

V. POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN DE DELITO TENIENDO COMO EJE RECTOR LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO

1. La educación como derecho humano y factor de cambio

La Constitución Política Federal, establece en su artículo 3° que **todo individuo tiene derecho a recibir educación**, en tal caso, el Estado, deberá impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; así mismo, señala que la educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; por lo tanto, ésta y la media superior son obligatorias.

Asimismo, establece el Estado garantizará la educación basándose en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además, el criterio orientador de la educación será democrático, nacional, contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.

Por su parte, la Ley General de Educación¹⁰⁸ conforme lo establece, su artículo 1°, regula la educación que imparte el Estado —Federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, de observancia general en toda la República; dispone en su artículo 2° que todo individuo tiene derecho a recibir educación de

¹⁰⁸ Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx>>

calidad y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional; así mismo, en su artículo 10, en concordancia con los artículos 3 y 15 de la Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹⁰⁹, señalan que el sistema educativo se constituye, entre otras cosas, por el la infraestructura educativa, tanto a nivel nacional como estatal, respectivamente.

En esa tesitura, el derecho a la educación, es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para realizar otros derechos humanos¹¹⁰; es un derecho social y colectivo el cual se entiende como una prerrogativa que tiene todo ser humano a recibir la formación, la instrucción, dirección o enseñanza necesarias para el desarrollo armónico de todas sus capacidades cognitivas, intelectuales, físicas y humanas; se trata de un elemento principal en la formación de la personalidad de cada individuo, como parte integrante y elemental de la sociedad¹¹¹.

En el ámbito internacional, el derecho a la educación se encuentra previsto en diversos instrumentos, tales como: la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración

¹⁰⁹ Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial el 05 de marzo de 2014, última reforma publicada el 17 de febrero de 2016.

¹¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). Vigésimo primer periodo de sesiones (1999), párr.1.

¹¹¹ DERECHO A LA EDUCACIÓN ES UNA ESTRUCTURA JURÍDICA COMPLEJA QUE SE CONFORMA CON AS DIVERSAS OBLIGACIONES IMPUESTAS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN, COMO EN LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES. Época: Décima Época. Registro: 2009186. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 18, mayo de 2015, Tomo I. Materia (s): Constitucional, Común, Tesis: 1ª CLXXIX/2015 (10ª). Página; 426

Mundial sobre Educación para Todos¹¹²; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los derechos del Niño; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención Iberoamericana de derechos de los Jóvenes; el Protocolo Adicional a la Convención de Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza¹¹³.

El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconoce que toda persona tiene derecho a la educación, la cual debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La educación elemental será obligatoria, mientras que la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; así como que el acceso a los estudios superiores será igual para todas y todos. Este mismo precepto, describe que algunas de las funciones sociales de la educación son el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Por su parte, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Naciones Unidas y el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen la necesidad de cada persona, niño, niña, adolescente, adulto o adulto mayor, de beneficiarse de las oportunidades educativas y con ello satisfacer las necesidades elementales de aprendizaje.

¹¹² De dicho instrumento se retoma la parte contextual y se utilizan algunos elementos considerando que la educación media superior es obligatoria en nuestro país.

¹¹³ Aun cuando el Estado mexicano no es parte de la convención relativa a la Lucha contra las discriminaciones en la esfera de la Enseñanza, en la presente Recomendación se utiliza como criterio orientador.

En ese orden de ideas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General número 13¹¹⁴, determinó cuatro características interrelacionadas de la educación, y una quinta, que se desprende de la CPEUM y como recomendación de la UNICEF, a saber:

- a) **Disponibilidad.** Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. **Las Condiciones de desarrollo en el que actúan;** por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente **necesiten edificios u otra protección** contra los elementos, **instalaciones sanitarias** para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc;
- b) **Accesibilidad.** Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminaciones, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: no discriminación, **accesibilidad material** y accesibilidad económica.
- c) **Aceptabilidad.** La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes.
- d) **Adaptabilidad.** La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades

¹¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 13 (21º período de sesiones, 1999). El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), párrafos 3 y 6.

de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

- e) **Calidad.** Para la materialización del derecho a la educación se requiere que la infraestructura y todos los elementos que son necesarios sean apropiados que incluye la preparación del personal docente y la utilización de la ciencia y la tecnología aplicadas al conocimiento para desarrollar las capacidades necesarias para producirlo, a partir de métodos de enseñanza que enfatizan en las habilidades de comprensión e interpretación que provean una formación integral y de calidad¹¹⁵.

Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es claro al establecer que el derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone a los Estados Parte tres tipos o niveles de obligación¹¹⁶, a saber, **a) respetar:** exige que se eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación; **b) proteger:** impone adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros; y, **c) cumplir:** consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer.

De acuerdo con lo señalado por el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado mexicano está obligado a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en

¹¹⁵ Consultar: UNICEF Colombia. Página de Internet dirección URL: <http://www.unicef.org.com>

¹¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 13 (21 periodo de sesiones, 1999). El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto).

particular la adopción de medidas legislativas y la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los medios de comunicación en la prevención del delito

Raúl Fraga señala que existe una relación medios-sociedad-seguridad pública, primero porque la inseguridad pública se ha convertido el principal tema abordado por la prensa y segundo haciendo referencia a la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública impulsada por el entonces presidente Zedillo, al papel que juegan los medios de comunicación en la prevención del delito, cuyo objetivo general era propiciar su contribución a prevenir y combatir la comisión de ilícitos, ello mediante la difusión de programas en esa materia, así como que el contenido en general respetara la moral social y evitara influencias nocivas al desarrollo armónico de la sociedad, sin embargo, nos dice Fraga, dicha política gubernamental no logró tal vinculación y participación armónica.¹¹⁷

La capacitación de los comunicadores y en general de los medios de comunicación, es tan importante como la educación en sí, pues lo que muestran al público es una forma de aprender. La prevención del delito comienza desde lo que estamos leyendo, viendo y escuchando y en esto los medios de comunicación son tan responsables como el estado mismo.

La televisión influye en la conducta de las personas que se exponen a este medio ya sea de manera positiva o negativa; como hemos dicho, el receptor se apropia de ciertos y determinados modelos sin reflexionar, en algunos casos en el origen de éstos, que pueden tener una mayor o menor

¹¹⁷ Fraga Juárez, Raúl, Medios de comunicación y cobertura del delito, desafíos de la Seguridad Pública en México, IIJ-UNAM-PGR, 2002.

constatación en la realidad. No es necesario realizar investigación alguna para comprobarlo; basta con que observemos el comportamiento de los niños, adolescentes y jóvenes en nuestro país.¹¹⁸

Es por lo anterior, nos dice Avilés, si aprovechamos el impacto que tiene en las personas y su comportamiento, podemos utilizar los medios de comunicación para prevenir el delito, y puede ir desde programas comunitarios encaminados a mejorar las condiciones sociales, hasta campañas públicas de educación a la población, solo basta para ello (dejando a un lado la necesaria utilización de las técnicas que muy específicamente utiliza) que responda a una estrategia coordinada de todos los factores que intervienen en las tareas de prevención.¹¹⁹

Como se ve, la prevención del delito no es un asunto aislado que se pueda atacarse desde un enfoque, sus acciones deben ser integrales y debemos participar todos desde nuestra trinchera. Sé que se estarán preguntando el impacto o daño que puede tener la televisión, la radio, pero sobre todo las redes sociales, donde nuestros jóvenes pasan muchas horas, y la respuesta es que si no se hace un uso consiente, definitivamente la respuesta es que si puede ser factor en su conducta.

Por ello, la educación en la familia también es fundamental, pues ahí se forja no solo los principios y valores, sino la personalidad misma, la comunicación y convivencia de padres e hijos pueden resultar en cosas positivas y claro puede ser determinante en la vida misma.

Con base en lo anterior, se debe crear un órgano regulador que pugne por medios de comunicación, programación, spots y

¹¹⁸ Aguilar Avilés, D.: *Control Social y Prevención delictiva. Una introducción al tema desde el análisis de los medios de comunicación social*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, consultado el 22 de agosto de 2016, disponible en www.eumed.net/rev/cccs/08/daa2.htm.

¹¹⁹ Idem.

mensajes serios, éticos, comprometidos con la aculturación de las personas. Muchos de nuestros jóvenes actúan por moda y estereotipos que le muestran los medios y lo vuelve parte de sí, de ahí su corresponsabilidad en la prevención del delito.

3. El Sistema Anticorrupción en México

Un cambio de hoja, una nueva etapa, la destrucción del pasado¹²⁰, o más bien de los mecanismos sociales que vinculan la experiencia contemporánea del individuo con la de generaciones anteriores, es uno de los fenómenos más característicos del siglo XX.

A lo largo de este siglo, se ha demostrado que existe la necesidad de exigirles cuentas a aquellos que tienen bajo su responsabilidad, la libertad, igualdad o seguridad de sus gobernados.

Para ello, debemos recordar que, durante el siglo XX, se cometieron en todo el mundo una serie terrible de atrocidades que afectaron a la humanidad: crímenes de guerra, genocidios, crímenes de lesa humanidad, incluidas prácticas sistemáticas de tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. Todo ello durante las guerras internacionales, en conflictos regionales, incluso en tiempos de paz, en donde la inmensa mayoría de los autores de esos crímenes quedaron sin castigo.¹²¹

Atrocidades como la del régimen nazi que gobernó en Alemania bajo el gobierno de Adolfo Hitler¹²² es uno de los principales

¹²⁰Hobsbawn, Eric, *Historia del siglo XX*, Crítica, 6ª ed., Barcelona 1994, p.13.

¹²¹Nowak, Manfred et. al. (2005). *Derechos Humanos, manual para parlamentarios*, Francia, Oficina del alto Comisionado de Naciones Unidas y Unión Interparlamentaria, p. 55.

¹²²Dwork, Debóranh y Van Pelt, Robert Jan, *Holocausto. Una historia*, Madrid, Alga ediciones, 2004.

ejemplos de la imperiosa necesidad, de la rendición de cuentas y un sistema de sanción a quien ostentó el poder.

Por otro lado, durante ese siglo encontramos un aspecto económico-social que impactó y sigue impactando hasta nuestros días, pues fue el inicio de una internacionalización¹²³ del derecho, la economía, la cultura, y en fin, de una globalización que rompería con aquellas unidades políticas fundamentales, donde los estados nación soberanos e independientes, resultaron inmersos en las cuestiones supranacionales o transnacionales.

Al respecto, nos dice Wallestein¹²⁴ que existen dos dominios del mundo principalmente, la citada globalización y el terrorismo, pues en ellos encontramos las características principales de finales del siglo XX, la internacionalización de la vida, la democracia, el derecho, la economía, la cultura, las tradiciones y un sin fin de elementos, que hasta antes de la segunda guerra mundial, eran cuestiones –un tanto– propias, autónomas o soberanas.

Pero no podemos pasar por alto, que actualmente el sistema político atraviesa por una profunda crisis vinculada al derecho, Luigi Ferrajoli ha insistido en que la *crisis de la legalidad*, es decir, *en la ausencia o en la ineficacia de los controles, y, por tanto, en la variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder*.¹²⁵

Esta ilegalidad del poder y ausencia de controles, ha llevado al surgimiento de estados paralelos que operan con sus propias reglas y que son más eficaces, en ocasiones, que los propios servicios estatales, como lo pueden ser: la mafia, la corrupción, la delincuencia organizada, entre otros; lo cual deslegitima a los Estados y gobiernos que incumplan la expectativa moderna de

¹²³Hobsbawn, op., cit, p.21

¹²⁴Wallerstein, Immanuel Maurice, *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*, siglo XXI editores, México, 2005.

¹²⁵Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Editorial Trota, Madrid, 1995, p.15.

rendición de cuentas, siendo el mismo sistema democrático quien se encargará de extirpar estas carencias a través del sufragio y en consecuencia, de una mejor representación.

De esta forma, el sistema de rendición de cuentas, plasmado en nuestro sistema jurídico, es legitimador del estado, más en términos cualitativos que cuantitativos, esto es, no importa cuántos mecanismos de rendición de cuentas se conciban en un sistema de gobierno, si ello no es eficaz para los fines pretendidos; al contrario, a mayor nivel cualitativo de los sistemas de rendición de cuentas, mayor grado de legitimación tendrá el gobierno en cuestión.

De lo que se trata es de cumplir la expectativa ciudadana en este renglón, la cual como hemos visto, está afectada por la crisis de legalidad por la que transitan las democracias, aun las más avanzadas.

En esa línea argumentativa, Wallerstein nos refiere que, para el estudio de estos fenómenos, podemos apoyarnos de dos modos de estudio principalmente, la ciencia social y la histórica holística, una ciencia nos dice, sin la existencia de dios y meramente científica.

En ese sentido, el análisis de los sistemas mundo, se centrará en una batalla -que según nosotros no ha terminado- entre científicos y filósofos.

En el ámbito político, no debemos perder de vista que también ha existido una lucha ideológica-política entre socialismo y comunismo, y que brillantemente Giddens encuentra el punto medio de esta confrontación para darnos una propuesta ecléctica, que ha decir verdad, nos parece el mejor equilibrio, la tercera vía, como una política de la social demócrata, donde las preocupaciones sociales toman sentido de conciencia.

Ya en el plano de la materia política, nos dice nuestro autor, que la tercera vía busca como fin último la buena vida, y

que para poder llegar a ella irremediablemente tenemos que contar con un estado de bienestar, que nos asegure ese estado en el que la vida digna sea su base de acción y siempre en condiciones de igualdad.

1.-Punto de partida

Como hemos venido dilucidando, la rendición de cuentas surge como un elemento de la democracia¹²⁶ que busca en todo momento la distribución de poder, una lucha de equilibrio y control, en el que no existan abusos por ninguna de las partes que integran la relación gobernado-gobernante, y así, la búsqueda –aún inalcanzable– de un buen gobierno que cumpla con su rol dado, que realice aquello que se le confió, que es cierto que se cedió parte de la libertad, pero no para que esta fuera violentada en todo momento, o peor aún no reconocida.

Así nos dice Crespo¹²⁷, que la división de poderes tiene como finalidad que no se concentre el poder en una sola persona, con el único fin que dicho poder no se corrompa y sobre todo que no exista absolutismo o embriaguez de poder, para poder velar que no sucedan estas maldades políticas, surge la necesidad de crear mecanismo de rendición de cuentas de quien ostenta el poder, para aquél para el que cumple una labor –ciudadanía, pueblo o gobernados–, pero en algunas ocasiones pareciera que dicha relación es viceversa, creando un sistema de represión, coerción por parte de la maquinaria del estado, en el que no se permita a nadie ni a nada estar en contra del sistema (de poderes denominados ejecutivo, legislativo y judicial) pues en muchas de esas formas de represión, se encuentran los tipos penales abiertos, represión a los medios de comunicación “libres” y todo

¹²⁶ Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, serie cultura de la rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, p. 7.

¹²⁷ Idem.

aquél que no se encuentre conforme con las políticas sociales, publicas, culturales e ideológicas, es acallado.

Para poder hacer contra peso, muchas veces –desde nuestra perspectiva- se recurre a mecanismos que nada tienen que ver con la forma efectiva pensada en la rendición de cuentas, tal es el caso como el bono democrático¹²⁸ el cual consiste en “castigar” al partido político que se encuentre en el poder en turno (entiéndase como aquél que es el presidente, gobernador, diputado, secretario de gobierno o cualquier servidor público) y que no llevó a cabo bien su labor encomendada, castigando así mediante el voto contrario al partido político que representaba ese servidor, lo cual se insiste, que como ya explicamos no es un mecanismo eficaz.

Y así en nuestro México, caemos en situaciones cíclicas en las que en algún momento eres héroe y otras un villano, buenos y malos cada nuevas elecciones, promesas y logros inconclusos, en un país donde todo es posible.

Es cierto que vivimos en un pluralismo democrático¹²⁹ pues contamos con muchos partidos “políticos” que en defensa de una supuesta ideología son catalogados de izquierda o de derecha (y sus múltiples sub clasificaciones) pero ello en nada ha asegurado que realmente se respeten la democracia, o mucho menos un estado de derecho.

Los partidos políticos y la prensa, es cierto juegan un papel importante en esta forma de la rendición de cuentas, pero sin duda, el contrapeso buscado dista mucho de un buen mecanismo de freno en el exceso de poder, la verdadera prensa libre y los verdaderos partidos políticos que respetan una ideología real y no pantalla, son los únicos mecanismos que en una sociedad

¹²⁸Omne opus, Márquez, Graciela y Meyer, Lorenzo, *Nueva historia general de México*, El Colegio de México.

¹²⁹ Márquez y Meyer, op. cit., p. 747-791.

democrática podrían crear un clima de equilibrio, contra peso, o rendición de cuentas.

Al respecto, Federico Cortés¹³⁰, nos dice que en un sistema democrático, el hecho político debe ser concebido con la razón - y nosotros agregaríamos- con lógica, imparcialidad, honestidad, ética y todos aquellos principios que limitaran el abuso de poder, la arbitrariedad, el mal uso de los recursos públicos, la ilegalidad y los excesos.

Por ello, nos dice Cortés, el voto debe ser un mecanismo de coerción, que limite, restrinja todo aquello que salga de la legalidad y la buena función pública.

Todo ello, tiene su origen desde tiempos remotos, no es un problema actual, ni mucho menos un fenómeno de recién aparición, ya Madison refería que los hombres no son ángeles, Séneca que debemos vigilar su actuar y Maquiavelo que está en la naturaleza humana desconfiar del otro.

2.- Modelos

Luis Carlos Ugalde¹³¹, nos dice que la rendición de cuentas tiene que ver con aquél hecho en el que una sociedad democrática delega funciones en quien los representa, en este caso, mediante procesos democráticos las sociedades eligen a quien los represente en los diferentes ámbitos políticos, quien fungirá en todo caso, como aquél encargado de velar para que el ciudadano viva en condiciones adecuadas dentro de una sociedad ordenada.

¹³⁰ Cortés Cortés, Federico, *Reinventar la rendición como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción*, Segundo Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, 2002, p20-25.

¹³¹ Ugalde, Luis Carlos, Instituto Federal Electoral, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, México, 2002, p.18.

Un aspecto que resalta Ugalde, lo es precisamente el manejo de la información de interés social, por contener precisamente el actuar de quien en su momento fue elegido, el dar a la sociedad esa información donde plasma como desarrolla su actividad, es sin duda el justo momento de materialización de la rendición de cuentas, es decir el gobernante da a los gobernados el reporte de cómo y en que está llevando a cabo las actividades encomendadas.

Para este mecanismo de rendición de cuentas, básicamente debe contener dos elementos, el primero de ellos, es aquel por el cual una vez entregadas las cuentas, analizar si el actuar del ente obligado estuvo apegado a la legalidad, imparcialidad y ética, y el segundo, en aquellas ocasiones en que no se hayan cumplido estas reglas se decida reprocharle posibles anomalías que traerán como consecuencia inmediata, la aplicación de sanciones.

Para ello, encontramos dos modelos básicamente en que se desarrolla la rendición de cuentas, veamos:

3.-Rendición de cuentas horizontal

La rendición de cuentas horizontal se refiere a “la existencia de agencias estatales con autoridad legal, para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado”¹³².

Este tipo de rendición de cuentas tiene como características principales que cuenta con órganos de vigilancia por parte del Estado por otras instituciones de la misma entidad, y que formalmente gozan de autonomía para fiscalizar a los entes obligados.

¹³² Ugalde., op., cit. p, 27

Así mismo, tiene como característica, que los poderes del estado (ejecutivo, legislativo y judicial) además de llevar a cabo las funciones propias de su naturaleza, es decir, ejecutar las leyes, crear y modificar las leyes y velar por la legalidad de los actos, respectivamente tienen, asimismo, la obligación de fiscalizarse unos a otros, bajo el entendido de equilibrio de poder.

En esta parte, podemos advertir algunos ejemplos prácticos, tal como la firma de tratados internacionales y la ratificación por parte de la Cámara de Senadores, donde se observa la finalidad de este sistema de equilibrio o de pesos y contra pesos, donde no podría existir unilateralidad de los actos, para que estos no se tornen arbitrarios.

Sin embargo, nos dice nuestro autor en cita, este sistema de democracia horizontal, es insuficiente para asegurar transparencia, responsabilidad y legalidad en las acciones de gobierno¹³³.

4. Rendición de cuentas vertical

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, en las que un superior jerárquico controla a sus subordinados, o aquella en la que los votantes juzgan y vigilan a sus representantes¹³⁴, es decir, encontramos dos sub tipos de la rendición de cuentas la electoral y la social.

La primera, entiéndase como aquella en la que las elecciones fungen como el mecanismo para estimular el buen funcionamiento del gobierno. Teniendo así el voto, como mecanismo de premio o sanción, dependiendo del comportamiento de quien en ese momento ostente el encargo, pero nótese que dichas consecuencias serán efectuadas posteriores al encargo, es decir, como mecanismo de rendición

¹³³idem(Ugalde: 2002:27).

¹³⁴Idem, p. 30.(Ugalde: 2002: 30)

de cuentas posterior, teniendo así una desventaja enorme por tener que esperar a que el ciclo laboral termine.

Al respecto, algunos investigadores empíricos han demostrado que la rendición de cuentas que se establece a través de las elecciones no es suficiente para garantizar un buen desempeño gubernamental y el Estado de Derecho, pues al final los empleos de todos los servidores públicos dependen en última instancia del voto.¹³⁵

Lo cual queda corroborado por tres problemas básicos, 1.- es muy difícil que los agentes obligados den cuenta de todos los actos que llevan a cabo, y más aún que los ciudadanos puedan estar pendientes de todos y cada uno de ellos; 2.- como ya hemos dicho, la rendición de cuentas electoral es aquella exigible de manera posterior al encargo a revisar, de ahí que muchas veces no se pueda detener el abuso y la arbitrariedad durante el encargo, (nótese que algunos duran hasta 6 años), de ahí que dicho mecanismo no represente la efectividad necesaria; 3.- Finalmente, la rendición de cuentas por medio de elecciones, es un mecanismo externo, pues se lleva a cabo desde fuera de la administración pública, lo cual implica, que en la mayoría de las veces no se tengan los suficientes elementos para poder probar los actos corruptos por parte de los servidores públicos.¹³⁶

Ahora bien, respecto a la rendición de cuentas social, encontramos a todas aquellas agrupaciones ciudadanas y medios de comunicación que mediante la crítica moral y pública exigen a sus representantes el buen comportamiento público, pero sobre todo el buen ejercicio de su función.

Y aquí surgen los medios de comunicación, que como hemos referido supra, siempre que éstos actúen en plena libertad, son

¹³⁵ M. Ackerman, John, *Estructura Institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*, serie cultura de la rendición de cuentas, p.10.

¹³⁶ Idem, p.13.

un mecanismo de coerción y contra pesos para con los malos gobiernos, la mala función pública y los servidores públicos que no llevan a cabo su función, ya sea evidenciándolos, criticándolos, exhibiéndolos o exigiendo cabalidad en la función pública, así los gobernados alzan la voz.

5.- Rendición de cuentas modelo internacional (Declaración de Lima)

La Declaración de Lima, destaca algunos retos o perspectivas que los estados partes deben de tomar en cuenta tales como que la utilización regular (legal) y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas pública y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente.¹³⁷

Así mismo encontramos plasmados en ellas múltiples principios que deben regir la rendición de cuentas, tales como el principio de control como medio no como fin, oportunidad, legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad, los cuales tienen como señalar las desviaciones normativas e infracciones a dichos principios.

Un control previo eficaz, como imprescindible para una sana economía financiera, a través de una Entidad Fiscalizadora Superior.

Cuando se habla del control posterior, se reclama la responsabilidad del responsable, para que éste —en su caso— indemnice del perjuicio causado, esto sin menoscabo del control previo que realizan las contralorías internas, por ejemplo.

Además, exige que las Entidades Fiscalizadoras Superiores, sean independientes (tanto formal como materialmente hablando) para evitar influencias externas que redunden en una

¹³⁷ Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización.

mala práctica que ponga en duda su desempeño, así mismo dicha independencia debe tener rango constitucional y legal.

Constante capacitación, modernización y en general actualización técnica, con la finalidad de eficientizar al máximo el servicio.

Y finalmente, que su sistema de informe de labores debe ser anual, y el mismo deberá de abarcar principalmente la actividad de la entidad en su totalidad.

6.- Comentarios generales de los modelos y la participación ciudadana como eje rector.

La división de poderes ha sido uno de los bastidores del constitucionalismo contemporáneo, desde entonces también ha prevalecido la lucha para que el mismo prevalezca¹³⁸.

Las funciones del estado, necesitan de la división de poderes como medio de control natural, pues de lo contrario se caería en abusos, absolutismos, arbitrariedades, actos deshonestos, violaciones a derechos humanos, y sin duda una represión que no podría contenerse, pues el poder en una sola persona ha sido sinónimo de violación a derechos fundamentales, lo que no significa que en aquellos estados donde no exista un sistema democrático, este tipo de prácticas no se den, sin embargo, el control de pesos y contrapesos equilibra esa situación de manera que los abusos y arbitrariedades sean controladas.

Lo anterior, no significa que seamos tajantes y no compartamos la opinión de Tena Ramírez, en el sentido de que la distinción entre la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial, -en su origen- obedecía a una cuestión de especialización de las funciones o un tipo de división del trabajo,

¹³⁸ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La división de poderes y la función jurisdiccional*, Revista Latinoamericana de Derecho, Año IV, enero diciembre, 2007, p. 1.

pues ello aseguraría calidad y funcionalidad en el desempeño de la labor pública en cada rama de especialidad.¹³⁹

Con base en ello, nos atrevemos a compartir la opinión de que al menos en el plano formal, la rendición de cuentas horizontal es la forma adecuada para la rendición de cuentas, por representar ésta el mecanismo que se rige por el principio de pesos y contrapesos.

Por otro lado, somos partícipes que la participación ciudadana y las políticas públicas incluyentes, encaminadas a las interrelaciones materiales y reales entre los servidores públicos y los ciudadanos, de tal forma que no sea un escenario en el que parecieran dos mundos intocados y distintos, es decir, lo propio de la vida política y de asuntos públicos y la del gobernado.

En efecto, en la medida en que la participación ciudadana sea una práctica en la que se interrelacione con el estado, en esa misma medida podemos hablar, primero de rendición de cuentas y fiscalización, acceso a la información, pero sobre todo de legitimación, pues los asuntos de carácter público no tienen que ser desconocidos o ignorados por quien es el directamente afectado o, en su caso beneficiado por las decisiones de éstos, de ahí que debe ser tomada como una nueva fórmula, y como una solución urgente.

En ese sentido, autores como Mauricio Merino, señalan que la democracia y la participación, son una relación indisoluble de nuestra sociedad, que “la construcción y consolidación de la primera es una tarea que involucra no solo a las instituciones gubernamentales y a los partidos, sino también y de manera destacada, a los ciudadanos, por lo que su participación

¹³⁹ Tena Ramírez, Felipe, *La crisis del principio de división de poderes*, revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, t. IX, julio-diciembre, 1947, p. 135.

responsable y voluntaria es una condición imprescindible de los regímenes democráticos”.¹⁴⁰

Aunque la participación social es elemento fundamental del buen gobierno, nada garantiza que su presencia desemboque en una gestión pública exitosa.¹⁴¹

La participación ciudadana es vista como el eje de la práctica política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de espacios públicos en donde se debaten, se deciden y vigilan las políticas públicas en los diferentes ámbitos del gobierno, se inspiran en desarrollos recientes de la teoría democrática, sobre todo en lo referente a la sociedad civil.

Por solo citar un ejemplo, a partir de la instrumentación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se establece el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) como herramienta esencial para la toma de decisiones sobre las finanzas públicas, coadyuvando en la eficiencia y economía en materia de rendición de cuentas, fiscalización, transparencia, efectividad y en la programación con base a resultados, cuyo principales objetivos consisten en: permitir la adopción de políticas públicas para el manejo eficiente de gasto orientado al cumplimiento de los fines y objetivos del ente público; permitir una efectiva transparencia en la rendición de cuentas.¹⁴²

¹⁴⁰ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 4. (consultado el 8 de octubre de 2014) disponible en: http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/la_participacion_ciudadana_en_1a.htm

¹⁴¹ Congreso, Gobiernos locales: El futuro Político de México pág.23
Cabrera Mendoza Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, México, Porrúa CIDE 1995.

¹⁴² Jose Armando Platas revista sistema de contabilidad gubernamental. Pág. 71

Al respecto, Laura Sour nos dice que “para lograr una buena rendición de cuentas y transparencia debe existir acceso a la información financiera, contable, presupuestal y programática del sector público”.¹⁴³

En efecto, se trata de que los Servidores Públicos proporcionen información financiera relativa a sus propósitos, a sus metas alcanzadas y se conozcan los gastos que realiza el gobierno para realizar sus funciones. La contabilidad debe permitir la evaluación de la eficacia y eficiencia del gasto público, de los ingresos, egresos, activos, pasivos, de la administración de la deuda incluyendo obligaciones y el patrimonio municipal. Esta información debe tener las características de ser confiable, es decir, debe ser objetiva y verificable, útil, comparable, clara, accesible, relevante y oportuna.

La utilización de los recursos públicos debe responder y tener transversalidad con la gestión de políticas públicas y con los resultados de éstas por lo cual se requiere del análisis y evaluación de los mismos y de los resultados alcanzados.

La participación ciudadana es fundamental porque a través de foros de consulta pública se precisarán las acciones de inmediata e impostergable realización. Responde a la gestión de presupuestos y a la realización de políticas públicas mediante el diagnóstico ciudadano, pues es esencial en una sociedad democrática, pues sin éste no podríamos hablar de libertades ciudadanas, y por el contrario la arbitrariedad, el abuso de poder, la corrupción y el despotismo tendrían cabida nuevamente al estilo del siglo XXI, de ahí que tal preciado derecho deba ser reconocido, respetado y garantizado de la forma más amplia.

En el mismo sentido, la rendición de cuentas, la transparencia y en general los mecanismos de fiscalización por parte de los ciudadanos hacia sus gobernantes, son instrumentos que les

¹⁴³Laura Sour, revista trimestral fiscal 2012, pág. 90.

permiten someter a un escrutinio a dichos servidores públicos respecto de la función que tienen en el estado.

Sin embargo, -hasta este momento- tales instrumentos de fiscalización no son suficientes para ejercer coerción para que los servidores públicos tengan una conducta en su función de forma transparente, profesional, ética, eficiente y eficaz, lo que trae como consecuencia que la percepción de la ciudadanía hacia ellos sea de desconfianza y una actitud pasiva e indiferente hacia las cuestiones públicas.

Es por lo anterior, que somos partidarios y le apostemos a la participación ciudadana encaminada a la co-coordinación con el estado, en otras palabras, a la gestión.

Atendiendo a la forma de organización de nuestro país, creemos que esa gestión (vista como participación) tiene que ser desde el municipio, por ser el primer contacto Estado/ciudadano.

En efecto, “la gestión municipal es una actividad muy importante que desarrolla el ayuntamiento para atender y resolver las peticiones y demandas que plantea la ciudadanía; a través de ella se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatales y federales”.¹⁴⁴

Los aspectos más importantes de una eficiente gestión municipal requieren del cumplimiento de ciertos indicadores que marcan y determinan las acciones más importantes en el ejercicio del gobierno, en el ejercicio del poder. El cumplimiento de estos indicadores marca la diferencia entre la transparencia y la opacidad, así como la confianza y percepción ciudadana en cuanto al desempeño de su gobierno, entre los aspectos que se consideran se enumeran las siguientes variables:

¹⁴⁴Secretaría de Gobernación, INAFED

Confianza. Para efectos de esta tesis, la confianza se define como la certeza empírica de que algo sucederá en sentido de lo que la ciudadanía espera de su presidente municipal y su gobierno en cuanto a:

1-. El cumplimiento en compromisos de campaña, definidas estas como ofrecimientos realizados por la presidenta municipal durante su campaña política para obtener el voto ciudadano, establecidos formalmente a través de su programa de gobierno.

2.-Atención ciudadana. La atención ciudadana se refiere a los medios instituidos en el gobierno para atender en forma directa a los particulares, específicamente para orientarles en trámites y servicios y para recibir, canalizar y responder sus sugerencias, quejas o denuncias.

Atención ciudadana es sinónimo de participación ciudadana, si bien tiene un elemento en común. La atención ciudadana se refiere a los medios gubernamentales destinados para la atención de particulares, específicamente para orientarles en trámites y servicios para recibir, canalizar y responder sus sugerencias quejas o denuncias.

El elemento común que tiene con la participación ciudadana, es que en ambos casos se da una interacción de ciudadanos con la administración pública.

3.-Información ciudadana pública. Es el conjunto de recursos humanos, personales electrónicos de tecnología y difusión que permiten el acceso y conocimiento a cualquier ciudadano de las gestiones del gobierno, procesos de decisiones que adquieren y les sean confiadas en el ejercicio de la función, limitándose únicamente este principio a los casos especiales y específicamente contemplados y justificados por ley.

4.- Honestidad del gobierno. La honestidad en la función pública consiste en regirse con probidad,¹⁴⁵ honradez y coherentemente al principio de satisfacer el interés general sobre el personal o sectorial, debiendo administrar los recursos de los cuales se dispone de manera acorde a la función asignada para dichos recursos.¹⁴⁶

5.-Apoyos sociales del gobierno municipal.” Ayuda percibida “se refiere a la percepción ciudadana de que en situaciones problemáticas o de riesgo en la población hay en quien confiar y a quien pedir apoyo. Es la percepción de que existe ayuda disponible por parte del gobierno, sobre todo en situaciones de dificultad.¹⁴⁷

6.-Mecanismos de Participación ciudadana. Los mecanismos de participación ciudadana en el gobierno municipal son las formas que le facilitan su interacción con la sociedad en función del interés público.¹⁴⁸

Un elemento especial de un buen gobierno es la participación ciudadana ya que contiene aspectos relevantes que la sociedad percibe de manera positiva, entre ellos:

- Ayuda a construir una visión compartida entre gobierno y sociedad.
- Promueve la transparencia y rendición de cuentas.
- Obliga al gobierno a centrarse en el interés público.
- Se aprovechan conocimientos y recursos de la sociedad civil a favor del interés público. Aplicando soluciones eficientes a problemáticas sociales.

¹⁴⁵ 5.1 del Código de ética del Poder Judicial de la Federación.

¹⁴⁶ Ley ética de la función pública pág. 1,2

¹⁴⁷ Apoyo Social” Asuntos Sociales de España, pag.3

¹⁴⁸ Mecanismos de participación ciudadana “Comisión Intersecretarial para la Función Pública

Los mecanismos de participación ciudadana pueden ser:

- a) Consulta ciudadana, para conocer opinión y percepción de los ciudadanos.
- b) Acceso a la información a través de los medios instituidos para ello.
- c) Consejos consultivos ciudadanos entre representantes de la sociedad civil.
- d) Espacios de diálogo y consulta. Son foros y mesas donde convergen organizaciones sociales e instituciones públicas en torno a un tema de interés social.
- e) Observación ciudadana. Son formas de participación que consisten en la observación sistemática de procesos específicos de la gestión gubernamental (monitoreo ciudadano).
- f) Contraloría Social, se refiere a la vigilancia y control que hacen los ciudadanos sobre la gestión gubernamental.
- g) Financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales. Es la asignación de recursos públicos por parte del gobierno a actores de la sociedad para que puedan ejecutar proyectos de beneficio público.¹⁴⁹

7.-Servicios municipales. Los servicios municipales corresponden a la variedad de obligaciones que son las principales acciones que tiene encomendadas como obligación legal, el gobierno municipal tales como: dotar de agua potable y alcantarillado a la ciudad, alumbrado público, pavimentación de calles, mercados, espacios educativos y de recreación, áreas de servicios administrativos, de certificación, registro civil,

¹⁴⁹mecanismos de participación ciudadana. Comisión Intersecretarial para la Función Pública pag. 8-18

equipamiento urbano, seguridad y protección civil entre otros más.

7.- El Caso Mexicano

La rendición de cuentas en México, en palabras de Ackerman¹⁵⁰, ha tenido avances importantes, y ello lo podemos observar en la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en auditoría Superior de la Federación y las reformas a las Entidades de Fiscalización Superior a nivel estatal, y como éstas han fortalecido de manera significativa, el régimen de control y fiscalización del gasto público en México. Así mismo por la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las nuevas leyes de acceso a la información y la Nueva Ley de Servicio Profesional de Carrera en la administración Pública Federal.¹⁵¹

Ahora bien, no debemos perder de vista que la Contaduría Mayor de Hacienda, surge como producto de la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993 al artículo 122 de la carta magna, por la cual se facultó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para revisar la cuenta pública., dicha institución estuvo regulada en La ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.¹⁵²

Por su parte Nieto Castillo¹⁵³, nos dice que las instituciones influyen en la vida política, y si no influyen satisfactoriamente es pertinente su modificación, así encontramos en entre las principales innovaciones de la ley expedida en 1999, encontramos sustancialmente que: a) Se crea como órgano

¹⁵⁰Ackerman, op cit., p. 37.

¹⁵¹Idem, p.36.

¹⁵² Nieto, Santiago, Medina Pérez, Yamile, *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Jurídicos, num. 73, México, 2005,p.120

¹⁵³ idem.

colegiado; b) El nombramiento del contador mayor será de 4 años, y no de 8 como era antes; c) La presidencia sería asignada de manera rotatoria, evitando así la concentración de poder; d) Se crea el servicio civil de carrea, buscando siempre la legitimación de quien funge en el encargo.

Ahora bien, cual es el fin de la Auditoría Superior de la Federación, pues precisamente es fiscalizar la cuenta pública a través de auditorías a los entes obligados constitucionalmente, tales como entidades federativas, municipios y todos aquellos órganos autónomos que ejerzan recurso de la federación, incluyendo a los particulares que participan directa o indirectamente.

Ahora bien, el marco legal en el que se encuentra sustentada la Auditoría Superior de la Federación, la faculta para fiscalizar la cuenta pública, con la finalidad de comprobar que se hayan seguido los criterios fijados en el presupuesto de egreso de la federación, verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas para los que se dio el recuso y finalmente para evaluar los resultados de la gestión financiera.

No debemos dejar de lado que la Auditoría Superior de la Federación es un órgano que depende de la Cámara de Diputados, pues el ideal de esta institución, es precisamente que sean los representantes de los ciudadanos (Diputados) los que revisen la cuenta pública, cumpliendo así la premisa de que sean los entes obligados los que rinden cuentas a los gobernados.

La forma de fiscalización, en ese sentido, consistirá en la revisión del manejo de los recursos públicos, cada año fiscal, es decir, el año siguiente a la gestión correspondiente.

8.- Situación actual en el Estado Mexicano: Sistema Nacional Anticorrupción

La reforma constitucional que plantea un modelo de sistema anticorrupción en el país, señala como una problemática real a la corrupción, como un fenómeno que no sólo afecta al estándar de responsabilidad ética-jurídica de los servidores públicos y los particulares relacionados en sus funciones, sino que tiene un impacto perjudicial en todo el sistema público, tales como la inseguridad y el crecimiento económico, lo que trae aparejado, desde nuestra perspectiva, la falta de desarrollo social y cultural.

En ese sentido, se plantea un sistema que coordine los tres órdenes de gobierno para que a su vez se cumpla con las siguientes finalidades:

- Prevención
- Detección
- Sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción
- Fiscalización y control de recursos públicos

Ahora bien, los anteriores elementos se identificaran en hechos conocidos como corrupción o faltas administrativas en contra de la administración pública, asimismo en aquellos casos en que servidores públicos o particulares (relacionados de alguna forma con la administración pública o que realicen funciones propias de un servidor público de tal organigrama) en contra de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia al propio estilo del derecho administrativo sancionador, claro sin dejar de lado la investigación de delitos, lo cual –desde nuestra perspectiva– es un poco complicado su alcance, pues se crea una fiscalía especializada en combate a la corrupción, dependiente de la procuración de justicia ordinaria, es decir, se pone en entre dicho el principio de autonomía e imparcialidad.

Todo lo anterior, mediante el establecimiento de políticas públicas integrales, coordinación de autoridades y el uso de las tecnologías de la información que permitan un correcto suministro, intercambio, sistematización y actualización de los datos que generen tanto los servidores públicos como las instituciones obligadas a la rendición de cuentas y la fiscalización, para así evitar la corrupción o la comisión de faltas administrativas.

Tales acciones serán coordinadas, de conformidad con el artículo 10 de la Ley General del Sistema Anticorrupción, de un Comité Coordinador que se integrara con un representante del Comité de Participación Ciudadana y los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Parte importante del sistema, es lo previsto en los artículos 46 a 48 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, referente a la declaración de intereses (situaciones que pongan en duda su imparcialidad)¹⁵⁴ obligando a todos los servidores públicos que deben presentar todos aquellos que realizan declaración patrimonial.

Por su parte, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa se le dota de atribuciones para poder sancionar a cualquier autoridad de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno. Un elemento a destacar y de suma importancia, es que se contempla la posibilidad de sancionar no sólo a éstos servidores

¹⁵⁴ La declaración de intereses tendrá por objeto informar y determinar el conjunto de intereses de un servidor público a fin de delimitar cuándo éstos entran en conflicto con su función.

públicos, sino también a particulares¹⁵⁵ con funciones propias de ellos, es decir, a muy el estilo de la Ley de Amparo contra particulares, es decir para aquellos que realizan funciones propias de una autoridad en el ámbito de sus competencias, y para ello dichas atribuciones deben estar contempladas en una ley o norma general, pues de lo contrario hablaríamos de un particular en el estricto sentido, por ello –desde nuestra perspectiva– tal concepto y su ambigüedad podría generar un poco de confusión que impactaría en su correcto funcionamiento.

Ahora bien, se crea un ente para la Ética Pública, el cual estará integrado por el Presidente de la República, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presidentes de cada una de las Cámaras, titulares de órganos constitucionales autónomos en el ámbito federal, los titulares de los órganos antes referidos cuando se habló al referir la reforma constitucional, y el Comité de Participación Ciudadana.

Otro punto interesante, es el tema de la prescripción de las faltas administrativas graves a siete años¹⁵⁶, con lo cual se pretende

¹⁵⁵ Ley General de Responsabilidades Administrativas: Art. 3 , IV, **Faltas de particulares:** Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal en los términos de la misma;

¹⁵⁶ **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**
De la prescripción de la responsabilidad administrativa

Artículo 74. Para el caso de Faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. Cuando se trate de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta Ley.

Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia

abarcar el sexenio de los servidores públicos, fuera del Presidente de la República (curiosamente).

Finalmente, se propone la obligación de todos los servidores públicos a presentar su declaración patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad,¹⁵⁷ lo cual es un requisito por demás innecesario pues la sola presentación de afirmaciones o documentación a cualquier autoridad falsa, podría resultar en la comisión de un delito.

En conclusión el sistema de rendición de cuentas debe ser una interrelación entre los distintos mecanismos de fiscalizar a los servidores públicos que en algún momento se les ha confiado una función, ya sea por un método democrático, ya sea mediante concurso profesional, pues al final del día, cualquiera de los dos métodos lleva implícito un consentimiento indirecto por parte de la ciudadanía, ya que esta a su vez a elegido a quien tiene esa facultad de propuesta, designación y porque no de crear mecanismos de selección.

Hablo de una interrelación de las formas de exigir cuentas a los gobernantes, pues como sabemos existen mecanismos de

de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanuda desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia.

Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales.

¹⁵⁷ **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**

De los sujetos obligados a presentar declaración patrimonial y de intereses

Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.

distinta naturaleza, desde la libertad expresión, como forma de crítica libre y abierta, hasta la fiscalización pura a través de los órganos destinados a esta función, y eso, porque la unión de ellas tendría como fin una misma exigencia y una misma persecución.

Se dice lo anterior, con la finalidad de que se faculte a los órganos de fiscalización para darle seguimiento a las quejas y denuncias por parte de la ciudadanía bajo los parámetros de una investigación tendente a no ser infructuosa, pero sobre todo a ser tomada como propia, pues el solo burocratismo y las formalidades hacen de difícil acceso los mecanismos que llevaran al final de un proceso a castigar, aquel servidor público que no realiza bien su función.

Solo en esa medida y de esa manera, podemos dar lo que de origen es suyo, facilidad de exigir a sus gobernantes la rendición de cuentas de lo que en su momento se le confió, pugnando así por reducir los trámites legales que son de difícil acceso al grueso de la población, y sí exigiendo una profunda investigación al profesional y técnico especializado que es el órgano de fiscalización, tanto Nacional como local, buscando así un mecanismo de rendición de cuentas al alcance de todos.

Finalmente, como hemos dicho, el Sistema Anticorrupción si bien, pareciera tener las mejores intenciones al crear órganos de investigación, persecución y sanción en materia de corrupción, no se advierte que sea ni independiente, menos imparcial pues siguen inmersos los ya existentes, supeditados y bajo el yugo de los órganos de fiscalización y rendición de cuentas que han demostrado su ineficiencia, de ahí que sea de la idea que una verdadera participación ciudadana dotada de facultades que los empoderen de la real rendición de cuentas, la fiscalización y la transparencia, pues el pueblo es al que le deben rendir esas cuentas, pero sobre todo las facultades de ejecución de tales sanciones, pues de lo contrario se advierte únicamente un reacomodo institucional de la burocracia de siempre.

4. Objetivos y Acciones

Objetivo específico 1.- Se debe adecuar la normatividad interna al estándar internacional.

Se debe pugnar por la prevención del delito y no la represión, pues las medidas adoptadas antes señaladas (como el caso urgente, la entrega vigilada y el arraigo) no superan el mínimo test de proporcionalidad para justificarse en un Estado de Derecho y **ante la existencia de medidas como éstas no se puede aspirar a disminuir los índices de la delincuencia, de ahí que para cumplir con los objetivos se deba comenzar por eliminar tales graves violación a derechos humanos.**

Estrategia 1.1- La creación de un Centro Especializado en materia internacional de los Derechos Humanos, el cual fungirá como capacitador y órgano consultor en todas aquellas medidas administrativas y de otro carácter, en la implementación de la máxima protección de Derechos Humanos.

Estrategia 1.2- Revisión inmediata de las políticas y planes de acción de toda la Comisión Nacional de Seguridad y las respectivas Secretarías de Seguridad Pública, así como las fiscalías del país, para que se adecue al estándar internacional de protección de Derechos Humanos.

Objetivo específico 2.- La adecuada capacitación y modificación/adecuación de planes de estudio respecto de los estándares internacionales de protección a derechos humanos, la cual debe incluir inicialmente la de aquellos que estudian Derecho.

Estrategia 1.1.- Creación de módulos de capacitación básica por sectores, dependientes de la Comisión Nacional de Seguridad y las Secretarías de Seguridad Pública en materia de Derechos Humanos, así como las fiscalías del Estado Mexicano.

Estrategia 1.2.- Creación de diversas especialidades por sector, dependiente de la Comisión Nacional de Seguridad y las respectivas Secretarías de Seguridad Pública en materia de derechos humanos y de las fiscalías del Estado Mexicano.

Actores en la implementación

1. Comisión Nacional de Seguridad.
2. Procuraduría General de la Republica y fiscalías de los Estados.
3. Secretaria de Educación Pública.
4. Universidades (Públicas y Privadas) del país.
5. Estudiantes de Derecho y demás Operadores Jurídicos.

La creación de un centro especializado en materia de derechos humanos, implementador no solo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011(CID-DH)¹⁵⁸, fungiría como el principal educador, aculturador y formador de defensores y defensoras de derecho humanos cada uno en su ámbito de competencia (cada servidor público del país).

Ello pues compartimos la idea de que, si un observador se propone determinar el grado de desarrollo humano de una sociedad, deberá centrar su atención en el nivel de garantía efectiva que las autoridades ofrecen a los derechos fundamentales, sin embargo, más allá de lo que establezcan las normas constitucionales de dicho país,¹⁵⁹ **en la dimensión**

¹⁵⁸ Propuesta hecha en José Alfredo Gómez Reyes, ¿(Cómo implementar la reforma constitucional de derechos humanos del pasado 11 de junio de 2011?. En *Derechos Humanos y Control de Convencionalidad Reflexiones y Propuestas* (53-61). Xalapa, Veracruz, México: Códice Servicios Editoriales, 2013.

¹⁵⁹ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro

práctica, lo que importa es determinar cuántos y cuáles de esos derechos son efectivamente respetados, protegidos y satisfechos por las instituciones.

Como hemos señalado, la pasada reforma constitucional en materia de derechos humanos del 11 de junio de 2011, materializa todo un proceso de lucha por su respeto, difusión y defensa con el estándar más protector para el ser humano, así mismo, da pie a una nueva generación del sistema jurídico mexicano, dejando en el pasado la tradición kelseniana del derecho, para dar pauta al neoconstitucionalismo, donde herramientas como la argumentación, la ponderación, el test de proporcionalidad y principios como el pro persona, resultan piezas fundamentales en la aplicación e interpretación del Derecho.

Lo anterior no significa, el rompimiento de algún paradigma, ni mucho menos se habla de una nueva era, solamente nuestro sistema jurídico es adaptado a la evolución natural del derecho, donde las herramientas de aplicación y de interpretación del derecho, evoluciona pero, sobre todo, se adapta una postura más seria, respecto a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, surge el cuestionamiento de si ¿Basta tener formalmente, el estándar de protección más amplio de Latinoamérica?; donde la respuesta ineludiblemente sería, no. Lo anterior se afirma, en el entendido de que necesariamente la norma adquiere su efectividad cuando cumple su cometido, y en este caso es la protección más favorable al ser humano, donde ese aspecto formal no es suficiente y se requiere urgentemente el aspecto material.

Para cumplir el cometido anterior, se propone la creación del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos (CID-DH). Dentro de las atribuciones que se proponen inicialmente, sería que diseñe los dos siguientes ejes rectores: a. criterios para las reformas legislativas necesarias y b. apruebe los programas de

capacitación necesarios. 23 a. Adecuación de la legislación secundaria para la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que ocupa nuestra atención, se requiere de un organismo especializado que analice el marco jurídico mexicano y lo adecue a la efectividad necesaria y acorde a los estándares internacionales.

En ese sentido -y a manera de ejemplo-, afirmamos que un sistema judicial efectivo, es aquel que, en lugar de utilizar su poder punitivo, previene el delito, pero también garantiza los derechos humanos intrínsecos a cada persona, y que en caso de ser violado alguno de ellos, por parte de alguna autoridad, éste debe ser restituido íntegramente (*restitutio in integrum*).

Al respecto –se insiste es un ejemplo de las múltiples reformas requeridas– se debe reformar el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues la actividad administrativa irregular no puede limitarse a la reparación integral del **daño y, en su caso por el** daño personal y moral, sino a todas aquellas reparaciones adecuadas al daño causado, en ese sentido y en concordancia con las obligaciones internacionales contraídas, sin embargo creemos que dicho numeral debería abarcar al menos las siguientes reparaciones:

- I. Restitución
- II. Indemnización I
- III. Rehabilitación
- IV. Satisfacción
- V. Garantías de no repetición V
- VI. Proyecto al daño de vida.

Capacitación de los principales actores en los cambios sociales, culturales, jurídicos y de cualquier naturaleza, lo es sin duda, la legitimización por parte de la sociedad respecto de los servidores públicos y **los medios de comunicación**, en ese sentido, la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos, requiere que tanto los servidores públicos

como los operadores jurídicos y los comunicadores, entiendan, acepten y lleven a la práctica dichas reformas, para lo cual se requiere urgentemente las siguientes medidas:

- I. Que las facultades de derecho públicas y privadas, así como las universidades en las que se imparten materias afines al derecho, se adecuen sus programas de estudios, para que se deje de hablar de garantías individuales y se hable ya de derechos humanos.
- II. Que el Consejo de la Judicatura Federal y los Consejos de la Judicatura de los Estados, o en su caso, los Tribunales Superiores de las entidades federativas, profesionalicen a sus integrantes en materia de Derechos Humanos.
- III. Que se impartan cursos, talleres y posgrados al público en general en materia de derechos humanos. Dichas acciones deberán coordinarse bajo estricta vigilancia por parte del propuesto: Consejo de Coordinación para la implementación de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos (CID-DH), con la finalidad de que la tan importante reforma constitucional, no sea una reforma más que embellece al exterior –aspecto formal- y no actúa al interior –aspecto material-.

Sin duda, ha sido un gran avance en materia de derechos humanos el que ha dado México, ha insertado las obligaciones de respeto, difusión y protección de los derechos humanos en su Constitución Política. Ha logrado materializar un proceso de aculturación de defensa de los derechos humanos, logrando así obligar a cada persona, servidor público o persona moral a respetar los derechos humanos de todo individuo. Ha insertado en su norma constitucional, la exigencia de protección más

amplia para el ser humano. Sin embargo, no es suficiente, y dichas reformas constitucionales necesitan aterrizar en una realidad tangible, pero sobre todo que aqueja a los mexicanos, urge que se implementen dichos estándares de protección de forma seria, constante, responsable, pero lo más importante, urge que se respete a la persona humana en cada esfera en la que se desenvuelve, y si ello implica la creación de un organismo independiente, imparcial, serio, profesional y comprometido con el tema, pues debe hacerse a la brevedad posible.

Contar con el estándar de protección de los derechos humanos más amplio en Latinoamérica, en nada asegura que se respeten dichos derechos a cabalidad, se debe actuar acorde con la realidad mexicana, y en esa realidad urge quien se tome en serio la implementación de tan noble reforma constitucional, pues como he dejado claro, esto nos involucra a todos, desde el ciudadano conocedor de sus derechos humanos, hasta el servidor público que –actualmente los mal protege–.