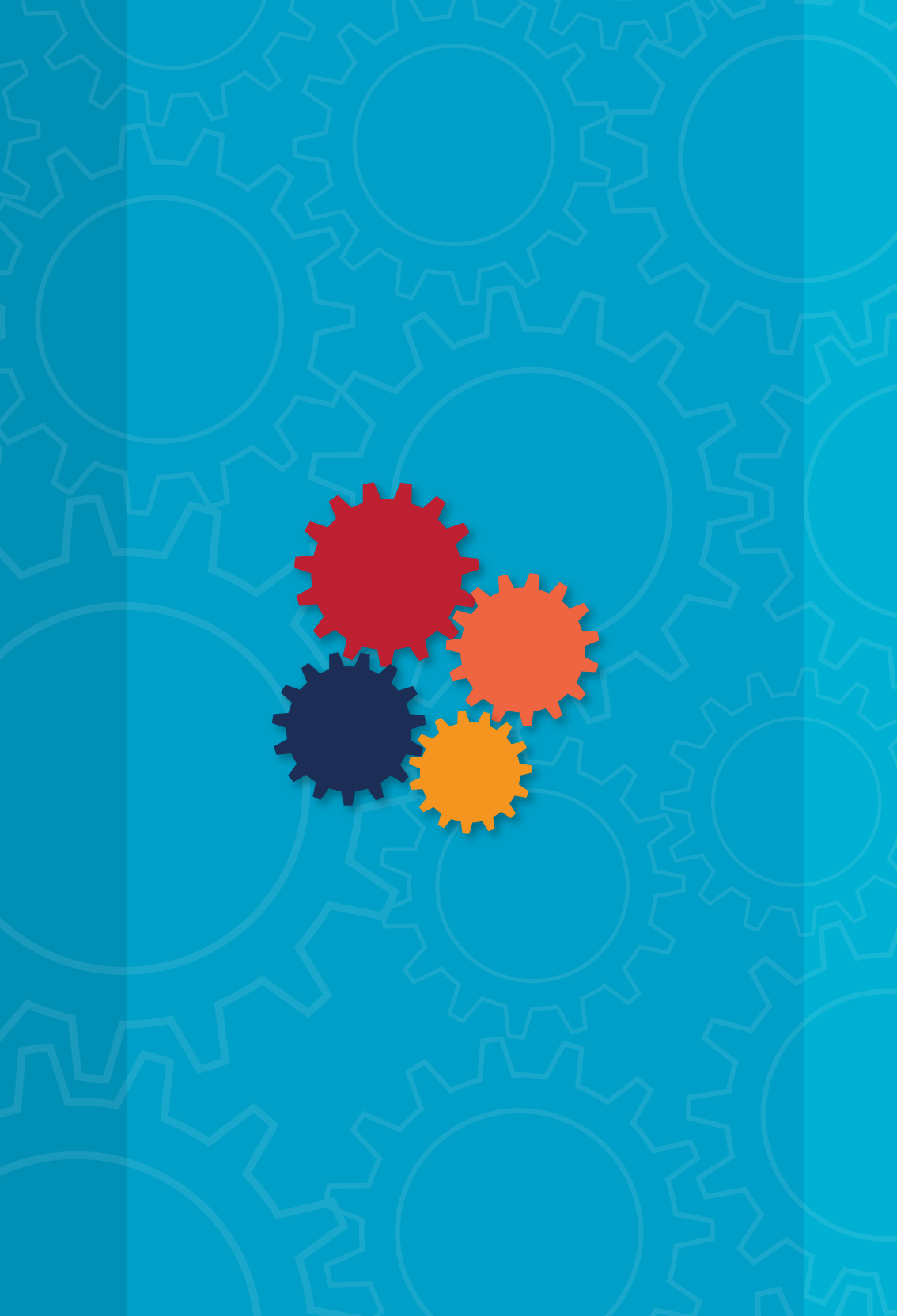
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), publicado en la dirección electrónica: http://fundar.org.mx/indice-del-derecho-de-acceso-la-informacion-en-mexico-idaim/?ID=

Guerra Ford, Oscar M., Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia, México, Red por la Rendición de Cuentas-CIDE, 2013.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Informes Anuales y portal de internet.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf

Leyes estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consultadas en: https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/leyes_de_transparencia



CAPÍTULO IV

# Balance de las Reformas Estructurales: Reforma en materia de Acceso a la Información y Transparencia

Issa Luna Pla

# 1. Introducción

Entre 2012 y 2014 se promovió un acuerdo político dentro del Estado mexicano federal que se materializó en el llamado Pacto por México, del que derivó la aprobación de once reformas estructurales en temas fundamentales por parte de las principales fuerzas del Congreso de la Unión. El propósito del Pacto en conjunto, fue lograr el crecimiento económico a través del combate a los monopolios, fomentar la competencia económica, lograr una mayor oferta de crédito a tasas más bajas, mejorar la calidad de la educación y hacer más competitivo el mercado laboral.[1] Entre las reformas estructurales incluidas dentro de las negociaciones legislativas del Pacto, bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto, se proyectó una reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, que fue concretada en el último año de los trabajos legislativos del Pacto.

El Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución en materia de transparencia establece lo siguiente:

> ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6o.; se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente; se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso l) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[2]

El logro de esta reforma se debe a la conjunción de iniciativas de ley presentadas por diversas fracciones parlamentarias en el Senado de la República, quienes discutieron y negociaron exitosamente una paso fundamental para la institucionalidad del derecho de acceso a la información en México. Los objetivos comunes de los legisladores, expresados en las iniciativas, tuvieron como prioridades, fortalecer la autonomía constitucional del órgano garante del acceso a la información y la transparencia a nivel federal; homologar criterios de transparencia en los tres órdenes de gobierno y ordenar el desarrollo de leyes reglamentarias que reorganicen el diseño organizacional del derecho de acceso a la información, la protección de datos personales y la gestión archivística nacional. Para estos objetivos, se le otorgaron al Congreso de la Unión facultades para emitir leyes generales en las materias, que distribuyeran facultades y obligaciones, considerando al acceso a la información como un tema de concurrencia normativa entre los diversos órdenes de gobierno.

En el presente ensayo me centro fundamentalmente en la reforma al artículo 6º de la Constitución, debido a la transcendencia institucional y normativa que transformó el contenido de este artículo para darle viabilidad a la garantía del derecho de acceso a la información. En un primer momento presento el contexto nacional que explica la necesidad social y gubernamental detrás de la reforma, y las grandes aportaciones que se previó en la reforma que impactaran en el ejercicio cotidiano del derecho de acceder a la información. En este ensayo también ofrezco un balance de la implementación y el análisis de los principales resultados basado en los indicadores y objetivos que las propias reformas plantean en su redacción. Las acciones son retomadas de los informes oficiales de la autoridad en la materia, y contrastadas con diversas fuentes

1 Los objetivos, las reformas y diversas publicaciones explicados en el sitio: *http://reformas.gob.mx/las-reformas*.
2 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

cualitativas actualizadas, que dan cuenta de la implementación de la reforma. Al final del texto presento diversas valoraciones que permiten identificar, a la distancia de los años, los logros y los retos que se avecinan en la materia.

## 2. Contexto, discusión y objetivos detrás de la reforma

El texto y la narrativa del artículo 6º constitucional ha sufrido una transformación radical en el último siglo. Este artículo, dedicado históricamente a la garantía del pueblo mexicano a la libertad de expresión y la manifestación de las ideas y opiniones, mantiene el sello del paso del tiempo hacia una sociedad participativa y empoderada frente a sus gobiernos, y a medios de comunicación inimaginables para los constituyentes de los siglos diecinueve y veinte. La Tabla 1 ilustra el desarrollo jurídico del derecho de acceso a la información como una característica del siglo veintiuno.

Un parteaguas en la evolución narrativa del artículo es la llamada Reforma Política del año 1977, que introdujo los principios de competencia y equidad en la contienda electoral, y la creación de prerrogativas a partidos políticos, incluyendo el acceso a medios de comunicación.[3] En esta ocasión se aprovechó el momento para introducir la oración que enunciaba que el "derecho a la información será garantizada por el Estado". Existen dos antecedentes que explican la introducción de esta idea en la Constitución Mexicana.

El primer antecedente se evidencia en la exposición de motivos de la propia reforma en 1977, que explica que el derecho a la información es un derecho de los partidos políticos a acceder a medios de comunicación.[4] La falta de competencia entre los existentes partidos políticos y el control de los medios de comunicación por parte del poder en el gobierno, hicieron urgente esta reforma para establecer condiciones mínimas de equidad en el acceso a medios.

El segundo antecedente para entender la frase "derecho a la información" es la historia geopolítica en la que México participaba durante la época. Al inicio de los años sesenta, los Estados Miembro de las Naciones Unidas discutieron diversos proyectos de tratados internacionales para darle contenido normativo a la misma frase contenida en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 19 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos. En dichos foros y en los borradores de proyectos de tratados en derecho a la información, es evidente que la palabra "información" usada en el derecho internacional se refería exclusivamente a la información noticiosa, y en ningún momento prosperaron ideas o posturas para ampliar el significado del derecho a aquella información de los gobiernos de los Estados Miembro.[5] México participó activamente en la promoción internacional del derecho a la información (noticiosa) y trajo al derecho doméstico en 1977 la idea de sembrar en la constitución la narrativa.

En la tabla 1 se observa un impasse entre los años 1977 y 2007, que esconde una larga historia de debates nacionales sobre el alcance de la frase "derecho a la información", como noticias y comunicación de ideas y opiniones, y que estuvo marcado por un proceso legislativo clave sucedido en el año 2002. En la coyuntura de la llamada alternancia política, el Congreso de la Unión aprobó la innovadora Ley Federal de Transparencia

3 Luna Pla, Issa. Movimiento social del derecho de acceso a la información en México, México, UNAM, 2009.

4 López Ayllón, Sergio y Luna Pla, Issa. "Comentario al artículo 6º." en Ferrer McGregor Pisot, Eduardo y Guerrero Galván, Luis René. *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*. Tomo VI. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa. 2016. Pags. 474-552.

5 Luna Pla, Issa. Movimiento social del derecho de acceso a la información en México, México, UNAM, 2009. Luna Pla, Issa. "A more complex definition of the right to information", Comparative Media Law Journal, Issue 9, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, January – June 2007, pp. 101-121.

**Tabla 1. Resumen cronológico de las reformas al artículo 6º Constitucional.**

| Año | Reformas al artículo 6º |
|---|---|
| 1977 | Se introdujo la frase "el derecho a la información será garantizado por el Estado", sin considerar su legislación secundaria o cualquier forma de institucionalizarse o hacerse valer. |
| 2007 | Se crea el derecho de acceso a la información en posesión del Estado, y se definen los principios y bases para su reglamentación, buscando un impacto federal y estatal en la garantía del derecho. |
| 2013 | Se crea la garantía del Estado a las tecnologías de la información, y al libre acceso a la información plural y oportuna, actualizando la libertad de información a los nuevos medios de comunicación. |
| 2014 | Se otorga autonomía constitucional al órgano garante nacional, se amplía el número de sujetos obligados y se establecen las bases para la legislación estatal en la materia. |
| 2016 | Se crea la Ciudad de México como entidad federativa y se corrige la redacción que antes refería a un Distrito Federal. |

Fuente: Redacción propia con información de la Cámara de Diputados, Reformas constitucionales por decreto en orden cronológico. *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm*

y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), que claramente coloca el adjetivo "transparencia" en el relato, para vincularlo con la doctrina de gobierno y su control en manos de los ciudadanos. Una vez dado el salto temático, las reformas del siglo veintiuno principalmente han estado orientadas a dos propósitos políticos, crear un nuevo derecho a modo de los ciudadanos y extender su régimen nacionalmente.

El primer propósito en la reforma del 2007 fue construir una narrativa robusta y rotunda para la creación del derecho de acceso a la información pública, y las bases y principios para legislarla. Aunque en las últimas dos décadas del siglo veinte la interpretación jurisdiccional fluctuó entre la naturaleza de una garantía social e individual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, muy pronto después de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia, tuvo claridad en determinar que se trataba de una ley reglamentaria del derecho a la información.[6] De manera que la necesidad de darle presencia en el texto de la Constitución, una vez dada la interpretación jurisdiccional, fue para ofrecer certeza jurídica al derecho y extender su garantía en el territorio mexicano. Por primera vez, en este año 2007, la Constitución introdujo la nueva frase "derecho de acceso a la información" con una connotación de administración pública, en el apartado dogmático y garantista de nuestra Carta Magna, expresada en principios y bases para su reglamentación.

A cuatro años de la promulgación de la Ley Federal (2002), los congresos de todos los estados de la República y Distrito Federal aprobaron sus leyes en transparencia y acceso a la información con sus características particulares. La diversidad de versiones de leyes estatales, sobre todo en procedimientos y alcance del derecho de acceso a la información, fue el principal motor para una estrategia de reforma que sentara desde la Constitución federal, los principios y las bases de reglamentación del derecho. Aunque la reforma tuvo un impacto importante en las leyes locales, la necesidad de estandarizar el derecho a nivel nacional, como medida para atajar la opacidad de los gobiernos, se volvió a hacer presente en los siguientes siete años de implementación.

La reforma del año 2013 tuvo la trascendencia de introducir la doctrina del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos para definir la relación conceptual entre la libertad de expresión y la libertad de información. Establece que todas las personas tienen derecho a acceder a información plural y oportuna, y a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Particularmente

6 López Ayllón, Sergio y Luna Pla, Issa. "Comentario al artículo 6º." en Ferrer McGregor Pisot, Eduardo y Guerrero Galván, Luis René. *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*. Tomo VI. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa. 2016. Pags. 474-552.

los conceptos "pluralidad" y "oportunidad" son tomados del artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, y la interpretación de la Comisión Interamericana a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y de la Corte Interamericana.[7] Aunque esta reforma se centró en la libertad de expresión contemporizada en la radiodifusión y las telecomunicaciones, brindó solidez a la libertad de información que se desarrolla por separado en el apartado A del extenso texto del artículo 6º constitucional.

Otro impasse en los periodos de reforma entre los años 2007 y 2014 se explica a partir de la implementación desigual entre los órganos del Estado, de la sensación social de una falta de mecanismos coercitivos frente a las violaciones al derecho y de la carencia de rectoría institucional en la materia.

Las exposiciones de motivos de las iniciativas de reforma del 2014, que en este ensayo se estudia con detenimiento, dan cuenta de que el tema de la homologación nacional de la garantía del derecho de acceso a la información estaba presente en la discusión de los grupos parlamentarios desde el año 2012. En este año se presentaron tres iniciativas en la Cámara de Senadores por los y las legisladoras: Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez (PRD), Arely Gómez González (PRI PVEM) y Laura Angélica Rojas (PAN).

El legislador del PRD argumentó en su proyecto que, a pesar de que las leyes federal y estatales fueron los "primeros pasos para la construcción de la democracia participativa", la "falta de homogeneidad en su contenido se convirtió en un gran obstáculo para el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información". Aunque reconoce que la reforma del 2007 puso las bases y principios para las leyes en los estados y la federación, "la diversidad en la interpretación y aplicación de dichos principios mantiene la dispersión y heterogeneidad normativa en la materia".[8]

Las exposiciones de motivos de los y las legisladoras evidencian aquello que los mueve a presentar dichas iniciativas para fortalecer a los órganos garantes en la materia. El legislador del PRD argumentó en su proyecto que con la reforma propuesta:

> "se busca resolver la inequidad de las condiciones en que se desarrolla el ejercicio de estos derechos [acceso a la información y protección de datos personales] a lo largo del territorio nacional, donde hay una profunda diferenciación entre las distintas entidades de la República y el ordenamiento federal, así como eliminar la inequidad marcada por la diferencia en las capacidades institucionales en los órganos encargados de garantizar estos derechos…".[9]

En esta iniciativa se pretendió la expedición de una Ley General en la materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. En el plan trazado por el legislador, la nueva Ley General funcionaría como una ley modelo que repercutiera en la construcción de capacidades de los órganos garantes federal y estatales.

La iniciativa del PRI - PVEM buscó dotar de plena autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), justificando la estrategia de la siguiente manera: "Se trata de fortalecer y ampliar la independencia y el margen de maniobra del IFAI para consolidarlo como el

7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda Edición, 2012. Disponible en: *http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20edicion.pdf.*

8 Iniciativa con Proyecto de Decreto que Adiciona Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el C. Senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, a nombre del grupo parlamentario del PRD. P. 3. Disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/215_DOF_07feb14.pdf.*

9 Iniciativa con Proyecto de Decreto que Adiciona Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el C. Senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, a nombre del grupo parlamentario del PRD. Presentación p. 1. Disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/215_DOF_07feb14.pdf.*

máximo organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en todo el país".[10]

La iniciativa del PAN reconoció que el marco jurídico del derecho en el país presentaba "en varios de sus aspectos asimetrías, e incluso confusión al momento del ejercicio del derecho de acceso a la información". Particularmente la iniciativa hacía énfasis en: "la consolidación de criterios uniformes en diversos órdenes de gobierno, a fin de lograr una adecuada armonización para el ejercicio pleno del derecho, estableciendo un piso llano en todo México." La iniciativa de la Senadora Laura Rojas expresó una plena convicción de que la solución a los problemas presentados en la garantía del derecho se resolverían con un diseño institucional y procesal".[11]

En suma, las tres iniciativas presentadas en el año 2012 por los grupos parlamentarios pretendieron resolver problemas institucionales que tanto los legisladores como los grupos de la sociedad civil advirtieron, después de 10 años de observación y experiencia. Estas propuestas se convirtieron dos años después en las grandes aportaciones de la reforma en materia de transparencia, impactando en el incremento de los sujetos obligados bajo la norma, fortaleciendo al entonces IFAI con independencia y autonomía, así como a los órganos garantes de los Estados, y dibujando la estrategia de coordinación entre éstos órganos rectores en la materia.

## 3. Grandes aportaciones en la reforma

La reforma en materia de transparencia en el 2014 tuvo diversas virtudes, pero sin duda, la primera de ellas fue que el acuerdo político, conocido como Pacto por México, hizo realidad la aprobación de una norma que recoge la expresión de diversos Senadores y Senadoras conectados con los intereses sociales. Esta reforma materializa 12 años de búsqueda política-social de independencia y fortalecimiento del órgano encargado de la garantía del derecho de acceso a la información, y hace justicia al insistente reclamo por la inclusión de partidos políticos, fideicomisos y sindicatos como sujetos obligados al derecho de acceso a la información.[12]

Pero la reforma también atinó a satisfacer las necesidades nacionales institucionales para la consolidación del derecho de acceso a la información. En este apartado se reconocen como grandes aportaciones, la introducción de la narrativa que da pleno reconocimiento a la existencia de órganos especializados (federal y estatales) con una naturaleza jurídica cernida a la garantía del derecho, y la intencionalidad de crear una estrategia de coordinación nacional, con características de entidad representativa de los órganos garantes, que impulse la homologación y la política nacional en la materia.

### 3.1. Incremento de sujetos obligados

La primera vez que una norma jurídica en la materia introdujo el término "sujetos obligados" fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 2002. Esta ley los definió como:[13]

10 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman los Artículos 6º, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan las Senadoras y Senadores Integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República. P. 6. Disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/215_DOF_07feb14.pdf.*

11 "Es conveniente edificar el diseño institucional y procesal de tal manera que haga posible un derecho unificado, tutelado e igual para todos, y exista el mismo deber para cualquier esfera de gobierno o poder público." Iniciativa con Proyecto de Decreto que se reforman los artículos 6, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional suscrita por los Senadores Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval. P. 5. Disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/215_DOF_07feb14.pdf.*

12 Ver Luna Pla, Issa. Movimiento social del derecho de acceso a la información en México, México, UNAM, 2009. P. 133-134.

13 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Artículo 3, fracción XIV. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

a. El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
b. El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
c. El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
d. Los órganos constitucionales autónomos;
e. Los tribunales administrativos federales, y
f. Cualquier otro órgano federal.

Este catálogo de sujetos obligados trascendió en la Constitución mexicana por primera vez en la reforma al artículo 6º del año 2007, considerado como una de las bases normativas para legislar el derecho. Sin embargo, en dicho año no fue posible lograr el consenso de las fuerzas políticas del congreso para añadir a entes públicos cruciales dentro de la democracia y el gobierno mexicano. Los partidos políticos, los fideicomisos y los sindicatos seguían bajo el régimen de la ley del 2002, que los incluía en la tendencia de la transparencia por la vía de otras instituciones del Estado. En aquel esquema, el acceso a la información en posesión de los partidos políticos estaba garantizado por la vía del Instituto Nacional Electoral, quien recibía las solicitudes de información sobre los partidos y vigilaba el cumplimiento de las obligaciones de transparentar información mínima en sus portales de internet. Los sindicatos y fideicomisos tuvieron menos vías de acceso, facilitado por aquellos órganos federales que tuvieran información y contacto con los mismos.

La reforma en materia de transparencia del 2014 representó una aportación fundamental: otorgó certeza jurídica a los ciudadanos cuando el ejercicio de su derecho se dirigía a los partidos políticos, sindicatos y fideicomisos, e introdujo un grupo más de sujetos al catálogo: cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad. El nuevo texto constitucional se reformó de la siguiente manera:

> "I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes."[14]

En este apartado es importante recordar la lógica detrás de incorporar a más sujetos obligados, y más adelante se explicarán las complicaciones que se han presentado para llevar esta reforma a la realidad. En la promoción del derecho a saber a nivel mundial, las organizaciones de la sociedad civil que lo promovieron, reunieron determinadas ideas que consideraron fundamentales y mínimas para llevar al derecho este derecho. Una de estas ideas fue que la norma de la transparencia debía seguir puntualmente el ejercicio del recurso público en su ruta por diversos personajes y agencias (se le llamó en inglés *follow the money*) sin dejar fuera del ojo ciudadano el gasto público.[15] De esta manera, cualquier ente privado que reciba recursos públicos, "idealmente" hablando, debe ser sujeto a rendición de cuentas.

Para el año 2014, en el que se concretó la reforma constitucional que comentamos, las organizaciones de la sociedad civil participantes estaban abiertamente convencidas de llevar a la norma máxima la idea de

14 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.
15 Ver: *The Public's Right to Know. Principles of Freedom of Information Legislation.* Article 19, London. June 1999. Disponible en: *https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf.*

seguir el rastro del dinero con el ejercicio del derecho de acceso a la información. Bajo esta lógica, cualquier individuo o grupo de personas, del ámbito público o privado, que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad tendrá carácter de sujeto obligado, tanto como un Poder de la Unión o un órgano del Estado.

## 3.2. Fortalecimiento del IFAI y creación del INAI

La historia de este órgano especializado en el derecho mexicano ilustra el proceso de convencimiento social y político de la utilidad y necesidad de su propia existencia. La primera ley federal en el 2002, logró el consenso político para diseñar al IFAI exclusivamente como un órgano del Poder Ejecutivo Federal, que vigilara la implementación de la norma, y resolviera recursos de revisión de ciudadanos en contra de los órganos de la Administración Pública Federal. La misma ley, en su artículo 61, previó que el resto de los sujetos obligados debían establecer en sus reglamentos o acuerdos "*los órganos*, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley", incluida "una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorgue este ordenamiento".[16]

En los siguientes 12 años de implementación de aquel modelo inicial del IFAI, cada consejo y órgano equivalente en sus funciones al IFAI y establecido dentro de otros sujetos obligados federales (como los poderes legislativo, judicial y los órganos autónomos), funcionó de manera descoordinada, algunos con más independencia de los titulares de las instituciones y otros con menos. Este mal funcionamiento se diagnosticó en ciertos estudios, para poner en el debate público algunas conclusiones que justifican la eminente transformación.[17] Se encontró que, la autonomía de las decisiones de los órganos equivalentes en la federación y de los órganos estatales, en la garantía del derecho, era frágil en su diseño institucional y su capacidad de decisión. Los titulares de estos órganos eran nombrados directamente por el poder gubernamental en turno, y ello impactaba en la orientación hacia el ocultamiento de la información. Asimismo, en cuanto a las resoluciones del IFAI, algunas habían sido llevadas a una instancia jurisdiccional y administrativa (incluso ante la Comisión de Derechos Humanos), y en ocasiones fueron revocadas y dieron prioridad a la aplicación de otra ley que permitía la clasificación de la información.[18]

La reforma al artículo 6º establece la creación de un nuevo órgano (que después la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información denominaría Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos, INAI), con la naturaleza que describe el apartado A, fracción VIII:

> "La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley".[19]

16 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Artículo 61, fracción VII. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

17 La Métrica para la Transparencia refleja algunos de los problemas del funcionamiento de los órganos a nivel federal, así como a nivel estatal. Versiones disponibles en: *http://www.metricadetransparencia.cide.edu/*.

18 Ver por ejemplo: Luna Pla, Issa y Ríos Granados, Gabriela. "El secreto fiscal y el IFAI: primer precedente de apertura por causa de interés público" en Derecho Comparado de la Información. No. 16, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2010. Disponible en: *http://www.revistas.unam.mx/index.php/dci/article/view/28004.*

19 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

De esta manera, la reforma al artículo 6º constitucional del año 2014 atiende los anteriores problemas a través de las siguientes estrategias:[20]

1. Otorgar autonomía constitucional al órgano federal y convertirlo en uno nacional (INAI), con facultades ampliadas hacia todos los sujetos obligados federales y con competencias en la materia del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.
2. Establecer que las determinaciones del INAI tengan el carácter de vinculatorias, definitivas e inatacables para todas las autoridades y los sujetos obligados.
3. Darle facultades al INAI para interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren el derecho de acceso a la información pública.
4. Otorgar facultades al INAI para conocer y revisar las resoluciones que adopten los órganos garantes estatales, y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameriten.

## 3.3. Bases para la creación del Sistema Nacional de Transparencia

La reforma constitucional del 2014 introduce una idea novedosa en el tema, pero no ajena a nuestro sistema constitucional: la creación de sistemas nacionales. Sin embargo, a diferencia de otros sistemas creados por la Constitución, como el de Seguridad Nacional de Evaluación Educativa (artículo 3 fracción IX) o el Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículo 21), la reforma se limitó a sentar las bases para su eventual creación por la vía de una ley secundaria. La reforma introdujo en el artículo 6 de la Constitución, apartado A, fracción VIII el texto:

> "El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano."[21]

La justificación de sentar las bases para un sistema nacional se refiere a la experiencia existente en aquel entonces, de una instancia de coordinación entre los órganos garantes federal y de los estados. Tal y como lo alude la exposición de motivos del proyecto de iniciativa de 2012 de la Senadora Laura Angélica Rojas Hernández, la propuesta surge del reconocimiento y utilidad que demostró la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información (COMAIP) como espacio de colaboración para promover la garantía del derecho de acceso a la información y sus principios.[22]

Esta narrativa bien pudo quedarse en las buenas intensiones de los legisladores reformadores y en los promotores del Pacto por México. Pero apenas un año más tarde, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo del 2015, crea al Sistema de Transparencia en el título segundo, capítulo uno, artículo 28:

20 Apartado A, fracción VIII. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

21 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

22 Iniciativa con Proyecto de Decreto que se reforman los artículos 6, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional suscrita por los Senadores Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval. P. 23. Disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/215_DOF_07feb14.pdf.*

"El Sistema Nacional se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente Ley y demás normatividad aplicable."[23]

## 4. Acciones y transformación institucional

¿Cuál ha sido el poder transformador de la reforma en materia de transparencia del 2014? ¿Hasta dónde podemos asegurar que se han cumplido las expectativas que la impulsaron en el acuerdo parlamentario? De acuerdo con las exposiciones de motivos de los proyectos de reforma, la gran apuesta de cambio se concentra en buena medida en el nuevo diseño institucional y funciones del INAI frente a los sujetos obligados, a los órganos garantes de los estados y a la sociedad.

La reforma constitucional mandató al Congreso de la Unión a emitir una Ley general de transparencia y acceso a la información, una Ley general de protección de datos personales y una en materia de archivos públicos. Sin lugar a dudas, la aprobación de este grupo de normas introduce un factor de cambio radical al escenario del acceso a la información en México. En este apartado exclusivamente me referiré al impacto en la materia de transparencia y acceso a la información, por ser el tema central de la reforma en comento.

### 4.1. Implementación de sujetos obligados

El primer indicador del impacto normativo de la entrada en vigor de la reforma constitucional y de la Ley General, es el incremento sustancial de solicitudes de información que recibieron los sujetos obligados en los años siguientes y hasta el 2018. Según datos del INAI, del año 2003 a septiembre del 2016 se incrementaron 81% el número de solicitudes que reciben los sujetos federales.[24] Esta tendencia se mantiene en los estados, aunque con proporciones guardadas. El incremento de solicitudes puede explicarse a partir de ciertas variables: i) la promoción de las reformas y la ley trajeron nuevas esperanzas y confianza a los solicitantes cautivos y dieron mayores facilidades a los usuarios para acceder a la información; ii) la curva de aprendizaje de los solicitantes cautivos va en aumento a lo largo de los años, y la pericia permite la introducción de solicitudes múltiples y más complejas de responder; iii) la creación de la plataforma nacional de transparencia por mandato de la Ley General, y diversas plataformas y sistemas de apertura de datos del gobierno federal, generan más preguntas de información específica.

El cumplimiento con la Ley y sus procesos parecen ser, tanto en obligaciones de transparencia como acceso a la información, bastante consistente con las estadísticas anteriores reportadas por la Métrica para la Transparencia en años previos a la reforma constitucional y la Ley General.[25] Este patrón se rompe con los sindicatos y los fideicomisos, en donde hay casos con francas reticencias.[26]

23 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.
24 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Informe de Labores 2016, Cuadro 1.1. p. 21. Disponible en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/ene/Inai-20170111.pdf.*
25 Las ediciones del estudio de la Métrica de Transparencia pueden ser consultadas en: *http://www.metricadetransparencia.cide.edu/.*
26 El Informe de Labores del INAI 2017 evidencia altos niveles de cumplimiento normativo en los procedimientos del derecho de acceso a la información, excepto en sindicatos y fondos Ver p. 97. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Informe de Labores 2017. Disponible en: *http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Informelabores2017.pdf.*

En el 2017 el INAI observó por primera vez el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y encontró que 72 fideicomisos y fondos sin estructura y 36 sindicatos no publicaron información en la Plataforma Nacional de Transparencia,[27] y destaca el caso del Sindicato de los Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.[28] Ese mismo año, los partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos registraron más de 17 mil solicitudes (partidos 2552, sindicatos 3156, fideicomisos y fondos 11678) que representa el 11 por ciento de las peticiones que han recibido todos los sujetos obligados de la federación.[29] Esto quiere decir que estos sujetos obligados concentran una demanda de información aún baja en solicitudes (11%), en relación con otros que tienen mayor contacto con la sociedad en servicios, como por ejemplo el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), que se correlaciona con niveles de cumplimiento igualmente bajos en una implementación aletargada.

Finalmente, los cinco sectores con el mayor número de medios de impugnación resueltos por el Pleno del INAI, o bien, las áreas más litigiosas, fueron salud (821), seguridad nacional (697), desarrollo económico (519), educación y cultura (384) y hacienda (364) principalmente en el ámbito del acceso a la información pública.[30] Estas áreas llaman la atención por abordar temas fundamentales en la demanda de los solicitantes, como lo demuestran Berliner y otros,[31] y porque correlativamente muestran una reacción adversa en las respuestas por parte de los sujetos obligados.

## 4.2. Autonomía del INAI

La gran apuesta de la reforma constitucional del año 2014 fue dotar a la institución garante nacional de autonomía y rectoría en la materia. Desde entonces, el presupuesto anual del INAI se negocia en la Cámara de Diputados y, gracias a las nuevas facultades de vigilancia y garantía sobre todos los sujetos obligados federales y ciertas competencias estatales, el INAI tiene todos los instrumentos necesarios para comportarse de manera autónoma. Es así que, las evidencias sobre la autonomía del INAI se deben encontrar en la rendición de cuentas de sus acciones e informes de labores.

Como parte de su labor central, el INAI supervisa el cumplimiento de la normatividad mediante diversos mecanismos. Los resultados de estos índices se reportan en el Informe de Labores anual del Instituto, y ahí mismo se explica la metodología. El primero que aparece es el índice de acceso a la información, que calcula el porcentaje real en que los sujetos obligados atienden adecuadamente las solicitudes de acceso de acuerdo a la norma. Este índice toma en cuenta la respuesta de los sujetos obligados, junto con las variables de las acciones del INAI contra cada solicitud (si el Instituto modifica, revoca, ordena la apertura o sobresee el recurso). El promedio de este índice aplicado a la realidad de los años 2003 al 2017 es de 97.5 sobre 100, lo que indica un muy alto cumplimiento del acceso a la información por parte de los sujetos obligados.[32]

27 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Informe de Labores 2017. Ver p. 97. Disponible en: *http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Informelabores2017.pdf.*

28 Nota de Roberto Herrera. "Incumplen sindicatos con transparencia" en periódico Reforma, Ciudad de México, 15 de agosto de 2017. Disponible en *https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1186435&md5=fab9b3c8937883d45da9f80aa0070211&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe.*

29 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Comunicado de prensa: Acumulan partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos más de 17 mil solicitudes de información. 26 de julio de 2017. INAI/233/17.

30 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Comunicado de prensa: Encabeza sector salud el mayor número de medios de impugnación resueltos por el INAI, en primer semestre de 2017. Ciudad de México, 23 de julio de 2017. INAI/230/17.

31 Berliner, Daniel. Bagozzi, Benjamin E. Palmer-Rubin, Brian. "What information do citizens want?. Evidence from one million information requests in Mexico". World Development, Vol. 109, Septiembre 2018. Pp. 222-235.

32 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Informe de Labores 2017. Ver p. 35. Disponible en: *http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Informelabores2017.pdf.*

Asimismo, el Instituto diseñó el Índice de recurrencia en materia de acceso a la información, para medir el porcentaje de recursos interpuestos ante el INAI respecto del total de solicitudes ingresadas. En el 2017 el INAI reportó que, a pesar del incremento en el número de solicitudes de información, este índice demuestra que no se incrementaron los recursos interpuestos por los solicitantes.[33] También en este tema, el INAI vigila el porcentaje de cumplimiento de sus propias resoluciones, y hasta el año 2017 los niveles de cumplimiento fueron bastante altos, salvo algunas excepciones que ya venían contraviniendo las decisiones del IFAI (antes de las reformas del 2014), como el Servicio de Administración Tributaria, y Petróleos Mexicanos. En la nueva época, se suman a la lista de sujetos obligados con casos en juicio de amparo, los sindicatos, como el de los Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y el Sindicato Independiente de Académicos del Colegio de Posgraduados.[34]

Cuando existe incumplimiento, el pleno del INAI no parece haber dejado de actuar conforme a la ley y dentro de las limitadas facultades que posee. Entre octubre 2016 y septiembre 2017 el INAI presentó 18 denuncias ante la Secretaría de la Función Pública en casos de persistente incumplimiento a las resoluciones emitidas por el Pleno, por causa de probable irresponsabilidad prevista en el artículo 63, fracción VII de la Ley General, al haberse negado a proporcionar la información ordenada por el INAI;[35] y cinco denuncias más por actos u omisiones presuntamente violatorios a la norma detectados durante el seguimiento al cumplimiento de resoluciones.[36] Hay que recordar que el INAI tiene competencias de sanción restringidas por ley, que consisten en interponer denuncia ante el órgano de control o la autoridad fiscalizadora equivalente en cada sujeto obligado, y en este aspecto el INAI no reporta el cumplimiento de sus demandas puesto que sus facultades se agotan en dicho límite. Hasta este punto, se puede decir que el INAI ha ejercido su autonomía en sus acciones, respondiendo por igual frente a todos los sujetos obligados.

Un tema polémico ha sido la supervisión de la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia. Después de un largo periodo de construcción y fallas constantes para que los enlaces de los sujetos obligados carguen sus obligaciones de transparencia,[37] en el 2017 se logró crear un mecanismo de observación de cumplimiento. La verificación y evaluación diagnóstica de las obligaciones de transparencia, establecida en el título quinto de la Ley General, se comenzó a aplicar dos años después de la entrada en vigor de la Ley General, dado que se requirieron acciones de implementación más sofisticadas para incorporar sujetos obligados a la Plataforma Nacional de Transparencia y luego para iniciar el periodo de carga de información. Para esta verificación, el INAI diseñó el Índice Global de Cumplimiento en los Portales de Transparencia, que está compuesto por cuatro índices que revisan cumplimiento de obligaciones comunes y especificas de las leyes general y federal y los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.[38]

A diferencia de otros de los índices de verificación del INAI, los resultados de este índice global fueron anunciados en evento público y con una dinámica de premiación. Dos "ganadores" que obtuvieron mayor puntaje en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia (por haber cargado gran parte de los criterios previstos en la Plataforma) fueron el Senado de la República y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El anuncio de estos ganadores se fraseó en los medios y comunicados de prensa afirmando que el INAI

33 *Idem*. p. 40.
34 *Idem*. p. 44.
35 *Idem*. p. 77.
36 *Idem*. p. 79.
37 Nota de Alberto Morales. Plataforma de Transparencia registra 657 fallas. El Universal. Nación, Política. 19 de abril de 2017. Disponible en: *http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/04/19/plataforma-de-transparencia-registra-657-fallas.*
38 *Op. Cit*. Nota 32. p. 95.

"reconoció al Partido Revolucionario Institucional como el instituto político más transparente del país".[39] Esta evaluación causó polémica sobre el método cualitativo diseñado, y también en la forma de reconocer a los "mejores" sujetos obligados.

Hasta el 2018 persiste escasez de información y estadística pública sobre el manejo y resultados de la carga de obligaciones de transparencia por parte del INAI, derivado de la complejidad de la plataforma y de su concepción en los Lineamientos del Sistema Nacional de Transparencia. Asimismo, el anuncio de los resultados utilizó una semántica ideológica incongruente con lo evaluado, puesto que mientras que el método solamente evaluó la "carga de obligaciones de transparencia", el reconocimiento se dio por ser una institución "transparente". En diversos círculos de opinión se ha dudado de la autonomía del Pleno del INAI por el uso retórico de la idea de transparencia, y porque aparentemente premió a instituciones cuyo desempeño, en la opinión pública, es deficiente.

En uso de su facultad de interponer controversias y acciones de inconstitucionalidad, el INAI no ha dejado de utilizar este poder supervisor de la constitución y las leyes. En el 2017 interpuso la primera controversia contra algunos artículos del reglamento en materia de transparencia de la Comisión Federal de Competencia Económica (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo, 2017). Y diversas acciones de inconstitucionalidad, entre las que destacan en el 2014 contra el artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales que permite el acceso a la autoridad a las comunicaciones personales; en 2015 y 2016 interpuso acciones contra las leyes en la materia de acceso y transparencia en los estados de Querétaro, Veracruz, Aguascalientes, Hidalgo, Tlaxcala, Ciudad de México, Morelos, Oaxaca y Tabasco. En el 2017 interpuso diversas acciones contra leyes estatales en materia de protección de datos personales. En el 2018 el INAI solicitó también la invalidez de los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior.[40]

## 4.3. Recursos del Consejero Jurídico

La reforma constitucional blindó a las resoluciones del INAI para que no fueran impugnadas por los sujetos obligados en otra instancia; sin embargo, este escudo tiene una excepción. La misma reforma, modificada en último momento con un contenido ajeno a los textos de las propuestas de iniciativa de reforma, introdujo en el artículo 6º apartado A fracción VIII, la narrativa siguiente:

> "Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia."[41]

De acuerdo con los registros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta 2018 el Consejero Jurídico ha interpuesto cuatro recursos de revisión contra las resoluciones del INAI sobre las siguientes temáticas:[42]

1. Rutas de aviones y horarios de salida y llegada de aviones y helicópteros de toda la flota aérea a disposición de la Presidencia de la República durante el periodo de julio, agosto, septiembre y octubre 2014.

39 Redacción. Sala de Prensa. Nacional, 29 de agosto de 2017. Disponible en: *https://www.sdpnoticias.com/nacional/2017/08/29/inai-reconoce-al-pri-como-el-partido-mas-transparente-de-mexico.*

40 Archivo completo disponible en el sitio del INAI, ver: *http://inicia.ifai.org.mx/SitePages/AccionesYControversias.aspx.*

41 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

42 Expedientes: RDA 0740/15 1 /2015; RDA 2149/16 1/2016; RDA 4114/16 1/2017; RDA 4171/16 2/2017. Ponencia de Mtro. Alfredo Delgado Ahumada, Director General de la Unidad de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial en foro: "Observatorio de Instituciones y Resoluciones Judiciales, Análisis de la sentencia: Acceso a la Información y Seguridad Nacional". Suprema Corte de Justicia de la Nación - Universidad Nacional Autónoma de México. Lunes 21 de mayo, 2018. Sede: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Ciudad de México.

2. Personas y dispositivos intervenidos por el CISEN en 2014.
3. Bitácoras de vuelo de cada uno de los viajes realizados durante 2015 y 2016 por los 9 aviones y 8 helicópteros de la flota aérea asignada a la Presidencia de la República.
4. Bitácoras de vuelo de la flota aérea presidencial de enero 2011 a octubre 2016, y cuáles fueron las ciudades de origen y destino en México y el extranjero, así como pasajeros.

El Consejero Jurídico ha interpuesto un recurso contra las resoluciones del INAI protegiendo las respuestas de dos sujetos obligados hasta el momento: Presidencia de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). En tres de los casos la Corte revocó la decisión del INAI y confirmó la reserva de la información, salvo en el caso 2, de personas y dispositivos intervenidos por el CISEN, donde confirmó el sentido de la resolución del INAI.

La figura del recurso se diseñó en la Constitución para darle flexibilidad al Consejero Jurídico de defenderse del cumplimiento de las resoluciones del INAI en casos donde éste considerara que existe un riesgo a la seguridad nacional. Esto ha ocasionado hasta la fecha que el uso de este recurso sea específico, pero carente de una amplia racionalidad y justificación sobre el acto, que es excepcional por tratarse de una restricción al derecho de acceso a la información. De ahí que en el análisis de los recursos el Consejero Jurídico se limita a afirmar riesgos a la seguridad, y menos a realizar pruebas de daño o argumentación jurídica de su petición o defensa.

## 4.4. Criterios homologados en el país

La reforma en la materia para crear la existencia de un INAI (nacional) y órganos garantes autónomos en los estados, debía tener un impacto reflejado, según las iniciativas y sus exposiciones de motivo, en una interpretación homologada del derecho de acceso a la información en el país. De acuerdo con la estrategia de la reforma, esto se lograría por la vía de emitir una ley general que funcionara en la práctica como "ley modelo", para que las legislaturas locales retomaran la redacción de las mismas bases, principios y procedimientos. Igualmente, en la reforma se cuidó el diseño de nombramiento de los integrantes de los órganos garantes, en donde se evita que sean elegidos por el titular del poder ejecutivo, poniendo la decisión en manos del legislativo. Siguiendo el plan de la reforma, los nuevos órganos, en el ejercicio de su autonomía e independencia en sus decisiones, favorecerían una interpretación garantista o ciudadana del derecho.

La reforma constitucional del 2014 y la redacción y aprobación de la Ley General, sin duda, tuvieron la intensión decidida de promover interpretaciones coherentes y homologadas a través de los órganos garantes. Con esto en mente, se llegó a la decisión de establecer en la Constitución, la creación de un órgano supra-órganos garantes con facultades de coordinación y decisión de la política pública. A esta idea la Ley General llamó "Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales".

El Sistema Nacional ha sido implementado y liderado por el INAI y los órganos garantes estatales, y destacan dos grandes aportaciones del Sistema a la política nacional en la materia en los años 2017 y 2018, que son los Programas Nacionales de transparencia, acceso a la información y, el Programa de protección de datos personales, respectivamente. El *Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017 – 2021, PROTAI,*[43] apunta en su diagnóstico como principal reto la homologación de criterios:

> "…la ausencia de sistematización de criterios mínimos respecto a la interpretación del derecho, a la gestión de las solicitudes y recursos de acceso a la información, así como de la verificación

43 Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-03. Disponible en: *http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-03.pdf.*

en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, y la imposición de sanciones y medidas de apremio".[44]

En el momento en que el PROTAI incluyó en su diagnóstico el tema de la sistematización de criterios, lo colocó como un problema público nacional, que merece especial atención. Los datos utilizados por el PROTAI muestran evidencia también de la necesidad de contar con un Sistema Nacional, como órgano que constantemente debe emitir criterios orientadores sobre la interpretación del derecho y los procedimientos para garantizarlo. El reto a corregir es la práctica común en la interpretación que llevan a cabo los órganos garantes y los comités de información dentro de cada sujeto obligado (ambos con facultades para determinar el acceso, reserva y confidencialidad de la información en primera y segunda instancia). Para interpretar el derecho, éstos órganos y comités se valen de la ley, los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional[45] y las resoluciones del INAI disponibles en la Plataforma Nacional. Es así que el PROTAI enfatiza la necesidad de crear un sistema de precedentes de uso nacional por estos operadores jurídicos, que desempeñan una labor *quasi-jurisdiccional*, y como tal, sus decisiones y criterios deben ser públicos y sometidos a evaluación constante.

## 5. La reforma en la distancia: valoraciones y retos

A estas alturas, es posible afirmar que las reformas al artículo 6º constitucional en el presente siglo han sido un esfuerzo político y social para adaptar el texto y semántica del derecho a la información, a las necesidades de los ciudadanos contemporáneos, bajo un ideal democrático. En sus orígenes, la narrativa del derecho a la información en la Constitución obedecía exclusivamente a cumplir con el objetivo de crear el derecho en el sistema jurídico mexicano, darle una existencia y visibilidad mínima. Aunque en su época dicho texto fue visionario y futurista, ocasionó una larga confusión sobre el significado normativo y cómo reglamentarlo.

En la distancia, la reforma del año 2014 refleja nuevos objetivos en la materia, más allá de su definición normativa, evidencia una intención de impacto institucional y organizacional a nivel nacional. Esta visión ha confiado la garantía del derecho a los presupuestos de la literatura de las doctrinas del derecho y la administración pública, donde un buen diseño institucional conduciría a un buen desempeño en la garantía del derecho de acceso a la información. En esta lógica, el diseño robusto de los órganos garantes y su independencia frente al poder político, cobra relevancia cuando el objetivo es crear instituciones especializadas, profesionalizadas y autónomas, capaces de favorecer al solicitante ciudadano frente al Estado. Pero esta visión ha tenido repercusiones concretas: la nueva narrativa constitucional crea un nuevo derecho a modo de los ciudadanos, aunque con altos costos institucionales y burocráticos y en contextos de gobernabilidad afectados por la seguridad, la corrupción y la impunidad.

La realidad nos sigue superando y muestra cada vez las complejidades del fenómeno de manejo de información en el gobierno, que obligan a mirar fuera del enfoque institucional de gabinete. Mencionaré

44 Un 71% de los 278 sujetos obligados federales que se registran en el Diagnóstico Institucional de Sujetos Obligados ante la Promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública no cuenta con algún procedimiento formal para asegurar la búsqueda exhaustiva de información; 59% señaló que no existe una vinculación de las solicitudes y sus respectivas respuestas mediante un código verificador único; y, un 54% no posee un procedimiento, metodología o manual escrito para recibir y dar trámite a las solicitudes de información. Más aún, 30% no ha determinado plazos internos para resolver la fase de prevención; 24% no lo ha hecho para la fase de elaboración de respuesta; y, 36% para la fase de la solicitud de prórroga. Ver: Alejandra Ríos Cázares, Carmen Castañeda y Adriana García. 2017. Transparencia. Diagnóstico Institucional 2016. México: CIDE – INAI.

45 Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas. Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2016. Disponibles en: *http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433280&fecha=15/04/2016.*

solamente algunos aspectos que evidencian la falta de contención del problema bajo un único enfoque, y que la reforma del 2014 y las leyes emanadas de ésta, no alcanzan a contrarrestar.

Así como el número de solicitudes aumenta en una curva sostenida, la dimensión de la base de los solicitantes permanece inmóvil (los mismos sectores socio-económicos) y pequeños grupos de solicitantes han encontrado variaciones de uso al derecho humano. Poco tiempo de después de la entrada en vigor de la primera ley de acceso a la información en México (2002), se evidenciaron dos problemas graves: 1) los solicitantes no son todos ciudadanos que quieren ejercer honestamente su derecho de acceso a la información para un fin válido en el discurso democrático; 2) los funcionarios públicos no tienen incentivos para cumplir con los procesos de respuesta de solicitudes de información y de obligaciones de transparencia.[46] El proceso de solicitudes de información se utiliza comúnmente por individuos que han encontrado en este noble y garantista modelo, un modo de hacer negocios, o bien una vía de ataque a las instituciones o a sus integrantes. Este fenómeno es poco documentado en México, y es todavía políticamente incorrecto que el INAI lo diagnostique; sin embargo existe.[47]

En Estados Unidos, Margaret Kwoka documentó por primera vez el uso comercial de la ley de acceso a la información (*Freedom of Information Act*) y cómo las corporaciones buscan un fin económico mediante este procedimiento gratuito.[48] Este debate cobra relevancia cuando se contrasta con las justificaciones que dan origen al derecho, orientadas a el uso del proceso para fines de rendición de cuentas, contrapesos democráticos como el periodismo, o bien mejorar la calidad de vida de las personas. Más enterrado aún está el estudio de las solicitudes denominadas por los funcionarios públicos mexicanos como de "fuego amigo", que provienen de otros funcionarios públicos en ataques comunes; o cuando individuos o exfuncionarios utilizan el procedimiento para desahogar su ira frente a despidos o problemas similares. Estos fenómenos y las cargas laborales que imponen a los funcionarios para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia de leyes general y federal de transparencia, empeoran el ya identificado problema en México de los incentivos individuales para cumplir.[49]

Si bien la reforma constitucional del año 2014 tendría poco que hacer frente a estos sucesos, una nueva tendencia de reformas deberán ser impulsadas a partir de evidencias empíricas pensadas tanto en solicitantes como en funcionarios públicos e instituciones. El uso distorsionado del derecho se convierte cada día más en un problema público, que paraliza áreas de trabajo y desgasta la función gubernamental, pasando el costo al erario público. Este grupo de solicitantes tienen un modo de operar identificable, que tendrá que ser analizado y transformado en una narrativa normativa que permita descartar dichas solicitudes del proceso, en aras de proteger los objetivos y la esencia democrática del derecho constitucional.

En la lógica del principio de máxima publicidad previsto en la Constitución, las leyes general y federal vigentes, así como los criterios emanados del Sistema Nacional, han exacerbado la idea de las obligaciones de transparencia y su carga en la Plataforma Nacional de Transparencia.[50] Desde el enfoque institucional plasmado en las leyes, se tiende a pensar que más información públicamente disponible redunda en más

46 Luna Pla, Issa. "Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México", Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, No. 42, octubre de 2008. pp. 211-234.
47 *Idem*.
48 Kwoka, Margaret B. "FOIA, INC.". *Duke Law Journal.* Vol. 65:1361. 2016.
49 *Op. Cit.* Nota 42.
50 Número de obligaciones de transparencia en el marco jurídico federal y nacional vigente: En la Ley General y Federal hay 48 obligaciones de transparencia comunes con 42 fracciones adicionales, 122 obligaciones de transparencia específicas con 51 fracciones adicionales. Las leyes estatales replican las obligaciones federales. Adicionalmente, 3,249 criterios de publicación y actualización de obligaciones de transparencia aprobados por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (éstos últimos publicados en DOF 04-05-2016).

transparencia del Estado. Sin embargo esta idea abstracta no concuerda con de la demanda real y efectiva de los grupos de la sociedad dispuestos a consumir o acceder a información proveniente de los gobiernos. El PROTAI diagnostica este problema, y propone soluciones orientadas por estudios empíricos para satisfacer necesidades de información con políticas de transparencia focalizada o proactiva, dirigiendo la política hacia la usabilidad y los medios accesibles a la información.[51]

Trasciende a la reforma que aquí hemos analizado, el desafío de hacer sujetos obligados a cualquier ente público o privado que recibe o ejerce recursos públicos. Si bien la intensión detrás de este propósito es que la regla de transparencia alcance cualquier recoveco de la administración, la complejidad en la naturaleza pública y privada de un Estado permite la existencia de entes creados con una intensión híbrida para lograr objetivos legales, y algunas veces no legales. En este tema, la solución no será una directa y contundente. Con el paso de los años se evidenciará que el tratamiento igualitario entre los sujetos obligados por la ley, justificado por las intensiones de homologación, es un acercamiento poco flexible y difícilmente apropiado por las instituciones.

Por último, y no menos importante, hay un permanente desafío del INAI y de los órganos garantes por darle coherencia y sistematizar los criterios de interpretación de la ley. El INAI aprueba a través de su Pleno cada año criterios de interpretación y los hace públicos.[52] Pero estos criterios son pocos y limitados como para que los órganos garantes estatales y comités los retomen. El INAI cuenta con un sistema de precedentes amplio destinado exclusivamente al uso interno de las ponencias, por decisión de la mayoría del Pleno.[53] Por su parte, el Sistema Nacional tiene funciones para impulsar una política de interpretación entre los órganos garantes, y tanto la problemática como las acciones de mejora están previstas en el PROTAI, por lo que se espera que, con el tiempo, se impulse un sistema de precedentes nacional que sea la herramienta básica para el ejercicio de las funciones de los órganos garantes.

51 Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-03. P. 31. Disponible en: *http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-03.pdf.*

52 El INAI tiene disponibles sus criterios en: *http://criteriosdeinterpretacion.inai.org.mx/Pages/default.aspx*. Asimismo, ver por ejemplo: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Informe de Labores 2017. Ver p. 52. Disponible en: *http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Informelabores2017.pdf.*

53 En junio de 2017 el Pleno del INAI reservó el acceso público al Sistema de Precedentes, ante la supuesta imposibilidad de testar datos personales contenidos dicha base. Nota de Rolando Herrera. "Niega INAI acceso a archivo de resoluciones". *Reforma*. Nacional. Ciudad de México, 28 de junio de 2017. Disponible en: *https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1149541&v=4&md5=0094ce9336e2aa6fbc017fff4bca1916&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe.*

## 6. Bibliografía

Berliner, Daniel. Bagozzi, Benjamin E. Palmer-Rubin, Brian. "What information do citizens want?. Evidence from one million information requests in Mexico". World Development, Vol. 109, Septiembre 2018. Pp. 222-235.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda Edición, 2012. Disponible en: *http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20edicion.pdf.*

Kwoka, Margaret B. "FOIA, INC.". *Duke Law Journal.* Vol. 65:1361. 2016.

López Ayllón, Sergio y Luna Pla, Issa. "Comentario al artículo 6º." en Ferrer McGregor Pisot, Eduardo y Guerrero Galván, Luis René. *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*. Tomo VI. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa. 2016. Pags. 474-552.

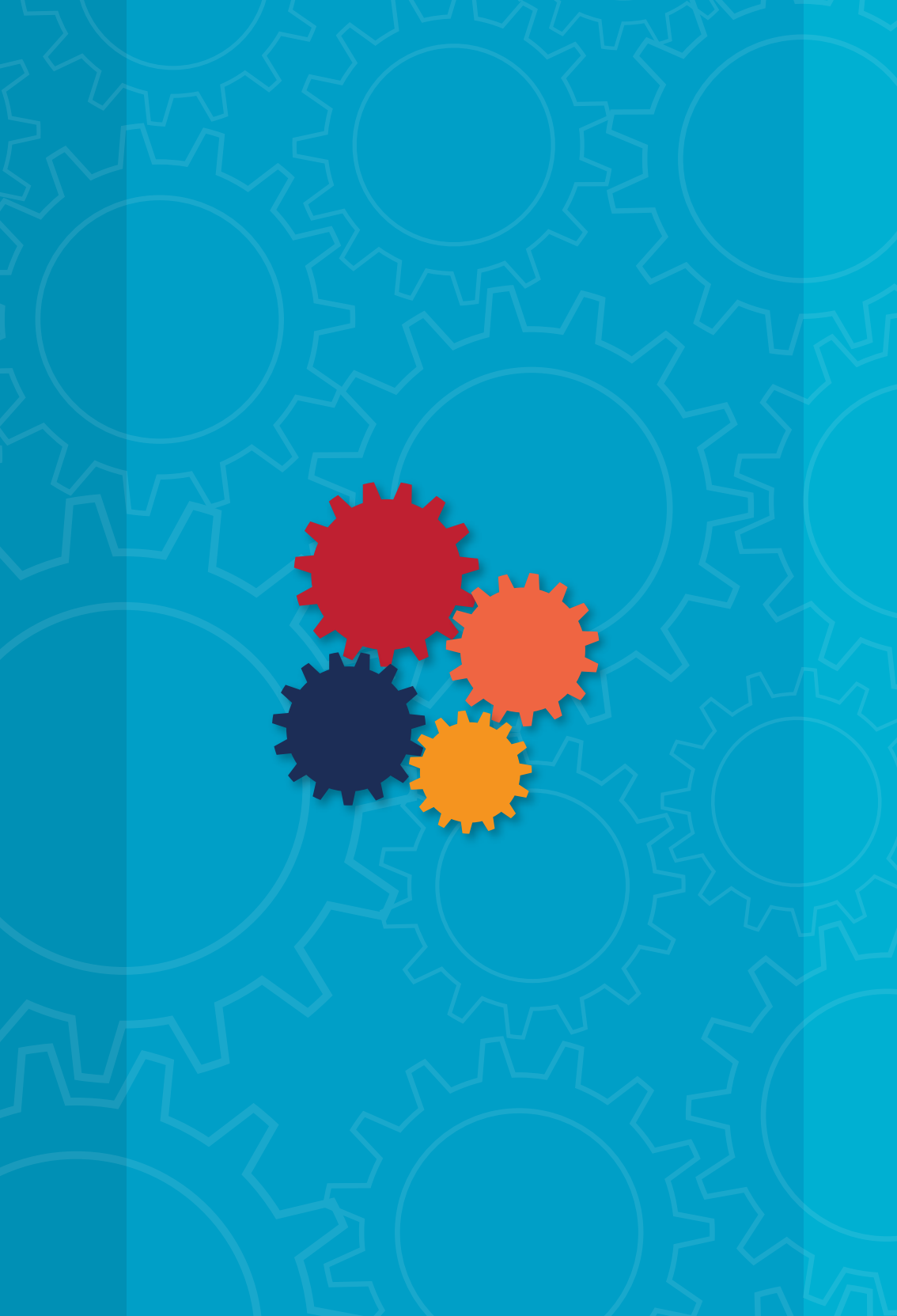
Luna Pla, Issa. "A more complex definition of the right to information", Comparative Media Law Journal, Issue 9, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, January – June 2007, pp. 101-121.

Luna Pla, Issa. "Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México", Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, No. 42, octubre de 2008. pp. 211-234.

Luna Pla, Issa. Movimiento social del derecho de acceso a la información en México, México, UNAM, 2009.

Luna Pla, Issa y Ríos Granados, Gabriela. "El secreto fiscal y el IFAI: primer precedente de apertura por causa de interés público" en Derecho Comparado de la Información. No. 16, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2010. Disponible en: *http://www.revistas.unam.mx/index.php/dci/article/view/28004.*

Alejandra Ríos Cázares, Carmen Castañeda y Adriana García. 2017. Transparencia. Diagnóstico Institucional 2016. México: CIDE – INAI.



CAPÍTULO V

# Derechos Humanos y Justicia Penal: la reforma toral del Estado mexicano

Carlos Galindo
Susana Ramírez

El presente trabajo es una versión revisada y actualizada de nuestras publicaciones previas sobre la reforma de justicia penal, fiscalías autónomas y nuevo sistema acusatorio (Galindo y Ramírez, 2016, 2017).

# 1. Las reformas latinoamericanas de finales del siglo XX

Al iniciar el siglo XXI, México llevaba un atraso de casi veinte años, en comparación con otros países de América Latina, con respecto al reconocimiento constitucional de los derechos humanos. Sobre los avances latinoamericanos, Rodrigo Uprimmy (2011) explica que, desde mediados de los años ochenta, y especialmente a partir de los noventa, varios países de la región iniciaron un intenso periodo de cambios constitucionales, los cuales estuvieron enfocados en el reconocimiento de derechos humanos, incluyendo derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como avances en el reconocimiento de formas de derechos colectivos y de ciudadanía para algunos grupos poblacionales. En términos generales, la estrategia seguida por estos países fue la siguiente:

> "[…] este reconocimiento generoso de derechos constitucionales se acompañó en la mayor parte de las Constituciones con una vigorosa apertura al derecho internacional de los derechos humanos, en particular a través del tratamiento especial y privilegiado a los tratados de la materia […] Este tratamiento ha hecho que jueces nacionales ampliaran los estándares internacionales de derechos humanos a través de figuras como el bloque de constitucionalidad, que ha adquirido un significado especial en América Latina.
>
> "[…] la mayor parte de las reformas quiso explícitamente que el reconocimiento de los derechos fundamentales no fuera puramente retórico sino que tuviera eficacia práctica, por lo que se ampliaron los mecanismos de protección y garantía de esos derechos […] Así, muchas reformas previeron formas judiciales directas de protección de los derechos, como el amparo o la tutela […] igualmente, en varios países se crearon o reforzaron las formas de justicia constitucional, ya sea creando tribunales constitucionales o salas constitucionales en los tribunales supremos o bien atribuyendo o fortaleciendo los poderes de control constitucional a las Cortes Supremas. Finalmente […] la mayor parte de las nuevas Constituciones previeron, con denominaciones diversas, formas de 'ombudsman' o 'Defensores del Pueblo' que tienen a su cargo la promoción y protección de los derechos humanos. Pero en todos los casos la idea pareció ser la misma: dotar al ciudadano de mecanismos eficaces para reclamar la vigencia efectiva de sus derechos" (Uprimmy, 2011:114-116).

Las reformas latinoamericanas no sólo comprendieron el reconocimiento constitucional de los derechos humanos, también incluyeron cambios muy específicos, pero de amplio alcance, en materia de justicia penal. Y también en esta materia, puede decirse que México experimentó un atraso de casi veinte años en comparación con otros países de la región.

Mauricio Duce y Rogelio Pérez (2001) explican este conjunto de reformas a partir de los procesos de transición democrática, vividos en la década de los ochenta por varios países latinoamericanos y ocurridos después de periodos de dictaduras. Estos procesos obligaron a los nuevos gobiernos de corte más democrático a examinar el papel de los sistemas de justicia en general, y de la justicia penal en particular. Esto porque, los sistemas de justicia en la región tenían historiales negativos, y eran objeto de críticas por parte de académicos y especialistas, debido a la ocurrencia frecuente de abusos y a la falta de garantías en los procesos de enjuiciamiento criminal, así como en los centros de detención.

El primer antecedente de reforma a la justicia penal, a niveles nacionales, se puede encontrar en Costa Rica en 1972, cuando este país reformó su proceso penal. En 1986 se publicó en Argentina el proyecto federal de reforma procesal, el cual sirvió como base para un código modelo propuesto por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal en 1988. En 1992 entraron en vigor las reformas a la justicia penal de Colombia y de

Argentina, y en 1994 la de Guatemala. En 1998 entraron en vigor la reforma de El Salvador, y una nueva reforma en Costa Rica. Como última reforma del siglo XX, en 1999, entró en vigor la reforma de Venezuela (para una descripción detallada de las reformas del siglo pasado, ver Duce y Pérez, 2011:766-768). Al iniciar el siglo XXI, Chile y Paraguay también reformaron sus sistemas de justicia (en 2001 y 2002, respectivamente; CEJA, 2002:18, 41).

De acuerdo con Duce y Pérez (2011:767), estas reformas no ocurrieron de forma independiente, toda vez que las ideas centrales son las mismas: paso de un modelo inquisitivo a uno acusatorio, oralidad, renovada importancia del ministerio público, reconocimiento de derechos de las personas imputadas, reconocimiento de derechos de las víctimas e incorporación del principio de oportunidad, además se pone especial atención en policías y las prisiones. En adición a lo anterior, Alberto Binder (2016) indica otros rasgos comunes, tales como: formas de conciliación, formas de suspensión condicional del proceso, nuevo paradigma de la defensa pública, mecanismos de control de la duración del proceso, desformalización de la investigación, modelos de organización de las instituciones judiciales, litigio público de los jueces y trabajo del juez en sala de audiencias. En términos muy generales, puede decirse que la caracterización más emblemática de este conjunto de reformas fueron los juicios orales, pero es importante recordar que éste es sólo uno de los múltiples aspectos de esta transformación regional:

> "[Se] establece como criterio determinante *el juzgamiento oral, es decir, mediante un juicio oral y público realizado ante jueces profesionales o en unos pocos casos ante jurados*. Esta reorganización del proceso penal produjo un gran impacto porque hacía desaparecer la figura antes protagónica del proceso penal a la vez que nacían dos nuevas instituciones, el Ministerio Público Fiscal (en la gran mayoría de países, claro está, ya existía, pero era una institución más o menos débil y sin gran protagonismo) y en particular la defensa pública, organizada como una nueva institución también más o menos autónoma. Por otra parte, si bien ya existían leyes que establecían la oralidad, adquiere ahora un nuevo impulso, y si bien imperfectamente comienzan a llevarse adelante muchos más juicios orales. Se acepta, además, que ese es el único modo de juzgamiento admisible según las constituciones nacionales y los pactos internacionales de derechos humanos, comenzando una lectura del proceso penal *desde el bloque de constitucionalidad*. Se asume, ahora, que las reglas básicas del proceso penal están definidas ya en las leyes fundamentales y constituyen ellas mismas derechos humanos fundamentales" (Binder, 2016:73-74).

Cabe mencionar que esta 'ola' reformista en América Latina recibió el apoyo financiero y técnico de distintos organismos multilaterales e internacionales. En especial, y es de llamar la atención, se contó con el apoyo de bancos multilaterales debido a coyunturas contextuales de mediano y largo plazo. Según explican Duce y Pérez, el contexto económico mundial, centrado en los mercados y en la inversión extranjera, requiere de seguridad jurídica por parte de las economías nacionales:

> "El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) se convirtió en la década de 1980 en un centro de apoyo a la reforma judicial. En varios países latinoamericanos la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos [USAID] ha colaborado muy activamente; en otros países, organismos de cooperación europeos han sido los más activos prestando su asesoría e invirtiendo recursos. Recientemente, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han invertido o han prestado a los países montos importantes para adelantar la reforma" (Duce y Pérez, 2001:767).

Este apoyo financiero internacional ha generado, entre algunos sectores locales e internacionales, cierta animadversión en contra de la 'ola reformista' en materia de justicia penal. Sin embargo, este rechazo gestado

como reacción contra los apoyos técnicos y financieros internacionales, se origina a partir de una interpretación incompleta, y por lo mismo fuertemente sesgada, del movimiento reformista latinoamericano. Por principio, y como ya hemos explicado, las reformas a la justicia penal en Latinoamérica forman parte de un movimiento más amplio de cambios constitucionales enfocados en el reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos. Esta otra visión, más amplia e integral, se refuerza al revisar los tratados internacionales que implican obligaciones vinculantes para México, tanto por la necesidad de construir un sistema más respetuoso y garantista de derechos tales como la presunción de inocencia, como por la inercia de crear y ampliar, en el sentido opuesto, un subsistema de excepción o restricción de derechos para 'combatir' el narcotráfico y la delincuencia organizada (revisión que plasmamos en la segunda sección del presente trabajo).

En el caso particular de México, al iniciar el siglo XXI, la reforma a la justicia penal se convirtió en una necesidad ineludible frente al deficiente funcionamiento de la procuración y la impartición de justicia. Lo cual se hizo evidente a buena parte de la sociedad mexicana a través de la publicación de estudios académicos, y mediante trabajos de divulgación como los famosos documentales *El Túnel* (2006) y *Presunto Culpable* (2008; ambos de los entonces investigadores del CIDE, Roberto Hérnandez y Layda Negrete). En suma, era tal la descomposición del sistema de justicia mexicano que, a pesar de una fuerte resistencia política interna, se logró articular entre la academia y la sociedad civil un movimiento de exigencia que, después de algunos años, impulsó una reforma constitucional en materia de justicia penal (situaciones, todas éstas, que discutimos en la tercera sección; mientras que en la cuarta sección describimos la reforma finalmente promulgada).

En algunos ámbitos políticos nacionales se han entendido las reformas constitucionales en materia de justicia penal, y de derechos humanos, como transformaciones separadas del Estado mexicano. Frente a esta interpretación, uno de los principales objetivos de este trabajo consiste en mostrar cómo ambas reformas simplemente representan dos facetas de un mismo cambio integral, donde la transformación de la justicia penal obedece a la necesidad de ampliar el respeto y la protección a los derechos humanos. Y en estos momentos de la realidad nacional, el punto de convergencia más evidente de ambas facetas está representado por la necesidad de lograr una transformación sistémica de la procuración de justicia en México (de ahí que hayamos destinado las últimas secciones del presente trabajo a mostrar la convergencia de ambas reformas constitucionales, revisar los avances y pendientes de la reforma a la justicia penal, y finalmente, insistir en la necesidad de un cambio integral en la procuración de justicia).

## 2. Compromisos vinculantes del Estado mexicano

Entre los diversos motivos que tuvieron los gobiernos latinoamericanos para impulsar reformas constitucionales a finales del siglo pasado, pueden contarse, como razón de suma importancia, la necesidad de cumplir con distintos tratados internacionales del sistema de Naciones Unidas, los cuales forman parte fundamental del derecho internacional. En el caso particular de México, al iniciar el siglo XXI, se tenían retrasos en el cumplimiento de compromisos vinculantes en materia de derechos humanos, así como un impulso inercial en la puesta en marcha de medidas exigidas por tratados relacionados con el 'combate' a la delincuencia organizada. Estos compromisos responden a dos visiones globales disonantes, incluso contrapuestas en algunos aspectos:

- Garantizar y proteger los derechos civiles y políticos relacionados con la administración de la justicia, tales como la *igualdad ante la ley*, el *acceso a la justicia*, el *debido proceso* y la *presunción de inocencia*.
- Combatir el narcotráfico y el crimen organizado buscando la *máxima eficacia a las medidas de detección y represión* a través del ejercicio de *cualesquiera facultades legales discrecionales*.

Los compromisos relacionados con la aplicación de la justicia se gestaron desde la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En ella se establecieron derechos tales como la presunción de inocencia (art. 11) y el derecho a ser oído públicamente por un tribunal independiente e imparcial para el examen de cualquier acusación en materia penal (art. 10).

Por extraño que pudiera parecer, los derechos mencionados en el párrafo anterior no estuvieron plasmados con claridad suficiente en el marco normativo mexicano sino hasta finales de la primera década del siglo XXI (con la reforma constitucional de 2008, la cual se discute en secciones posteriores). Así, los cambios constitucionales ocurridos ya iniciado el presente siglo no pueden interpretarse como transformaciones innovadoras del Estado mexicano, sino como la reparación de un retraso importante en la alineación de nuestro marco normativo con el sistema internacional de protección de los derechos humanos (ver tabla 1).

En contraste, los compromisos de combate al narcotráfico y al crimen organizado nacen de tratados internacionales mucho más recientes, los cuales también le han impuesto obligaciones vinculantes al Estado

**Tabla 1. Instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, que imponen compromisos vinculantes en materia de procuración y administración de justicia.**

| Instrumento jurídico | Derechos relevantes para la aplicación de la justicia penal | Instrumento jurídico | Derechos relevantes para la aplicación de la justicia penal |
|---|---|---|---|
| Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) | • Derecho a la vida, a la libertad y seguridad.<br>• Derecho a la integridad personal.<br>• Derecho a no ser sometido a detención ilegal o detención arbitraria.<br>• Derecho a un recurso efectivo.<br>• Derecho a la presunción de inocencia.<br>• Derecho a ser oído públicamente por un tribunal independiente e imparcial. | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) | • Derecho de igualdad ante la ley y ante los tribunales.<br>• Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial.<br>• Derecho al debido proceso.<br>• Derecho de apelación.<br>• Principio de no ser enjuiciado dos veces por el mismo delito. |
| Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) | • Derecho a la justicia.<br>• Derecho a un recurso efectivo.<br>• Derecho a no ser sometido a detención ilegal o detención arbitraria.<br>• Derecho a la integridad personal.<br>• Derecho a la presunción de inocencia.<br>• Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial. | Reglas de Mallorca: proyecto de reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia penal (1990) | • Principios generales del proceso.<br>• Derecho a un defensor de su elección.<br>• Derecho a no declarar.<br>• Derecho a un intérprete.<br>• Derecho a ser presentado a un tribunal o a un juez sin demora.<br>• Derecho a la integridad personal.<br>• Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial.<br>• Derecho a la presunción de inocencia.<br>• Derecho a un recurso efectivo.<br>• Derecho al respeto a la dignidad de la persona.<br>• Derecho a la creación de fondos para la reparación a las víctimas del delito. |
| Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969) | • Derecho a la integridad personal.<br>• Derecho a la libertad personal.<br>• Derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial.<br>• Derecho a la presunción de inocencia. | | |

Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos internacionales citados.

mexicano (cuya adopción ha sido mucho más rápida en el marco normativo nacional). Los dos instrumentos más relevantes al respecto son:

- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional de 2000 (también conocida como la *Convención de Palermo*).

Ambos tratados incluyen algunas disposiciones que se alejan, si no es que se contraponen, al respeto y protección de algunos derechos civiles y políticos, particularmente al derecho de *presunción de inocencia*. El ejemplo más evidente se encuentra en la terminología utilizada en las propias Convenciones, donde no se habla de personas *acusadas* de cometer delitos o de personas *imputadas*, sino de "presuntos responsables" e incluso "delincuentes" (en etapas previas a la realización de los juicios en donde se les declare culpables y se les dicte sentencia). Remarcar la tensión existente entre los diversos compromisos del Estado mexicano es importante porque, como se verá más adelante, la propia reforma constitucional de 2008 tuvo que establecer un régimen de excepción de derechos para incorporar ambos tipos de obligaciones internacionales.

Algunas facultades discrecionales, que pueden entrar en conflicto con derechos procesales, se muestran en el tabla 2. Se supone que estas atribuciones especiales le permiten tener mayor efectividad a los operadores del sistema de justicia, al momento de enfrentarse a organizaciones criminales transnacionales. Sin embargo, las definiciones de *delincuencia organizada* y de *delitos graves* son tan laxas que, dependiendo la interpretación que cada Estado asuma de estos compromisos internacionales, se puede invocar el uso de estas facultades discrecionales sobre una amplia gama de conductas delictivas (para una descripción detallada de estos instrumentos internacionales, ver Galindo y Ramírez, 2016).

**Tabla 2. Instrumentos internacionales que suponen facultades restrictivas de derechos humanos, orientadas al combate del narcotráfico y de la delincuencia organizada.**

| Instrumento jurídico | Facultades discrecionales generales | Facultades sobre decomisos |
|---|---|---|
| Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988) | • Ejercer cualesquiera facultades legales discrecionales relativas al enjuiciamiento de personas, para dar la máxima eficacia a las medidas de detección y represión.<br>• Considerar 'la gravedad de los delitos' antes de conceder libertad anticipada o libertad condicional. | • Decomisar el producto del delito o bienes cuyo valor corresponda a dicho producto.<br>• Invertir la carga de la prueba en la adquisición de bienes o ingresos (se viola el derecho a la presunción de inocencia).<br>• Anular el secreto bancario. |
| Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) | • Ejercer cualesquiera facultades legales discrecionales en relación con el enjuiciamiento.<br>• Considerar 'la gravedad de los delitos' antes de conceder libertad en espera del juicio o apelación.<br>• Considerar 'la gravedad de los delitos' antes de conceder libertad anticipada o libertad condicional. | • Decomisar el producto del delito o bienes cuyo valor corresponda a dicho producto.<br>• Invertir la carga de la prueba en la adquisición de bienes o ingresos (se viola el derecho a la presunción de inocencia).<br>• Anular el secreto bancario.<br>• Decomisar los ingresos y bienes derivados del producto del delito. |

Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos internacionales citados.

Por ejemplo, la *Convención de Palermo* exhorta a los Estados parte a considerar como *delitos graves* todos aquellos tipificados en los códigos internos cuya sanción implique penas de prisión de cuatro años o más. Y establece que un "grupo estructurado de tres o más personas" se considerará como *delincuencia organizada* cuando actúe para cometer *cualquier delito grave* (art. 2).

Alejandro Madrazo (2014) discute la incorporación de este tipo de compromisos internacionales en el marco normativo mexicano, y argumenta que, como sociedad, hemos llegado a aceptar "ciertas acciones del gobierno que anteriormente considerábamos inaceptables y que hoy legitimamos y normalizamos" (p. 6). Esta aceptación se entiende comúnmente como un mal necesario para lograr implementar exitosamente la política de combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada:

> "Lo que aquí interesa es, sobre todo, la creación de regímenes 'especiales' de derechos reducidos o la restricción de derechos para todos en aras de la guerra contra las drogas [. . .] Las excepciones pueden ser temporales o pueden afectar a un solo grupo de individuos –los narcotraficantes, el crimen organizado–, pero la creación de un régimen 'excepcional' que restrinja los derechos fundamentales es, en sí mismo, contrario a la lógica de los derechos fundamentales: que sean universales" (Madrazo, 2014:9).

## 3. ¿Por qué era necesario reformar la justicia penal en México?

En diversos foros y seminarios sobre la reforma a la justicia penal –que hemos organizado en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, así como en otros espacios–, algunos actores han argumentado que esta reforma se gestó como parte de una 'moda' latinoamericana por reproducir sistemas de justicia anglosajones. Esta percepción puede tener alguna correspondencia con lo ocurrido en diversos países de la región, pero también es cierto que, al iniciar el siglo XXI el funcionamiento de la justicia mexicana era sumamente deficiente y presentaba serios problemas estructurales, lo cual hacía urgente e indispensable iniciar una profunda transformación integral del sistema de justicia.

Desde principios de la década pasada, diversas instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) y el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), publicaron estudios sobre el mal desempeño del sistema de justicia penal en México. De entre los estudios más emblemáticos, vale la pena recordar las encuestas a la población en reclusión publicadas por el CIDE desde el año 2002, y elaboradas por investigadores de la talla de Marcelo Bergman, Elena Azaola y Ana Laura Magaloni (un compendio de las encuestas levantadas en las cárceles del Distrito Federal y del Estado de México puede leerse en Bergman *et al.*, 2014). A través de las encuestas del CIDE fue posible evidenciar que la justicia mexicana adolecía de problemas tales como:

- La mayoría de las personas eran encarceladas por distintos tipos de robo, y sólo una minoría había cometido delitos tales como homicidio o secuestro. En 2002, por ejemplo, 59% de las personas en reclusión habían sido acusadas de cometer algún tipo de robo, y sólo 8% por homicidio o 4% por secuestro.
- Los montos de lo robado indican que el sistema de justicia se dedicaba a capturar, perseguir y condenar a un elevado número de personas por delitos menores. Por ejemplo, para 2002 y 2005, una de cada cuatro personas encarceladas por robo fue acusada de sustraer un monto menor a 500 pesos.
- La duración de los procesos judiciales, en promedio, era de poco más de 7 meses para las personas acusadas de cometer robo simple. Y en lo que respecta a sus sentencias, estas duraban, en promedio, casi 9 meses.

Todo lo anterior, junto con resultados de otros estudios, indicaba que el sistema de justicia se dedicaba principalmente a perseguir y encarcelar personas acusadas de cometer delitos menores. En cuanto a los procesos a los que eran sometidos estas personas, la encuesta de 2002 reveló, entre otros, los siguientes problemas:

- En materia de corrupción, alrededor de 47% pensaba que si le hubiera dado dinero a los policías que lo detuvieron, lo hubieran dejado ir. De hecho, 22% declaró que un policía judicial sí le pidió dinero o pertenencias; y otro 16% declaró que un policía preventivo hizo lo mismo.
- Sobre el uso de la fuerza, 35% declaró que un policía judicial lo había amenazado o humillado, y 38% que lo había golpeado. En cuanto a los policías preventivos, 13% de las personas encarceladas declaró que fueron amenazadas o humilladas por uno de ellos, y 19% que fueron golpeadas.
- Sólo 30% de las personas encarceladas fueron informadas por la policía de qué delitos estaban siendo acusadas al momento de su detención.
- 69% de las personas encarceladas no fueron informadas sobre su derecho de realizar una llamada telefónica al llegar a la agencia del ministerio público (MP).
- 78% señaló que nadie le informó sobre su derecho a no declarar en la agencia del MP.
- 66% de las personas encarceladas declararon que no contaron con un abogado defensor presente al momento de rendir su declaración en la agencia del MP.
- 66% declaró que nadie le informó sobre su derecho a no declarar en el juzgado.
- 68% declaró que el juez no estuvo presente al momento de rendir su declaración en el juzgado.
- De hecho, 84% declaró que nunca habló con el juez durante el juicio.
- Desde la perspectiva de las personas encarceladas, los actores que llevaron el control de las audiencias fueron, en el siguiente orden por frecuencias, el secretario de acuerdos (44%), la secretaria mecanógrafa (18%), el agente del MP adscrito al juzgado (17%), nunca lo tuvo claro o no contestó la pregunta (14%), y sólo en último lugar, el juez (8%).

Otra obra académica que puede considerarse emblemática, porque sistematizó los estudios disponibles y profundizó en el análisis empírico del funcionamiento de la justicia penal, fue el libro de Guillermo Zepeda (2004), *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. En su libro, este autor identificó a la procuración de justicia, en específico a la etapa procesal de la averiguación previa, como "el corazón de la impunidad en México" (ver su Capítulo III; pp. 155-232).

> "[…] durante 2000 sólo en 6.4% de las averiguaciones se instauró un proceso penal; en 5% quedó pendiente la aprensión del presunto responsable (condenado a una prescripción casi segura); 11.85% de averiguaciones se resolvió por una vía legítima distinta del proceso (por incompetencia o causa legítima de archivo definitivo); en tanto que el restante 76.75% de las averiguaciones no se sabrá si se trataba de asuntos probablemente delictivos que ameritaban la iniciación de un proceso penal, pues no se concluyó la investigación. *El corazón de la impunidad, como se ha señalado, reside en la averiguación previa como fase crítica del sistema penal*" (énfasis añadido; Zepeda, 2004:281).

Zepeda recopiló evidencia empírica sobre los obstáculos estructurales que impiden la adecuada procuración de justicia. Examinó, entre otros indicadores, número de agencias y agentes del ministerio público en relación con montos de población, así como, personal, recursos, cargas de trabajo, rezagos y resultados por tramos o segmentos del proceso penal. Y con base en este tipo de datos, Zepeda llegó a la conclusión de que la antigua averiguación previa era "la primera y más restrictiva etapa del llamado 'efecto embudo de la justicia penal'" (p. 198).

> "El sistema penal mexicano tiene en la procuración de justicia un punto crítico o 'cuello de botella'. Al no contar, como otros sistemas, con un filtro previo, las procuradurías deben enfrentar toda la demanda de servicios de la población, desde las consignaciones de hechos (declaraciones en asuntos generalmente no delictivos) hasta los homicidios y secuestros, lo que implica un gran desafío presupuestal y organizacional para el uso eficiente de los escasos recursos con que se cuenta.
>
> "Entre los resultados más elocuentes y lamentables de esta saturación está la imposibilidad de atender 100% de los asuntos ingresados y la baja calidad de las pesquisas y actuaciones, de lo que se derivan inquietantes indicadores de impunidad.
>
> "Además de las ineficiencias derivadas de la inadecuada administración y asignación de recursos que afecta la capacidad de respuesta de los funcionarios de las procuradurías, debe señalarse que las disposiciones orgánicas que rigen las estructuras de las procuradurías y las condiciones materiales y organizacionales de trabajo en que se prestan los servicios de procuración de justicia vulneran la autonomía y efectividad de los ministerios públicos. La posibilidad de ser removidos libremente, contratos provisionales (en ocasiones como en Jalisco, trimestrales) y un sistema de controles internos que obedece a la noción de jerarquía vulneran la independencia y la dignidad de los funcionarios encargados de investigar los delitos y ejercer la acción penal" (Zepeda, 2004:213-214).

Estos problemas, según explica Zepeda, originaban prácticas discrecionales de "amortiguamiento de las cargas de trabajo" y de "borrado estadístico del crimen". Las prácticas discrecionales, a través de las cuales se 'amortiguaban' las cargas de trabajo, eran las siguientes (pp. 221-232):

- discriminar las denuncias para su atención según criterios informales de dictaminación;
- turnar las denuncias a 'otras dependencias' sin especificar el nombre de la dependencia;
- preferencia por atender denuncias en las cuales se presenta al presunto responsable capturado en flagrancia;
- la preferencia por atender asuntos destacados por la opinión pública o que tengan relevancia política; e incluso,
- el establecimiento de 'estímulos' o sobornos a cambio de dedicar los escasos recursos a impulsar (o ignorar) algún caso.

Estas prácticas, a su vez, daban como resultado bajos niveles de desahogo efectivo de las investigaciones ministeriales: la gráfica 1 muestra las estimaciones de Zepeda sobre la efectividad en la resolución de las investigaciones, donde se contrastan los porcentajes de resoluciones por consignación con personas detenidas *versus* resoluciones por declaraciones de incompetencia o decisiones de archivar la investigación. Todo esto representa el mayor 'embudo' en el flujo del proceso penal, dando lugar a amplios espacios de generación de situaciones de impunidad.

Vale la pena recordar las conclusiones de este autor, relativas a la procuración de justicia, tanto para identificar los motivos que dieron origen a la reforma de justicia penal del año 2008, como para subrayar que muchos de los problemas señalados desde principios de la década pasada, siguen vigentes hasta nuestros días. Algunas de las principales conclusiones de Guillermo Zepeda (2004) fueron las siguientes:

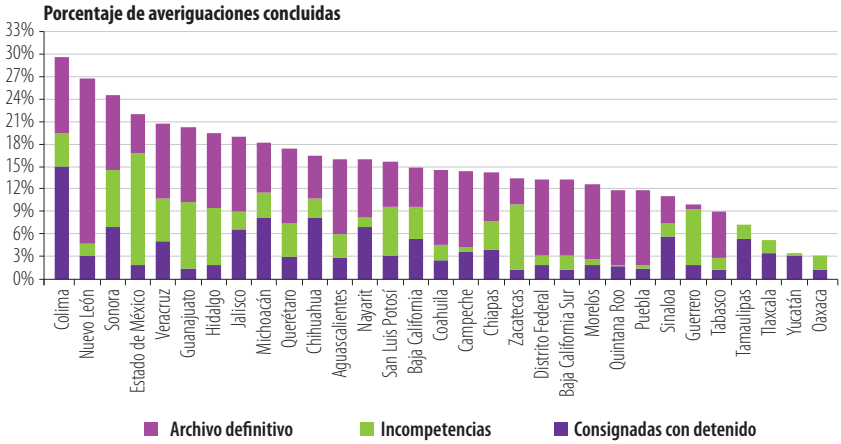
> "Al describir el diseño institucional del subsistema penal mexicano, se subrayó que el ministerio público concentra diversas facultades que no tienen como contrapeso un sistema de control eficaz [. . .] Del

mismo modo, una vez iniciado el proceso penal ante el juez, el ministerio público tiene atribuciones de gran alcance que son determinantes en la suerte del proceso y vinculan (obligan) al mismo juez" (p. 379).

"Estas atribuciones sin contrapeso corresponden a una visión del poder público que hacía que el Ejecutivo desease conservar en su esfera del dominio, con plena discrecionalidad y sin control externo, la investigación y la persecución de los delitos, así como la posibilidad de hacer valer incontestablemente sus determinaciones ante los jueces, para lograr la condena de los procesados. Estas atribuciones hicieron de las procuradurías una instancia de aplicación selectiva del derecho penal, dentro de una extensa red de control a disposición de intereses políticos hegemónicos y corporativos" (p. 365).

"En este sentido, el desafío es abrir el debate, admitir la existencia de la discreción y discutir acuciosamente la mejor forma y los mejores cauces institucionales para hacerla transparente y supervisable. De acuerdo con el diagnóstico y el análisis expuesto en este estudio, resulta muy claro que actualmente no existe el marco institucional y legal adecuado para que las investigaciones criminales incorporen criterios de oportunidad. Si los controles sobre atribuciones regladas y por lo tanto no discrecionales resultan ineficaces, qué podemos esperar si al sistema de controles vigentes se someten actos discrecionales" (p. 375).

**Gráfica 1. Efectividad en la resolución de investigaciones ministeriales por rubro de conclusión, por entidad federativa (datos del año 2000).**




Fuente: Zepeda (2004:193). En la fuente original no se incluyó Durango por no estar disponibles sus cifras desagregadas.

"Una de las condiciones necesarias para que un órgano de autoridad ejerza atribuciones discrecionales es que se integre con personal capacitado y que se le brinde el entorno de independencia que le permita ejercer de manera autónoma esas facultades. Por lo que esas atribuciones serían incompatibles con un ministerio público cuyo titular es designado por el Ejecutivo (aún con el reciente matiz de la aprobación parlamentaria) y forma parte de su equipo de trabajo; así mismo se requeriría que además de la independencia se contara con un servicio civil de carrera ministerial, alguna modalidad de inamovilidad y un conjunto de garantías orgánicas y procesales correspondientes

a la dignidad del cargo y la trascendencia de sus funciones. Sólo con estas salvaguardas puede concebirse la autonomía y la imparcialidad en la investigación de los delitos y la consideración de figuras que impliquen facultades discrecionales o criterios de oportunidad en el desempeño de los ministerios públicos" (p. 375).

## 4. Hoja de ruta para la reforma toral del Estado mexicano

Frente al atraso mexicano en materia del reconocimiento constitucional de los derechos humanos, y a los graves problemas con el funcionamiento del sistema de justicia, al inicio del siglo XXI se organizó un esfuerzo conjunto de la academia y de la sociedad civil, liderado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, gracias al cual se logró la publicación del *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* (ONUDH, 2003). Este trabajo fue el resultado de un acuerdo de cooperación técnica entre ONUDH y el gobierno mexicano, y representó la suma de dos años de trabajos coordinados entre académicos, activistas y defensores de derechos humanos, y el propio gobierno federal.

La importancia de este documento radica en haber conformado una hoja de ruta para realizar una reforma verdaderamente integral en materia de derechos humanos en el país. En las primeras páginas del diagnóstico se ofrece una síntesis de las recomendaciones más importantes, y es desde este primer acercamiento que se hace palpable la interrelación entre la plena incorporación de México al sistema internacional de protección de los derechos humanos, y la necesidad transformar radicalmente sus sistemas de justicia penal y seguridad pública: en esta primera síntesis de recomendaciones se ofrecen 10 propuestas de alcance general, e inmediatamente después, dos propuestas en materia de justicia penal y una sobre seguridad pública (antes de otras propuestas relacionadas con derechos políticos, económicos, sociales y culturales). A continuación, se citan la primera y cuarta recomendaciones generales, junto con las relativas a la justicia y la seguridad:

"1. Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los órdenes normativos federales y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella. Además, establecer un programa para el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas y ratificar los tratados internacionales pendientes en materia de derechos humanos.

"4. Desarrollar los mecanismos subsidiarios de intervención de los poderes federales en las entidades federativas ante violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos atribuibles a las autoridades locales.

"11. Promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo. Asimismo, que unifique en el Poder Judicial de la Federación los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del poder Ejecutivo, incluyendo los tribunales laborales, administrativos, agrarios y militares.

> "12. Fortalecer los mecanismos actuales de investigación de los crímenes del pasado y garantizar el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado y la reparación integral del daño.
>
> "13. Mantener separadas las funciones de las policías preventivas y las que realizan tareas de investigación de delitos, y excluir la procuración de justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública; reordenar este sistema de manera que la Policía Federal Preventiva apoye la profesionalización de las policías locales, sin reemplazarlas. Asimismo, promover la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública" (ONUDH, 2003:*vii-viii*).

La síntesis de recomendaciones principales sigue el mismo orden que la estructura del diagnóstico: inmediatamente después de las recomendaciones para la plena incorporación de México al sistema de protección de los derechos humanos, y de las propuestas de mejora para el sistema ombudsman mexicano, se presenta un amplio conjunto de recomendaciones en materia de justicia y seguridad, para después dar paso a propuestas relacionadas con derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Entre otros motivos generales, este orden de presentación obedece al hecho de que los sistemas de justicia penal y de seguridad pública representan las últimas y más importantes líneas de defensa y protección de derechos con los que cuenta un Estado democrático. Y entre los motivos relacionados con el caso particular de México, porque desde principios del siglo XXI era evidente que nuestro país carecía de la armonización y del andamiaje necesario en su sistema de justicia para hacer frente a las violaciones graves de derechos humanos. Por ejemplo, dentro del apartado referente a la plena incorporación de México al sistema de protección de los derechos humanos, se discute la necesidad de garantizar un estándar de tipificación para delitos tales como desaparición forzada y tortura, y entre las recomendaciones de esta sección, se encuentran las dos siguientes:

- Reformar el artículo 17 constitucional para establecer mecanismos de incorporación de sentencias de tribunales internacionales de los que se ha aceptado competencia (p. 2).
- Fijar un plazo a partir de la ratificación del Estatuto de Roma para que el Ejecutivo federal presente un proyecto de ley por medio del cual se regulen y faciliten los procedimientos de cooperación con la Corte Penal Internacional, se reglamente su competencia complementaria, y se incorporen los principios generales de derecho penal internacional reconocidos en el Estatuto (p. 3).

Otro ejemplo que hace evidente la interrelación entre las recomendaciones generales, y la transformación del sistema de justicia, es el juicio de amparo. En la sección de alcance general se enfatiza que, "esta visión de conjunto es particularmente importante para mejorar al juicio de amparo como instrumento protector de los derechos humanos" (p. 2), y es en la sección relativa al sistema de justicia que se explica la mejora necesaria –y todavía no atendida por el Estado mexicano– al juicio de amparo: "Dar efectos erga omnes [para todas las personas] a las sentencias de amparo que decreten la inconstitucionalidad de normas generales" (p. 35). Una breve discusión sobre la necesidad de este cambio también puede leerse en esta misma sección del diagnóstico:

> "El juicio de amparo es la institución por excelencia para la defensa de los derechos fundamentales. Pese a ello, y pese al orgullo que muchos mexicanos tienen por la sesquicentenaria figura jurídica, en este Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México es indispensable apuntar sus principales carencias. Esta tarea es tanto más importante si se tiene en cuenta, como ya se ha dicho, que el problema del país no es tanto el reconocimiento de los derechos fundamentales, sino el de los medios procesales para garantizar su efectividad. Dentro de estos medios se inscribe el juicio de amparo.

> "Desde diversos sectores de la sociedad mexicana se ha solicitado dar pasos firmes para suprimir las restricciones del juicio de amparo en cuanto a sus efectos. En este sentido se hace indispensable ampliar la protección de la justicia constitucional a personas diferentes de los quejosos" (ONUDH, 2003:34).

Es hasta después de que se han discutido las recomendaciones para los sistemas de justicia y seguridad, que este diagnóstico presenta propuestas relativas a otros ámbitos del Estado. Pensada en términos de derechos humanos, la estructura del diagnóstico puede interpretarse de la siguiente manera:

1. *Derechos civiles*: con recomendaciones relativas al sistema de justicia, a la seguridad pública, y a las libertades de expresión y acceso a la información.
2. *Derechos políticos*: con recomendaciones en materia de reforma del Estado, y cuestiones electorales, de rendición de cuentas y transparencia pública.
3. *Derechos económicos, sociales y culturales*: con énfasis en los derechos laborales, derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a la salud, derecho a la vivienda, derecho a la alimentación, derecho al medioambiente sano, y derecho a la educación.
4. *Derechos humanos de las mujeres*: con recomendaciones para eliminar obstáculos estructurales.
5. *Derechos de los pueblos indígenas*: con especial atención a temas de conflictividad agraria y política, funcionamiento de la procuración y administración de justicia frente a personas indígenas, comunidades desplazadas, paramilitares y militarización, derechos de las mujeres indígenas, y preservación de su lengua y su cultura.
6. *Atención a grupos en situaciones de vulnerabilidad y discriminación*: como víctimas de violencia familiar, desplazados internos, refugiados, jornaleros agrícolas, migrantes, personas con ciertas enfermedades o discapacidades, y personas con preferencias sexuales y de género distintas a la heterosexual.

Es así como, desde el año 2003, el Estado mexicano cuenta con una guía u hoja de ruta para lograr una reforma integral orientada a mejorar el respeto, la protección y la garantía de los derechos de todos los habitantes del país. Sin embargo, debieron pasar varios años, para que algunas de estas recomendaciones fueran atendidas, y otras tantas permanecen pendientes. A continuación se discuten las principales recomendaciones de este diagnóstico en materia de justicia penal.

## 4.1. Guía para la transformación de la justicia mexicana

El tabla 3 muestra las principales recomendaciones del diagnóstico publicado por ONUDH (2003) relativas al sistema de justicia penal. Es relevante remarcar la amplitud y el carácter integral de la transformación que se proponía, abarcando desde la adopción de un sistema acusatorio y la reforma del sistema penitenciario, hasta la adopción de medidas para prevenir, atender y sancionar violaciones graves a derechos humanos.

Después de la publicación del diagnóstico, la discusión política se enfocó en la adopción del sistema penal acusatorio, pero como puede observarse en el tabla 3, éste es solamente uno de muchos cambios recomendados al Estado mexicano. Una breve explicación, sobre el porqué de esta recomendación particular, es la siguiente:

> "La subsistencia en México de un sistema inquisitorial, en el cual el ministerio público tiene excesivas facultades para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones al inculpado, y la limitación para una adecuada defensa por parte del indiciado, permite que en la práctica, los casos que llegan a ser del conocimiento de un juez tengan una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes llegan ante el juez correspondiente ya integrados.

**Tabla 3. Principales recomendaciones relativas al sistema de justicia publicadas desde 2003 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.**

| Procuración e impartición de justicia | Desaparición forzada y crímenes del pasado |
|---|---|
| • Adoptar un sistema penal acusatorio.<br>• Reconocer el principio de inocencia.<br>• Evitar detenciones arbitrarias, establecer cadenas de custodia y mejorar la investigación forense.<br>• Reducir la prisión preventiva.<br>• Independizar y fortalecer la defensoría pública.<br>• Establecer constitucionalmente la autonomía del Ministerio Público.<br>• Autonomía de los servicios periciales.<br>• Autonomía del Consejo de la Judicatura.<br>• Independencia de los tribunales administrativos. | • Acatar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.<br>• Prever en la legislación civil un régimen jurídico para la desaparición forzada.<br>• Reglamentar las indemnizaciones.<br>• Fiscalía Especial.<br>• Comisiones independientes para crímenes del pasado.<br>• Limitar el fuero militar.<br>• Registros públicos de personas detenidas y personas desaparecidas. |
| **Sistema penitenciario** | **Tortura y ejecuciones extrajudiciales** |
| • Reformar la finalidad del sistema penitenciario.<br>• Establecer en todas las entidades federativas tribunales federales penitenciarios.<br>• Adoptar una política decisiva contra la privatización de los centros penitenciarios del país.<br>• Reducir la carga que impone el abuso de la prisión preventiva al sistema penitenciario.<br>• Promover una legislación integral en materia de penas sustitutivas de prisión.<br>• Mejorar la situación de las mujeres y de sus hijos en las penitenciarías.<br>• Modificar el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.<br>• Expedir instructivos correspondientes, por ejemplo de visita, custodia, seguridad e ingreso.<br>• Regular el procedimiento para imponer medidas de seguridad a las personas inimputables. | • Acatar la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.<br>• Establecer la tutela anticipada.<br>• Regular la rehabilitación de las víctimas.<br>• Reformar la justicia penal.<br><br>**Adolescentes en conflicto con la ley**<br><br>• Establecer un sistema de justicia para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley.<br>• Establecer un catálogo propio de delitos.<br>• Elevar a rango constitucional las disposiciones fundamentales relativas a la justicia de menores.<br>• Establecer en la Constitución las garantías procesales de los menores. |

Fuente: elaboración propia con base en ONUDH (2003).

> "La necesidad de la adecuación del sistema penal a un modelo acusatorio ha sido reconocida por diversos organismos no gubernamentales, que han manifestado que se debe adoptar un modelo 'en el que tanto el inculpado como la víctima de un delito, representada en este caso por el MP, tengan una equidad procesal tal, que permita que sea el juez quien decida la sujeción a proceso de un inculpado, y en su caso, el sentido de la sentencia,' sobre la base de los medios probatorios aportados por las partes, mismos que deben tener un valor igual. Adicionalmente, un sistema acusatorio implica el establecimiento de juicios orales, públicos, concentrados y adversariales" (ONUDH, 2003:11).

De especial importancia para los debates actuales, en el diagnóstico se identificó a las procuradurías de justicia como las autoridades que más frecuentemente eran señaladas en los informes de las comisiones de derechos humanos, nacional y estatales, como responsables de violaciones a derechos humanos. En particular, las violaciones al debido proceso ocasionaban –y continúan ocasionando– dos graves problemas:

> "La ausencia de un debido proceso en México impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen [sentencias] son responsables de la comisión de un delito. Al mismo tiempo, esta carencia permite que se pueda apresar a las personas por motivos políticos, atribuyéndoles delitos ordinarios.

> "Debe advertirse que es un error considerar como impunidad el hecho de que gran parte de los casos que el ministerio público consigna ante los jueces no se traduzca en sentencias condenatorias, ya que los jueces no tienen por misión condenar, sino hacer justicia" (ONUDH, 2003:11).

Según este diagnóstico, las procuradurías de justicia enfrentaban diversos obstáculos estructurales a la plena realización del derecho al debido proceso. De entre estos obstáculos, es razonable afirmar que al menos los dos siguientes subsisten hasta ahora:

- La falta de una adecuada separación de las fases de investigación e instrucción de los delitos, a fin de que no sea el ministerio público la entidad encargada de investigar e instruir.
- La falta de una adecuada autonomía e independencia de las procuradurías, desde las federales hasta las locales, para limitar sus facultades a aquellas consistentes con su mandato.

Cabe remarcar que este documento es enfático en cuanto a las necesidades de autonomía y de límites (o controles) para la procuración de justicia:

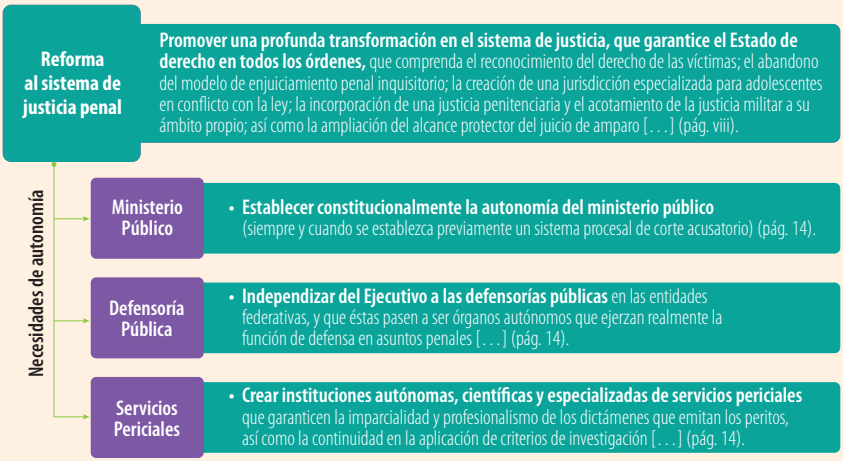
> "La necesidad de la independencia y autonomía del ministerio público han sido reconocidas por los organismos de derechos humanos y por los miembros de la academia, como una condición indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, así como una forma de evitar la incorporación de criterios políticos en decisiones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia.
>
> "Cabe advertir, no obstante, que el conferirle autonomía al MP sin que se adopte un sistema procesal de corte acusatorio podría resultar contraproducente. En efecto, se constituiría así un órgano con poder excesivo, ya que sólo el sistema acusatorio impone controles adecuados sobre la actividad cotidiana del MP" (ONUDH, 2003:12).

Entre las acciones recomendadas en este diagnóstico, se tienen algunas directamente relacionadas con cambios a la procuración de justicia en México. Aunque algunas de ellas ya han sido atendidas mediante reformas legales y acciones gubernamentales, vale la pena insistir en la amplitud y variedad de las recomendaciones propuestas, esto con el objetivo de subrayar el carácter integral de la transformación que se estimó necesaria (pp. 13-15 y 44-45):

- Establecer constitucionalmente la autonomía del ministerio público, siempre y cuando se establezca previamente un sistema procesal de corte acusatorio.
- Reformar radicalmente el sistema procesal penal, a fin de eliminar totalmente las atribuciones parajurisdiccionales del ministerio público en el desahogo y valoración de medios de prueba.
- Establecer el principio en el sentido de que "las investigaciones deberán ser secretas y los juicios públicos".
- Legislar sobre las responsabilidades de los ministerios públicos federales y locales con respecto a la prohibición de incomunicar a los individuos detenidos.
- Proporcionar a las víctimas la posibilidad de entablar acciones penales independientemente del ministerio público. Se debe facultar a los particulares para que éstos se alleguen de las pruebas necesarias y eleven los casos ante el Poder Judicial, así como despojar al ministerio público de esta tutela forzada cuando el asunto no requiera su intervención.
- Complementar el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional para incluir, dentro del control jurisdiccional sobre el ministerio público, además de las resoluciones sobre el desistimiento o no ejercicio de la acción penal, todas aquellas que impliquen abandono o negligencia en la función persecutoria del delito.

- Diseñar las normas que permitan dotar al organismo público autónomo del ministerio público de los agentes de investigación que requiera para el cumplimiento de su función, sin que los mismos constituyan una corporación alterna.
- Respetar el derecho de la coadyuvancia que poseen los familiares de las víctimas u ofendidos, sin que esto implique imponerles la carga de la prueba.
- Exhibir en todos los recintos de detención, oficinas del ministerio público, reclusorios y sedes judiciales, los derechos que asisten a los detenidos y procesados.
- Establecer estrictos sistemas de selección del personal del ministerio público y de la policía investigadora, utilizando a tal efecto los parámetros en vigor para la selección de magistrados y funcionarios judiciales; y que se brinden a los mismos cursos de formación técnica y en derechos humanos.
- Incluir apartados dentro de los programas institucionales de las procuradurías de justicia, así como en sus informes periódicos, en los que se indiquen las acciones a realizar y los resultados obtenidos en beneficio de las víctimas de la comisión del delito.
- Modificar la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para excluir de dicho sistema la procuración de justicia y la ejecución de sentencias penales, por cuanto estas son instituciones que pertenecen al sistema de justicia penal y no al ámbito de la seguridad pública.
- Preservar la división constitucional entre la investigación de los delitos y la función preventiva de los mismos, de manera que la policía investigadora no se dedique a prevenir los ilícitos y la preventiva no realice funciones de investigación de los mismos, sin perjuicio de la coordinación entre el ministerio público y la seguridad pública.
- Rediseñar el Sistema Nacional de Seguridad Pública a efecto de que no se considere la procuración de justicia como parte de la seguridad pública, sino del sistema de justicia.

**Esquema 1. Recomendaciones publicadas desde 2003 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, relativas a necesidades de autonomía en la justicia penal.**




Fuente: elaboración propia con base en ONUDH (2003).

- Documentar y hacer pública la "criminalidad oficial" o "delincuencia iatrogénica", es decir, los ilícitos cometidos por agentes del Estado o con motivo de los servicios de seguridad pública y procuración de justicia.
- Establecer un programa para sustituir todo el personal militar naval en toda la estructura jerárquica de la Procuraduría General de la República.

En adición a la autonomía del ministerio público, en este diagnóstico también se recomendaban las siguientes transformaciones institucionales (p. 14; ver esquema 1):

- Independizar del Ejecutivo a las defensorías públicas en las entidades federativas, y que éstas pasen a ser órganos autónomos que ejerzan realmente la función de defensa en asuntos penales en los que el acusado no tenga la posibilidad de acceder a un abogado particular.
- Crear instituciones autónomas, científicas y especializadas de servicios periciales que garanticen la imparcialidad y profesionalismo de los dictámenes que emitan los peritos, así como la continuidad en la aplicación de criterios de investigación.
- Fortalecer la independencia y autonomía de los Consejos de la Judicatura, responsables de la supervisión y disciplina de los jueces, mediante reformas en su integración y en su ámbito de competencia.
- Reformar la Constitución de forma que todos aquellos tribunales que actualmente dependen del Poder Ejecutivo se adscriban al Poder Judicial de la Federación.

## 4.2. Resistencias al cambio

Dada la amplia evidencia disponible, así como los diagnósticos académicos y las recomendaciones de reforma ya publicadas, diversas organizaciones de la sociedad civil conformaron en 2005 la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso con el objetivo de mejorar la ineficacia de la justicia penal a través de un sistema basado en la oralidad, transparencia, accesibilidad, eficiencia e imparcialidad. Los trabajos más conocidos por la sociedad mexicana, en el marco de la Red, fueron las investigaciones del CIDE sobre expedientes judiciales y sus encuestas a personas en reclusión, cuyos resultados fueron ampliamente difundidos por los filmes documentales de Layda Negrete y Roberto Hernández: el cortometraje *El Túnel* (2006) y el largometraje *Presunto Culpable* (2008).

Para las discusiones actuales es relevante recordar las enérgicas resistencias al cambio que debieron enfrentar los miembros de la Red. Por ejemplo, Negrete y Hernández relataron en un reportaje (Garza, 05/2011), que las investigaciones del equipo del CIDE arrojaron la radiografía de un sistema judicial corrupto, donde se condenaba a la mayoría de los acusados sin una investigación policial. Las bases para condenar a los acusados eran simples declaraciones de 'testigos oculares', sin ningún tipo de evidencia física como pruebas de ADN o huellas dactilares. Al obtener estos resultados, solicitaron audiencias con distintos funcionarios públicos, tales como el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el procurador de la misma entidad. Pero según afirman estos investigadores, los funcionarios con quienes platicaron adujeron que las cifras del CIDE eran falsas. Como resultado de esta experiencia, Negrete y Hernández decidieron filmar el cortometraje *El Tunel*, el cual fue producido por el CIDE y contó con el apoyo de Iniciativa Renace para organizar presentaciones públicas. Este corto fue transmitido por Carmen Aristegui en la cadena de noticias CNN y el periódico británico *The Economist* publicó un reportaje al respecto.

El cortometraje dio origen a la película *Presunto Culpable*, la cual fue estrenada en el Festival de Toronto en 2009, y unos meses más tarde, fue presentada en México en el Festival de Cine de Morelia. La película, y

más importante aún, la crítica al sistema penal mexicano fue reseñada en *The Wall Street Journal* (Luhnow, 17/10/2009) y en otros medios internacionales. La película ganó premios internacionales tales como el Humanitas Award 2010 de la International Documentary Association, el Premio al Mejor Documental 2010 del festival Documenta Madrid y el Premio al Mejor Largometraje Documental 2010 del One World Media. Es importante recordar la atención internacional recibida por estos documentales, porque simboliza el tipo de presión mediática que fue necesario conjuntar para impulsar la reforma (pues desde el año 2003 se contaba con el conjunto de propuestas de reforma integral pero los cambios legislativos tardarían cinco años en llegar).

Aun así, se mantuvieron fuertes resistencias al cambio, lo cual era de esperarse dada la experiencia previa en México de reforma a la justicia mercantil. Sobre esta experiencia previa, y como advertencia para el éxito de la reforma penal, Ana Laura Magaloni escribió lo siguiente:

> "Las razones para ignorar los hallazgos empíricos que tienen que ver con prácticas judiciales que no se derivan ni explican del marco normativo son varias y de distinta índole; sin embargo, estimo que en el corazón de este problema subyacen razones políticas importantes: la monopolización de la reforma judicial por parte de la profesión legal [. . .]
>
> "En el lenguaje dogmático-normativo subyace la ficción de que las normas prefiguran realidades y que, por tanto, todo problema puede ser atendido a través de cambios en la ley. La profesión legal, por tanto, para seguir manteniendo el monopolio del debate de reforma judicial, va a resistir cualquier tipo de hallazgo empírico que vaya en contra de este 'fetichismo de la ley', como son todos aquellos problemas que detectan los estudios empíricos que tienen su explicación en las prácticas judiciales y administrativas y no en el marco normativo. (Magaloni, 2007:73-74).

## 5. Reforma constitucional de 2008 en materia de justicia penal

Por extraño que pudiera parecer, el Estado mexicano –o su élite política para ser más precisos– decidió adoptar e implementar primero algunas de las recomendaciones de reforma en materia de justicia penal, y después algunas de las relativas a la plena incorporación del país al sistema internacional de protección de los derechos humanos. Fue así que, cinco años después de la publicación del diagnóstico de ONUDH (2003), se promulgó la reforma constitucional en materia de justicia penal (DOF, 18/06/2008), y ocho años después de la publicación de este diagnóstico, se promulgó la reforma constitucional en materia de derechos humanos (DOF, 10/6/2011).

La reforma constitucional de 2008 representa un resultado acotado del debate que se vivió durante la década pasada en torno a la transformación integral de la justicia mexicana. Después de la publicación del diagnóstico de ONUDH, el trabajo académico y de la sociedad civil dio lugar a diversas iniciativas legislativas. Por su parte, el gobierno mexicano y diferentes grupos políticos también elaboraron sus propias propuestas. Un momento crucial para las discusiones académicas y políticas se alcanzó durante 2006-2007, y durante esos dos años se presentaron nueve iniciativas legislativas, de entre ellas resaltan dos por la profundidad de las reformas que proponían y por la relevancia pública de los actores que las elaboraron:

- *Que reforma los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 constitucionales*; presentada por la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso, a la Cámara de Diputados (presentada 19/12/2006; ver SAD, 2008).

- *Que reforma los artículos 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, 122 y 123 constitucionales*; presentada por la Presidencia de la República, al Senado (ver Presidencia, 9/3/2007).

Estas iniciativas se correspondieron con las dos perspectivas emblemáticas de los compromisos internacionales del Estado mexicano. La iniciativa de la Red atendió varias de las recomendaciones publicadas por ONUDH (2003), y en su *Exposición de Motivos* sustentó sus propuestas en los diagnósticos académicos disponibles en aquellos años (como el de Zepeda, 2004). Esto es relevante porque marca dos diferencias básicas con la iniciativa presentada por la Presidencia de la República. Esta segunda iniciativa se orientó principalmente a cuestiones de 'combate' al narcotráfico y a la delincuencia organizada, buscando el establecimiento constitucional del arraigo y la facultad de allanar domicilios en casos de flagrancia, entre otras propuestas. Cabe remarcar que esta segunda iniciativa no se fundamentó en diagnósticos empíricos, sino en cifras de *opinión* y *percepción ciudadana* (para una revisión detallada de ambas iniciativas, ver Galindo y Ramírez, 2016).

## 5.1. El nuevo sistema de justicia penal

La reforma constitucional en materia de justicia penal publicada el 18 de junio de 2008 fue el resultado de un accidentado proceso de negociación. Durante este proceso, actores con posturas y enfoques disímiles se alinearon gradualmente en torno a las dos iniciativas señaladas anteriormente. Esto dio como resultado una reforma que incluyó tanto modificaciones tendientes a proteger derechos civiles y políticos, relacionados con la aplicación de la justicia, como el aumento de facultades discrecionales para el Estado, en detrimento de ciertos derechos, bajo la lógica de contar con más 'herramientas' en la lucha contra la delincuencia organizada. Los ejemplos emblemáticos de la disonancia en los contenidos de la reforma son el nuevo sistema acusatorio y el nuevo régimen de excepción de derechos para 'combatir' la delincuencia organizada.

Dada la amplitud de los cambios constitucionales aprobados, originalmente se dio a conocer esta reforma como *reforma de seguridad y justicia*. Pero con el paso del tiempo fue evidente que, aún y con la amplitud de estos cambios, la reforma no alcanzaría a modificar aspectos torales de la seguridad pública, de tal manera que ahora se le conoce como *reforma a la justicia penal* (esto porque los cambios aprobados implicaron una transformación de gran calado en esta materia). La característica más notoria y significativa de la reforma fue el cambio del sistema penal semi-inquisitivo, o inquisitivo-mixto, por uno de corte acusatorio, respetuoso de los derechos a la presunción de inocencia y al debido proceso, que incluye los principios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación (ver cuadro 4). Pero las modificaciones aprobadas incluyen mucho más que este cambio de sistema, por ejemplo, Miguel Carbonell sintetiza la reforma de la siguiente manera:

> "La reforma [...] nos suministra la base para realizar una profunda transformación del sistema penal mexicano. Sus disposiciones tocan varios de los ámbitos sustantivos de dicho sistema, dado que abarcan temas como la seguridad pública (cuerpos policiacos y prevención del delito), la procuración de justicia (el trabajo del Ministerio Público, el monopolio de la acción penal, que desaparece al menos en parte), la administración de justicia (a través de la incorporación de elementos del debido proceso legal y de los llamados juicios orales) y la ejecución de las penas privativas de la libertad" (Carbonell, 2013:473).

Marcelo Bergman *et al.* (2014) ofrecen una explicación sintética de los aspectos garantistas que abarcó esta reforma. Con el sistema acusatorio se creó la figura de *juez de garantías*, quien debe supervisar las etapas de investigación y de acusación a cargo de los fiscales del MP. Al juez de garantías corresponde proteger los

**Tabla 4. Principales diferencias entre el sistema semi-inquisitivo y el sistema acusatorio**

| Sistema semi-inquisitivo | Nuevo sistema acusatorio |
|---|---|
| **En cuanto a la distribución (concentración/separación) de funciones** | |
| • El ministerio público (MP) investiga, acusa e influye como autoridad para juzgar la culpabilidad o inocencia del acusado.<br>• Otra autoridad juzga la culpabilidad o inocencia del acusado con base en las pruebas del MP. | • Una autoridad investiga: policía de investigación.<br>• Una autoridad acusa: ministerio público<br>• Una autoridad evalúa la procedencia del caso: juez de control de garantías.<br>• Otra autoridad juzga la culpabilidad o inocencia del acusado: jueces del juicio oral (tribunal). |
| **En relación con la forma de investigar** | |
| • El MP lleva a cabo diligencias ministeriales que tendrán carácter de pruebas plenas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la persona imputada y, como consecuencia, ejercitan acción penal contra ella.<br>• El control de la legalidad de la obtención de la prueba está a cargo del propio MP, con lo que se restringe a la persona imputada la posibilidad de refutarla. | • El MP conduce las acciones de la policía de investigación, sin embargo, ésta etapa no tiene valor probatorio pues se considera como preparatoria del juicio oral.<br>• El juez de control instituye garantías para que la obtención de las pruebas no viole derechos fundamentales.<br>• El juez de control valora libremente los elementos probatorios que presenta el MP y, en su caso, dicta medidas cautelares. |
| **En cuanto al juicio y la fundamentación de las pruebas** | |
| • El juicio es predominantemente escrito, lo que permite que el juez resuelva con base en el expediente, sin haber escuchado a la víctima y al acusado, frecuentemente a partir de un proyecto de sentencia preparado por un funcionario del juzgado (sentencia privada).<br>• Las audiencias pueden dividirse en sesiones distintas.<br>• La víctima y el acusado no tienen la oportunidad de confrontar la veracidad de las pruebas en audiencia pública.<br>• Rige el modelo de 'prueba tasada', donde la propia ley determina el valor de las pruebas. | • El juicio es oral, lo que hace necesaria la presencia del juez (principio de inmediación).<br>• El desahogo y la valoración de las pruebas se realizan en una única audiencia (principio de concentración).<br>• Rige la libre valoración de la prueba, lo que permite confrontar los elementos probatorios aportados por ambas partes (principio de contradicción).<br>• El tribunal decide en público, después de escuchar a todas las partes y con fundamento en las pruebas desahogadas durante la audiencia púbica y oral (sentencia pública). |

Fuente: elaboración propia con base en Carbonell (2013) y CDHDF (2011).

derechos de las personas involucradas en el proceso penal, tanto de víctimas como de imputados. Además, desde la etapa de investigación se otorga una amplia participación a la defensa para convertir el proceso en uno realmente contradictorio. Por último, los juicios en el nuevo modelo son orales y públicos, llevados a cabo ante un tribunal integrado por tres miembros, lo cuales no deberán tener ningún contacto previo con el caso. Cabe resaltar que todas estas medidas rompen con el secretismo del modelo inquisitivo-mixto.

En relación con la seguridad pública, estos autores explican que la reforma creó un control judicial sobre la legalidad de las detenciones, denominada *audiencia de control* y efectuada por el juez de garantías para cumplir con los requisitos del debido proceso. Entre otros aspectos, en la audiencia de control se revisa que la detención no se haya efectuado con niveles innecesarios de uso de fuerza, que haya ocurrido en flagrancia y no 'bajo actitud sospechosa', que se hayan leído sus derechos al detenido y que éste no haya sido torturado. La reforma también exige a los policías cuidar la recolección de pruebas y su cadena de custodia, si alguna de ellas no se efectúa adecuadamente, la prueba se considerará ilícita y no podrá ser utilizada en el juicio.

Con respecto a la procuración e impartición de justicia, se incluyeron otros cambios además del propio sistema acusatorio. En especial, el MP perdió su control pleno sobre la *averiguación previa* (ahora *carpeta*

*de investigación*). En teoría, este cambio debió obligar a mejorar la calidad de las investigaciones, tanto en cuestión de la capacidad del MP para obtener pruebas lícitas, como en la modernización de los sistemas periciales. Bergman *et al*., también explican que, como complemento a los juicios orales, el Tribunal Superior de Justicia deberá operar los medios alternos de solución de controversias, los cuales tienen como finalidad ayudar a resolver conflictos evitando la saturación del sistema penal. Estos medios alternativos estarán a cargo de los Centros de Justicia Alternativa bajo la aprobación del juez de garantías.

En relación con los defensores públicos, la reforma plantea homologar sus condiciones de trabajo con las de los agentes del MP. Entre otros motivos, porque los retos que ambos tipos de servidores públicos deben enfrentar son bastante similares. Por ejemplo, ambos deberán mejorar y privilegiar sus capacidades de investigación y sus competencias orales, en lugar de continuar con su tradición escrita.

La reforma también marcó un cambio histórico en la última etapa del proceso penal, en la ejecución de sanciones, toda vez que ahora está a cargo del Poder Judicial (en lugar del Poder Ejecutivo). La reforma creó la figura de *juez de ejecución de sanciones*, la cual asumió las labores que antes realizaban funcionarios no judiciales, tales como la supervisión de los procesos de libertad anticipada. Estas labores, antes consideradas como trámites administrativos, ahora se realizarán bajo la figura de un juicio.

Los cambios aprobados se estimaron de tal magnitud que se estableció un plazo de ocho años para completar la transición hacia un modelo procesal acusatorio –vencido en junio de 2016–. Con la finalidad de solventar esta transformación de la justicia penal se asignó un presupuesto general y se aprobó la creación de una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil. Este mandato se cumplió con el decreto publicado el 13 de octubre de 2008, con el cual se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, el cual fue presidido por el Secretario de Gobernación y contó con una Secretaria Técnica (SETEC) encargada de operar los acuerdos y determinaciones del Consejo, así como brindar apoyo y dar seguimiento al avance en la implementación del nuevo sistema penal en las entidades federativas.

## 5.2. La nueva estrategia para la atención de delitos

Es importante recordar que solucionar un caso por la vía del juicio oral conforma sólo una de las diferentes formas de finalizar el proceso dentro del nuevo sistema acusatorio. La reforma estableció mecanismos alternativos de solución de conflictos (o salida del proceso), los cuales dependen de condiciones específicas preestablecidas. La posibilidad de recurrir a medios alternos de salida del proceso transforma la propia naturaleza del mismo, alejándolo de la lógica 'retributiva' del daño (en contra de quien comete un delito) y lo acerca a una 'restaurativa' (donde se prefiere la reparación del daño a favor de la víctima). En el esquema 2 se muestran las distintas maneras de finalizar el proceso penal en el nuevo sistema.

El cambio al sistema acusatorio representa, también, una estrategia para hacer más eficiente la persecución y sanción de los delitos más graves o perjudiciales para la sociedad. A diferencia del anterior sistema inquisitivo-mixto, donde se pretendía usar los recursos del Estado para perseguir de manera indiscriminada todos los delitos, en el nuevo sistema acusatorio se busca hacer más eficiente el uso de los recursos persiguiendo los casos más graves y de mayor impacto hasta sus últimas consecuencias (tabla 5). La forma de lograr esto consiste en permitir que los casos de menor impacto sean resueltos mediante mecanismos alternativos, tales como la reparación del daño si la víctima y el acusado así lo acuerdan. Además, el MP puede recurrir a un criterio de oportunidad para priorizar la investigación de delitos graves (bajo mecanismos de control y supervisión); por ejemplo, el MP puede decidir no procesar a un acusado si éste colabora eficazmente

**Esquema 2.** Distintas formas de finalizar el proceso penal en el nuevo sistema acusatorio.

| | |
|---|---|
| Acuerdos reparatorios | • Un proceso ya iniciado puede concluir si la víctima y el ofensor logran un acuerdo sobre la reparación de los daños causados por el delito. |
| Suspensión del proceso a prueba | • Un caso puede suspenderse entre 6 meses y 3 años si el ofensor se somete al cumplimiento de algunas condiciones y demuestra cumplirlas, como por ejemplo seguir un tratamiento contra adicciones. |
| Criterio de oportunidad | • El ministerio público puede decidir no procesar a una persona que haya participado en un delito si ésta, por ejemplo, colabora eficazmente para ayudar a condenar a otros delincuentes de mayor jerarquía. |
| Procedimiento abreviado | • Un acusado puede aceptar su culpabilidad en el delito y recibir una sentencia menor dada su aceptación de los hechos. |
| Juicio oral | • Llegar al juicio oral significa que el caso no se solucionó por ninguna de las vías anteriores y que el ministerio público cree contar con las pruebas suficientes para ganar el caso a favor de la víctima. |

Fuente: elaboración propia con base en CEEAD (2012a).

**Tabla 5.** Características de la estrategia de persecución de delitos, según sistema penal.

| | Sistema inquisitivo-mixto | Sistema acusatorio |
|---|---|---|
| Objetivo del Estado: | • Llevar todos los casos a juicio. | • Llevar a juicio sólo los casos más graves y de mayor impacto. |
| Efectividad del estado para perseguir el delito: | • Es apenas del 21%.<br>• Al dedicar esfuerzos y recursos similares para perseguir distintos tipos de delitos se logra muy poca efectividad | • Se incrementa entre 40% y 60%.<br>• Al concentrar los esfuerzos en los casos más graves la efectividad mejora. |
| Delitos por los que se impone la pena de prisión: | • Son principalmente delitos leves.<br>• De entre los condenados a prisión, 64.6% lo fueron por delitos leves, mientras que aquellos sentenciados por delitos graves apenas representan 35.4%. | • Se busca llevar a prisión principalmente a las personas que cometan delitos graves.<br>• Para el año 2010, los estados con el nuevo sistema presentan 47.7% de condenas por delitos graves, lo cual representa 12.3% más que en el sistema anterior. |

Fuente: elaboración propia con base CEEAD (2012b), y con cifras estimadas por Zepeda (2011).

para condenar a otros delincuentes de mayor jerarquía. Por último, las propias personas acusadas pueden declararse culpables y solicitar un procedimiento abreviado (y una condena menor a la que obtendrían en un juicio).

> "El sistema procesal penal acusatorio reconoce que, para combatir adecuadamente el delito, hay que contar con un plan estratégico para su persecución y que no es conveniente dedicar esfuerzos iguales a la investigación de delitos diferentes. De no hacerse así, sólo se provoca la ineficacia y saturación de las oficinas de justicia del Estado. Al permitir las distintas salidas alternas, este sistema penal busca dedicar sus esfuerzos a los delitos de mayor gravedad e impacto" (CEEAD, 2012b:2).

## 5.3. La bipolaridad de la reforma

El nuevo sistema de justicia penal se conforma por dos subsistemas contrapuestos: uno para la atención de la *delincuencia común*, donde se goza de la protección de derechos que ofrece el proceso acusatorio oral; y otro para la *delincuencia organizada* que mantiene las prácticas y la esencia del anterior sistema inquisitivo (Zamora, 2012:148-151; Arriaga, 2008:87). Ivone Díaz (2011) describe este segundo subsistema, destinado a 'combatir' la delincuencia organizada, de la siguiente manera:

> "Un subsistema de justicia penal de compleja funcionalidad con los propios tratados de derechos humanos, el cual se basa en el combate a la delincuencia organizada e incluye aspectos tales como el arraigo, la prisión preventiva oficiosa y la intervención de comunicaciones privadas, rompiendo con los principios garantistas de la reforma en materia de presunción de inocencia, igualdad, no discriminación y derecho de audiencia, entre otros" (p. 26).

En particular, la reforma de 2008 encumbró a nivel constitucional el arraigo, situándolo en el artículo 16 como medida cautelar en casos de delincuencia organizada (cabe recordar que el arraigo había sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2005). Esta decisión legislativa generó fuertes críticas en el entorno internacional. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, en su 49 periodo de sesiones, señaló que:

> "El Comité observa con preocupación que, a pesar de lo recomendado en sus anteriores observaciones finales, el Estado parte [México] elevó en 2008 a rango constitucional la figura del arraigo [. . .] el Comité expresa su preocupación por los informes que documentan denuncias de actos de tortura y malos tratos a personas privadas de libertad en virtud de órdenes de arraigo, algunas de ellas cumplidas en instalaciones militares [. . .] Constata también que dicho régimen ha propiciado la utilización como prueba de confesiones presuntamente obtenidas bajo tortura (arts. 2, 11 y 15) [. . .] *el Comité reitera su recomendación de que el Estado parte elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal*" (énfasis en el original; CAT, 2012:4).

Otro aspecto controversial fue el establecimiento constitucional de la 'prisión preventiva oficiosa' en el artículo 19. Conforme la reforma aprobada, la prisión preventiva debe aplicarse de manera oficiosa, es decir de forma *automática*, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con armas y explosivos, así como los delitos graves que determinen las leyes en contra de la seguridad de la nación, contra el libre desarrollo de la personalidad, contra la salud (que incluyen delitos de narcotráfico y narcomenudeo) y el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales. De tal manera que, aún y con el nuevo sistema penal, la prisión preventiva *automática* puede ser usada en una amplia variedad de casos (un listado detallado por leyes y delitos puede encontrarse en Galindo, Rodríguez y Orozco, 2018). Además, la reforma estableció que el MP podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

Al igual que ocurre con el arraigo, la prisión preventiva obedece al principio de *detener para investigar* lo cual, paradójicamente, debilita las bases legales e institucionales de las autoridades responsables. Y como en el caso del arraigo, existe una larga historia de recomendaciones en contra del uso de la prisión

preventiva. Por ejemplo, desde el mismo *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* (ONUDH, 2003:12-15), se recomendó al Estado mexicano reducir los supuestos legales de prisión preventiva, debido a que ésta representa un obstáculo para el ejercicio de una defensa adecuada, en especial cuando la persona procesada está detenida en un lugar distinto al de su domicilio y carece de los recursos para buscar y presentar medios de prueba en su defensa.

Sobre la efectividad del arraigo y de la prisión preventiva es importante remarcar que no se tienen *datos oficiales públicos* que demuestren la efectividad de estas herramientas. Estas medidas punitivas excepcionales son defendidas por algunos actores mediante argumentos sobre la necesidad de incrementar el poder coercitivo del Estado, pero no se tienen diagnósticos empíricos oficiales que demuestren su efectividad. De hecho, los pocos datos disponibles refutan estos argumentos:

> "En 2006 [...] el gobierno federal utilizó el arraigo en 42 ocasiones y obtuvo 137 sentencias condenatorias en el fuero federal por delitos cometidos bajo la modalidad de 'crimen organizado'. En el 2010, el arraigo fue utilizado 1,679 veces, pero las sentencias condenatorias para el crimen organizado sólo aumentaron en 11 casos, a 148" (Madrazo y Guerrero, 2012; citados por Madrazo, 2014:11).

Al considerar la poca evidencia empírica disponible, cabe enfatizar que las prácticas modernas de diseño de políticas públicas no se basan en argumentos teóricos, sino que exigen diagnósticos empíricos que brinden fundamentos sólidos. Para un análisis detallado de la reforma aprobada, y de los subsistemas penales ahora existentes, ver Galindo y Ramírez (2016).

## 6. Reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos

Ocho años después de la publicación del *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* (ONUDH, 2003), el Estado mexicano adoptó algunas de las recomendaciones de alcance general de este documento. En particular, su primera recomendación general definió la orientación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos (DOF, 10/6/2011). En palabras de José Zamora (2012):

> "Se deduce con facilidad que este documento, y en concreto esta recomendación, son un antecedente de la reforma acaecida en junio de 2011, cuya preocupación central consistió en elevar la categoría 'derechos humanos' a rango constitucional y dotar de mayor jerarquía a los tratados internacionales, aspectos contenidos en el camino de denominación del Capítulo I, Título Primero, y en el artículo 1º" (p. 133).

La reforma constitucional de 2011 tuvo un proceso legislativo particularmente intenso, el cual incluyó la revisión de 33 iniciativas del período 2006 a 2008, para resultar en cuatro dictámenes de 2009 a 2011. Esta reforma comprendió la modificación de once artículos constitucionales, cuyos principales cambios se resumen en el tabla 6. Si bien, la reforma completa abarca el conjunto de artículos listados en este tabla, el cambio constitucional con mayores implicaciones se encuentra en el artículo primero. A la letra, este artículo dice ahora lo siguiente:

> "Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos* en esta Constitución y *en los tratados internacionales* de los que el Estado Mexicano sea

**Tabla 6. Principales cambios en la reforma constitucional en materia de derechos humanos**

| Artículo constitucional | Principales cambios o implicaciones |
|---|---|
| 1º | • Las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales "favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia", es decir, todas las autoridades quedan obligadas a preferir la norma o interpretación que mejor proteja al ser humano (aplicación del principio pro persona).<br>• Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Se trata de un mandato integral para transformar el desempeño diario de las autoridades.<br>• Se consagran los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos como fundamento de la actuación pública.<br>• Se obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. |
| 3º | • La educación que imparta el Estado fomentará el respeto a los derechos humanos. |
| 11 | • Se reconoce el derecho al asilo en casos de persecución por motivos de orden político.<br>• Se reconoce el derecho al refugio por causas de carácter humanitario. |
| 15 | • Se prohíbe la celebración de convenios o tratados que alteren las garantías y los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. |
| 18 | • El sistema penitenciario debe organizarse sobre la base del respeto a los derechos humanos. |
| 29 | • Se faculta al Presidente de la República, con autorización del Congreso de la Unión, a restringir el ejercicio de ciertos derechos y garantías en casos de invasión o perturbación grave de la paz pública, pero se establece un núcleo duro de derechos que no pueden suspenderse nunca. |
| 33 | • Se otorga derecho de audiencia a las personas extranjeras sujetas al proceso de expulsión del territorio nacional. |
| 89 | • La política exterior deberá observar el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos. |
| 97 y 102 | • Se suprime la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<br>• Se faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para investigar violaciones graves de derechos humanos. |
| 105 | • Se faculta a la CNDH y a los organismos estatales para interponer acciones de inconstitucionalidad. |

Fuente: elaboración propia con base en DOF (10/6/2011); y Morales (2014).

parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos *se interpretarán de conformidad* con esta Constitución y *con los tratados internacionales* de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"*Todas las autoridades*, en el ámbito de sus competencias, *tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos* de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, *el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos*, en los términos que establezca la ley [. . .]" (énfasis añadido; CPEUM, 2017).

Como puede leerse en la redacción actual de este artículo constitucional, la primera obligación del Estado mexicano, y por ende, de *todas* las autoridades y funcionarios públicos, consiste en promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Esta obligación fundamental implica una transformación radical del Estado en muy distintos niveles, y claro está, contrasta notablemente con la situación actual que se vive en México en materia de inseguridad, violencia e incluso violaciones graves a derechos humanos. Miguel Carbonell y Pedro Salazar sintetizan de la siguiente manera las implicaciones de este mandato constitucional:

> "Se trata, por su contenido, sentido y alcance, de una operación normativa que contrasta radicalmente con la realidad a la que pretende normar y en la que está llamada a surtir efectos.
>
> "En su conjunto, las normas reformadas delinean un nuevo paradigma en el constitucionalismo mexicano, porque, por un lado, introducen al concepto de los derechos humanos como eje central de la articulación estatal (sustituyendo la figura arcaica de las "garantías individuales") y, por el otro, incorporan como normas de máximo rango en el ordenamiento jurídico mexicano las disposiciones en materia de derechos de origen internacional. De esta manera, imponen una nueva exigencia a los actores políticos de todos los niveles para transformar a la realidad en clave democrática y constitucional" (Carbonell y Salazar, 2011:*viii-ix*).

Por mencionar otro ejemplo, Ciro Murayama (2011) señaló que el cambio efectuado en el artículo primero constitucional, "significa un cambio tan positivo como profundo en el Estado mexicano" (p. 11). Esto porque, entre otras implicaciones:

> "La reforma tendrá efecto en la manera como trabajan los legisladores federales y locales, pues cada decisión que adopten deberá inscribirse en una labor de creación de leyes con perspectiva de derechos fundamentales. Lo mismo puede decirse del ámbito de actuación del Poder Ejecutivo, así como de los órganos constitucionales autónomos y, por supuesto, del Poder Judicial, en vista de que los jueces no pueden limitar sus interpretaciones a las normas elaboradas en nuestro país, sino que deben atender expresamente las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos" (Murayama, 2014:11).

## 6.1. Violaciones graves a derechos humanos y procuración de justicia

Dada la situación que, desde hace varios años, se vive en México en materia de violaciones graves a derechos humanos (CIDH, 2015; Open Society, 2016, 2018; DPLf, 01/2017; Mora, 2016), es relevante revisar las implicaciones de esta reforma en este ámbito, y muy especialmente, su vinculación con la reforma a la justicia penal. Lo anterior porque, los mecanismos de justicia transicional, como las comisiones de la verdad o contra la impunidad, fungen como respuestas de corto plazo para revertir y subsanar situaciones especialmente difíciles, pero la aspiración a mediano y largo plazo, en un país democrático, consiste en contar con sistemas de seguridad y de justicia estables, eficientes y plenamente funcionales que sean capaces de prevenir, perseguir y sancionar las violaciones graves a los derechos humanos.

Por principio, es importante recordar que, el artículo primero constitucional ya establece con claridad que, "el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley". Aún más, con relación a *violaciones graves*, tales como desapariciones forzadas y tortura, México ha ratificado tratados internacionales que le imponen obligaciones específicas en la materia. En este sentido, vale la pena tener en cuenta la siguiente explicación de las responsabilidades del

Estado mexicano, publicada por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD), junto con otras organizaciones de la sociedad civil:

> "[…] los fundamentos y características del Sistema [Interamericano de Derechos Humanos] como hoy lo conocemos se establecen con la aprobación en 1969 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que entra en vigor en 1978. México ratificó la CADH en 1981 y en 1998 reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) […] el sistema interamericano también lo conforman otros tratados regionales en materia de derechos humanos como: la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura adoptada en 1985 […] la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ('Convención de Belém do Pará') de 1994, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994 [etc.]
>
> "México se ha obligado voluntariamente a cumplir con la CADH y demás tratados regionales, y de someterse la jurisdicción de la CoIDH, de esa forma, debe plasmar las disposiciones de dichos tratados y aceptar los términos de las sentencias de la CoIDH en los casos que sea parte, de lo contrario incurriría en responsabilidad internacional teniendo consecuencias jurídicas para el Estado […] De igual manera que con el sistema interamericano, México podría incurrir en responsabilidad internacional con consecuencias jurídicas de no cumplir con las obligaciones a las que se ha comprometido en el sistema universal" (IMDHD *et al,* 2013:14-16).

En vista de lo anterior, vale la pena recordar las recomendaciones publicadas quince años atrás por ONUDH (2003), con el objetivo de prevenir, investigar y sancionar violaciones graves a derechos humanos –muchas de las cuales aún no han sido atendidas por el Estado mexicano–. Por ejemplo, en la parte destinada a discutir las desapariciones forzadas, del diagnóstico de ONUDH, se menciona lo siguiente:

> "Entre los obstáculos que prevalecen para investigar y sancionar a los responsables de las desapariciones forzadas, las organizaciones que trabajan el tema han resaltado la inexistencia de investigaciones independientes sobre las denuncias de violaciones de derechos humanos y *la falta de autonomía de las procuradurías de justicia, tanto en el ámbito federal como en el estatal*.
>
> "A pesar de los compromisos que el país ha adquirido para prevenir y sancionar la desaparición forzada, el Estado mexicano sigue considerando a estas violaciones a derechos humanos como hechos aislados que son de responsabilidad de quien los comete. No existe una política pública dirigida a sancionar a las autoridades que ordenan las desapariciones, ya que no se castiga a los autores intelectuales del hecho, sino a quienes lo ejecutan.
>
> "La falta de reconocimiento por parte del Estado de su responsabilidad en los hechos cometidos por sus propios agentes, conduce a dificultades para que los afectados o sus familiares sean sujetos de reparación del daño" (énfasis añadido; ONUDH, 2003:28).

Es así que, desde hace quince años, la falta de autonomía de las procuradurías federal y estatales fue identificada como uno de los principales obstáculos para la investigación y sanción de las desapariciones forzadas. En cuanto a las recomendaciones específicas para atender esta problemática, vale la pena recordar las siguientes (p. 30):

- Retirar tanto la reserva como la declaración interpretativa que el Estado mexicano ha interpuesto a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y adecuar la legislación interna a esta norma.
- Reglamentar adecuadamente la forma en que las víctimas de desaparición forzada y las personas que dependan de ellas serán indemnizadas por parte del Estado.
- Respetar el derecho de la coadyuvancia que poseen los familiares, sin que esto implique imponerles la carga de la prueba.
- Establecer un sistema nacional que permita mantener actualizados y a disposición del público los registros informatizados acerca de los individuos privados de su libertad por cualquier agente del Estado.
- Utilizar lugares de detención reconocidos públicamente para recluir a las personas detenidas.
- Establecer un registro público nacional actualizado e informatizado de las personas desaparecidas.

Todavía más importante, como parte de la discusión general sobre violaciones graves, entre las que se incluyen desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, y tortura, tratos crueles e inhumanos, en el diagnóstico publicado por ONUDH se enfatiza la importancia de la reforma a la justicia penal y la adopción de un sistema penal acusatorio. Entre las propuestas normativas y operativas, planteadas específicamente como respuesta a la problemática general de violaciones graves a derechos humanos, se pueden leer las siguientes (pp. 33-34):

- Adoptar un sistema penal acusatorio, aunado a la existencia de normas legales en las que se establezca y garantice que la autoridad que custodie a la persona detenida no sea la misma que investiga.
- Adoptar un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas, en el cual quede asentada claramente la responsabilidad de la cadena de mando y la importancia de contar con peritos especializados y autónomos en el ejercicio de su función; este protocolo deberá incluir la capacitación en materia de técnicas de investigación, así como el establecimiento de un mecanismo que garantice la autenticidad de las pruebas recabadas y los resultados de los estudios periciales realizados (ver también pág. 13 del diagnóstico).
- Promover la legislación sobre las responsabilidades de los ministerios públicos federales y locales respecto a la prohibición de incomunicar a los detenidos.
- Promover en todos los códigos penales de la República la responsabilidad para los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones conozcan de hechos de tortura sin denunciar.
- Establecer dentro de la legislación que el peso de la prueba para garantizar que las confesiones han sido dadas por voluntad propia del acusado debe recaer sobre el Estado.
- Establecer la obligatoriedad de una entrevista personal del juez con el inculpado en cualquier caso que alegue haber sido torturado.
- Excluir de cualquier valor probatorio a los partes policiales.
- Establecer dentro de la legislación que todos los casos de tortura deben ser juzgados por tribunales civiles, independientemente de que las víctimas sean militares o civiles.
- Establecer claramente dentro de la legislación, que las autoridades penitenciarias tienen la calidad de garantes de los derechos humanos de los reclusos.
- Adoptar el Protocolo de Estambul garantizando plenamente la independencia de los investigadores respecto de los presuntos torturadores, así como de las procuradurías u otras instituciones a los que estos pertenezcan; y al mismo tiempo, en la elaboración de los dictámenes respectivos debe enfatizarse la importancia que tiene el entorno en el que tuvieron lugar los hechos.

- Regular la forma en que el Estado ha de hacerse responsable de los tratamientos para la rehabilitación de las víctimas de la tortura producidas por sus agentes.
- Dar acceso a los peritos independientes para la investigación de supuestos hechos de tortura.
- Establecer que en el ámbito federal y en todas las entidades federativas, los certificados médicos sean entregados de oficio al defensor o a otras personas interesadas, por las autoridades responsables de la custodia de las personas privadas de su libertad; y separar rigurosamente a los hombres de las mujeres dentro de los centros penitenciarios.
- Intensificar los programas de formación y difusión en materia de derechos humanos destinados en especial a los servidores públicos de los organismos responsables de la procuración de justicia, de hacer cumplir la ley, y del personal médico, e incluir en estos programas cuestiones relativas a la prohibición de la tortura.

Por último, y también frente a la situación que se vive actualmente en México, vale la pena recordar el siguiente fragmento de la discusión plasmada en el diagnóstico de ONUDH sobre la participación militar en la procuración de justicia:

> "La separación entre las funciones militares y la justicia es una exigencia de toda sociedad democrática. El nombramiento de militares en activo o en retiro como titulares de la Procuraduría General de la República, así como en los principales puestos directivos de la misma, aunado a la participación de autoridades militares en activo en tareas ordinarias de procuración de justicia, contraviene el carácter civil del sistema de justicia penal.
>
> "[…] Este riesgo de injerencia indebida en el sistema de justicia se manifiesta, asimismo, en la persecución de los delitos relacionados con el narcotráfico, así como en la lucha contrainsurgente. En tanto que ambas conductas constituyen delitos tipificados en la legislación federal ordinaria aplicable a civiles, deben ser perseguidos única y exclusivamente por las autoridades civiles. Esta situación ha sido observada por la Relatora Especial de Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales, que ha recomendado al gobierno mexicano que evite delegar en las fuerzas armadas la lucha contra el delito" (ONUDH, 2003:36).

Entre las propuestas puntuales, que se plantean en este diagnóstico a fin de dar solución a la problemática de la participación militar en tareas de procuración de justicia, se encuentran las siguientes (pp. 36-37):

- Elevar a la categoría de garantía constitucional el acceso a la jurisdicción penal no militar, por parte de los particulares que sean víctimas u ofendidos por parte de personal militar.
- Establecer un sistema de justicia militar de corte acusatorio.
- Establecer el marco normativo necesario para evitar que el Secretario de la Defensa influya directa o indirectamente en la procuración y administración de justicia civil y militar.
- Adscribir la justicia militar al poder Judicial de la Federación y eliminar progresivamente el alcance de la jurisdicción militar fuera de guerra.
- Establecer un programa para sustituir a todo el personal militar y naval en toda la estructura jerárquica de la Procuraduría General de la República.

Estas discusiones y recomendaciones puntuales orientadas a dar soluciones satisfactorias frente a la seria problemática de violaciones graves de derechos humanos, que se vive en México desde ya varios años, muestran la importancia fundamental que tiene la adecuada transformación de la justicia penal, y muy especialmente, de la procuración de justicia. Dada esta relevancia, y dentro del marco integral de una única

reforma toral y estructural del Estado mexicano en materia de derechos humanos, las siguientes dos secciones del presente trabajo se enfocan específicamente en la implementación de la reforma a la justicia penal de 2008 y al enorme desafío que aún plantea la procuración de justica en México.

## 7. Implementación de la reforma a la justicia penal

El plazo estipulado de ocho años para la implementación de la reforma venció el 18 de junio 2016. Sin embargo, al finalizar este plazo constitucional, no se contó con ninguna evaluación oficial pública de este proceso de implementación.

Esta falta de información oficial pública, y de una práctica proactiva de rendición de cuentas, fue una carencia constante durante todo el periodo de implementación de la reforma. Aun así, por declaraciones de funcionarios públicos, reportajes y estudios de centros de investigación, se hizo evidente que al finalizar el plazo constitucional se tenían rezagos importantes. Miguel Carbonell escribió lo siguiente sobre este tema:

> "Todavía en el mes de enero de este año [2016], el encargado de la implementación del nuevo sistema en la PGR, Rommel Romero, reconocía que la dependencia había ignorado la reforma penal durante siete años. Y tiene mucha razón. Pero lo mismo pasó con la policía federal, con las policías estatales y municipales, con las defensorías públicas de varias entidades federativas, etcétera. Incluso con el propio Poder Judicial federal la falta de compromiso con el tema fue notable [. . .]
>
> "Durante los primeros años de la reforma muchos penalistas decían que no valía la pena actualizarse ya que pronto habría una contrarreforma y se iba a dejar atrás la 'moda' de los juicios orales [...]
>
> "A la vista de todo lo anterior, corremos un riesgo nada teórico de que los primeros pasos del nuevo sistema no produzcan los resultados deseables. Ya se está viendo en algunas entidades federativas, en las que los ministerios públicos son incapaces de presentar oralmente sus teorías del caso y (violando de manera clamorosa la ley) se ponen a leer durante largo rato sus escritos. Es una oralidad simulada, no real" (Carbonell, 1/3/2016).

Desde el poder legislativo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó diversas auditorías a la SETEC y al Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Las auditorías publicadas fueron:

- Auditoría forense a la SETEC: 12-0-04U00-12-0402 (ASF, 2014a).
- Auditoría de desempeño a la SETEC: 14-0-04U00-07-0043 (ASF, 2016a).
- Auditoría de desempeño a la SETEC: 14-0-04U00-07-0044 (ASF, 2016b).
- Auditoría de desempeño al CJF: 14-0-03110-07-0032 (ASF, 2014b).
- Auditoría de desempeño al CJF: 14-0-03110-07-0033 (ASF, 2014c).

Vale la pena recordar algunas de las conclusiones de estas evaluaciones. Desde su auditoría forense a la SETEC, la ASF (2014a) remarcó que: "la SETEC carece de información veraz y confiable para cuantificar y clasificar el avance real del proceso de implementación del sistema de justicia penal en las entidades federativas" (p. 6). Pero este problema no fue corregido, y en las posteriores auditorias de desempeño, la ASF externó las siguientes conclusiones:

> "Con base en los hallazgos de la auditoría practicada, la ASF concluye que, aunque el Sistema de Justicia Penal entre en operación en junio de 2016, como lo mandata la constitución, existe el

riesgo de que las entidades federativas no cuenten con todas las condiciones necesarias para la efectiva operación del sistema" (ASF, 2016a:7).

"En 2014, la SETEC careció de indicadores, así como de mecanismos de supervisión y seguimiento de los subsidios otorgados y de la ejecución de los proyectos, con los cuales coadyuva a que las entidades federativas implementen el nuevo Sistema de Justicia Penal, lo que significa un riesgo, en términos de que el sistema entrará en operación a nivel estatal en 2016, sin que se encuentre consolidado, por lo que podría no ser eficaz, expedito, imparcial y transparente [. . .]" (ASF, 2016b: 11).

"En opinión de la ASF, la falta de indicadores, así como la ausencia de mecanismos de seguimiento y supervisión de los proyectos ejecutados por las entidades federativas, mostraron que la SETEC desconoce en qué medida contribuye a la implementación del Sistema de Justicia Penal en los estados" (ASF, 2016b:13).

"Con base en los resultados de la auditoría practicada, la ASF considera que existe el riesgo de que aunque el sistema entre en operación en las entidades federativas en 2016, éste no se encuentre consolidado, lo que retrasaría la operación efectiva del sistema a nivel estatal" (ASF, 2016b:13).

## 7.1. Evaluaciones de la sociedad civil organizada

En ausencia de *evaluaciones oficiales públicas*, las labores de monitoreo y análisis que realizan diversas organizaciones de la sociedad civil representan una contribución realmente significativa a la vida nacional. De entre los trabajos publicados por la sociedad civil, sobresalen las evaluaciones del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) por su rigurosidad y constancia (reportes anuales con metodología avalada por un panel de expertos). En sus reportes, este centro de investigación advirtió constantemente sobre la falta de información pública:

"Ya en la edición anterior del presente reporte, se explicaron las limitaciones y obstáculos a los que se enfrentó la investigación, en lo relativo al acceso a la información pública [. . .] Adaptarse a la realidad del acceso a la información en México fue la única vía para optimizar la calidad de la información solicitada" (CIDAC, 2015:21).

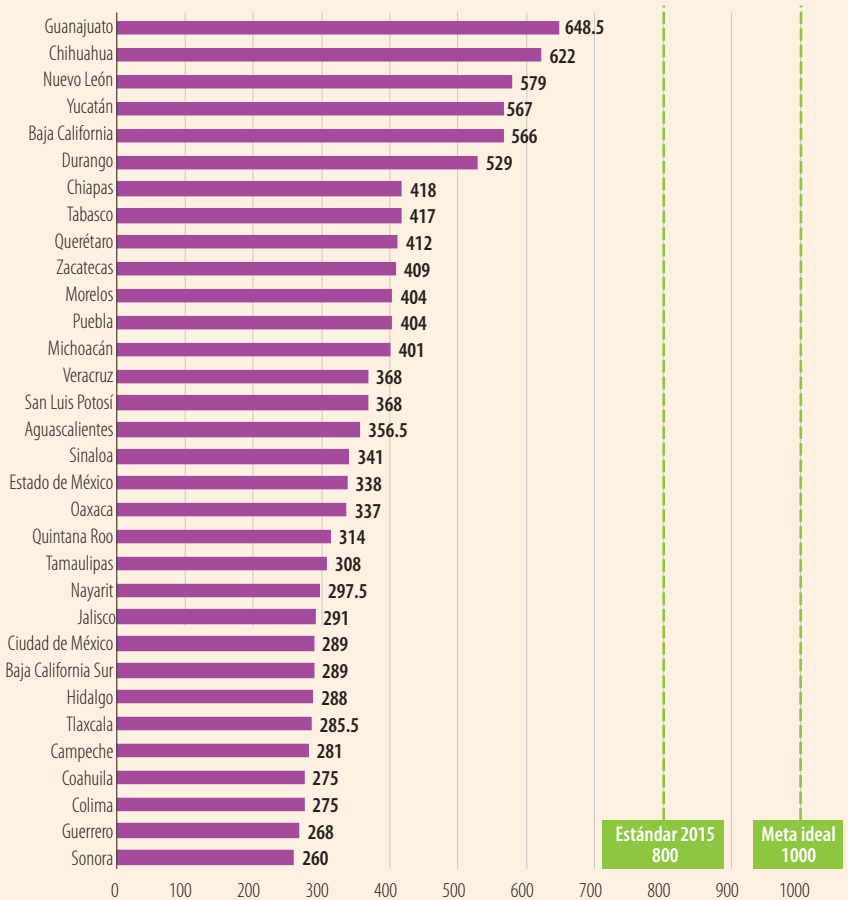
"Este proceso de investigación ha dejado en claro que falta mucho por hacer para que en México pueda considerarse como verdaderamente garantizado el derecho de acceso a la información" (CIDAC, 2016:11).

En el reporte *Hallazgos 2015*, es decir, la evaluación publicada justo antes de la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal, se identificó el siguiente problema específico:

- Los procesos de planeación, la gestión profesional y el uso de tecnologías de la información no han impactado en la generación de información oportuna y de calidad para dar seguimiento a las actividades, evaluar el desempeño de los funcionarios y verificar la obtención de los resultados proyectados.

En cuanto a los resultados de sus evaluaciones, los investigadores de CIDAC dieron seguimiento a la implementación del nuevo sistema en las siguientes áreas: coordinación y flujo de información, simetría institucional, ritmos de la implementación, y participación ciudadana. Según la metodología utilizada, se fijaron estándares de avance esperado por año: 530 puntos para 2013, 730 para 2014 y 800 para 2015, con un total de mil puntos como ideal de operación del sistema. La gráfica 2 muestra las puntuaciones obtenidas por

**Gráfica 2.** Clasificación de las entidades federativas según su avance en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, previo al vencimiento del plazo constitucional (datos de 2015).




Fuente: elaboración propia con base en CIDAC (2016:122).

las entidades al finalizar 2015, es decir, medio año antes del vencimiento del plazo constitucional (*versus* el estándar de 2015 y la meta ideal). Las conclusiones de este centro de investigación, a meses antes de vencer el plazo constitucional de implementación, fueron las siguientes:

> "A partir del avance promedio que cada entidad ha mostrado desde 2013 en el proceso de implementación, y en relación con la brecha que las separa del estándar ideal, a nivel nacional, nos llevará en promedio once años alcanzar el nivel óptimo para que el sistema de justicia penal opere de manera eficaz y adecuada [...] El proceso de implementación se caracterizó por la improvisación y por una dinámica de prueba y error que, en muchos casos tuvo éxito pero también significó acciones aisladas, desarticuladas y que, en última instancia, tuvieron poco impacto en la operación efectiva del sistema de justicia penal" (CIDAC, 2016:124).

Un año después, en su reporte más reciente, *Hallazgos 2016*, este centro de investigación señaló lo siguiente sobre la implementación de la reforma y la transformación de las procuradurías:

> "Finalmente llegó a su término el plazo constitucional para la implementación del SJPA [Sistema de Justicia Penal Acusatorio]. Como ha sido documentado por CIDAC a lo largo de los años, el proceso de implementación de la reforma se caracterizó por la ausencia de proceso homologados y experiencias locales y federales contrastantes, que derivaron en un escenario que, si bien presenta buenas prácticas y aciertos, se encuentra lejano del ideal prometido ocho años atrás [. . .]
>
> "Es importante destacar la tendencia que se presenta en la mitad de los estados del país y en la Federación, que consiste en transitar de un esquema de procuraduría a uno de fiscalía, con el objetivo de garantizar mayor eficiencia e independencia en la política criminal. No obstante, estas transiciones se han generado sin procesos de reingeniería institucional que garanticen independencia operativa y capacidad de investigación a estos órganos" (CIDAC, 2017a:140).

**Tabla 7. Rankings de SETEC y SESNSP sobre los avances del sistema de justicia penal acusatorio.**

| Entidad | 2016 1er semestre | 2016 2º semestre | Entidad | 2016 1er semestre | 2016 2º semestre |
|---|---|---|---|---|---|
| Nacional | 8.37 | 8.73 | Morelos | 8.4 | 8.6 |
| Aguascalientes | 8.6 | 9.3 | Nayarit | 7.6 | 8.1 |
| Baja California | 8.6 | 9.1 | Nuevo León | 9.5 | 9.5 |
| Baja California Sur | 7.8 | 8.3 | Oaxaca | 7.4 | 7.4 |
| Campeche | 8.0 | 8.6 | Puebla | 8.6 | 8.7 |
| Chiapas | 8.3 | 9.1 | Querétaro | 8.8 | 9.1 |
| Chihuahua | 9.3 | 9.4 | Quintana Roo | 8.2 | 8.3 |
| Cd. México | 8.6 | 9.4 | San Luis Potosí | 8.4 | 8.6 |
| Coahuila | 9.1 | 9.6 | Sinaloa | 8.0 | 8.8 |
| Colima | 8.4 | 9.0 | Sonora | 7.7 | 7.7 |
| Durango | 8.4 | 8.9 | Tabasco | 8.2 | 8.6 |
| Guanajuato | 9.0 | 9.4 | Tamaulipas | 8.9 | 9.3 |
| Guerrero | 7.5 | 7.9 | Tlaxcala | 8.2 | 8.5 |
| Hidalgo | 7.5 | 7.8 | Veracruz | 8.0 | 8.5 |
| Jalisco | 8.8 | 9.0 | Yucatán | 9.3 | 9.4 |
| Edo. México | 8.9 | 9.0 | Zacatecas | 8.3 | 8.5 |
| Michoacán | 7.4 | 7.9 | | | |

Fuente: elaboración propia con base en SESNSP (2017:14)

## 7.2. Evaluación oficial después del periodo de implementación

A mediados de 2017, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) publicó un informe de *Consolidación del Sistema de Justicia Penal*. En este documento se afirma que la SETEC sí realizó evaluaciones del avance en la implementación del nuevo sistema acusatorio:

> "A partir del año 2014 hasta septiembre de 2016, la SETEC evaluó el avance de los operadores del Sistema de Justicia Penal (SJP) (Tribunales Superiores de Justicia, Procuradurías o Fiscalías,

> Defensorías Públicas, Secretarías de Seguridad Pública, Instituciones de Justicia Alternativa y de Servicios Periciales) a través de indicadores [...] La última evaluación realizada por servidores públicos de SETEC, con corte a junio de 2016, recopila información sobre el avance en la generación de capacidades en cuatro de los 'Ejes Estratégicos' del SJP" (SESNSP, 2017:12).

No obstante, en este informe no se cita ningún documento de evaluación publicado por la SETEC, ni se incluyen vínculos electrónicos donde sea posible consultar los resultados de las evaluaciones que se refieren. De hecho, en el informe sólo se muestra un ranking realizado por SETEC, con corte a junio de 2016, que se contrasta con otro elaborado por el SESNSP con corte a diciembre de 2016 (es decir, no se muestran los rankings que supuestamente se elaboraron en 2014 y 2015). Los rankings disponibles se muestran en el tabla 7.

A pesar de las buenas calificaciones otorgadas en los rankings oficiales (tabla 7), el SESNSP (2017) afirma que se identificaron "puntos prioritarios que requieren atención urgente" (p. 21), para los cuales se proponen las siguientes acciones:

1. Simplificar el Informe Policial Homologado.
2. Impulsar los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y las Unidades de Atención Temprana.
3. Impulsar las Unidades Estatales de Policía Procesal.
4. Profesionalizar y actualizar a policías, peritos, ministerios públicos y personal del sistema penitenciario.
5. Fortalecer la figura de los Asesores Jurídicos de Víctimas.
6. Fortalecer las Unidades de Medidas Cautelares.
7. Racionalizar recursos humanos y financieros conforme a los modelos de gestión.
8. Diseñar e implementar Indicadores que evalúen la operación del Sistema.
9. Avanzar en la implementación del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.
10. Impulsar un Modelo Nacional Homologado de Justicia Terapéutica en la ejecución de sanciones penales.

Algunas de las acciones propuestas son de llamar la atención pues debieron haberse realizado durante el plazo de ocho años para la implementación de la reforma, por ejemplo, las acciones 2, 3, 4, 5, 6 y 7. Especialmente, cabe remarcar la falta de *datos oficiales públicos* que permitan evaluar la operación del nuevo sistema (acción 8). Con respecto a esta carencia de información, en el documento del SESNSP se señala lo siguiente:

> "El Secretariado Ejecutivo consideró preciso *acotar el alcance* de la evaluación para concentrar esfuerzos en la definición de indicadores pertinentes y factibles de medición, con el fin de contar con información útil para la toma de decisiones respecto al funcionamiento del Sistema de Justicia Penal en su fase de consolidación.
>
> "El Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. señala en su documento 'Metodología de seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México' que las instituciones de justicia conforman 'uno de los sectores con menor desarrollo en materia estadística, lo que dificulta evaluar la capacidad y el desempeño del sistema penal'.
>
> "Por lo anterior, el Secretariado Ejecutivo optó por construir el modelo [de evaluación] en *etapas subsecuentes*, liberando el modelo en una primera etapa con indicadores factibles de medición [...]

> "Es necesario generar en las entidades federativas e instituciones operadoras las capacidades que permitan recopilar los datos de manera confiable, oportuna y sistemática. Al respecto, el Secretariado Ejecutivo determinó cuatro líneas de acción, encontrándose en proceso la elaboración de los programas de trabajo respectivos" (énfasis en el original; SESNSP, 2017:43-44).

## 8. El reto pendiente para la reforma integral: la procuración de justicia

En diversas secciones anteriores del presente trabajo, y particularmente en las secciones primera y sexta, hemos insistido en el carácter integral de una única reforma toral y estructural del Estado mexicano en materia de derechos humanos, dentro de la cual se identifican distintas facetas tales como la plena incorporación de México al sistema internacional de protección de derechos humanos, o como la transformación de su propio sistema de justicia penal. También hemos enfatizado, a lo largo de las discusiones anteriores, la importancia que tiene la procuración de justicia para llevar a buen puerto la transformación de la justicia penal, y por ende, para la propia reforma integral en materia de derechos humanos (en particular, en la sección 6.1 hemos remarcado la relevancia que debe llegar a tener la procuración de justicia, después de transformarla o reformarla estructuralmente, como parte de la solución a mediano y largo plazo que pueda brindar el Estado mexicano a las violaciones graves a derechos humanos). Por estos motivos hemos destinado la sección final, del presente trabajo, a discutir este gran desafío pendiente: la adecuada procuración de justicia en México.

En meses pasados se han publicado nuevos estudios sobre la procuración de justicia, los cuales muestran que muchos de los problemas diagnosticados desde hace más de 10 años, siguen presentes en la realidad de la justicia mexicana. Por ejemplo, el CIDE presentó el informe de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Entre los múltiples problemas detectados en este ejercicio de consulta, resaltan los de atención a las víctimas de delitos (CIDE, 2017:22):

- Las víctimas no son escuchadas por el ministerio público.
- Faltan vías de acceso expeditas para la reparación del daño.
- Los servicios de atención médica y psicológica son deficientes.
- Existen deficiencias en las acciones de protección y resguardo de las víctimas.
- El plazo de 60 días con prórroga de 30 de las medidas de protección contemplado en el artículo 139 del Código Nacional de Procedimientos Penales es insuficiente.
- Existe una falta de representación en los procesos; la calidad del trato a las víctimas mejora sustancialmente cuando cuentan con representación.
- Las mujeres víctimas de violencia destacan especialmente por su vulnerabilidad. En estos casos, el personal de las agencias del ministerio público suele ser poco receptivo con las denuncias de las mujeres y se les trata de disuadir o enviar a acuerdo reparatorio a pesar de que el Código Nacional de Procedimientos Penales lo prohíbe expresamente.

Sobre el proceso de cambio y adaptación por el que debieron transitar las procuradurías, durante los ocho años que duró el plazo de implementación de la reforma penal, la consulta nacional confirmó los señalamientos planteados con anterioridad por algunos académicos como Miguel Carbonell (1/3/2016). En el informe reciente se advierte que (CIDE, 2017):

> "Desde hace muchos años se conocen los problemas de las procuradurías y se han implementado programas para tratar de mitigarlos. Sin embargo, la mayor parte de las experiencias han fracasado. Las resistencias al cambio son muy difíciles de remontar" (p. 29).

> "[…] es importante señalar que las procuradurías no han creado procedimientos efectivos para evitar que las prácticas propias del sistema inquisitivo permeen en el funcionamiento del nuevo sistema penal acusatorio. Reflejo de lo anterior es el escaso número de asuntos que son resueltos mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias penales. Sin procedimientos adecuados para gestionar la transición de procuradurías a fiscalías, no debe sorprender que los operadores jurídicos entrenados en el antiguo sistema carezcan de la capacitación necesaria para identificar oportunamente los casos y poner en marcha los mecanismos alternativos" (p. 35).

> "[…] más de la mitad de las procuradurías locales han buscado una transición hacia un modelo de fiscalía con el objetivo de contar con un órgano más profesional y autónomo (CIDAC, 2017). Sin embargo, en muchos de los casos estas transiciones fueron meramente nominales, pues no dotaron de autonomía a la institución (o lo hicieron sólo de manera relativa) y tampoco modificaron sus métodos de trabajo y prácticas institucionales" (p. 58).

Sobre las necesidades de autonomía del MP, la consulta nacional arrojó recomendaciones muy similares a las publicadas hace 14 años por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. En el nuevo ejercicio de diagnóstico se señala que (CIDE, 2017):

> "El modelo al que debe aspirarse es el de un fiscal imparcial y autónomo, con amplias facultades de decisión y un buen modelo de supervisión de su labor. Lo mismo ocurre con la evaluación del trabajo ministerial. No existen parámetros claros para hacerlo […] las procuradurías requieren revisar sus estructuras de tal manera que alineen su organización con el cumplimiento de sus funciones sustantivas. Ello no ocurre cuando el personal adjetivo supera al personal sustantivo en las instituciones" (pp. 24-25).

> "El modelo de gestión de los servicios periciales debe garantizar la autonomía técnica de los peritos. En estas condiciones, deben ser capaces de colaborar con las áreas de investigación para proporcionar sus servicios en forma oportuna y con calidad" (p. 24).

> "La autonomía e independencia de la institución son fundamentales en un esquema de procuración de justicia que responda a las exigencias de un sistema de justicia democrático, como lo es el acusatorio […] Quizá la característica más importante del diseño de las nuevas fiscalías reside en que la autonomía en el modelo de procuración de justicia debe garantizar la imparcialidad de todos sus operadores ante cualquier tipo de poder o injerencia, externa o interna, con base en criterios técnicos, profesionalización, estabilidad y rendición de cuentas" (p. 59).

Otro problema identificado con anterioridad, y que también se confirma con los resultados de la consulta nacional, es la falta de información. La carencia de datos pertinentes, confiables y oportunos es uno de los principales problemas de la procuración de justicia (CIDE, 2017):

> "Las deficiencias en la generación y uso de la información son otro elemento estructural que limita significativamente el adecuado funcionamiento de las procuradurías. Este problema tiene dos grandes vertientes. Por una parte, la información que usan las procuradurías en sus procesos internos (cuando existe) por lo general tiene mala calidad, está extremadamente compartimentalizada, amén de que no se utiliza sistemáticamente para la toma de decisiones. Por otra parte, en términos de información pública, las procuradurías carecen de una visión sistémica que les permita generar, procesar y difundir datos confiables y comparables que den cuenta de la realidad criminal del país" (pp. 35-36).

En el informe de la consulta nacional también se hace evidente el problema advertido, desde hace once años, por Ana Laura Magaloni (2007): el desconocimiento o incluso rechazo, por parte de diversos actores políticos, de la evidencia empírica disponible. En este documento se advierte sobre propuestas de contrarreforma, las cuales ignoran o desdeñan la evidencia empírica (CIDE, 2017):

> "Una primera recomendación en materia de impartición y procuración de justicia tiene que ver con la necesidad de que se analicen las estadísticas y las determinaciones judiciales antes de tomar decisiones sobre posibles reformas. Así, por ejemplo, en el caso de la prisión preventiva en donde existe un debate sobre la necesidad de ampliar los supuestos de prisión preventiva oficiosa del artículo 19 constitucional, los datos revelan que el ministerio público federal ha solicitado la prisión preventiva en únicamente 20% de los casos y ha obtenido la medida en cuestión en más de 7 de cada 10 solicitudes. Como se observa, la estadística revela un panorama muy diverso al que plantean quienes insisten en reformar de nuevo el texto constitucional" (pp. 26-27).

> "Las propuestas de reforma requieren de un sustento empírico para su aprobación. Existen muchos planteamientos que se pretenden sustentar en problemas que en la realidad no existen o, al menos, no se presentan de la manera en la que se anuncian en las iniciativas" (p. 75)

Un problema reciente, y de especial interés para el poder legislativo, fue identificado en la consulta nacional en relación con artículo 21 constitucional. Con la reforma de 2008, este artículo dice a la letra que, la "investigación de los delitos corresponde al ministerio público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función". Lo cual ya ha sido interpretado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el sentido de que el ministerio público continúa teniendo el *control estricto de todas las actuaciones de la investigación* (por lo que la policía debería seguir supeditada al control del MP; ver tesis aislada 1a. CCCXIII/2013 10a.). Frente a esta interpretación, en el informe se señala que (CIDE, 2017):

> "[…] En un escenario ideal, la investigación de los delitos debe ser planificada, dirigida y ejecutada por los policías o agentes de investigación de manera autónoma, quienes estarían al mando de un equipo o célula de investigación. La función del ministerio público en este esquema sería la de un control posterior, eminentemente jurídico, así como la asesoría respecto de necesidades probatorias y procesales de cada caso en particular" (p. 48)

> "En ese contexto [la interpretación de la SCJN], el modelo de investigación a implementar en las fiscalías se encuentra limitado, en el corto plazo, frente al esquema ideal. Esto, pues corre el riesgo de ser considerado inconstitucional. Por lo tanto, la implementación del modelo idóneo requiere de una reforma constitucional que permita la autonomía de la policía en la investigación de los delitos, así como delimitar el papel del ministerio público a la conducción legal y formalización ante el órgano jurisdiccional" (p. 51).

La conclusión del ejercicio de consulta nacional, es que "los sistemas de seguridad pública y procuración de justicia enfrentan una grave crisis" (p. 73). Para superar esta crisis, en el documento se incluyen recomendaciones concretas, organizadas en distintos ámbitos. A continuación se enlistan algunas de las recomendaciones, pero se sugiere enfáticamente revisar a detalle esta sección del documento (pp. 73-83):

- De la consulta nacional se desprende que el problema de la 'puerta giratoria' se presenta en las agencias del ministerio público y no en los juzgados.

- Se propone reformar los artículos 21, 73, 102 y 116 de la Constitución, a fin de modificar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, otorgar facultades al Congreso para expedir un Código Penal Único, revisitar el diseño de la Fiscalía General, y establecer las bases para el modelo propuesto de procuración de justicia en el ámbito local.
- De igual manera, se deberán impulsar reformas legislativas relacionadas con el Código Penal Único, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la Ley Orgánica de la Fiscalía General.
- El problema de la delincuencia organizada representa uno de los retos mayores para el conjunto del sistema de procuración de justicia. Existe una reflexión inacabada sobre el alcance del fenómeno, sus bases conceptuales y normativas, así como en relación con los medios para hacerle frente.

## 8.1. Índice Estatal de Desempeño en la procuración de justicia

Guillermo Zepeda (2017a), junto con la organización Impunidad Cero, publicó recientemente el *Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías*. Éste es un índice compuesto que resume los resultados de los siguientes indicadores:

- Ministerios públicos por cada 100 mil habitantes.
- Presupuesto per cápita de la Procuraduría de Justicia o Fiscalía.
- Carga de trabajo por ministerio público.
- Tiempo promedio de espera de los denunciantes para ser atendidos.
- Porcentaje de efectividad en la resolución de investigaciones en ambos sistemas.
- Porcentaje de cumplimiento de órdenes de aprehensión, respecto de órdenes giradas, más pendientes del año anterior.
- Porcentaje de las personas mayores de 18 años que dicen confiar algo o mucho en el MP local.
- Ponderador cualitativo de política criminal (impunidad en homicidio intencional y porcentaje de sanciones de más de tres años de prisión).

No resulta sorprendente que uno de los principales problemas, que debió enfrentar este investigador al proponer una medición del desempeño de las procuradurías, fuera la falta de datos oportunos y confiables. Zepeda (2017a) advierte que tuvo que utilizar "los indicadores que pueden generarse con la información más actualizada disponible: información del 2015 publicada en el 2016 [. . .lo cual implica que] uno de los temas de mayor trascendencia para nuestra sociedad se analiza con evidencia con al menos 14 meses de rezago" (p. 5). Cabe subrayar que otros esfuerzos recientes de medición del desempeño de la justicia penal, como el *Índice Global de Impunidad 2017*, de la Universidad de las Américas Puebla, también usan datos de 2015, por ser la información pública más reciente (ver Le Clercq y Rodríguez, 2017).

En particular, la estimación de la impunidad en homicidio intencional, que forma parte de este *Índice Estatal de Desempeño*, para algunos estados utiliza datos de 2012 (esto se debe a la decisión del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de suspender la serie histórica de *Estadísticas Judiciales en Materia Penal*, para una discusión más detallada de esta problemática ver Galindo, 2016:9-14). En el tabla 8 se muestra el porcentaje de impunidad del homicidio intencional, por entidad federativa, junto con el año reciente más confiable en el cual se basó la estimación. Este indicador junto con la *proporción de las sanciones privativas de la libertad menores a tres años*, conforman una *aproximación* cualitativa a la orientación de los recursos en la procuración de justicia, que teóricamente deberían orientarse con mayor énfasis a la persecución de los delitos más graves y que más afectan a la sociedad. Pero la calidad de los datos disponibles para ambos indicadores incluso ha disminuido en años recientes. Al respecto, Zepeda (2017a) explica lo siguiente:

**Tabla 8.** Estimación de Impunidad del homicidio intencional, y año reciente más confiable de los datos utilizados.

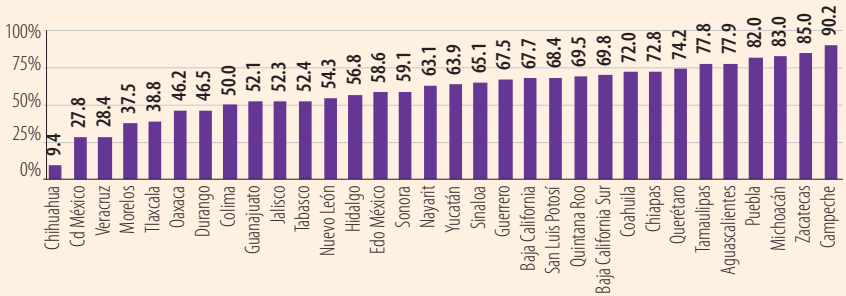
| Entidad | Impunidad del homicidio intencional | Año reciente con datos confiables |
|---|---|---|
| Aguascalientes | 59.0% | 2013 |
| Baja California | 89.6% | 2016 |
| Baja California Sur | 58.6% | 2014 |
| Campeche | 40.6% | 2012 |
| Chiapas | 67.8% | 2013 |
| Chihuahua | 85.9% | 2014 |
| Cd. México | 69.7% | 2016 |
| Coahuila | 69.9% | 2016 |
| Colima | 82.9% | 2012 |
| Durango | 91.4% | 2012 |
| Guanajuato | 70.0% | 2012 |
| Guerrero | 96.7% | 2016 |
| Hidalgo | 48.3% | 2016 |
| Jalisco | 70.6% | 2016 |
| Edo. México | 82.1% | 2013 |
| Michoacán | 89.7% | 2016 |
| Morelos | 87.4% | 2013 |
| Nayarit | 73.4% | 2012 |
| Nuevo León | 78.1% | 2016 |
| Oaxaca | 83.4% | 2013 |
| Puebla | 63.7% | 2015 |
| Querétaro | 47.1% | 2016 |
| Quintana Roo | 87.4% | 2013 |
| San Luis Potosí | 64.7% | 2016 |
| Sinaloa | 87.8% | 2014 |
| Sonora | 76.7% | 2016 |
| Tabasco | 73.9% | 2016 |
| Tamaulipas | 20.2% | 2014 |
| Tlaxcala | 72.9% | 2013 |
| Veracruz | 85.2% | 2012 |
| Yucatán | 26.0% | 2016 |
| Zacatecas | 68.9% | 2013 |

Fuente: Zepeda (2017a:29)

"Lamentablemente la calidad de la información de estas variables ha sufrido un creciente deterioro en lo que se refiere a las condenas por el delito de homicidio intencional (doloso). Desde el CNPJ 2013 [Censo Nacional de Procuración de Justicia 2013] del INEGI, esta información no aparece desagregada por delito ni por intencionalidad y se debe obtener por consultas en los mecanismos de acceso a la información. Respecto al monto de las sanciones privativas de la libertad, 25% de las condenas se presentan como 'no especificadas'; la gran mayoría de estos casos no especificados se concentra en cinco estados para los que se toma la información de años anteriores" (p. 28).

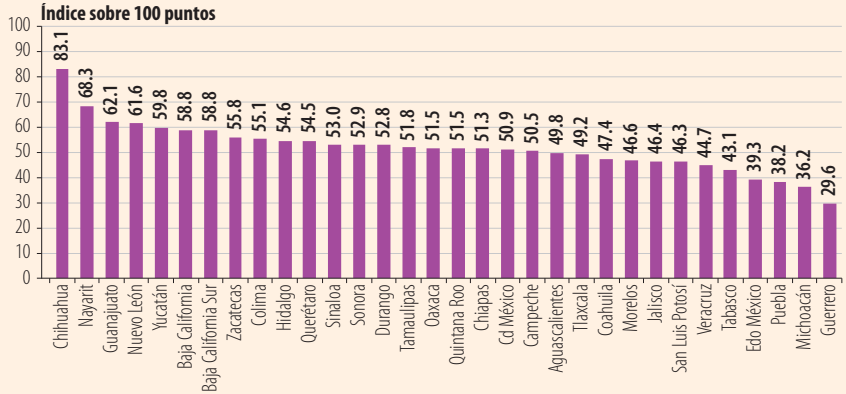
"Con la variable de la proporción de las condenas privativas de la libertad menores a tres años, se busca evaluar la focalización de recursos a los delitos de mayor impacto [. . .] Por ejemplo, en estados como Michoacán y Tamaulipas que tienen altos niveles de violencia, las sanciones penales son muy bajas. En el segundo, el narcomenudeo representa 17.6% de sus sentencias; robos simples, con menos de tres años de sanción, alrededor de 20%; y lesiones y daños derivados de accidentes de tránsito que siguen llegando a sentencia, 14%. El primero no especifica los delitos a los que corresponden sus sentencias y condenas, únicamente los montos de las sanciones de prisión, que, como se puede observar en la gráfica [ver gráfica 3], 83% son menores a tres años, es decir, en su mayoría se trata de delitos no violentos, algunos no intencionales y todos ellos de bajo impacto social. La demanda y percepción ciudadanas de seguridad no encuentran correspondencia con la oferta de servicios del sistema de justicia penal" (p. 30).

**Gráfica 3.** Proporción de condenas de menos de tres años de prisión
(datos de 2012-2015)




Fuente: Zepeda (2017a:31) con datos para la mayoría de los estados del Censo Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) 2016; Baja California, Colima y es-tado de México, CNPJ 2015; Guanajuato, Nuevo León y Oaxaca, CNPJ 2014; Baja California Sur y Zacatecas no han desagregado sus datos desde 2013.

**Gráfica 4.** Índice de desempeño de las procuradurías de justicia y fiscalías en materia penal en México.




Fuente: Zepeda (2017a:33).

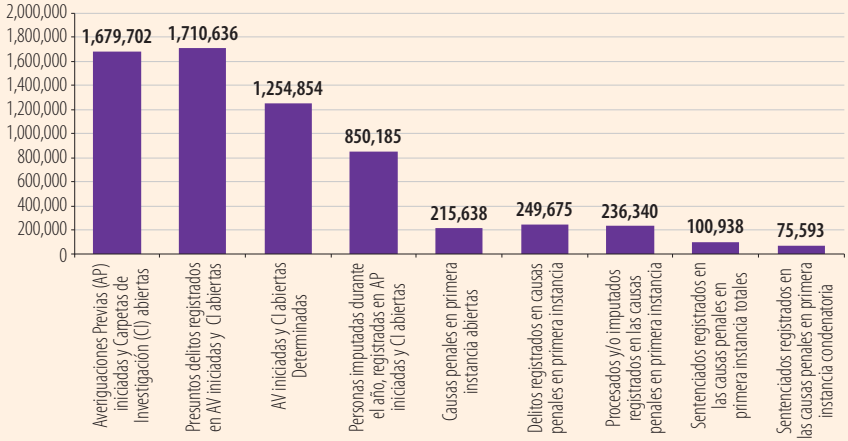
En sus conclusiones, Zepeda reconoció los esfuerzos de algunas entidades que están desarrollando buenas prácticas y modelos adecuados de gestión, con lo que han logrado desempeños destacados, tales como Chihuahua, Baja California, Guanajuato y Nuevo León. En contraste, otras entidades obtuvieron valores deficientes en la mayoría de los indicadores, por lo que su evaluación general es muy baja, como es el caso de Coahuila, Morelos, Jalisco, Veracruz, Tabasco, estado de México, Puebla, Michoacán y Guerrero. En términos generales, después de elaborar este nuevo diagnóstico sobre la procuración de justicia en México, este investigador refrendó la conclusión que ya había expresado 13 años atrás:

> "El ministerio público es el corazón de la impunidad: la probabilidad de que una persona cometa un delito y sea puesto a disposición de un juez por el ministerio público es de 0.40%; en tanto que ya estando ante el juez, la probabilidad de ser procesado y condenado es de 74%. Por ello resulta urgente la reforma de las instituciones dedicadas a la procuración de justicia en materia penal y sus modelos de gestión" (Zepeda, 8/11/2017b).

## 8.2. Índice Global de Impunidad México

En el *Índice Global de Impunidad México* (IGI-Mex; Le Clercq y Rodríguez, 2016), se evaluaron distintos aspectos del sistema de justicia penal mexicano y se llegó a una conclusión similar a la de Zepeda (2017a). En el IGI-Mex se describe una "cadena impune", dada por: el número de averiguaciones previas promedio que recibe y conoce un ministerio público de manera anual (datos de 2013), la saturación del sistema para atender las demandas y denuncias, así como la inadecuada administración y asignación de recursos –físicos, humanos y económicos–, todo lo cual deriva en "saturación, ineficiencia, impunidad y discreción" (p. 28). En la gráfica 5 se muestra esta "cadena impune", la cual implica lo siguiente:

**Gráfica 5. "Cadena Impune Nacional", definida en Índice Global de Impunidad México (datos de 2013).**



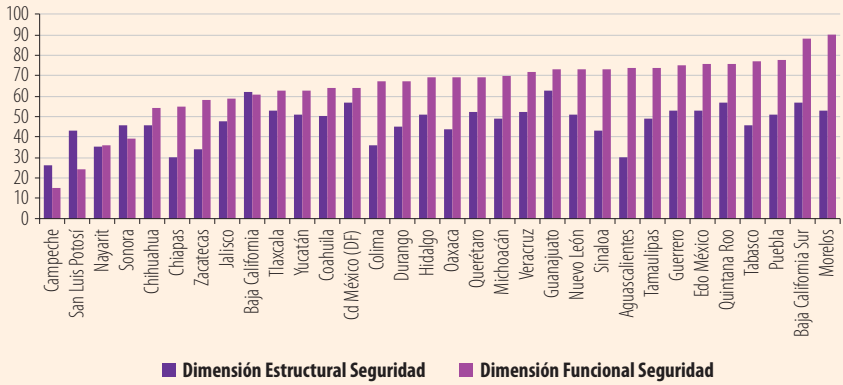

Fuente: LeClercq y Rodríguez (2016:58) con base en los Censos de Gobierno de 2014 (procuración e impartición de justicia estatales).

> "En un escenario de óptima funcionalidad de las instituciones, podríamos esperar que la cadena impune se acercara más al comportamiento de una distribución descendiente ligeramente escalonada. Esto significaría que por cada carpeta de investigación abierta se identifica un delito, un culpable y un castigo. Es descendente porque hay delitos que no merecen pena privativa de la

libertad. Sin embargo, cuando observamos escalonamientos muy altos y disímiles, nos habla de ineficiencias, vacíos de información e inconsistencias en los datos reportados por los ministerios públicos y tribunales de justicia estatales" (Le Clercq y Rodríguez, 2016:57).

El IGI-Mex es un índice compuesto que valora tres dimensiones: la estructural (para seguridad y justicia), la funcional (también para seguridad y justicia), y la cifra negra delictiva. De especial interés para la presente discusión son las valoraciones estructurales y funcionales de la seguridad (ver gráfica 6), toda vez que sus indicadores se refieren principalmente (casi en su totalidad) a la labor de procuración de justicia. En el caso de la dimensión estructural de la seguridad, los indicadores usados fueron los siguientes:

**Gráfica 6.** Índice Global de Impunidad México: valoraciones relacionadas con la procuración de justicia
(a mayor valor, mayor aproximación a situaciones de impunidad; datos de 2013).




Fuente: LeClercq y Rodríguez (2016) con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2014.

- Personal en las procuradurías por 100 mil habitantes.
- Agencias del ministerio público por 100 mil habitantes.
- Porcentaje de agencias del ministerio público especializadas en delitos graves.
- Agentes del ministerio público por mil delitos registrados.
- Policías judiciales por 100 mil habitantes.
- Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil habitantes (primer nivel, nivel intermedio, nivel operativo).

Para la dimensión funcional de la seguridad, que podría pensarse como un análisis paralelo (pero en sentido contrario) al de Zepeda, se consideraron los siguientes indicadores:

- Presuntos delitos registrados por 100 mil habitantes.
- Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas.
- Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas.

## 8.3. Obstáculos a la procuración de justicia

CIDAC publicó recientemente un diagnóstico de las problemáticas generales y específicas de la procuración de justicia en México, dentro de su documento *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*. Durante su labor de seguimiento del proceso de implementación de la reforma penal de 2008, este

centro de investigación identificó factores que obstaculizan la adecuada procuración de justicia. Como parte de la problemática general, el equipo de investigadores de CIDAC (2017b) señala los siguientes factores:

- *Carencia de una visión sistémica de seguridad y justicia*. No se cuenta con una visión general que permita enmarcar la procuración de justicia como parte de una política integral del Estado mexicano, en la cual se involucre a todas las instituciones que tienen corresponsabilidad en los ámbitos de seguridad y justicia (p. 6).
- *Transiciones nominales hacia Fiscalías, sin transformación institucional ni diseños y contrapesos que garanticen autonomía*. Muchas de las transiciones hacia un esquema de fiscalía, en las entidades federativas, fueron solamente nominales pues en muchos casos, se mantuvo una subordinación financiera y política al titular del poder ejecutivo (p. 6)
- *Falta de definición de políticas criminales y planes de persecución del delito*. No se han establecido criterios institucionales que permitan a los operadores del sistema de justicia distinguir de forma estandarizada entre delitos de distintas complejidades con el fin de determinar el mecanismo de solución más apropiado (p. 7).
- *Ausencia de un modelo homologado de organización y gestión en las instituciones de procuración de justicia*. Se carece de un modelo homologado de operación de las instituciones de procuración de justicia, el cual permita bases mínimas de estandarización y de adaptación a contextos particulares, de tal manera que haga posible la comparación y la evaluación de dichas instituciones (pp. 7-8).
- *Uso excesivo de esquemas de especialización por tipo penal y por etapa procesal*. Las instituciones de procuración de justicia han insistido en especializar su operación por tipo de delito (fiscalías especializadas en delitos contra las mujeres, en delitos contra periodistas, en el delito de trata de personas, en casos de personas desaparecidas, etcétera), lo cual ha derivado en una falta de coordinación y comunicación entre las distintas unidades especializadas (p. 8).
- *Violación sistemática de derechos humanos a víctimas e imputados*. Históricamente las instituciones de procuración de justicia han violado de forma sistemática los derechos humanos, tanto de víctimas como de imputados; situación que no se ha corregido con la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal (p. 8).
- *Nula credibilidad y confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia*. Los operadores de las instituciones de procuración de justicia, principalmente las locales, se encuentran entre los servidores públicos que menor confianza generan entre la población. Por su parte, la Procuraduría General de la República (PGR) es la institución a la que menos confianza se le tiene de entre todas las autoridades federales (p. 8).

En el diagnóstico de CIDAC (2017b) también se identifican factores que obstaculizan la operación adecuada de las instituciones de procuración de justicia. La problemática específica de la operación de dichas instituciones está dada por:

- Ausencia de coordinación entre las instituciones del fuero federal y local. Se carece de mecanismos efectivos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, así como de tecnologías de la información y de bases de datos intergubernamentales (p. 9).
- Diversidad de criterios de operación, lo cual imposibilita la estandarización y evaluación del desempeño. La diversidad de criterios no ocurre únicamente entre la Federación y las entidades federativas, sino también al interior de las propias instituciones; por ejemplo, entre las delegaciones de la propia PGR. Esto propicia prácticas contradictorias al interior de las instituciones, lo cual dificulta el establecimiento de mecanismos de evaluación y obstaculiza la generación de información estadística útil (p. 9).

- Desarrollo incipiente de sistemas informáticos integrales y ausencia de capacidad de interoperabilidad con las demás instituciones del sector de justicia penal. Se identificaron dos grandes problemas con los sistemas informáticos: por una parte, se tienen instituciones que no cuentan con un sistema informático propio (principalmente policías, defensorías y áreas de atención a víctimas); por otra parte, los sistemas que existen no fueron diseñados para permitir la interconectividad de las instituciones operadoras ni la trazabilidad de la gestión de los asuntos (p. 10).
- Desarrollo insuficiente de unidades de apoyo a la investigación. El desarrollo de unidades de apoyo al proceso penal ha sido incipiente o incluso, nulo. Como ejemplo se menciona la unidad de medidas cautelares del ámbito federal, la cual fue creada dos años y medio *después* de que comenzó a operar en la Federación el sistema acusatorio (noviembre de 2014; p. 10).
- Ausencia de mecanismos de supervisión, control y evaluación. No se han establecido, ni a nivel local ni federal, mecanismos efectivos para la evaluación y el seguimiento, con una visión de mejora continua. En consecuencia, no existen capacidades para generar información de calidad, oportuna, objetiva y válida para la toma de decisiones (p. 10).

La visión general que expresa el equipo de investigadores de CIDAC, es la siguiente:

> "La transición hacia fiscalías con autonomía constitucional y en particular el establecimiento de un modelo homologado de investigación criminal, tiene el enorme desafío de soslayar un simple cambio nominal y lograr una verdadera transformación de la procuración de justicia en el país. En ese sentido, se trata de un proceso de largo plazo que, sin embargo, requiere de una estrategia que incluya acciones en el corto y el mediano tiempo.
>
> "En primer lugar, la transición debe acompañarse de las adaptaciones normativas necesarias, como la revisión del artículo 21 constitucional y la emisión de las leyes orgánicas, con la finalidad de eludir la diversidad de interpretaciones y criterios, así como dotar de certeza tanto al proceso de transición como a la operación misma.
>
> "Asimismo, es necesario establecer un esquema de gradualidad tanto de reconversión personal y traspaso de los recursos, así como para la resolución paulatina de casos vigentes. Este proceso debe contemplar una estrategia de gestión de cambio, así como la desburocratización escalonada de los procesos y esquemas de trabajo, con la finalidad última de transitar de una función de administración de expedientes a una función de investigación criminal.
>
> "Por otro lado, es fundamental la articulación de un esquema de indicadores que permitan llevar a cabo un seguimiento y monitoreo permanente al proceso de transición. El establecimiento de mecanismos efectivos de supervisión, control y evaluación dotarán al proceso de una visión de mejora continua, a partir de información objetiva para la toma de decisiones" (CIDAC, 2017b:32).

## 8.4. Diagnóstico institucional de la PGR

La Procuraduría General de la República entregó en febrero de 2017 un diagnóstico institucional al Senado de la República, titulado *Hacia un modelo de procuración de justicia: diagnóstico y plan de trabajo* (PGR, 2017), el cual fue puesto a disposición pública a través de las páginas oficiales del gobierno federal[1] y del

1 Consultado en octubre 2017: https://www.gob.mx/pgr/documentos/hacia-un-nuevo-modelo-de-procuracion-de-justicia-diagnostico-y-plan-de-trabajo

Senado.[2] En la sección introductoria del diagnóstico se reconoce que la "arquitectura institucional" de la PGR es inadecuada para cumplir cabalmente con los retos del nuevo sistema acusatorio:

> "1. La arquitectura institucional de la Procuraduría General de la República no es la idónea para soportar cabalmente los procesos que exige el Sistema de Justicia Penal Adversarial, como lo mandatan, en esencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales. Tampoco para evitar que las prácticas deficientes que se desarrollaban en el sistema inquisitivo mixto se hereden [...]
>
> "Por arquitectura institucional se entiende: las normas internas, los procesos, organización, capital humano, información y tecnologías integradas para la consecución de objetivos" (PGR, 2017:3).

En este diagnóstico institucional se reconocen también los problemas de saturación del sistema de justicia, por ejemplo: "el 65.54% de los asuntos que ha conocido esta Procuraduría en los últimos dos años se encuentra sin decisión alguna" (p. 10). Los motivos identificados de esta baja eficiencia fueron:

> "De los datos anteriores, se percibe que una de las causas probables por las que no se atienden los asuntos puede encontrarse en una debilidad en las habilidades de investigación que impide una mayor prontitud en el desahogo de los asuntos que atiende la institución, aún en aquellos casos iniciados con detenido.
>
> "[...] la efectividad de la conducción de la investigación en la procuración de justicia en el ámbito federal se supedita principalmente a la detención en flagrancia y puesta a disposición por parte del *primer respondiente* ante el Ministerio Público de la Federación.
>
> "[...] las investigaciones que se realizan sin detenido no terminan por identificar a los presuntos responsables de los hechos que se persiguen, dejando las carpetas de investigación sin actuaciones que permitan resolverlas en algún sentido.
>
> "Es posible también que la debilidad en la investigación de los delitos tenga por causa que los agentes del Ministerio Público de la Federación, hagan un uso escaso de las herramientas de análisis e investigación que proveen las Unidades de Análisis Criminal [...]
>
> "Esas deficiencias en el desarrollo de las habilidades de investigación resultan características en el sistema de justicia penal inquisitivo, donde la mayor parte de los asuntos que concluían una sentencia, eran aquellos que iniciaban con detenido, sea en flagrancia o en flagrancia equiparada; donde quedaban, generalmente, pendientes de una decisión, los asuntos que iniciaban sin detenido.
>
> "La saturación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, por debilidad en las habilidades de investigación sigue siendo una característica del sistema penal inquisitivo, lo que se desprende que, inclusive a la fecha, aún existen 74,310 averiguaciones previas pendientes de atenderse de conformidad con el sistema tradicional" (PGR, 2017:10-12).

En adición a esta "debilidad en las habilidades de investigación", el diagnóstico también reconoce el uso ineficiente de las herramientas del nuevo sistema. Es decir, una "mínima derivación de asuntos por parte de las Unidades de Atención Inmediata, hacia el empleo de las diversas herramientas proporcionadas por el

2 Consultado en octubre 2017: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME_PGR.pdf

Sistema de Justicia Penal Acusatorio" (p. 12), como son los mecanismos alternativos de solución de controversias, las soluciones alternas y las formas de terminación anticipada.

> "Como se advirtió, una de las causas de saturación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio puede encontrarse en las escasas habilidades de los agentes del Ministerio Público supervisores para identificar los casos que pueden terminarse o concluirse mediante formas alternas a un juicio oral, por lo que a la fecha se sigue privilegiando la judicialización. Lo que puede explicarse, por la tendencia a continuar atendiendo los asuntos que llegan a la Procuraduría General de la República, de la misma forma en que se realizaba en el sistema tradicional inquisitivo" (PGR, 2017:13).

Las carencias identificadas no sólo se refieren a las "habilidades" de los servidores públicos, sino también a problemas con la infraestructura y con la reglamentación interna. Por ejemplo, dos situaciones relacionadas con las herramientas del nuevo sistema: "sólo 4 de las 35 unidades administrativas, en las que las y los facilitadores desempeñan sus funciones, cuentan con una sala de conciliación" (p. 16); "en la institución no se cuenta con protocolos de actuación, guía y derivación de asuntos para medios de solución de controversias en materia penal" (p. 16). De igual manera, en el diagnóstico se enfatiza la poca y mal coordinada capacitación que han recibido los servidores públicos, así como la "subutilización" del servicio profesional de carrera:

> "Se advierte además un uso frecuente de la Designación Especial en el caso de las personas agentes del Ministerio Público de la Federación [...]
>
> "El Servicio Profesional de Carrera se encuentra subutilizado como un instrumento para asegurar una adecuada selección, ingreso, promoción y ascenso del personal que labora en la institución, lo que evita también, que genere un sentido de pertenencia basado en el reconocimiento, que permita a la vez, fomentar y premiar el desarrollo de las habilidades necesarias para operar en el esquema de un sistema penal acusatorio [...]
>
> "Es importante resaltar que este esquema dual de contratación, que se decanta por la contratación por designación especial, era propio de la arquitectura institucional desarrollada por la Procuraduría General de la República en el contexto del sistema inquisitivo penal, por lo que es factible presumir que las prácticas de contratación que a la fecha persisten no se han modificado, pese el decreto por el que se declaró la entrada en vigor del sistema penal acusatorio" (PGR, 2017:19-20).

Cabe remarcar los hallazgos del diagnóstico sobre el uso de tecnologías de la información. La PGR cuenta con tres grupos o categorías de sistemas, utilizados para dar soporte a: *i*) la administración; *ii*) las actividades sustantivas; y *iii*) la obtención de estadística institucional. Los problemas identificados con estos tres sistemas son:

> "Los tres grupos de sistemas se caracterizan por una gran dispersión, ya que son autónomos, no se comunican entre sí y operan como sistemas cerrados en islas de control, por lo que no hay posibilidad real de vinculación entre los mismos.
>
> "[...] ante la falta de respuesta que las áreas reciben de parte de la unidad administrativa responsable de la tecnología, se ha consolidado como una práctica generalizada que las áreas desarrollen sus propios sistemas sin el orden y estructura que se requiere.
>
> "Lo anterior ha traído como consecuencia que estos sistemas sean funcionales para la operación específica para la que fueron diseñados, pero que no respondan a condiciones mínimas de

> seguridad, trazabilidad, comunicación entre sistemas y alimento de información a una sola base de datos estructurada" (PGR, 2017:21-22).

Para resolver estos y otros problemas, en este documento de la PGR se enfatiza que, un primer paso consiste en reconocer, al menos, las siguientes situaciones y necesidades clave (pp. 30-31):

- Existe poca confianza ciudadana en las instancias encargadas de la procuración de justicia en México.
- No existe aún una verdadera independencia técnica y operativa de los agentes del Ministerio Público de las procuradurías y fiscalías del país.
- Las estructuras institucionales son muy heterogéneas y, por ello, disfuncionales y muy poco comunicativas.
- Se requiere de un servicio de carrera que permita el desempeño eficaz y eficiente de sus integrantes y que incentive la permanencia y los ascensos.
- Se necesita articular un programa integral y transversal de formación, capacitación y profesionalización de los servidores públicos.
- Es indispensable uniformar la normatividad institucional interna de las procuradurías y fiscalías de todo el país, para consolidar el sistema penal acusatorio.
- Es necesario el diseño e implementación de un modelo unificado de tecnologías de la información que coadyuve en la interoperatividad de los actores del nuevo sistema de justicia penal.

Por último, vale la pena insistir en las conclusiones de la propia PGR en torno a la autonomía e independencia con las que debería contar:

> "La independencia, hay que subrayarlo, no se logra en automático con la creación de tal suerte de organismos constitucionales, sino, precisamente, mediante la profesionalización de los operadores jurídicos, la homologación de los procedimientos y de las estructuras institucionales, así como de la creación de mejores condiciones de trabajo y estabilidad en el empleo [...] En este sentido, es impostergable el fortalecimiento de la carrera ministerial, policial y pericial, que la convierta en una ruta profesional atractiva para los jóvenes especialistas de cada una de las disciplinas" (PGR, 2017:32).

## 8.5. Nuevas recomendaciones de mejora

A pesar de todos los diagnósticos y propuestas publicadas durante las dos últimas décadas –y reseñadas en las secciones anteriores–, la reforma integral al sistema de justicia penal continúa enfrentando férreas resistencias. Buena parte de estas resistencias se origina en la percepción de que existen dos doctrinas o ideologías contrapuestas, las cuales se piensan en igualdad de solidez argumentativa, orientadas hacia la protección de los derechos humanos o bien, hacia el 'combate' supuestamente eficiente de la delincuencia organizada. Esta percepción proviene directamente de los tratados internacionales referidos en la tercera sección del presente trabajo; sin embargo, esta percepción es errónea en cuanto a la solidez argumentativa de ambas doctrinas, toda vez que la evidencia empírica brinda sustento sólo a una postura: la impulsada desde hace más de una década por académicos y organizaciones de la sociedad civil (lo cual se muestra en las secciones primera y sexta del presente trabajo, así como en las subsecciones 2.1 y 4.3). Incluso el diagnóstico reciente publicado por la propia Procuraduría General de la República, con el título de *Hacia un modelo de procuración de justicia: diagnóstico y plan de trabajo* (PGR, 2017), brinda mayor soporte empírico y refuerza las conclusiones que privilegian un sistema garantista, respetuoso de los derechos humanos (ver las conclusiones de ONUDH, 2003; Zepeda, 2004, 2017; LeClercq y Rodríguez, 2016; CIDE, 2017; CIDAC, 2017b).

Así como ocurre en el ámbito internacional con los debates sobre el cambio climático, no ocurre que se tengan dos doctrinas enfrentadas en igualdad de circunstancias, sino que se tiene una postura cimentada

en el análisis de la evidencia empírica, frente a la cual se pretende oponer una postura ideológica que carece de fundamentación analítica. En este sentido, y como escribiera Ana Laura Magaloni hace exactamente once años, uno de los mayores obstáculos que enfrenta la reforma integral de la justicia penal mexicana, continúa siendo el rechazo que manifiestan algunos sectores en contra de los hallazgos empíricos (ver Magaloni, 2007; y subsección 2.1 del presente trabajo). Por este motivo, no sobra repetir una de las recomendaciones emanadas del reciente ejercicio de consulta nacional sobre la procuración de justicia (CIDE, 2017:75):

Las propuestas de reforma requieren de sustento empírico para su aprobación. Existen muchos planteamientos que se pretenden sustentar en problemas que en la realidad no existen o que al menos, no ocurren de la forma en que se exponen en las iniciativas.

Los conjuntos articulados de propuestas que aquí se han reseñado no son los únicos relevantes para las discusiones actuales. Existen otros documentos que también vale la pena revisar a detalle por incluir recomendaciones específicas para la edificación institucional de la Fiscalía General de la República. Esas otras recomendaciones también pueden ayudar a cumplir de la mejor forma el compromiso establecido en la reforma constitucional de 2014, conocida como *político-electoral* (DOF, 10/2/2014). Dos ejemplos recientes y muy relevantes, son la *Situación de Independencia y Autonomía del Sistema de Procuración de Justicia en México* (Colectivo #FiscalíaQueSirva, 2017), y los *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías* (FJEDD, DPLF y CEJA, 2017).

Dada la importancia de estas dos últimas publicaciones, cabe reseñar algunas de sus propuestas que mejor revelen la magnitud de la transformación institucional que se estima necesaria. La primera es una obra conjunta de un colectivo de organizaciones civiles, académicos, víctimas y líderes empresariales; la cual fue presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como parte de la audiencia celebrada el 17 de marzo de 2017 (Colectivo #FiscalíaQueSirva, 2017). En el tabla 9 se muestran los puntos mínimos identificados por este colectivo para la construcción de un nuevo modelo de procuración de justicia en México.

Con respecto al documento sobre estándares internacionales relacionados con la autonomía de los fiscales, éste se enfoca en la situación de Latinoamérica y fue elaborado por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, la Fundación para el Debido Proceso, y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (FJEDD, DPLF y CEJA, 2017). En este documento se sistematizan estándares para garantizar la autonomía de la procuración de justicia, así como las experiencias latinoamericanas al aplicarlos, esto con el fin de "acompañar el proceso" de transformación de la Procuraduría General a la Fiscalía General de la República en México (p. 10).

Por principio, este documento enfatiza que, para lograr fiscalías independientes y autónomas no es suficiente el reconocimiento constitucional de estos atributos, sino que es indispensable el cumplimiento de otros principios que refuercen estas características. El primero de estos principios es la autonomía de las fiscalías respecto del poder ejecutivo, no sólo en materia orgánica o patrimonial, sino también para la no-injerencia en el desarrollo de sus funciones. El segundo principio es su independencia respecto del poder legislativo, para evitar que las y los legisladores intenten influir en las decisiones de los fiscales. Otro elemento que garantiza la independencia es el contar con un presupuesto adecuado, sobre el cual las fiscalías tengan un control autónomo (pp. 17-18).

A partir de estos principios, los estándares internacionales son presentados en este documento según dos grandes categorías. Primero, todo lo relacionado con el Fiscal General, como son los requisitos y

**Tabla 9. Puntos mínimos identificados por el Colectivo #FiscalíaQueSirva para un nuevo modelo de procuración de justicia en México, presentados a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

| Mínimos del modelo de transición | Mínimos del estatuto fiscal |
|---|---|
| • Reformar los artículos Décimo Sexto y Décimo Noveno transitorios del Decreto (DOF, 10/2/2014), para evitar el pase automático de todo el personal de la Procuraduría General a la Fiscalía General de la Republica.<br>• Procedimiento que regule la transición de los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales, así como el desahogo de las averiguaciones previas en curso.<br>• Transición gradual de recursos, sujeta a escrutinio, evaluación y concurso.<br>• Unidades de Transición que gestionen el traslado de casos de investigación, evitando el sobreseimiento masivo y la saturación de las nuevas cargas de trabajo. | • Perfiles detallados, vinculantes, orientados al mérito y a la idoneidad técnica para seleccionar Fiscal General y fiscales especializados.<br>• Procedimientos de selección y remoción públicos que garanticen la participación de la sociedad civil, la libre promoción y la igualdad de oportunidades.<br>• Mecanismos de control que garanticen transparencia y supervisión ciudadana.<br>• Mecanismos parlamentarios de rendición de cuentas.<br>• Mecanismos de remoción respetuosos del debido proceso.<br>• Servicio profesional de carrera basado en honestidad, ética, especialización técnica y respeto irrestricto de los derechos humanos.<br>• Eliminación de la prohibición de reinstalación de funcionarios del sistema de procuración de justicia. |
| **Mínimos institucionales** | **Mínimos operativos** |
| • Autonomía funcional: la Fiscalía debe actuar sin subordinación a ningún otro poder público.<br>• Modelo de gestión adecuado a las dinámicas del sistema de justicia penal acusatorio y del sistema de ejecución de penas.<br>• Modelo de investigación flexible que cuente con recursos técnicos y materiales para investigar eficazmente fenómenos de criminalidad compleja, macrocriminalidad y graves violaciones a derechos humanos. | • Eficiencia: eliminar burocracia excesiva, lentitud, descoordinación, sobrecargas y ausencia de resultados.<br>• Reglas claras de atracción y conexidad.<br>• Plan de Política de Persecución Penal y programa de priorización.<br>• Fiscalías especializadas en delitos electorales, corrupción y violaciones graves a derechos humanos.<br>• Fortalecer la defensa de las víctimas.<br>• Mecanismos internos de control sobre servidores públicos.<br>• Independencia de los servicios periciales. |

Fuente: elaboración propia con base en Colectivo #FiscalíaQueSirva (2017).

procedimientos de nombramiento, remoción, duración y mecanismos de control (pp. 19-30). Segundo, lo referente a las y los fiscales (agentes del ministerio público), como es el fortalecimiento de sus procesos de investigación del delito, el establecimiento de un servicio profesional de carrera, y las medidas para la seguridad de los propios fiscales (pp. 32-43).

Sobre el Fiscal General, se señala el tipo de perfil requerido, el diseño de procedimientos de nombramiento y remoción, así como la duración de su mandato (amplio y que no coincida con los plazos de renovación de los órganos políticos; ver tabla 10 con ejemplos latinoamericanos). Muy especialmente, el documento señala la necesidad de contar con controles internos a las facultades del Fiscal General:

> "En el presente documento se identifican tres formas posibles de generar mecanismos de control [...]: la creación de fiscalías territoriales con niveles importantes de autonomía funcional, la creación de fiscalías especializadas con competencia material por tipos delictivos, y la creación de entidades que asumen las funciones de gobierno de las fiscalías [órganos colegiados asesores o consejos del ministerio público]" (FJEDD, DPLF y CEJA, 2017:29).

**Tabla 10. Comparación de la duración de los mandatos de los Fiscales Generales en Latinoamérica**

| País | Duración del mandato | Posibilidad de reelección | Regulación |
|---|---|---|---|
| Perú | 3 años | Sí. Dos períodos más | Art. 37 Ley MP |
| El Salvador | 3 años | Sí | Art. 13 Constitución |
| Guatemala | 4 años | Sí | Art. 251 Constitución |
| Colombia | 4 años | No | Art. 249 Constitución |
| Honduras | 5 años | Sí. Un período más | Art. 1 y 22 Ley MP |
| Bolivia | 6 años | No | Art. 228 Constitución |
| Ecuador | 6 años | No | Art. 6 Ley MP |
| Chile | 8 años | No | Art. 85 segundo párrafo Constitución |
| México | 9 años | No | Art. 102 apartado A Constitución |

Fuente: elaboración propia con base en FJEDD, DPLf y CEJA (2017:28).

En relación con la autonomía funcional de las y los fiscales, en general (agentes del MP), se remarca en el documento la necesidad de contar con un servicio profesional de carrera, el cual incluya procesos y criterios de selección, nombramiento y ascenso, así como la especificación de las condiciones de servicio, estabilidad en el cargo y el régimen de traslados y rotaciones. Se indica, además, que deben establecerse criterios para definir la relación de las y los fiscales con las directrices e instrucciones, es decir (p. 35):

- no deben estar obligados a obtener una aprobación para adoptar medidas en el ejercicio de sus funciones;
- deben tener derecho a solicitar que las instrucciones que les sean impartidas, lo sean por escrito, y todas las instrucciones que reciban deben estar debidamente fundamentadas y abiertas al escrutinio;
- tienen el derecho a estar exentos de cumplir órdenes ilegales o que sean contrarias a las normas profesionales o éticas; y
- las instrucciones impartidas por autoridades distintas de los propios fiscales deben ser transparentes y estar sujetas a las pautas establecidas para proteger la real independencia de los y las fiscales, y para que así se perciba.

Por último, es importante remarcar que deben tomarse medidas específicas para garantizar la seguridad de las y los fiscales, y de sus familiares. Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como la Relatora Especial de Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados, han establecido la obligación del Estado de garantizar la seguridad de las y los fiscales y sus familiares, lo que comprende la evaluación de riesgos, protección en caso de amenaza o de violencia y la realización de investigaciones (pp. 40-41). Además, es muy importante recordar que: "Al igual que los demás ciudadanos, los y las fiscales deben gozar de los derechos de libertad de expresión, creencias, asociación y reunión" (p. 42).

De hecho, las y los altos funcionarios de las fiscalías –Fiscal General y fiscales especializados o regionales– deben gozar de cierta inmunidad judicial, a fin de protegerlos de enjuiciamientos injustificados en el ejercicio de sus funciones profesionales. Sin embargo, la inmunidad nunca debe ser aplicada en los casos de delitos graves, incluyendo acusaciones de corrupción. La inmunidad tiene que ser limitada y cumplir con su propósito de proteger la independencia de los profesionales de la justicia, por lo que los mecanismos de control deben procurar un balance entre la autonomía de los fiscales y la rendición de cuentas contra la corrupción (pp. 42-43).

# Referencias


Arriaga, L. (2008). "Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México". *Revista El Cotidiano*, 150:83-87.

ASF (2016a). *Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal. Auditoría de Desempeño: 14-0-04U00-07-0043*. Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0043_a.pdf

ASF (2016b). *Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Otorgamiento de Subsidios para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal. Auditoría de Desempeño: 14-0-04U00-07-0044*. Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0044_a.pdf

ASF (2014a). *Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Programa de Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal. Auditoria Forense: 12-0-04U00-12-0402*. Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0402_a.pdf

ASF (2014b). *Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal – Capacitación. Auditoria de Desempeño: 14-0-03110-07-0032.* Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0032_a.pdf

ASF (2014c). *Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal – Infraestructura. Auditoria de Desempeño: 14-0-03110-07-0033.* Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0033_a.pdf

Bergman, M. *et al.* (2014). *Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Binder, A. (2016). "La reforma de la justicia penal en América Latina como política de largo plazo", en Niño, C. (coord.) *La reforma a la justicia en América Latina: las lecciones aprendidas*, Colombia, Friedrich Ebert Stiftung.

Carbonell, M. (1/3/2016). "El tsunami penal". México: *El Universal*, sección de Opinión.

Carbonell, M. (2013). "La reforma constitucional en materia penal: luces y sombras", en Astudillo, C. y Carpizo, J. (coord.) *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Carbonell, M. y Salazar, P. (coord.) (2011). *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3033-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-un-nuevo-paradigma

CAT (2012). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º período de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012)*. CAT/C/MEX/CO/5-6, Ginebra: Comité Contra la Tortura, Naciones Unidas.

CEEAD (2012a). *Juicio oral.* México: Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A. C.

CEEAD (2012b). *El anterior y el nuevo sistema de justicia penal*. México: Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A. C.

CEJA (2002). Informe comparativo proyecto "Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina", *Sistema Judiciales*, nº 3, julio, pp. 12 – 58. Disponible en: http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/revpdf/27.pdf

CIDAC (2017a). *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.

CIDAC (2017b). *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.

CIDAC (2016). *Hallazgos 2015. Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.

CIDAC (2015). *Hallazgos 2015. Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CIDE (2017). *Informe Ejecutivo 2017 de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CIDH (2015). *Situación de derechos humanos en México.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CDHDF (2011). *Aspectos básicos para comprender la reforma constitucional en materia de justicia penal.* México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Colectivo #FiscalíaQueSirva (2017). *Situación de Independencia y Autonomía del Sistema de Procuración de Justicia en México. Informe de Audiencia. Audiencia celebrada el 17 de marzo de 2017. 161 Período Ordinario de Sesiones CIDH*, México: Colectivo #FiscalíaQueSirva.

CPEUM (15/09/2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Díaz, I. (2011). "El nuevo modelo de justicia penal mexicano: el paradigma del debido proceso ante compromisos internacionales". *Letras jurídicas: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas UV*, 24:6-40.

Duce, M. y Rogelio Pérez (2001). "Seguridad ciudadana y reforma de la justicia penal en América Latina", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIV, núm. 102, septiembre- diciembre, pp. 755 – 787. Disponible en: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3691/4520

DOF (10/2/2014). "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral". México: *Diario Oficial de la Federación*.

DOF (10/6/2011). "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México: *Diario Oficial de la Federación*

DOF (18/6/2008). "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123)". México: *Diario Oficial de la Federación*.

DPLf (01/2017). Impunidad y graves violaciones de derechos humanos en México, *Aportes DPLf*, año 9, número 21, enero.

FJEDD, DPLf y CEJA (2017). *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*. México: Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

Galindo, C. (2016). "Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico". Temas estratégicos, No. 37. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Galindo, C. y Ramírez, S. (2017). "Autonomía de las Fiscalías y Nuevo Sistema Acusatorio". Temas estratégicos, No. 51. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Galindo, C. y Ramírez, S. (2016). *Reforma a la Justicia Penal: del silencio de los expedientes a los juicios orales y públicos,* México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Galindo, C., Rodríguez, J. M., y Orozco, D. (2018). "¿Qué sabemos sobre el uso de la prisión preventiva en México?". Temas estratégicos, No. 57. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Garza, R. (05/2011). "Presunto Culpable", *Gatopardo*, edición de marzo de 2011. Disponible en http://www.gatopardo.com/ReportajesGP.php?R=61

IMDHD. *et al.* (2013). *Pensando la Reforma: los retos en la implementación del #Artículo1Constitucional en materia de derechos humanos*. México: Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C.

Le Clercq, J.A. y Rodríguez, G. (coord.) (2017). *Índice Global de Impunidad 2017*. México: Universidad de las Américas Puebla. Disponible en: http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf

Le Clercq, J.A. y Rodríguez, G. (coord.) (2016). *IGI-MEX. Índice Global de Impunidad México 2016*. México: Universidad de las Américas Puebla. Disponible en: http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf

Luhnow, D. (17/10/2009). "Presumption of Guilt", *The Wall Street Journal.* Disponible en: https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704322004574475492261338318

Madrazo, A. (2014) *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*. México: Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Madrazo, A. y Guerrero, A. (2012) "Más caro el caldo que las albóndigas". *Nexos*.

Magaloni, A. (2007). "La reforma judicial: diagnósticos empíricos versus recetas legislativas", *Reforma judicial: Revista Mexicana de Justicia*, 10:61-74.

Mora, R. (2016). *A Sub National Analysis of Homicides and Disappearances in Mexico.* San Diego: University of San Diego.

Morales, J. (2014). "Reforma constitucional de derechos humanos: hacia un nuevo derecho en México" *Perseo*, núm. 19, septiembre. Disponible en: http://www.pudh.unam.mx/perseo/reforma-constitucional-de-derechos-humanos-hacia-un-nuevo-derecho-en-mexico/

Murayama, C. (2014) "Nota Introductoria", en Salazar, P. (coord.) *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

ONUDH (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México.* México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ONU (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional*. Organización de las Naciones Unidas

ONU (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. Organización de las Naciones Unidas.

Open Society (2018). *Corrupción que mata.* México: Open Society Foundations.

Open Society (2016). *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México.* México: Open Society Foundations.

Presidencia de la República (9/3/2007). *Oficio con el que remite la siguiente iniciativa: Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México: Subsecretaría de Enlace Legislativo.

PGR (2017), *Hacia un modelo de procuración de justicia: diagnóstico y plan de trabajo*, México: Procuraduría General de la República.

SAD (2008). *Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (Proceso Legislativo)*. México: Subdirección de Archivos y Documentación, Cámara de Diputados.

SCJN. (2013). *Tesis 1a. CCCXIII/2013 (10a). Ejercicio de la Acción Penal. Interpretación del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SESNSP (2017). *Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Informe de acciones octubre 2016 – junio 2017*. México: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe_Consolidacion_SJP.pdf

SETEC (2017). Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Informe de acciones: octubre 2016 – junio 2017. México: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

Uprimmy, R. (2011). "Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos", en Rodríguez, C. (coord.) *El derecho en América Latina*. *Un mapa del pensamiento jurídico del siglo XXI*, México: Siglo XXI.

Zamora, J. (2012). *Justicia penal y derechos fundamentales*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos

Zepeda, G. (2017a). *Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías*. México: Impunidad Cero. Disponible en: http://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/assets/pdf/15_Impunidad_Cero_Ranking_de_procuradurias.pdf

Zepeda, G. (8/11/2017b). "Es más fácil que te toque la Lotería que la justicia", *Animal Político.* Disponible en: http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2017/11/08/indice-estatal-desempeno-las-procuradurias-fiscalias-2017/

Zepeda, G. (2011). "Seguridad ciudadana y juicios orales en México", en García, S. e Islas, O. (coord.) *Memorias de las VIII Jornadas de Derecho Penal*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Academia Mexicana de Ciencias Penales.

Zepeda, G. (2004). *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

@IBDSenado

IBDSenado

ISBN 978-607-8620-13-5