

Tercera parte

Los organismos constitucionales autónomos del Estado

Desempeño institucional de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Veracruz, de cara al Siglo XXI

Jaqueline Jongitud Zamora

Nota preliminar

El texto describe los antecedentes normativos y de gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV). Asimismo, recupera y sistematiza del periodo 2000-2010 una serie de datos relativos a presupuesto, firma de convenios, transparencia y rendición de cuentas, actividades de capacitación y difusión, entre otros, que permiten conocer el desempeño institucional de la CEDH y generar críticas y propuestas que es posible realizar en razón de la labor que ha desempeñado hasta el momento en la entidad veracruzana y a la luz de las exigencias a las que deben hacer frente en el siglo XXI los organismos protectores de DDHH.

1. Organismos de protección de DDHH: antecedentes nacionales

El primer antecedente de organismos estatales de difusión, promoción y defensa de los DDHH en México se remonta al siglo XIX con la creación, en 1847, de la Procuraduría de los Pobres en San Luis Potosí.¹

El siglo pasado (década de los setenta y ochenta) fue testigo de la creación de diversos órganos públicos, con eficacias diferenciadas, que tuvieron como objetivo proteger los derechos de los gobernados frente a la administración pública. Así, fueron creadas instituciones como la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León (1979), la Procuraduría de Vecinos de Colima (1983), la Defensoría de Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (1985), la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986), la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero (1987), la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988), la Defensoría de los Derechos de Vecinos en Querétaro (1988) y la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (1989).

Las iniciativas nacionales encontraron un fuerte impulso en el proceso de expansión y reconocimiento de los DDHH en el ámbito internacional, así como en el

1 Mediante la creación de la Ley de Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí que fue promovida por Don Ponciano Arriaga.

peso específico que iba ganando el tema en los campos de negociación política y comercial.²

En el ámbito federal se crea el 13 de febrero de 1989 la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Como se observa, hasta antes de 1989 los órganos de protección de los derechos de los gobernados fueron creados en el ámbito local y municipal, es decir, la tendencia respecto a la defensa y promoción de los DDHH provino de las entidades federativas.³

Más tarde, el 5 de junio de 1990 es creada por decreto presidencial la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuya tarea asignada fue vigilar el cumplimiento de las normas de los DDHH contenidos en la Constitución como garantías individuales y sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México.⁴

Dos años más tarde la CNDH, en cumplimiento de la reforma que adicionó el apartado B del Artículo 102 constitucional,⁵ se convirtió en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, la adición constitucional de 1992 obligó a las legislaturas estatales a crear órganos locales de protección de DDHH.

En términos generales, las comisiones y procuradurías locales recibieron entre sus atribuciones la de proteger los DDHH de las personas bajo su jurisdicción (a través de la investigación de quejas por presuntas violaciones a cargo de servidores públicos estatales o municipales); y, defender, promover, estudiar y divulgar esos derechos.

La labor desempeñada por las comisiones y procuradurías ha tenido una repercusión positiva, aunque diferenciada en cuanto a sus alcances, en la promoción y protección de los DDHH en el país.⁶

2. Antecedentes legales de la CEDH

La Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) nace en 1990, como organismo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno. Por tanto, ésta fue creada teniendo como referente el decreto presidencial de 1990 y no la reforma constitucional de 1992.

La CEDH fue creada como órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política estatal en materia de respeto y defensa de los DDHH. Para tal efecto, ésta debía instrumentar mecanismos de prevención, atención y coordinación que garantizaran la salvaguarda de los DDHH de los mexicanos y extranje-

2 Gordillo, Agustín, et. al., *Derechos humanos*, 4ª ed., Buenos Aires, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 1999 y Ayala, Natalia, *Derechos humanos y globalización. Un análisis preliminar en América Latina*, Uruguay, D3e, 2003.

3 Carpizo, Jorge, *¿Qué es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?*, México, Talleres Gráficos de la Nación-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1990, p. 2.

4 Álvarez de Lara, Rosa M., *Legislación estatal en materia de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos impresores, 1991.

5 Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1992.

6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, Costa Rica, Ed. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1996, punto 7.

ros que se encontrasen en el territorio del Estado.⁷ Esta última tarea debía enfrentarla en coordinación con la CNDH.

A fin de cumplir las responsabilidades asignadas a la Comisión, el Ejecutivo estatal decretó que las atribuciones de ésta serían:⁸

- I. Proponer la política estatal en materia de respeto y defensa a los DDHH;
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política estatal de respeto y defensa a los DDHH;
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre DDHH;
- IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de DDHH, en el ámbito jurídico, educativo y cultural para la administración pública estatal;
- V. Representar al Gobierno del Estado ante los organismos estatales y, en coordinación con la CNDH, ante los organismos nacionales e internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los DDHH;
- VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio estatal de los tratados, convenios y acuerdos celebrados por los gobiernos Federal y Estatal.

Más tarde, siguiendo los lineamientos de la reforma constitucional de 1992, se adicionó el Artículo 107 de la Constitución local⁹ a fin de estatuir que la CEDH sería la encargada de la protección de los DDHH reconocidos en el orden jurídico mexicano y conocería de las quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad que violentaran estos derechos; también facultó a la Comisión para formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Finalmente, al unísono de la Constitución federal estableció su incompetencia ante asuntos de naturaleza electoral, laboral y jurisdiccional.

El 26 de septiembre de 1992 se emite la Ley 378 de la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz que, siguiendo parámetros federales, estableció que este organismo era descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; y que su objetivo era encargarse de la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los DDHH previstos por el orden jurídico mexicano.

En 1999 se lleva a cabo una nueva reforma a la Constitución federal a través de la cual se dotó de autonomía de gestión y presupuestaria a la CNDH.¹⁰ Dicho cambio tuvo su reflejo en el ámbito local a partir del 23 de octubre de ese mismo año, fecha en la que se emitió el reglamento de la CEDH en el que se estableció el ejercicio de la autonomía de la misma.

En el año 2000 el Congreso del Estado aprobó la reforma a la Constitución Política local,¹¹ en la que fue incluida la CEDH como organismo autónomo del es-

7 Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, "Decreto que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, como un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno" en *Gaceta Oficial del Estado*, núm. 151, 18 de diciembre de 1990, Artículo 2.

8 *Ibidem.*, Artículo 3.

9 Adición publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, núm. 14, del 1º de febrero de 1992.

10 Decreto que reforma el Artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, de 13 de septiembre de 1999.

11 Reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, del 3 de febrero de 2000.

tado, y en la que se elevó a rango constitucional la autonomía técnica y presupuestal de ésta, además de establecer que sólo podría ser fiscalizada por el Congreso local. Aunado a lo anterior, la reforma estableció que el nombramiento del presidente de la Comisión estaría a cargo del propio Congreso (no a cargo del Ejecutivo, como había sido hasta ese momento), y que tal nombramiento estaría sujeto a la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del mismo.

La precitada reforma significó (en términos jurídicos) un importante avance en materia de DDHH, no sólo por los cambios anotados, sino también, porque reconoció la exigibilidad de los DDHH contenidos en tratados internacionales y los reconocidos por el poder judicial local; porque prohibió la pena de muerte (cinco años antes de su abolición federal),¹² y porque, entre otras cosas,¹³ estableció el juicio de protección de DDHH como un reforzamiento para el efectivo goce de los mismos (en términos formales)¹⁴ y vinculó a la violación de estos la sanción y, en su caso, reparación del daño. Todo ello, con 11 años de antelación a la reforma en materia de DDHH del país.¹⁵

En el año 2002 se publicó la Ley 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (que derogó a la Ley 378, antes en vigor),¹⁶ misma que fue objeto de una serie de adiciones y reformas en abril de 2010.¹⁷ Por otra parte, es en el año 2005 que fue expedido el nuevo reglamento interior de la Comisión por parte de su Consejo Consultivo,¹⁸ siendo tales instrumentos vigentes respecto a la actuación de la CEDH.

12 Nuestro país, al ratificar el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, asumió el compromiso internacional de no aplicar la pena de muerte en el territorio nacional.

13 La Constitución Local, a través de la reforma, también reconoce, mediante el Artículo 5 la composición pluricultural y multiétnica de la entidad y obliga al estado y a los municipios a reconocer el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural; asimismo a impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y a combatir toda forma de discriminación. También reconoce el derecho a vivir en un ambiente saludable y equilibrado. Establece además la obligación de las autoridades de desarrollar planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y fauna existentes en su territorio, así como la prevención y combate a la contaminación ambiental. Establece también que los procedimientos de plebiscito y referendo en los municipios se atenderán al procedimiento edilicio del Cabildo y reconoce a los partidos como instituciones de interés público, que deben tener como finalidad la participación de los ciudadanos en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación estatal y municipal. Finalmente, la constitución también establece el control constitucional, a través de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia misma que conocerá y resolverá, mediante el juicio de protección de derechos humanos, acerca de actos o normas de carácter general que conculque DDHH, provenientes del Congreso del Estado, el gobernador del estado y los titulares de dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de estado.

14 Se dice que en términos formales dado que la ley en la materia adolece de grandes deficiencias, además que la reglamentación específica no ha sido creada.

15 Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 10 de junio de 2011.

16 Ley Núm. 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, núm. 259, del 27 de diciembre de 2003.

17 Adiciones y reformas publicadas en la *Gaceta Oficial del Estado*, de 1º de abril de 2010.

18 Consejo Consultivo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, *Reglamento interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos*, expedido en la sesión celebrada el 8 de junio de 2005, http://www.cedhveracruz.org/ws_new/leyes/reglamento_interno07.php

3. Funcionamiento de la CEDH: antecedentes

A veintitrés años de su instauración (1990-2013), la CEDH ha contado con seis presidentes: Luis Rafael Hernández Palacios Mirón (enero-abril de 1991), Carlos Rodríguez Moreno (abril de 1991 a diciembre de 1992), Margarita Herrera Ortiz (1993-2000), Jorge Luis Rivera Huesca (2001-2003), Noemí Quirasco Hernández (2003-2010) y su actual presidente (2011-2016), Luis Fernando Perera Escamilla, quien rindió protesta el 25 de enero del año 2011.

El paulatino avance legal en materia de DDHH, federal y local, fue teniendo efectos en prácticas específicas y en las posibilidades reales de intervención de la CEDH. Durante el primer año de trabajo la Comisión se conformó por 5 órganos: presidencia, secretaría ejecutiva,¹⁹ consejo consultivo y visitaduría, todos ellos previstos en el decreto de creación, además de una oficina de asuntos indígenas.

Más adelante, en el período de Carlos Rodríguez, la Comisión integró a su estructura dos nuevas áreas: orientación y gestoría, y asuntos penitenciarios. En esta administración el esfuerzo se dirigió a las actividades de divulgación de la existencia y facultades de la Comisión destacando, entre éstas, la realización de un foro estatal sobre derechos humanos, en el que fueron impartidas conferencias por especialistas. Además, se crearon programas específicos como el de visitas a cárceles municipales y el de vinculación.

En la gestión de Margarita Herrera se pusieron en marcha 4 delegaciones regionales de la CEDH en Tuxpan, Veracruz, Córdoba y Coatzacoalcos, además de designar representantes de comunidades indígenas en los municipios de Playa Vicente, Zongolica, Acayucan, Valle de Uxpanapa y Chicontepec. Esto último con el propósito de recibir las quejas que se presentasen en estas zonas indígenas del estado.

Durante este período la Comisión cambió el logotipo que la identificaba, y amplió y especializó sus áreas. Así, además del área de atención general, creó 3 visitadurías: niños, personas de la tercera edad y con discapacidad; asuntos indígenas, y asuntos penitenciarios; y 3 direcciones: gestoría; atención a mujeres, y ayuda humanitaria. Además, es en esta gestión se crea la biblioteca de la Comisión.

La divulgación fue amplia, pues se diseñaron y distribuyeron trípticos sobre los DDHH de los diversos grupos vulnerables y se hizo la edición de los mismos en las principales lenguas habladas en las diferentes regiones del estado. Además se tuvo una importante labor editorial pues entre otras iniciativas,²⁰ se instauró la *Revista de la Comisión de Derechos Humanos*²¹ como órgano de difusión que permitió a la Comisión dar a conocer las recomendaciones, conciliaciones y acuerdos realizados.

Durante el período de Jorge Luis Rivera (primer presidente nombrado por el Congreso), la publicación señalada en el párrafo anterior se siguió editando, pero

19 Los titulares tanto de la Presidencia, como de la Secretaría Ejecutiva eran nombrados por el gobernador del estado de conformidad con los establecido en los Artículos 4 y 7 del Decreto de creación de la Comisión.

20 *Vid.*, por ejemplo: Comisión de Derechos Humanos de Veracruz, *Defensores de los derechos humanos de los indígenas*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 1992, volúmenes I a VIII.

21 Comisión de Derechos Humanos de Veracruz, *Revista de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz*, Xalapa-Veracruz, 1993.

bajo el nombre de *Gaceta*.²² La Comisión cambió nuevamente el logotipo con el que era identificada y creó el que actualmente la representa. Durante esta gestión se suprimieron, por acuerdo del consejo consultivo, las delegaciones de Playa Vicente y Valle de Uxpanapa, y se crearon las delegaciones étnicas de Acayucan y Pánuco, mismas que se sumaron a las de Zongolica, Papantla y Chicontepec.²³

A partir de esta gestión la estructura de la CEDH se integró por la primera y segunda visitadurías generales y las direcciones de orientación y quejas; de atención a mujeres; grupos vulnerables y víctimas; de asuntos indígenas y de asuntos penitenciarios. Se creó la contraloría interna y los departamentos de recursos humanos, materiales y financieros; se obtuvo el registro patronal del Instituto Mexicano del Seguro Social para la institución y se dio la integración de sus trabajadores al Instituto de Pensiones del Estado.²⁴

Durante el período que se comenta la Comisión celebró convenios de colaboración con diversas instituciones de educación superior como la Universidad del Golfo de México, la Universidad Anáhuac y el Instituto Veracruzano de Educación Superior; así como con otros entes, estatales e internacionales, como el Consejo Estatal de Asistencia Social y Protección de Niños y Niñas, la Asociación de Padres de Familia del Estado y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.²⁵

Adicionalmente, se efectuaron foros regionales y estatales de DDHH de los cuales queda constancia a través de las memorias de los mismos.²⁶ Por último, durante esta gestión las actividades de difusión se diversificaron, pues se produjeron diversos materiales audiovisuales que fueron transmitidos por radio y televisión; se llevó a cabo la difusión de materiales e información mediante la instauración de la página electrónica de la Comisión y se instauró la red informática interna a fin de facilitar los trabajos al interior del organismo, además de diseñarse gran diversidad de trípticos, folletos y publicaciones.

Durante el período de Nohemí Quirasco, la estructura de la CEDH, vigente aún, fue la siguiente:²⁷ consejo consultivo, del cual depende la secretaría técnica; la contraloría interna; la secretaría ejecutiva, de la que dependen visitadores, biblioteca y comité editorial; las visitadurías generales (primera y segunda), de las que de-

22 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Gaceta*, Xalapa-Veracruz, Nueva época, 2001, Núm. 1, enero-abril.

23 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Informe de actividades. Del 1º de enero al 31 de diciembre de 2001*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2002.

24 *Ibidem.*, p. 21.

25 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Informe de actividades. Del 1º de enero al 31 de diciembre de 2002*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2003, p.4.

26 *Vid.*, por ejemplo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Memoria foros regionales 2001*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2001 y Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *XI Foro estatal de derechos humanos*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2001.

27 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Informe de actividades 2006*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2006, p.26; aun cuando la fuente que se cita no hace alusión al área de comunicación social, es de destacar que de conformidad con el Artículo 83 del Reglamento Interno de la Comisión ésta también formaría parte de su estructura.

penden visitadores adjuntos y auxiliares; área jurídica; siete direcciones;²⁸ cinco delegaciones regionales (Pánuco, Tuxpan, Veracruz, Coatzacoalcos y Córdoba); y cuatro delegaciones étnicas (Zongolica, Papantla, Chicontepec y Tonalapa).

Como ya se señaló, es en esta gestión que se emitió el actual reglamento interno de la Comisión (2005). Además de haberse procedido al cambio de domicilio de la delegación étnica que anteriormente se ubicaba en Acayucan para ubicarla en el municipio de Tonalapa.

En esta gestión se instauró la revista *Ver tus derechos humanos* (2003), misma que se ha convertido en el mecanismo de difusión de las actividades realizadas por la Comisión y de los resultados de investigaciones locales en materia de DDHH.

La CEDH continuó la actividad de divulgación mediante la realización de diversos eventos como el seminario internacional sobre derechos humanos de los migrantes y el foro de análisis sobre los derechos humanos en el sistema penitenciario y su impacto en la seguridad pública;²⁹ además de promover la capacitación en materia de DDHH de diversos grupos, tales como agentes del ministerio público, servidores públicos municipales, ejército, fuerza armada, profesionales de la salud, policías estatales y municipales, entre otros.³⁰

En materia de vinculación se firmaron diversos convenios de colaboración con diferentes organismos, entre los que destacan la CNDH, la Comisión Estatal de Arbitraje Médico y la Universidad de Xalapa.³¹ Además de lo anterior, la Comisión continuó con la implementación de programas para la atención a grupos vulnerables o para la difusión de contenidos específicos de los DDHH. Un caso especialmente relevante respecto a lo señalado lo constituye la implementación, en coordinación con la Universidad Cristóbal Colón, de un diplomado de alta especialización en materia de DDHH.

Antes de cerrar este apartado conviene señalar que a través de los veintitrés años de existencia de la CEDH, puede verse que la intervención de ésta en materia de orientaciones, gestorías, peticiones de antecedentes, elaboración de quejas y prestación de ayudas humanitarias; ha ido ampliándose con el transcurrir del tiempo, tanto en el número de solicitudes recibidas, como respecto del tipo de participación que ha tenido respecto a éstas.³²

Lo anterior es comprensible a la luz de diversas situaciones, entre éstas: la relevancia que se le asigna contemporáneamente al respeto, protección y garantía de los DDHH y al papel que estos cumplen respecto a la legitimación del poder público; la violación de tales derechos por parte de servidores públicos estatales y

28 Orientación y quejas (con visitadores adjuntos o auxiliares); Atención a mujeres, grupos vulnerables y víctimas (con visitadores adjuntos o auxiliares); Asuntos penitenciarios; Asuntos indígenas (con visitadores adjuntos o auxiliares); Seguimiento y conclusión (con visitadores adjuntos); Informativa (con técnicos auxiliares); Administración (con departamentos de recursos materiales, financieros, humanos y de servicios generales).

29 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Informe de actividades 2005*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2005.

30 *Ídem*.

31 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Informe de actividades 2006*, *Op. cit.*, pp. 4-5.

32 Según datos proporcionados en los informes de actividades del 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, se puede apreciar que las solicitudes totales de intervención correspondientes a los indicados años fueron los siguientes: 14, 110; 14, 009; 12,704; 11,501; 11,619 y 14, 527.

municipales como una realidad constante; la mayor conciencia, organización y reactividad social frente a los abusos o atropellos por parte de las autoridades o servidores públicos, y el posicionamiento e identificación que la CEDH ha conseguido gradualmente entre los veracruzanos.

Como ha podido observarse, la evolución de la Comisión ha obedecido a un paulatino avance legal que la ubicó en un inicio como plenamente dependiente del ejecutivo, con parca estructura y en términos reales con poca posibilidad de incidir respecto al disfrute efectivo de los DDHH por parte de los veracruzanos; hasta reconocerle, con las reformas del 2000, plena autonomía. Ahora, a partir de los cambios operados en el 2005 en su reglamento y en el 2010 a su ley, así como las reformas federales en materia de DDHH de junio de 2011, la Comisión está mejor pertrechada en términos jurídicos para cumplir los fines que le han sido encomendados, sin embargo, aún tiene importantes retos que asumir, a fin de cumplir a cabalidad con la importante tarea que le ha sido asignada.

En el anterior orden de ideas, el siguiente apartado está reservado a la descripción de algunos puntos respecto al actual funcionamiento de la Comisión y su desempeño institucional (en el período que va del 2000 al 2010), a fin de realizar con posterioridad algunas anotaciones que se consideran fundamentales para la mejora de la gestión de este organismo.

4. Regulación actual de la CEDH

La CEDH debe proteger, vigilar, defender, promover, estudiar y difundir los DDHH en nuestro estado, pero también conocer casos de personas que están fuera de Veracruz,³³ siempre que la violación de DDHH de que se trate produzca o pueda producir sus efectos en la entidad o en la persona y bienes de quien solicita su protección.

La Comisión como defensora de los DDHH en la entidad, tiene la obligación de investigar presuntas violaciones a estos. Esta función la realiza con conocimiento de quejas³⁴ sobre supuestas violaciones cometidas por servidores públicos estatales o municipales.

33 Artículo 1º, segundo párrafo, y Artículo 2º, segundo párrafo, de la Ley Numero 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

34 La queja puede ser presentada por cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos (por teléfono, por escrito, de manera personal, o por cualquier medio). Ésta sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. Excepcionalmente se podrá ampliar dicho plazo, tratándose de violaciones graves o de lesa humanidad. La queja es recibida en las direcciones de Orientación, Quejas y Gestoría, Dirección de Asuntos Indígenas o Dirección de Atención a la Mujer, Grupos Vulnerables y Víctimas. Tales quejas son turnadas a la primera o segunda Visitaduría General en donde se cumple con las formalidades esenciales del procedimiento, agotando las fases de acusación, defensa y decisión: 1) se emite un acuerdo de radicación, en el cual se expresan todas las órdenes que se deben cumplir; 2) se corre traslado a la autoridad o servidor público; 3) se acusa de recibido al quejoso indicándole que se han iniciado las investigaciones correspondientes respecto de la queja que presentó; 4) En los informes que rindan las autoridades deberán indicar (a) los antecedentes del caso; (b) el motivo y fundamento legal de los actos u omisiones que se le imputan; (c) si efectivamente dichos actos existieron; (d) todo aquello que considere necesario para la investigación (e) deberá anexar la documentación que acredite su dicho; 5) se practican entrevistas con los vecinos del lugar en donde sucedieron los hechos que se investigan, dichas entrevistas son de carácter confidencial, y 6) se llevan a cabo investigaciones y se emite una decisión.

La Comisión, para cumplir con su objetivo, cuenta con las atribuciones fijadas en el Artículo 4 de su Ley, de entre ellas, las que interesa destacar son:

- Intervenir en los juicios de protección de los DDHH en el estado.
- Formular recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades que corresponda.
- Hacer recomendaciones y observaciones o sugerencias generales a las autoridades del estado para que promuevan cambios y modificaciones de disposiciones legales y reglamentarias, así como de prácticas administrativas para que las personas gocen de una mejor protección de sus DDHH.
- Hacer del conocimiento del Congreso o de aquella autoridad que estime pertinente, el incumplimiento reiterado de las recomendaciones que ella haga a las autoridades estatales o municipales.
- Iniciar leyes o decretos relativos a los DDHH, y proponer las reformas legales a la autoridad competente, para una mejor protección de los DDHH.

Conforme a la Ley de la Comisión, ésta conoce de quejas en contra de actos y omisiones administrativas que presumiblemente violen DDHH, cometidos por autoridades o servidores públicos estatales y municipales y, en caso de ser procedente, formular recomendaciones públicas autónomas y no vinculatorias, a aquellos que hayan efectivamente violado DDHH. Ésta no es competente para conocer de temas electorales, laborales, agrarios y jurisdiccionales en cuanto al fondo, tampoco lo es para responder consultas de autoridades, particulares y otras entidades sobre la interpretación de normas constitucionales y legales, ni en los casos en que se pueda comprometer su autonomía o autoridad moral.³⁵

En relación con lo anterior, es importante subrayar que la reforma en materia de DDHH de 2011³⁶ redujo la incompetencia de las comisiones y procuradurías de DDHH del país a los asuntos electorales y jurisdiccionales, debiendo conocer por ende de los casos de violaciones a los DDHH en el ámbito laboral y agrario. De ahí la necesidad de actualizar la Ley de la Comisión en este punto.

La función encomendada a la Comisión es esencial, pues al hacer pública la conducta violatoria exhibe la calidad moral de las autoridades involucradas e informa a los habitantes de Veracruz la conducta ilegal de éstas. Aunque las recomendaciones no son vinculantes, el no cumplir con ellas pone en entredicho a la autoridad que se niega a acatarlas, además de que la Comisión está facultada para denunciar ante las autoridades respectivas el incumplimiento reiterado de las recomendaciones.³⁷ En efecto, la CEDH no sólo puede emitir recomendaciones sino también interponer denuncias para el arranque del juicio de protección de DDHH; y recurrir al Congreso o autoridad pertinente para darle a conocer el incumplimiento de sus recomendaciones, quedando a la autoridad informada el deber de proceder conforme a derecho.

35 Artículos 3 y 5 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

36 Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 10 de junio de 2011.

37 Artículo 4, fracciones I, III y IV de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

Abundando en lo anterior, la Ley del Juicio de Protección de los Derechos Humanos del Estado prevé que la Comisión, en el caso de violaciones graves³⁸ y de lesa humanidad,³⁹ debe promover de oficio el juicio de protección y continuarlo en todos sus trámites.⁴⁰

Así, ante tales violaciones el presidente de la Comisión debe iniciar juicio de protección y presentar denuncias,⁴¹ dándoles seguimiento; esta atribución pueden ser delegada a visitadores generales y puede contar con la intervención legal que se requiera por parte del área jurídica de la Comisión. En caso de violaciones graves compete a visitadurías generales proceder de oficio respecto de denuncias hechas en los medios de comunicación, con acuerdo de la presidencia.⁴²

Con relación a la facultad de acudir al Congreso para darle a conocer el incumplimiento reiterado de sus recomendaciones⁴³ y lograr su intervención para asegurar la efectividad y cumplimiento de las mismas, el reglamento interior define a la reiteración como el caso de tres recomendaciones en un mismo sentido, en contra de una misma autoridad y por hechos análogos; dicha definición delimita el grado de discrecionalidad con el que pueden actuar los miembros de la Comisión, razón por la cual, en el caso de que no se adopten las medidas necesarias, se está ante responsabilidad por incumplir el deber legal impuesto al organismo.⁴⁴

Vale la pena destacar que la previsión de intervención del legislativo ante el incumplimiento reiterado de las recomendaciones emitidas por los organismos de protección de los DDHH fue incorporada por la reforma en materia de DDHH de 2011, pero tal como se desprende de lo anterior ésta fue incorporada al derecho local antes de la reforma federal, con la adición del 1º de abril de 2010 a la Ley de la CEDH. Lo mismo ocurre con el mecanismo de consulta pública para la elección del titular y miembros del consejo consultivo de la Comisión; y con la facultad de investigación de violaciones graves de DDHH.

Por último, vale la pena enfatizar la facultad de la CEDH para iniciar leyes o decretos y proponer reformas administrativas a las autoridades para la efectiva rea-

38 Se configuran por todo acto u omisión que atente contra derechos fundamentales, tales como la libertad, vida y salud, así como integridad física y psíquica. *Vid.*, Artículo 18, fracción II, del Reglamento interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

39 Las violaciones de lesa humanidad son actos como asesinato; esclavitud; traslado forzoso de población; encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de las normas penales; tortura; violación, esclavitud sexual, prostitución o embarazo forzado; esterilización del mismo tipo o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; persecución política, racial, nacional, étnica, cultural, religiosa, de género u otros motivos ideológicos o físicos; desaparición forzada de personas, y otros actos similares que causen sufrimientos o atenten contra la integridad física o salud mental de las personas; siempre y cuando estos actos sean parte de un ataque generalizado o sistemático en contra de una comunidad o grupo social y éste se realice con anuencia o tolerancia de la autoridad. *Vid.*, Artículo 18, fracción I, del Reglamento interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz; con relación a lo dispuesto por los artículos 4, fracción II, y 8 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

40 Ley número 288 del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave, publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, núm. 134, de 5 de julio de 2002, Artículo 6º. *Vid.*, relacionado con el Artículo 4º, segundo párrafo, y el Artículo 56, fracción segunda, de la Constitución Política Local.

41 Artículo 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

42 Artículos 57, 59 y 80 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

43 Artículo 28 bis, fracción III, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

44 Artículo 20 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

lización de los DDHH.⁴⁵ También que ésta se encuentra sujeta a los principios de brevedad, sencillez, concentración, rapidez, sana crítica en la valoración de pruebas y gratuidad de los servicios que presta.

Hasta aquí el panorama general de algunos de los puntos más relevantes respecto a la actual regulación de la CEDH. A continuación se procede a la presentación de elementos clave para la valoración del desempeño institucional del organismo.

5. Desempeño institucional: 2000-2010

Una exigencia básica para el adecuado funcionamiento de cualquier organismo protector de los DDHH es la independencia del poder político o de cualquier otra instancia. Sin embargo, en Veracruz la independencia política de la CEDH ha sido duramente cuestionada, al menos en las tres últimas designaciones de sus titulares.⁴⁶ La idea que suele predominar en la entidad veracruzana es que la Comisión constituye un espacio más para el acomodo de la clase política local, y que si bien es cierto que en algún momento ésta limitó los excesos del autoritarismo y contribuyó a la apertura de espacios para el ejercicio de las libertades civiles, actualmente ha perdido su capacidad de defensa de los DDHH en el estado y se enfrenta a una clara falta de legitimación social.⁴⁷

En otro orden de ideas, los datos ofrecidos en los informes de labores de la Comisión⁴⁸ permiten contabilizar del año 2000 al 2010 (véase figura núm. 1) por lo menos 908 eventos de capacitación⁴⁹ que beneficiaron a por lo menos 93, 464 autoridades o servidores públicos; en el ámbito de la difusión de los DDHH, de los datos proporcionados puede determinarse que por lo menos se llevaron a cabo 1, 759 actividades de difusión y que la población beneficiada por las mismas fue de al menos 200, 113 personas.

La falta de datos cuantificados acerca de las tareas de capacitación durante los años 2002 y 2003, y de difusión de los años 2000, 2001, 2002 y 2003, así como la falta de distinción en los datos referentes a capacitación y difusión durante los años 2008, 2009 y 2010 impide obtener un promedio de actividades de la Comisión en estos rubros de acción. Ahora bien, si no es posible determinar el promedio

45 Artículo 4, fracción VII, de la Ley 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y Artículo 19 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

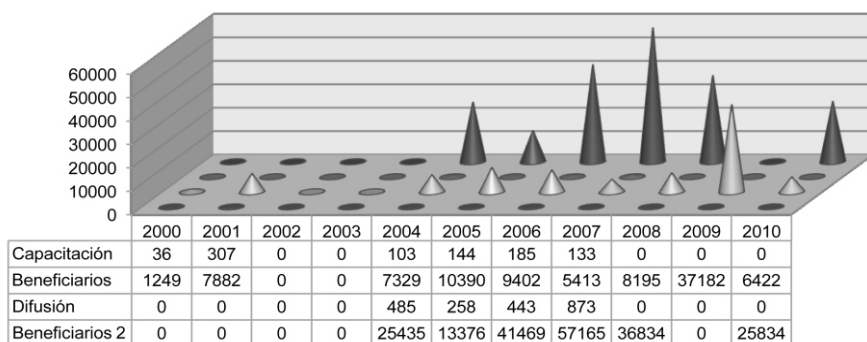
46 Jongitud Zamora, Jaqueline, "La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en Veracruz a diez años de la reforma a la Constitución Local", en proceso de publicación.

47 Zavaleta Betancourt, Alfredo, *Los derechos humanos en Veracruz. 1991-2006*, Xalapa, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social e Instituto de Investigaciones histórico-sociales de la Universidad Veracruzana, 2007, p. 49.

48 CEDH, *Informe de labores 2001*, Xalapa, CEDH, 2001, p. 9; CEDH, *Informe de labores 2004*, Xalapa, CEDH, 2004, sin página; CEDH, *Informe de labores 2005*, Xalapa, CEDH, 2005, sin página; CEDH, *Informe de labores 2006*, Xalapa, CEDH, 2006, p. 7; CEDH, *Informe de labores 2007*, Xalapa, CEDH, 2007, pp. 4-5; CEDH, *Informe de labores 2008*, Xalapa, CEDH, 2008, p. 7; CEDH, *Informe de actividades 2009*, Xalapa, CEDH, 2009, p. 7; y, CEDH, *Informe de actividades 2010*, Xalapa, CEDH, 2010, p. 5-7.

49 Se dice que al menos porque en los años 2002 y 2003 la CEDH no contabiliza los eventos de capacitación, pero sí se hace referencia a diferentes actividades realizadas en ese ámbito; mientras que en el año 2008 no distingue el informe correspondiente entre actividades de capacitación (dirigida a servidores públicos) y de difusión (dirigidas al público en general). Lo mismo sucede con el tema de la difusión de los derechos humanos, caso en el que la Comisión no cuantifica datos respecto a los años 2000, 2001, 2002 y 2003.

Figura núm. 1. Difusión y capacitación 2000-2010



de actividades que la Comisión ha realizado por año en estos ámbitos, para con ello conocer cuantitativamente su productividad en consideración a la estructura con la que cuenta, si puede intentarse una interpretación cualitativa acerca de cuál ha sido el impacto que dichas actividades han tenido en el estado.

Pero antes de lo anterior, cabe hacer notar la falta de un tratamiento claro, homogéneo y sistemático de la información que la propia CEDH produce respecto a sus actividades y lo deseable de que éste se dé en tales términos a fin de que el organismo se acerque con mayor eficacia a la realización de sus obligaciones de promoción, estudio y difusión de los DDHH, así como al cumplimiento de sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas frente a los veracruzanos.

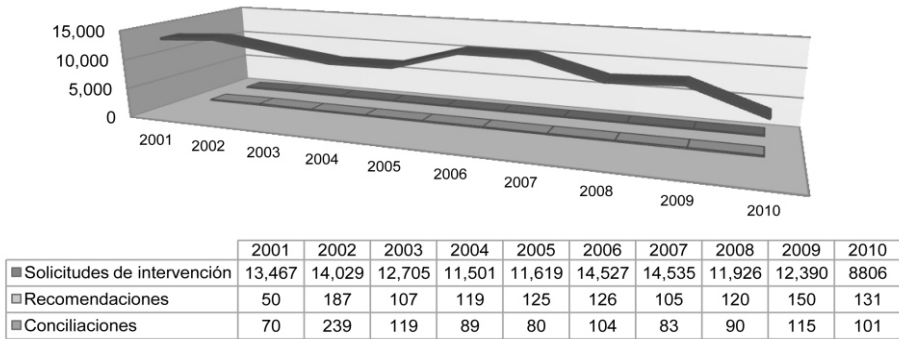
Regresando al punto que se tiene pendiente, cabe señalar que la tendencia en solicitudes de intervención, recomendaciones y conciliaciones elaboradas por la CEDH,⁵⁰ así como el tipo de autoridades a las que éstas últimas se encuentran dirigidas, muestran muy pocos cambios del 2000 al 2010 (véase figura núm. 2), pese a las transformaciones sociodemográficas en la entidad.

En el anterior sentido puede anotarse que la CEDH no ha tenido avances cualitativos respecto al tipo de asuntos que trata. Ella sigue conociendo de casos que, en la lógica de una acción efectiva de protección y promoción de los derechos, deberían haber sido ya superados.⁵¹ En otras palabras: si la Comisión tuviese avances importantes en la protección de los DDHH en la entidad, ya se habría pasado de la solución exitosa y numérica de casos, al establecimiento de precedentes de vanguardia y de verdadero impacto social en torno al respeto de los DDHH por parte de las autoridades y servidores públicos locales. Por el contrario, la Comisión sigue conociendo de casos que pueden considerarse de tipo inicial en toda tarea de pro-

50 CEDH, *Informe de labores 2001*, Op. cit., p.17; CEDH, *Informe de labores 2002*, Op. cit., p. 16; CEDH, *Informe de labores 2003*, sin página; CEDH, *Informe de labores 2004*, sin página; CEDH, *Informe de labores 2005*, sin página; CEDH, *Informe de labores 2006*, Op. cit., pp. 10 y 17; CEDH, *Informe de labores 2007*, Op. cit., p. 7, y CEDH, *Informe de labores 2008*, Op. cit., p. 11 y 19 a 21; CEDH, *Informe de actividades 2009*, Op. cit., p. 19 y CEDH, *Informe de actividades 2010*, Op. cit., p. 18.

51 Maiorano Jorge Luis, "Historia del Ombudsman. Parte II", *Observatorio de los derechos humanos*, 2008, <http://www.observatoriodelosderechoshumanos.org/modules.php?name=News&file=article&sid=746>

Figura núm. 2. Solicitudes de intervención, recomendaciones y conciliaciones



tección y promoción de este tipo de derechos y sigue teniendo las mismas estadísticas de atención.

Por cuanto hace al presupuesto asignado a la CEDH se observa una tendencia decreciente. Así, mientras que en el año 2004 los recursos asignados a ésta representaban el 0.08 porcentual del presupuesto estatal, para el 2010 se corrobora una reducción total de 0.03 puntos, de tal manera que en el año que se comenta la cantidad asignada a ésta representa sólo el 0.05% del presupuesto global del estado (véase figura núm. 4).⁵² De tal manera que los recursos recibidos por la Comisión se han comprobado insuficientes repetidamente, situación que ha obligado al Congreso del Estado a autorizar en varias ocasiones (2005, 2006 y 2008) ampliaciones presupuestales al organismo.

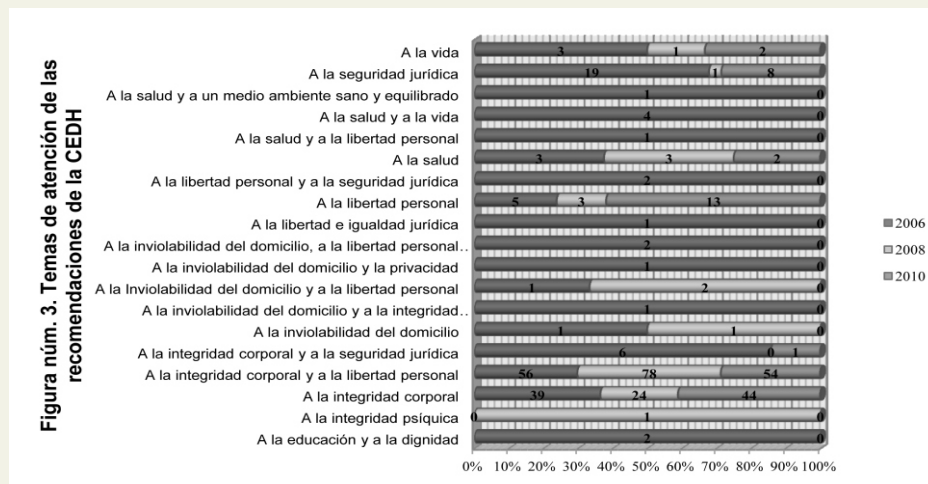
Baste sobre este punto señalar que en el 2009 del presupuesto asignado a la Comisión, es decir, de los 36 millones 200 mil pesos autorizados, 31 millones sesenta mil novecientos veinticinco pesos estaban destinados para el pago de nómina; mientras que lo restante se distribuyó entre materiales y suministros; servicios generales, y transferencias,⁵³ lo cual puede dar una idea sobre la precariedad y limitaciones en las que se prestan los servicios y las dificultades financieras que se tienen para pensar e implementar proyectos mucho más integrales y estratégicos en materia de DDHH.

Aunque la valoración que se pretende en este documento no abarca más allá del 2010, cabe decir que esta misma tendencia financiera se observa en los años 2011, 2012 y 2013,⁵⁴ en los que el pago de sueldos y salarios representó poco más

52 CEDH, *Informe de labores 2006*, Op. cit., p. 15; CEDH, *Informe de labores 2007*, Op. cit., p. 12; CEDH, *Informe de labores 2008*, Op. cit., p. 17; CEDH, *Informe de labores 2004*, sin página, CEDH, *Informe de labores 2005*, sin página, y Congreso del Estado de Veracruz, "Decreto de Presupuesto de Egresos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2009", *textos de las iniciativas presentadas durante el primer periodo de sesiones ordinarias, 5 de noviembre de 2008 al 31 de enero de 2009*, Xalapa, Veracruz, 2009, pp. 56-57.

53 Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, "Decreto de Presupuesto de Egresos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2009", Op. cit., p. 57.

54 Decreto número 13 de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave correspondiente al ejercicio fiscal 2011, <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/wp-con->



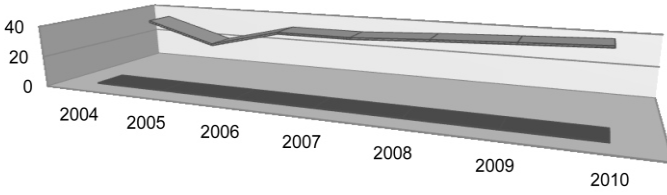
del 86% (86.6% y 86.3%) del presupuesto autorizado y el pago de servicios generales (luz, agua, teléfono, etcétera) constituyó el 10.8%, 10.9% y 11.3%, respectivamente. El tema financiero para la valoración del desempeño institucional de la Comisión resulta trascendente, pues expresa las posibilidades reales que tiene ésta de incidir en el tema de los DDHH y porque demuestra la prioridad real que le asigna el gobierno del estado al tema de los DDHH.

En materia de suscripción de convenios, un ámbito que sin duda debe constituir un espacio de planeación estratégica del organismo, pues éste le permitiría construir posibilidades de expansión en sus áreas de impacto social e institucional, ya sea para contar con más fuentes de información sobre posibles violaciones de DDHH, para establecer comunicación con grupos o sectores más diversos y amplios de la población, para obtener apoyo técnico o económico, o incluso para construir un campo más amplio de legitimación social; se observa que la Comisión del año 2001 al 2010, apenas celebró 25 convenios (véase figura número 5), de los cuales 2 estuvieron orientados a ampliar el marco de colaboración institucional, por lo que, propiamente puede hablarse sólo de 23 acuerdos.⁵⁵ De estos sólo uno

tent/uploads/2013/04/PE-Veracruz-2011.pdf, p. 4; Decreto número 326 de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal de 2012, <http://187.188.167.26/transparencia/iracc1/ADMIN/11.pdf>, p. 3; y, Decreto de presupuesto de egresos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2013, <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/files/2013/04/decretopresupuestos.pdf>, p. 214.

55 En el 2010 con la Secretaría de Educación de Veracruz y con el Colegio Libre de Estudios Universitarios; en el 2009 con la Universidad Veracruzana; en el 2008 con el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y con la Sección 56 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; en el 2007 con el Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos; en el 2006 con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Universidad de Xalapa y la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Veracruz; en el 2005 con Procuraduría General del Estado y la Universidad Hernán Cortés; en el 2004 con la AC Amarillo 100 y con el Consejo Estatal de Protección al Ambiente de Veracruz; en el 2003 con el Instituto Tecnológico Superior de Pánuco, la Universidad Veracruzana y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en el 2002 con la Universidad del Golfo de México, Campus Tuxpan, el Instituto Veracruzano de Educación Superior, el Consejo Estatal de Asistencia Social y Protección de Niños y Niñas, la Asociación Estatal de Padres de Familia, la Universidad Anáhuac, Campus Xalapa, la Universidad del Golfo de México, Campus Minatitlán, el Instituto

Figura núm. 4. Presupuesto histórico de la CEDH 2004-2010



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
■ Representación porcentual en el presupuesto estatal	0.08	0.07	0.07	0.06	0.05	0.07	0.05
■ Presupuesto asignado (millones de pesos)	34	20.2	32	31.96	34.3	36.2	38

fue con una entidad internacional. Todos los restantes convenios quedaron limitados al ámbito local.

Respecto a esta observación podría argumentarse que el ámbito de actuación de la Comisión es local y que en este sentido su compromiso es establecer lazos de este tipo. No obstante la razón que reside en este punto de vista, es importante no olvidar que la materia objeto de su mandato tiene una clara vocación internacionalista, que en caso de verse beneficiada con la vinculación de la Comisión con organizaciones, grupos u órganos de la naturaleza que ha sido anotada, se traduciría en ventajas tanto en la capacitación que pudiesen recibir las personas que prestan sus servicios en esta institución, como en el enfoque de defensa de los DDHH, pues le permitiría mantenerse al tanto de las tendencias y avances no sólo en la materia señalada, sino también en el de promoción, difusión y garantía de los mismos. Pertrechándose por ende con más y mejores estrategias y herramientas para el eficaz y eficiente desempeño de sus funciones.

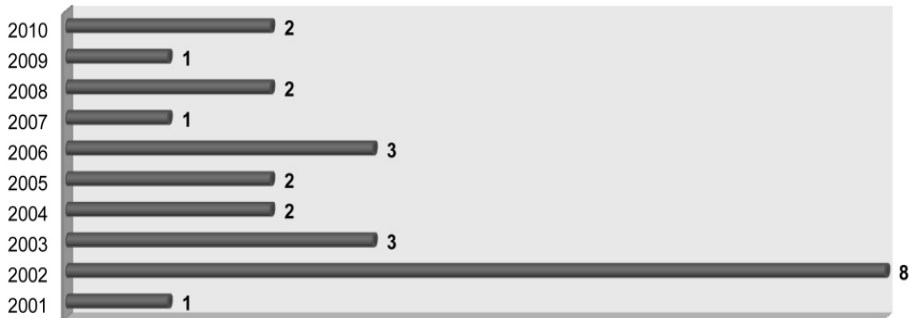
Otra cuestión interesante respecto a la política de celebración de convenios que ha llevado a cabo la Comisión durante los últimos años, es que en ella se observa muy poca atención a la sociedad civil organizada de la entidad. En efecto, sólo uno de los convenios celebrados se signó con una asociación civil del estado, la denominada Amarillo 100. El dato es llamativo en la medida en que diversas organizaciones de la sociedad civil veracruzana, en especial las que participan en la Red de Organizaciones Civiles de Veracruz (con reconocimiento nacional por su activismo en pro de los DDHH), han manifestado su desconfianza en la CEDH por considerar que ésta no es más que una mascarada que pretende legitimar al gobierno veracruzano y le reclaman a la misma, la falta de mecanismos idóneos de comunicación entre ella y la sociedad civil.⁵⁶

En otro orden de ideas, cabe señalar que aun con la reforma del 2000 a la Constitución local y con las modificaciones a la Ley de la CEDH en abril del 2010, la Comisión ha continuado con un esquema laboral que no supera el más mínimo

de Pensiones del Estado, y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional Mesoamérica; en el 2001 con la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

⁵⁶ Zavaleta Betancourt, *Los derechos humanos en Veracruz. 1991-2006, Op. cit.*, pp. 44-53.

Figura núm. 5 Convenios celebrados por la CEDHV. Período 2001-2010



test de DDHH. La calificación de todos sus trabajadores tanto de confianza, así como la facultad conferida a su presidente de nombrar, remover y destituir discrecionalmente al personal que labora en el organismo,⁵⁷ violenta las más mínimas y elementales reglas en materia de DDHH laborales y no puede traducirse en los hechos en otra cosa que en el condicionamiento de la permanencia en el empleo a la lealtad, el silencio y la complicidad. Esta previsión jurídica constituye una incongruencia total con la naturaleza jurídica, filosófica y ética del *ombudsman* y abona en la creencia popular de que la CEDH tiene un papel que jugar en los acomodos políticos estatales.

Por otra parte, es de destacar que en el año 2003 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México hizo la recomendación al ejecutivo federal de, entre otras cuestiones, eliminar los obstáculos legales que impiden la transparencia en la gestión de los órganos públicos de protección de los derechos humanos.⁵⁸ En este sentido, la segunda entrega del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara⁵⁹ respecto al monitorio del cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los organismos autónomos del estado, muestra el deficiente desempeño de la CEDH en el tema, así como el incumplimiento de ésta respecto a deberes específicos que la Ley en la materia le impone (véase figura núm. 6).

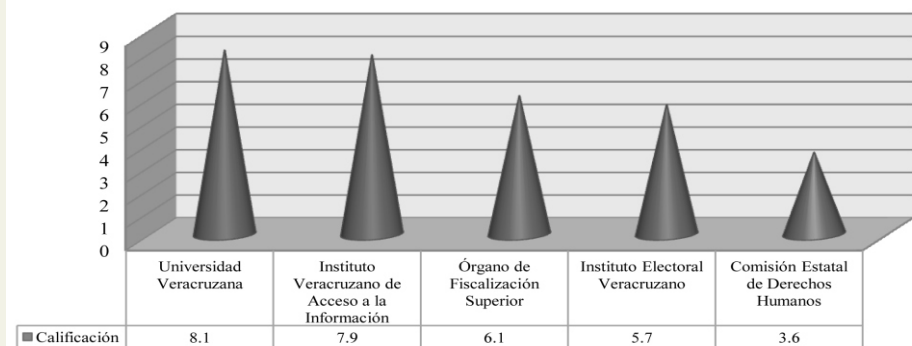
Lo anterior permite visibilizar la poca atención que la Comisión ha prestado a un tema esencial y que implica el respeto y promoción de derechos específicos de los gobernados, como lo es el derecho a la información, y a que ésta cumpla con sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Pone también el acento, junto con otros elementos de los que han sido señalados en este apartado, sobre el escaso trabajo que ha llevado a cabo la CEDH para la construcción de confianza, legitimidad, legitimación y autoridad moral frente a los veracruzanos.

57 Artículos 6, fracción V, y 29 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

58 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003, p. VII.

59 Trujillo Báez, Norma, "Comisión Estatal de Derechos Humanos y el IEV están reprobados en transparencia", *La Jornada Veracruz*, 14 de septiembre del 2009.

Figura num. 6. Transparencia y rendición de cuentas



Hasta aquí algunas notas que pueden coadyuvar con la tarea de valoración del desempeño institucional de la CEDH. Estas son aproximativas y sólo pautan criterios que pueden ser valiosos para la comprensión o reflexión acerca de qué es lo que ha sucedido con el funcionamiento de la CEDH, específicamente a partir de la reforma de la Constitución local en el 2000 y hasta el año 2010.

6. Consideraciones finales

Una valoración objetiva del desempeño de la Comisión a lo largo de sus veintitrés años de funcionamiento lleva a reconocer que éste ha sido diferenciado, y que su aspecto más positivo se ubica en el ámbito normativo, pues su espectro de posibilidades para una incidencia efectiva en materia de DDHH se ha ido ampliando paulatinamente en términos jurídicos con el transcurrir del tiempo.

Pese a lo anterior es de admitir que aún quedan diversos retos pendientes, si lo que se pretende es que dicho organismo responda en términos reales a las necesidades, exigencias y expectativas actuales de la sociedad veracruzana, y si es que se pretende alcanzar a cabalidad los objetivos que este organismo se plantea.

En el anterior sentido, y sin pretender un desarrollo exhaustivo, la primera cuestión sobre la que es necesario reflexionar es la relativa a la real autonomía del organismo y a la legitimación de las personas que han de presidirlo. Aun cuando el planteamiento jurídico existente al respecto pretende una racionalidad objetiva en la designación de aquel que habrá de dirigir el destino de la Comisión, en la realidad del organismo los hechos se han impuesto y han mostrado que no sólo sobre la ley, sino también por encima del sentido común, es posible llevar a cabo designaciones que no garantizan la independencia y autonomía de la Comisión. Específicamente la designación de una ex secretaria de gobierno en la Comisión, ligada a un proceso poco transparente y al margen de la legalidad (2003),⁶⁰ ha significado una de las incongruencias más grandes respecto a la existencia del organismo.

60 Sobre los argumentos de hecho y de derecho por los que el señalado nombramiento no puede ser considerado más que un atropello, *Vid.*, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, LIX Legislatura 2000-2004, *Diario de debates. Segundo periodo de sesiones ordinarias. Tercer año de ejercicio constitucional*, Xalapa-Veracruz, Mayo de 2003.

En el ejercicio de su facultad en materia de iniciación de leyes o decretos, así como para promover reformas legales o administrativas, la Comisión debería tomar un papel más activo y llevar a cabo una revisión de la actual Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos a fin de proponer las reformas y reglamentaciones requeridas para que tal juicio sea una realidad en nuestro estado. De igual forma debería revisar su Ley y Reglamento Interno con el objetivo de actualizar aquellos tópicos que lo requieren en virtud de la reforma en materia de DDHH de 2011. A más de lo anterior, sería deseable un programa de revisión del cumplimiento de estándares internacionales en materia de DDHH en la legislación local.

Aunado a lo anterior es necesario repensar la condición laboral de los trabajadores de la CEDH, pues las previsiones de despido a discrecionalidad pueden prestarse a situaciones indeseables, como el condicionamiento para la permanencia en el empleo, el clientelismo o el silenciamiento de posiciones críticas y proactivas al interior del organismo. En todo caso, en dicha temática deben existir criterios claramente establecidos respecto a las situaciones específicas por las cuales se puede ser sujeto de despido y debe, en un acto de coherencia y para el logro de legitimación social y a su interior, respetar, proteger y garantizar los DDHH laborales de quienes en ella participan laboralmente.

Por otra parte, en aras de la eficacia y del logro de objetivos institucionales tiene que pensarse en perfiles de especialización, de habilidades y actitudinales más exigentes respecto de las personas que han de asumir los diferentes cargos en la institución a fin de contar con los veracruzanos y veracruzanas más capaces, con vocación probada y con mayor conocimiento en la temática. Lo anterior no obsta reconocer el grado de compromiso, conocimiento y entrega con la que muchos hombres y mujeres se han desempeñado en la Comisión, más bien el comentario apunta a que de no tomarse las previsiones necesarias pueden insertarse en la Comisión personas que lo único que hagan sea engrosar las filas de aquello que despectivamente llamamos burocracia.

Finalmente, debe pensarse en un mecanismo específico de evaluación respecto a la incidencia de tipo cualitativo del actuar de la Comisión. Lo anterior en virtud de que resulta alarmante que frente a los datos estadísticos de intervención que presenta cada año el organismo, se presenten informes externos de entidades internacionales altamente reconocidas que señalan que en estados como Oaxaca y Veracruz existen grandes problemas de denegación de justicia que implican la violación sistemática de DDHH,⁶¹ o que aun cuando diversas comisiones de DDHH del país (DF y Guerrero) han jugado una labor importante denunciando abusos o intentando que las autoridades pertinentes rindan cuentas, otras carecen de la independencia necesaria para actuar con eficacia.⁶²

61 Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Tema 9: la situación de los derechos humanos en México*, 55ª sesión, resolución del 22 de marzo de 1999.

62 Amnistía Internacional, *Injusticia e impunidad. Deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano*, Amnistía Internacional, Madrid, España, 2007, p. 24 y 27.

La evaluación constante y externa puede constituir un mecanismo eficiente para reducir la distancia entre el discurso y la realidad, así como para descubrir el déficit que sea necesario cubrir; haciendo, por tanto, más accesible la coherencia y congruencia necesarias en cualquier tipo de institución y en especial en las que tienen como tarea la defensa y promoción de DDHH.

En suma, los retos a los que debe hacer frente la CEDH en el siglo XXI son la conquista de su autonomía real frente al poder público; requiere un trato más homogéneo y sistemático, acorde a los estándares internacionales aplicables en la materia, de los datos que produce y resguarda, así como adoptar estrategias y acciones que la conviertan en un ejemplo estatal de transparencia y rendición de cuentas; necesita también establecer precedentes con alto impacto, lo que está en íntima relación con el logro de su legitimación social, de la cual por el momento ha carecido; debe emprender una amplia, documentada y transparente negociación con el Ejecutivo estatal para la obtención de un presupuesto que refleje el paso del discurso al hecho de la real promoción, respeto, protección y garantía de los DDHH en el Estado de Veracruz; una tarea también relevante que tiene pendiente, es generar redes sociales e institucionales que le vigoricen y fortifiquen a partir de las fortalezas humanas y materiales que le puedan ofrecer; demanda la Comisión también, en aras de su propia coherencia interna, modificar el esquema laboral de sus empleados y, en general, asumir una posición pro activa en todo lo atinente a la legislación y política pública local que compromete temas de DDHH.

Fuentes

Bibliografía

- Álvarez de Lara, Rosa M., *Legislación estatal en materia de derechos humanos*, México, Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos impresores, 1991.
- Ayala, Natalia, *Derechos humanos y globalización. Un análisis preliminar en América Latina*, Uruguay, Ed. D3e, 2003.
- Carpizo, Jorge, *¿Qué es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?*, México, Ed. Talleres Gráficos de la Nación-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1990.
- Comisión de Derechos Humanos de Veracruz, *Defensores de los derechos humanos de los indígenas*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 1992.
- , *Memoria foros regionales 2001*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2001.
- , *XI Foro estatal de derechos humanos*, Xalapa-Veracruz, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, 2001.
- Gordillo, Agustín, et. al., *Derechos humanos*, 4ª ed., Buenos Aires, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 1999.
- Jongitud Zamora, Jaqueline, “Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz: origen y evolución”, en Casarín León, Manlio Fabio; López Gómez, Sara María y Luna Leal, Marisol (Coords.), *Temas de derecho constitucional veracruzano*, Xalapa-Veracruz, Congreso del Estado de Veracruz -LX Legislatura, 2007.
- Trujillo Báez, Norma, “Comisión Estatal de Derechos Humanos y el IEV están reprobados en transparencia”, *La Jornada Veracruz*, 14 de septiembre del 2009.
- Zavaleta Betancourt, Alfredo, *Los derechos humanos en Veracruz. 1991-2006*, Xalapa, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social e Instituto de Investigaciones histórico-sociales de la Universidad Veracruzana, 2007.

Documentos de internet

Maiorano Jorge Luís, "Historia del *Ombudsman*. Parte I, II y III", en *Observatorio de los derechos humanos*, 2008, disponible en: <http://www.observatoriodelosderechoshumanos.org/modulos.php?name=News&file=article&sid=746>

Hemerografía

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Gaceta*, Xalapa-Veracruz, Nueva época, 2001, Núm. 1., enero-abril.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Revista de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz*, Xalapa-Veracruz, 1993, año 1, Núm. 1.

Informes

Amnistía Internacional, *Injusticia e impunidad. Deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano*, Amnistía Internacional, Madrid, España, 2007.

Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Tema 9: la situación de los derechos humanos en México*, 55ª sesión, resolución del 22 de marzo de 1999.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Informe de actividades 2002*, Xalapa, CEDH, 2002.

———, *Informe de actividades 2009*, Xalapa, CEDH, 2009.

———, *Informe de actividades 2010*, Xalapa, CEDH, 2010.

———, *Informe de labores 2001*, Xalapa, CEDH, 2001.

———, *Informe de labores 2004*, Xalapa, CEDH, 2004.

———, *Informe de labores 2005*, Xalapa, CEDH, 2005.

———, *Informe de labores 2006*, Xalapa, CEDH, 2006.

———, *Informe de labores 2007*, Xalapa, CEDH, 2007.

———, *Informe de labores 2008*, Xalapa, CEDH, 2008.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, Costa Rica, Ed. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1996.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003.

Legisgrafía

Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Veracruz Llave.

Decreto de presupuesto de egresos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2013.

Decreto de Presupuesto de Egresos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2009.

Decreto número 13 de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave correspondiente al ejercicio fiscal 2011.

Decreto número 326 de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal de 2012.

Decreto que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, como un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, *Gaceta Oficial del Estado*, núm. 151, 18 de diciembre de 1990.

Decreto que reforma el Artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, de 13 de septiembre de 1999.

Ley del juicio de protección de derechos humanos del Estado de Veracruz.

Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

Reglamento interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

El IEV en su laberinto

Víctor Borges-Caamal

1. Un Pacto por México¹

Gravita en el país la idea de acelerar y culminar la denominada transición democrática, para algunos iniciada a partir de la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal acaecida en el año 2000, con la llegada de un partido político distinto al que, en el periodo postrevolucionario, gobernó ininterrumpidamente la república.

Una de las razones fundamentales para lograr este objetivo estriba en el virtual proceso de deslegitimación del sistema político² y las dudas sobre legalidad que las dos últimas elecciones presidenciales, en los años 2006 y 2012, han producido en los círculos de poder, pero también en amplias capas de la sociedad mexicana.

La búsqueda de mecanismos para procesar estos altos índices de insatisfacción, ha transitado desde los expedientes políticos a los jurídicos, sin lograr un consenso mayoritario que recupere la confianza ciudadana, principalmente en los procesos que sirven para renovar los órganos de gobierno y de representación política.

Sin negar que los ejercicios de imaginación y de construcción de estos dispositivos hayan sido constantes, tampoco puede soslayarse que a la par han producido resultados paradójicos, uno de los cuales es, sin duda, el denominado *Pacto por México*, concebido como “un pacto integral, profundo, de largo alcance que consolide a México como una democracia política y socialmente eficaz.”³

En efecto, a modo de justificar este mecanismo, se ha dicho por los firmantes que:

La creciente influencia de poderes fácticos⁴ frecuentemente reta la vida institucional del país y se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano. En ocasiones, esos poderes obstruyen en la práctica el desarrollo nacional, como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad. La tarea del estado y de sus instituciones en esta cir-

1 El denominado Pacto por México, a decir de quienes lo han suscrito, “el Presidente de la República y los líderes de las principales fuerzas políticas del país, se trata de un acuerdo formado con los puntos coincidentes de las diversas visiones políticas de México, que comprometa al gobierno y a las principales fuerzas políticas dispuestas a impulsar un conjunto de iniciativas y reformas, para realizar acciones efectivas para que nuestro país mejore.” Puede consultarse con todos sus detalles en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

2 Los sistemas de gobierno integran “[...] junto con los sistemas electoral, de partidos y cultural, lo que se conoce como sistema político.” Hurtado, Javier, *Sistemas de gobiernos y democracia*, México, IFE, 1999, p. 11.

3 *Ídem*.

4 Esta referencia probablemente responda a la actuación que los principales monopolios, en medios de comunicación y cámaras empresariales, han tenido en los últimos dos procesos electorales y que han introducido severas deformaciones en su normal desarrollo.

cunstancia de la vida nacional debe ser someter, con los instrumentos de la ley y en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyan el interés nacional.

La paradoja surge, en nuestra opinión, al examinar la naturaleza y las características con las que se ha dotado al órgano rector de esta iniciativa política.

Nadie puede negar la posibilidad y, en algunos casos, la necesidad de lograr acuerdos entre las distintas fuerzas políticas que actúan en un país, pero otorgarles capacidades de decisión que se traducirán, indefectiblemente, en propuestas de ley, con fuerza vinculatoria para los ciudadanos, resulta un exceso. Particularmente, porque los ámbitos de debate y de adopción de acuerdos se han desplazado de los órganos constitucionalmente señalados como espacios naturales para esos quehaceres, al menos desde la perspectiva jurídico formal, esto es las cámaras del Congreso, por ejemplo, hacia otros espacios más reducidos, y cerrados, donde la publicidad de las deliberaciones y las exposiciones de los motivos y razones que sostienen los eventuales acuerdos es considerada necesaria.

En el caso del denominado Pacto por México, la manera de integrar su órgano principal⁵ de conducción es paradigmática, y no se encuentra exento de un alto grado de facticidad como el que acusa la exposición de motivos para justificar la suscripción del acuerdo.

Este compromiso ha considerado como una de sus tareas, presentar, en el segundo semestre del año 2013, una propuesta de reforma legal en materia electoral que, según sus propios términos, se implementaría en el primer semestre del año 2014. De este compromiso destaca, dentro del rubro "Partidos Políticos y Elecciones", y de hecho la mayor parte de la discusión se ha centrado en este punto, la posible creación de "una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales."⁶

En primera instancia y sin que se haya adelantado detalle particular alguno, se ha interpretado que la propuesta se traducirá en la desaparición de los organismos estatales, hasta la fecha depositarios de buena parte de la función electoral del Estado y responsables de administrar los procesos electorales, al menos con las características que actualmente poseen; en el caso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Instituto Electoral Veracruzano.

¿Existen motivos y buenas razones para sostener esta proposición?

5 Se trata del denominado Consejo Rector que tiene la responsabilidad de "articular las negociaciones centrales, definir objetivos, determinar mesas de trabajo por materia y/o reforma, establecer un calendario de trabajo y elaborar las iniciativas de ley que se requieran, para someterlas a la discusión del Congreso de la Unión." *Ídem*.

Este Consejo está integrado por tres representantes designados por el presidente de la república; tres representantes designados por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional (PAN), tres representantes designados por la presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y tres representantes designados por el residente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

6 *Ídem*.

2. El pragmatismo como hilo conductor de las reformas electorales

En el país, como en Veracruz, las reformas en materia electoral a partir del año 1979 han sido numerosas; no obstante, es difícil encontrar un hilo conductor que permita encontrar implícito, detrás de ellas, un proyecto único orientado al perfeccionamiento institucional. Más bien, han surgido propuestas y se han realizado modificaciones atendiendo a movimientos coyunturales, o a exigencias temporales producto de la insatisfacción que producen entre los actores políticos, pero también en el cuerpo electoral, los resultados obtenidos en cada proceso electivo. Es dubitable que pueda concebirse una reforma electoral definitiva, para todo tiempo y lugar, pero no puede negarse que la ejecución de reformas electorales atendiendo sólo al cumplimiento de demandas, si bien democráticas, por coyunturales han producido legislaciones voluminosas, casuísticas y pragmáticas susceptibles de permanente revisión, porque cada proceso electoral las muestra como insuficientes o inoperantes.

Además, la historia de acusaciones entre las fuerzas políticas nacionales, de mayor envergadura en el ámbito nacional, en cada proceso electoral, por la utilización de nuevos mecanismos para burlar o falsear la manifestación de voluntad de los ciudadanos, ha producido complejas disposiciones legales electorales y tan grandes como las condiciones políticas lo permiten o lo exigen; es común escuchar señalamientos coloquiales como crear llaves y contra llaves en la legislación electoral, para decir que emitir una disposición legal al intentar cerrar el paso a las acciones anómalas en los procesos electorales, enseguida abre paso a un nuevo mecanismo que soslaya el cumplimiento de la norma recién emitida.

El problema, en suma, no ha sido la emisión de normas electorales sino la imposibilidad de transformar el sistema político que pretende parcialmente regular. Un sistema político históricamente señalado como autoritario, irrespetuoso de la voluntad popular y proclive a la ampliación de la brecha entre normalidad cotidiana y normatividad.

Si bien desde el año de 1996, cuando el Congreso de la Unión aprobó la modificación del Artículo 41 constitucional, y decretó un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dieron pasos firmes en la senda de la ciudadanización, al excluir completamente, desde la perspectiva legal, la intervención del Poder Ejecutivo en la integración de los órganos electorales federales, por obligación constitucional reproducida en los órganos locales, salvo el Consejo General que condujo el proceso electoral del año 2000, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, la cuestión de la autonomía institucional siempre ha estado en duda.

De hecho, este elemento vuelve a la mesa de discusión como motivo fundamental para sostener la viabilidad de un macro organismo electoral único que superaría los mecanismos de control político a los que se han visto sometidos los organismos electorales locales, según la perspectiva de los actores políticos que han suscrito el Pacto.

La autonomía de los órganos está en discusión, es verdad, pero no ha sido sólo este punto el que ha incidido en el continuo proceso para deslegitimar a estas instituciones.

3. Ilegitimidad de los órganos electorales

Existe la percepción de un proceso paulatino tendiente a deslegitimar y a consolidar el desprestigio como la inoperatividad del organismo⁷ federal a partir de la elección presidencial de 2006, al que con mayor razón han sido arrastrados los locales.

Ahora bien, la creación de un organismo electoral nacional como el que se bosqueja en el Pacto, implica evaluar el desarrollo y la actuación de los organismos electorales; este punto no se ha satisfecho aún, y desde mi perspectiva constituye una condición necesaria, pues de ser viable y su creación contara con la aquiescencia de los integrantes del constituyente permanente, poco serviría al desarrollo democrático de la sociedad mexicana si, construido y regulado de manera semejante a los órganos actuales, reprodujera las mismas condiciones jurídicas y materiales que han permitido la crisis de los órganos electorales en México, el federal y los locales.

Esto quiere decir que, sin excluir la responsabilidad⁸ personal, han existido en la propia norma que orienta y regula la actuación de los órganos electorales y en el conjunto de reglas políticas que también integran su marco de actuación, factores que han contribuido a su deterioro; factores jurídicos y políticos que sin duda deberán superarse.

4. El caso del Instituto Electoral Veracruzano

El análisis de la experiencia de los organismos electorales de todas las entidades federativas es una tarea que excede los objetivos y las posibilidades de la descripción que se intenta en este ensayo; en tal virtud, aun en el caso del Instituto Electoral Veracruzano (IEV) no se pretende exhaustividad sino la concreción de elementos que se desprenden de la experiencia propia.

El IEV sustituyó, como órgano responsable de la parte administrativa de la función electoral, a la Comisión Estatal Electoral donde la presencia del gobierno estatal era determinante y decisiva; su formación debe incluirse en el proyecto nacional de autonomía y ciudadanización iniciado en el periodo comprendido entre los años de 1994 y 1996.

Desde el punto de vista jurídico, se le otorgó el estatus de organismo autónomo de estado con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica,

7 De manera general se utilizará como sinónimos las expresiones organismos, órganos o autoridades electorales, con el sentido general que considera Zippelius: "La idea de que la asociación es un organismo real, está íntimamente relacionada con la teoría de la acción corporativa, en cuanto la unidad de la voluntad y acción de la persona colectiva [Gesamtperson] se manifiesta jurídicamente a través de sus 'órganos'".

Zippelius, Reinhold, *Teoría general del estado*, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 88.

8 Se utiliza en este sentido, la noción de responsabilidad sugerida por Hart como conjunto de deberes y obligaciones a cargo de una persona en virtud del cargo que desempeña o "Role-Responsibility" Cfr. Hart, H.L.A., *Punishment and responsibility*, Oxford University Press, New York and Oxford, 1968.

presupuestal y de gestión, fiscalizable sólo por el Congreso del Estado, en la reforma integral realizada a la Constitución veracruzana en vigor a partir del año 2000.

En efecto, así como los demás organismos autónomos, encuentra su fundamento en el Artículo 67 de la Constitución Política del estado; su caracterización jurídica ha sido discutida pero baste decir para reconocer tal estatus que, si bien estos organismos no constituyen de manera propiamente dicha un “poder público”, su naturaleza constitucional los convierte en unidades pertenecientes al estado, pero como un tipo distinto a los que integran la administración pública; se trata de entes estatales *sui generis*.

En este sentido, de conformidad con el texto constitucional, el IEV es el organismo responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos. Es sustancialmente un órgano administrativo por más que, en ocasiones, realice actos materialmente legislativos e incluso jurisdiccionales.⁹

Tiene la obligación constitucional de ejecutar sus actos atendiendo a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, equidad y definitividad; las características de su integración y funcionamiento están reservadas para determinarlas en las normas secundarias, en este caso el vigente Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Como organismo posee atribuciones suficientes para desarrollar acciones en materia de:

- a) capacitación y educación cívica;
- b) geografía electoral;
- c) derechos y prerrogativas de los partidos y demás organizaciones políticas;
- d) vigilancia de los procesos internos y precampañas de los partidos políticos, de las campañas electorales, partidos y organizaciones políticas;
- e) fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estatales y en lo que corresponda los nacionales, mediante un órgano técnico del Consejo General, dotado de autonomía de gestión;
- f) padrón y lista de electores;
- g) impresión de materiales electorales;
- h) preparación de la jornada electoral;
- i) cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos;
- j) declaratoria de gobernador electo;
- k) regulación de la observación electoral, encuestas y sondeos de opinión con fines electorales, y
- l) acuerdo con el Instituto Federal Electoral para la organización de procesos electorales.¹⁰

Es un organismo permanente y respecto de su organización destaca la existencia del Consejo General como órgano superior de dirección; esta instancia se

9 No por antigua es desechable la clasificación que en este orden de ideas realiza el tratadista Gabino Fraga. Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, pp. 28 y 29.

10 Artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

integra por un consejero presidente y cuatro consejeros electorales, con derecho a voz y voto, y los representantes por cada uno de los partidos políticos con registro nacional o estatal, con derecho a voz.

El Congreso del Estado desempeña una función determinante para su integración pues designa tanto al presidente como a los consejeros; el presidente debe durar en su cargo seis años y no podrá ser reelecto, salvo cuando se le designe para concluir un período por menos de tres años. Los consejeros electorales durarán en su cargo cuatro años y tienen abierta la posibilidad de una reelección. La cámara de diputados local los elige por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuesta de los partidos políticos con representación en tal asamblea. Se establece en el texto constitucional la necesidad de considerar en la legislación secundaria reglas y procedimiento para llevar a cabo esta tarea previendo, incluso, un método de voto alternativo o preferencial para alcanzar las dos terceras partes requeridas cuando dicha mayoría no se consiga en dos vueltas sucesivas de elección.

Para el cumplimiento de sus funciones el IEV cuenta con personal ejecutivo y técnico, con un secretario ejecutivo para cumplir sus determinaciones y con una Contraloría General, con autonomía técnica y de gestión, responsable del análisis y evaluación de las actividades y de la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.

Este conjunto de disposiciones constituyen el marco constitucional a partir del cual el IEV debe ejercer sus atribuciones. Desde luego, de estas normas más generales se desprenden disposiciones que pretenden reglamentar o especificar los matices que deben introducirse, las peculiaridades necesarias y las particularidades propias de la función electoral y de los procesos de elección.

Es obvio que la integración concreta, personal, de los órganos electorales introducirá un sesgo en los actos que realice la institución, desde luego no al extremo de exceder los límites de la formalidad legal, en tanto el servidor público observe el principio de legalidad, pero sin duda vista la generalidad de la norma, múltiples son los caminos y formas de cumplir la función.¹¹

De esta consideración se desprende otra más relevante para este ensayo, pues si bien existen caminos diversos para cumplir la función, incuestionablemente el servidor público está constreñido a ejecutar lo que la ley le indique y solamente eso.¹² En este sentido, aunque en un contexto jurídico, una disposición legal guarde relación de coherencia con el resto del sistema, excede las posibilidades del legislador concebir los múltiples obstáculos y los problemas de difícil resolución a enfrentar cuando la actualización de las hipótesis normativas demande asumir sus consecuencias.

11 Con las adecuaciones pertinentes, puede pensarse un poco como Daniel Cosío Villegas respecto del presidente de la república: "...el temperamento, el carácter, las simpatías y las diferencias, la educación y la experiencia personales influirán de un modo claro en toda su vida pública y por lo tanto en sus actos de gobierno." Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974, p. 8.

12 El Artículo 4, de la Constitución local, así lo señala: El hombre y la mujer son sujetos de iguales derechos y obligaciones ante la ley. La libertad del hombre y la mujer no tiene más límite que la prohibición de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la ley.

En otras palabras, otorgada una atribución, todas las consecuencias que se desprendan de ella corresponden a quien la ejerza, y tratándose de órganos electorales, tales efectos no constituyen solamente consecuentes jurídicos, sino de índole política, que se desarrollan conforme a otro conjunto de reglas, las más de las veces no escritas, pero con tanta o mayor fuerza e influencia que las legales.

En este sentido, la percepción de inoperancia o la insatisfacción respecto de la actuación de los organismos electorales locales también está vinculada con la cuestión de introducir en la ley un conjunto de disposiciones e instituciones, que en la letra legal constituyen mecanismos auténticos y necesarios para transparentar o facilitar la ejecución de los procesos electorales, pero en la práctica cotidiana del quehacer electoral son factores que, bien explotados, han contribuido de manera determinante a deslegitimar la existencia y la actuación de los órganos electorales en las entidades.

5. Deslegitimar como expediente constante: instituciones y mecanismos complejos e inútiles

Si bien la evaluación de la trayectoria, de los alcances, avances y retrocesos en la actuación de los órganos electorales es una tarea pendiente, como se ha dicho, una constante se observa: la introducción en las normas constitucionales y ordinarias de ciertas instituciones y mecanismos, han representado un alto costo para tales organismos, que ha visto vulnerada su legitimidad.

No quiero afirmar con esto, que la actuación de los órganos electorales esté exenta de responsabilidad personal, de manera general y específica, pero la evaluación pendiente, cuando se realice, deberá arrojar algunos resultados relevantes para contribuir a la integración de una mejor propuesta de reforma, acorde con las demandas sociales de transparentar los procesos electorales, de hacerlos equitativos, pero también para dotarlos de instituciones útiles, operativas y eficaces.

Estas instituciones y mecanismos que califico de complejos e inútiles, según los razonamientos que en relación con cada uno de ellos se esgrimirán oportunamente, bien pueden clasificarse de dos maneras: como factores¹³ jurídicos y como factores políticos, atendiendo a las consideraciones que son relevantes en el momento de su ejecución, pero más aún en el momento de la apreciación de la acción realizada. Otra vez, vale la pena enfatizar que tampoco existe el ánimo de exhaustividad en el tratamiento de estas cuestiones, solamente se señalarán los que la experiencia personal¹⁴ me ha mostrado son los más relevantes, los de mayor trascendencia.

5.1. Factores jurídicos y políticos

Se traerán a colación siete de ellos. La mayoría están vinculados con las condiciones en las que se lleva a cabo el proceso electoral; se refieren, particularmente a la

13 En el sentido de elemento o concausa.

14 Obtenida principalmente durante mi gestión como Consejero Electoral, integrante del Consejo General del IEV, durante el periodo comprendido entre los años de 2009 y 2013.

equidad en campañas electorales y su transparencia, así como la posibilidad de conocer con rapidez y certidumbre los resultados de la votación.

En relación con los factores esencialmente políticos, se trata de elementos que integran el entorno de los procesos electorales; no siempre se encuentran vinculados con normas jurídicas, ni aparecen regulados legalmente pero inciden en ocasiones de manera determinante en los procesos comiciales. Como se verá a continuación, las más de las veces representan también argumentos utilizados por los actores políticos, sea para ocupar un espacio significativo en la opinión pública o para tener a disposición un tema, que sin ser esencialmente electoral, se convierte por la coyuntura política, en una cuestión de especial trascendencia para el ambiente en que se desarrollará la elección.

Conforme a un primer esfuerzo de clasificación son jurídicos: *a)* Uso y manejo de tiempos en medios de comunicación, *b)* registro de candidatos, incumplimiento de formalidades, *c)* topes de gastos de campaña y fiscalización de recursos de los partidos políticos, *d)* monitoreo de medios de comunicación, *e)* programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP); y substancialmente políticos; *f)* presupuesto y; *g)* posibilidad jurídica para que los órganos electorales federales organicen los procesos electorales locales.

5.1.1. Uso y manejo de tiempos en medios de comunicación

Los partidos políticos, en tanto entes de interés público, tienen reconocido el derecho de usar de manera permanente los medios de comunicación social. No obstante, en el proceso electoral presidencial del año 2006, se observó un virtual abuso de esta prerrogativa; en consecuencia, en la reforma de 2007 se introdujeron en el texto constitucional¹⁵ y en las normas secundarias, nuevas disposiciones para regular este derecho.

En este orden del ideas, el IFE fue investido como única autoridad responsable de administrar los tiempos que correspondan al Estado mexicano, para los fines electorales, tanto en radio como en televisión; esto es, aquellos espacios que corresponderían al propio órgano electoral y a los partidos políticos.

La cuestión si bien novedosa parecía acorde con la naturaleza del IFE, pero se fue más allá, porque su jurisdicción se extendió a todas las posibilidades de acceso y manejo de tiempos en medios de comunicación con motivo de las elecciones, incluidos los que corresponden en las entidades federativas en el caso de las estaciones y canales de cobertura en la entidad, y de los tiempos que corresponderían a los partidos políticos en virtud de procesos comiciales locales, fueran simultáneos con los federales o no.

En suma, por lo que hace a este derecho, los órganos electorales locales fueron excluidos de cualquier gestión, pues la distribución se haría en los términos de estas nuevas bases constitucionales y legales, incluyendo a los partidos con registro local. Más aún, los tiempos que los órganos electorales necesitaran para la pro-

15 Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

moción de sus actividades o del voto, sería asignado por la autoridad electoral federal, limitándose a remitir el contenido de los mensajes que pretendiera difundir, siempre y cuando se sometiera en los aspectos técnicos a las directrices de la autoridad federal.

Estas nuevas reglas tuvieron un impacto significativo en la actividad del IEV, no tanto en el uso que correspondía a cada partido político para la difusión de sus mensajes de campaña electoral, sino en un conjunto de actividades de las que era responsable este Instituto y que implicaban la difusión masiva, para los que resultaban idóneos los medios de comunicación como la radio y la televisión. Por ejemplo, el caso de los debates entre candidatos.

Efectivamente, de conformidad con las disposiciones del código electoral local, el organismo veracruzano tiene la obligación de generar condiciones para realizar debates entre los candidatos, así dice la actual legislación:

Artículo 119. El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

XLI. Organizar hasta dos debates en la elección de gobernador, uno en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y uno en la elección de ediles, cuando alguno de los candidatos así lo solicite y conforme lo establezca el reglamento que para tal efecto apruebe el propio Consejo;

[...]

Ahora bien, impedido el Instituto para administrar los tiempos relativos y difundir a través de radio y televisión, en virtud de la disposición constitucional que establece el monopolio a favor del IFE y la prohibición y la imposibilidad material de adquirirlos dado el costo que esto implica, el Instituto se vio obligado a buscar y utilizar otros mecanismos de difusión en tiempo real, como la red mundial comúnmente conocida como internet, con la limitaciones del caso y en detrimento de su función, pues a ojos ajenos aparecía como soslayando el cumplimiento de la disposición que le ordena la organización de los debates.

El establecimiento del monopolio para la administración de tiempos estatales en radio y televisión ha sido un factor que ha minado la efectividad del órgano electoral local.¹⁶

5.1.2. Registro de candidatos, incumplimiento de formalidades

Postular candidatos es un derecho fundamental de los partidos políticos y hasta hoy en Veracruz, facultad exclusiva de estas organizaciones sociales.¹⁷

16 En la reforma de 2012 se introdujo en el Código electoral esta disposición: "Artículo 48. Los partidos políticos nacionales y estatales accederán a los tiempos en radio y televisión conforme a las normas establecidas en los apartados A y B, de la Base III, del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Consejo General dispondrá de los tiempos señalados en este Artículo para la transmisión en los medios institucionales y por lo menos en dos cadenas de cobertura estatal para difundir los debates entre los candidatos a gobernador, tratándose de los debates entre los candidatos a diputados se dispondrá de los tiempos oficiales en los medios existentes en los distritos correspondientes." No ha sido aún aplicada, pero vistas las condiciones expuestas no se vislumbra manera alguna para superar la barrera constitucional instalada a favor del IFE.

17 La reforma del Código electoral local de 2012, no consideró las denominadas candidaturas independientes acordes con la modificación constitucional federal del mismo año que las instituyó como un derecho de

La postulación no es más que la solicitud de registro de candidatos o fórmula de candidatos sostenida por un partido político o coalición registrados, presentada ante la autoridad electoral.

Para realizar este acto, el Código de la materia en Veracruz considera algunas formalidades, en apariencia muy simples; algunas de entre ellas son: fijar la denominación del partido o coalición, así como su distintivo, con el color o combinación de colores que lo identifiquen; señalar el nombre y apellidos de los candidatos, la edad, el lugar de nacimiento, vecindad y domicilio del futuro candidato; el cargo para el que se postula; la ocupación y; el folio, clave y año de registro de la credencial para votar.

La solicitud debe ir firmada por los funcionarios autorizados, de acuerdo con los estatutos o convenios respectivos, presentarlas integradas en fórmulas cuando el caso lo amerite, acompañando además la declaración de aceptación de la candidatura, copia legible del acta de nacimiento del candidato, copia de la credencial para votar, documento suscrito por el candidato, bajo protesta de decir verdad, del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad constitucionales y constancia de residencia en diferentes modalidades.¹⁸

Un detalle que resulta de la mayor importancia en estos aspectos, es la obligación a cargo del partido o coalición postulante de manifestar por escrito que los candidatos presentados para ser registrados, fueron seleccionados cumpliendo las normas estatutarias o el convenio de coalición.

La postulación además, sólo puede presentarse en los periodos expresamente señalados en el Código o en aquellos que en virtud de acuerdo del Consejo General, y en consideración a circunstancias extraordinarias, se haya tenido que ajustar.¹⁹

Finalmente, se obliga a los partidos políticos a cumplir ciertas formalidades al solicitar el registro, como presentar el escrito por cuadruplicado, firmada por el representante del partido, acreditado ante la autoridad electoral o, en su caso, por el directivo estatal del partido que la sostiene.

Ahora bien, el Consejo General del Instituto puede exigir en cualquier tiempo la comprobación de los requisitos de elegibilidad y más aún el cumplimiento de todas las disposiciones establecidas para la postulación de candidatos, pues el secretario del Consejo General o del consejo respectivo, debe verificar el cumplimiento de todos los requisitos ya comentados.

De hecho, la propia norma considera posibilidades para subsanar insuficiencias en la postulación pues aun en los casos extremos, si se ha omitido el cumpli-

los ciudadanos en la segunda fracción del Artículo 35. Este dispositivo legal, a la letra dice: Son derechos del ciudadano:

[...]

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;”

[...]

18 Artículo 184 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

19 *Ídem*, Artículo 185.

miento de uno o varios requisitos, se debe notificar de inmediato al partido correspondiente para que, dentro de las cuarenta y ocho horas deduzca su derecho y la corrija o la sustituya, ya que de no hacerlo se negará el registro o se desechará de plano aquella presentada fuera de los plazos legales.

La postulación de candidatos es un elemento vital para la realización del proceso comicial; por ello, a cargo de la autoridad quedan algunas obligaciones establecidas en disposiciones orientadas a garantizar la autenticidad de las candidaturas y el cumplimiento de procesos democráticos y transparentes para su presentación ante el electorado.

Debe, en consecuencia, llevar a cabo un estricto control sobre las posibles candidaturas con acciones concretas. El Código veracruzano señala algunas, entre ellas varias a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y los consejos distritales y municipales, como la integración de un libro en el que se asentarán los datos más importantes de las postulaciones y otros elementos necesarios para su control, tales como el número progresivo que le corresponda; el lugar, fecha y hora en que se levante el acta; los nombres de los directivos y del partido o coalición que la sostenga, con la anotación de los folios, claves y año de registro de sus credenciales para votar; la fecha y hora de presentación; los nombres de los candidatos; folios, claves y año de registro de sus credenciales para votar; cargos para los que sean propuestos, la declaración debe quedar registrada la postulación y las firmas del presidente y secretario del órgano ante el que se realice el registro.

Además, para garantizar la mayor publicidad, de tal forma que los ciudadanos conozcan con certeza quiénes integran las fórmulas de candidatos por las que podrán optar el día de la jornada electoral, el secretario ejecutivo del Instituto deberá solicitar la publicación en la Gaceta Oficial del Estado, de la relación de nombres de los candidatos o fórmulas de candidatos y los partidos políticos o coaliciones que los postulan y, si fuera el caso, de las cancelaciones de registro o sustituciones de candidatos o fórmulas de candidatos.

Esta publicación es insustituible; una vez hecha sólo podrá realizarse una fe de erratas por errores gramaticales o de transcripción, sin que pueda afectarse lo sustancial.

En contrapartida, los partidos políticos o coaliciones pueden sustituir libremente a sus candidatos dentro de los plazos de registro; fuera de estos, podrán hacerlo si se presenta el fallecimiento, la inhabilitación, la incapacidad o la renuncia del candidato. En este último caso, sólo si se presenta antes de los treinta días previos al día de la elección.

Por supuesto, procede en cualquier tiempo la cancelación del registro cuando así lo solicite por escrito y lo ratifique el propio candidato, previo aviso al partido que lo haya postulado para que realice la sustitución, pues ser postulado a un puesto de elección popular es un derecho del ciudadano y en consecuencia, siempre será potestativo para el individuo presentarse a la competencia electoral.

En principio, se ha señalado que los requisitos y formalidades para la postulación de candidatos parecían de fácil cumplimiento. No obstante, la experiencia muestra que estos dispositivos deben modificarse para hacerlos aún más simples, porque las organizaciones políticas, en muchas oportunidades han dado muestras de incapacidad para acatarlas, sea en virtud de su estrechez organizativa o su falta de compromiso para someterse al principio de legalidad.

Lo cierto es que estas insuficiencias en la actuación de las organizaciones políticas impactan negativamente en la actividad del órgano electoral que se ve sometido a permanente presión para ampliar términos, recibir documentación incompleta o someterse a una dinámica propia de las organizaciones políticas; las acusaciones de violación de derechos partidistas sin que se traduzca en la interposición del correspondiente medio de defensa en este rubro, es ya un hábito.

Además, la autoridad electoral se ha visto envuelta en diferendos que corresponden a la vida interna de los partidos, particularmente en los casos de las renunciaciones. Resulta que atendiendo al principio de buena fe, de manera incorrecta el órgano electoral en múltiples ocasiones ha permitido la sustitución de candidatos cuando los representantes partidistas acreditados exhiben escritos de renuncia de candidatos que posteriormente resultan falsas. En este sentido, si bien la autoridad ha pecado de negligencia al omitir demandar la ratificación del texto, no puede negarse que existe en las organizaciones políticas la tentación constante de soslayar someterse al principio de legalidad electoral, evitando el cumplimiento de formalidades o pretendiendo sorprender la confianza de la autoridad administrativa. Cuando algunas personas, mediante el juicio de protección de derechos políticos electorales del ciudadano, han demostrado que fueron substituidos vía renuncia, de manera ilegal, el costo de esta anomalía ha recaído finalmente sobre el órgano electoral.

5.1.3. Topes de gastos de campaña y fiscalización de recursos de los partidos políticos

De acuerdo con el Código Electoral vigente en Veracruz, el Consejo General del IEV está facultado para fijar un tope de gastos autorizados a erogarse durante las campañas electorales de gobernador, diputados y ediles.²⁰

Para este efecto, debe realizar un estudio donde considere el valor unitario del voto en la última elección ordinaria que corresponda, el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de los distritos o municipios, el índice de inflación que se reporte de enero al mes inmediato anterior a aquel en que dé inicio el periodo de registro de candidatos, la duración de la campaña electoral y un factor socioeconómico calculado con base en cifras oficiales.

Por su parte, los partidos están constreñidos a rendir un informe debidamente justificado donde expongan los gastos de campaña realizados; el propio Código establece los términos y plazos para el cumplimiento de esta obligación. Las sanciones para el caso de incumplimiento van desde las multas o reducción de ministraciones de financiamiento hasta la cancelación del registro si se trata de partidos

²⁰ *Ídem*, Artículo 88.

políticos estatales, o de la acreditación ante el órgano electoral, en el caso de los partidos nacionales.

Fijar los topes de gastos de cada una de las campañas no es sencillo. La práctica electoral ha mostrado que implica un ejercicio de cálculo económico vinculado con las cuestiones políticas actuales en la coyuntura electoral. Es una acción que normalmente deja insatisfechos a los ciudadanos que observan las campañas electorales como actos de dilapidación monetaria, que les impacta porque se trata de la utilización de recursos públicos otorgados mediante el financiamiento²¹ a los partidos políticos. Tampoco deja conforme a los partidos que suponen ser sometidos a condiciones de extrema necesidad al impedirseles desarrollar sus actos de proselitismo con amplias posibilidades económicas.

Además, las reglas para fijar el tope de gastos no son del todo precisas, principalmente en lo que respecta al denominado factor socioeconómico que fue introducido en la reforma del año 2012. Previo a esta modificación legislativa, este elemento se utilizaba mediante acuerdo del Consejo General para moderar lo que aparecía en un primer cálculo como cantidades enormes para destinarse a las campañas electorales.

De cualquier manera, la imputación de permitir a los partidos políticos actos de derroche económico, que según la coyuntura podrían destinarse a ejecutar obras y acciones de mayor utilidad, es un asunto que el órgano electoral ha tenido que enfrentar desgastando su imagen de garante de los intereses electorales ciudadanos. No obstante, los riesgos que entraña liberar a los partidos políticos de los topes, permitiendo legalmente la introducción de dinero privado sin control, es más insoportable que el señalamiento contra el órgano electoral.

Íntimamente vinculado con este punto se encuentra el asunto de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. El IEV posee para esta tarea un órgano técnico²² denominado Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos. Su función consiste en recibir y revisar los informes que los partidos políticos presentan para transparentar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos que obtienen merced al financiamiento. Esta oficina tiene en la norma jurídica garantizada su autonomía de gestión y puede, si lo considera necesario para el ejercicio de la facultad encomendada, coordinarse con el órgano técnico similar del Instituto Federal Electoral, a fin de poder superar ciertas limitantes en el ejercicio de la función fiscalizadora, como los secretos bancarios, fiduciario y fiscal.

En la letra legal, la Unidad de Fiscalización posee atribuciones, entre otras, para elaborar el proyecto de normativa de la materia, integrar los acuerdos para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos, fijar las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recur-

21 En materia de financiamiento a los partidos políticos es correcto que el público prevalezca sobre el privado, porque facilita al menos, desde una perspectiva teórica, el control de ese flujo económico. El Código electoral veracruzano consagra este principio, en su Artículo 54 se ordena: "Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, el cual prevalecerá sobre el financiamiento privado. [...]"

22 Cfr. Artículo 59 del Código Electoral.

sos y los requisitos para presentar los informes de ingresos y egresos, recibir y revisar los informes trimestrales y anuales, de gasto ordinario y los de precampaña y campaña, así como practicar auditorías y ordenar visitas de verificación a los partidos políticos. Por su parte, la Unidad tiene la obligación de garantizar el derecho de audiencia de los partidos políticos y, en general, de toda persona requerida en el proceso de fiscalización.

Parecieran amplísimas las facultades de esta instancia; sin embargo, el proceso de fiscalización es limitado. En los hechos se reduce a la recepción y revisión de la documentación que aportan los partidos políticos al término de los periodos señalados en la ley. Sus mecanismos de verificación son, en este sentido, prácticamente formales y no se ejecutan con la oportunidad que el proceso requiere, por ejemplo durante el desarrollo de las actividades de campaña electoral, donde los señalamientos de ejercicio indebido o exceso en la aplicación de recursos son constantes. Posee atribuciones para realizar auditorías y visitas de verificación, es cierto, pero no resulta del todo claro que pueda hacerlo de manera simultánea con el ejercicio de los recursos. Sobre este aspecto en particular carece de facultades para realizar acto alguno.

Por otro lado, las sanciones que pudieran imponerse en el caso de violaciones a las normas relacionadas con el financiamiento son poco significativas y no contribuyen a disuadir conductas ilícitas de las organizaciones políticas que valoran más redituable utilizar recursos económicos en una campaña electoral, si esto les permitiera obtener el triunfo, aun a costa de sufrir con posterioridad, pero mucho tiempo después, una reducción en su financiamiento o una multa por haber excedido los topes de gastos de campaña o haber ejercido incorrectamente su derecho al financiamiento.

5.1.4. Monitoreo de medios de comunicación

Una de las preocupaciones principales en relación con los procesos electorales a partir de las reformas sustantivas iniciadas en 1996, en el ámbito nacional, está vinculada con generar condiciones de equidad entre los contendientes en un proceso electoral, de forma tal que las elecciones fueran competidas pero justas.

Además, a partir de la elección presidencial de 2006, la incidencia de los denominados poderes fácticos que controlan los medios electrónicos de comunicación en el país, que desbalanceó la contienda y determinó la victoria de uno de los candidatos, generó gran preocupación para que los órganos electorales pusieran más atención al entorno del proceso electoral que administran.

Por ello, en el código veracruzano de elecciones se ha facultado a la autoridad local para llevar a cabo un programa de monitoreo de los medios de comunicación impresos y de los electrónicos distintos a la radio y la televisión, de espectaculares, bardas, unidades de servicios públicos y otros medios susceptibles de ser utilizados para la emisión de mensajes electorales. Su objetivo es verificar el cumplimiento de las normas aplicables a las precampañas y campañas, principalmente el respeto a los topes de gastos. Para realizar su labor el Consejo General es-

tablece los lineamientos bajo los cuales funcionará el programa de monitoreo, con la supervisión de la Comisión²³ que para tal efecto se integre.

Se entiende que el monitoreo de medios excluye a la radio y a la televisión en tanto que, como se ha visto líneas arriba, la administración de este tipo de espacios corresponde a la autoridad federal, además de estar tajantemente prohibido, para los particulares, la contratación de tiempos.

La disposición relativa al monitoreo de medios ha resultado inoperante, por no decir inútil, porque los medios susceptibles de ser vigilados no son de aquellos que determinan los resultados electorales. Por otro lado, el Instituto no tiene capacidad material para llevarlo a cabo por sí, lo que implica erogar recursos de su presupuesto para contratar a un tercero que realice el muestreo en su nombre. Ha sido fuente de controversia y unos de los expedientes preferidos para deslegitimar los trabajos del órgano electoral. Además, los resultados que arrojan este tipo de verificaciones no constituyen más que un indicador, en el caso de percibir una violación por exceso de una organización política en la contratación de medios para difundir mensajes electorales, y difícilmente pudiera constituir un elemento que mostrara la inequidad del proceso a menos que se administrara, en un procedimiento de controversia electoral, con otros más precisos.

5.1.5. Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

Generalmente, este título designa un mecanismo, específicamente un sistema que funciona en tiempo real y que se utiliza para dar a conocer a través de la denominada coloquialmente Internet, los primeros resultados obtenidos en la jornada electoral. Para este fin, meramente informativo, se capturan y publican los datos asentados por los funcionarios electorales en las actas de escrutinio y cómputo que se levantan después de recibida la votación en cada una de las casillas que se instalan para recibir el voto de los ciudadanos.

Tales datos tienen el carácter de preliminares, porque son susceptibles de corrección posterior, sólo funcionan como mecanismo de información y no producen ningún efecto jurídico, pues ni siquiera pueden considerarse indicativos de los resultados finales que se obtendrán al realizarse los cómputos distritales o municipales, según la elección de que se trate.

En la norma electoral veracruzana corresponde al Consejo General²⁴ aprobar el programa de resultados electorales preliminares, vigilar su funcionamiento y divulgarlos tan pronto los obtenga. Además, en la misma ley se estipula que corresponde al secretario ejecutivo del Instituto, instrumentar la difusión de estos resultados iniciales y, en consecuencia, disponer de un sistema de información para recabarlos.

23 Conforme al Artículo 142, del Código Electoral, el Consejo General contará con las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones. Las comisiones pueden ser permanentes, temporales o especiales y tendrán como atribuciones las de supervisar, analizar, evaluar y, en su caso, dictaminar sobre los asuntos que el Código y el Consejo General les asigne.

24 Cfr. Artículo 119 del Código Electoral.

Como en el caso del monitoreo, se trata de una institución infructuosa, compleja para su instrumentación y fuente de problemas de operación para el Instituto. Materialmente el IEV no ha tenido nunca la estructura necesaria para desarrollar por sí el mecanismo, y ha tenido que recurrir al expediente de la contratación de terceros para cumplir con su obligación legal. Los sistemas hasta la fecha utilizados no han sido satisfactorios pero sí costosos y han sido origen de controversias más políticas que jurídicas en el seno del Consejo General y en el entorno de los medios de comunicación, principalmente porque los actores políticos lo han convertido, virtualmente por regla, en un tema de campaña electoral. Lo relevante en este punto, es la naturaleza del mecanismo y los efectos que produce; y en la medida en que no tiene ningún resultado jurídico sobre el proceso electoral en sí, bien pudiera prescindirse de él, en tanto que como mecanismo de información, por cierto siempre dubitable, ha sido ampliamente superado por nuevos esquemas ciudadanos de intercambio de información como los canales alternativos en internet y las redes sociales.

5.1.6. Presupuesto

El tema de los recursos asignados para que el órgano electoral funcione de manera permanente, aun reduciendo su estructura en ejercicios fiscales que no contemplan la realización de un proceso electoral, es de los más discutidos.

Los procesos electorales en los últimos años han sido cada vez más costosos, es indiscutible, aunque no existe un criterio cierto para tasar cuánto debería costar uno de ellos. Esta afirmación parece contradictoria *prima facie*, pero adquiere sentido si se consideran varias cuestiones.

Los procedimientos utilizados para calcular el costo de un voto, verbigracia, es uno de los puntos que han contribuido a elevar el costo de las campañas, porque sobre esa base de cálculo se determina también el monto del financiamiento que se otorga a los partidos políticos. Financiamiento que de manera extraordinaria se aumenta hasta en un tanto cuando de año electoral se trata.

Los tipos de campaña electoral que desarrollaban los partidos políticos hasta la reforma federal de 2007, enfatizaba la contratación de espacios en medios de comunicación masiva, principalmente radio y televisión, como una vía para alcanzar e influir en la opinión del mayor número de electores potenciales; estos espacios, por otro lado, eran sumamente costosos y los partidos políticos destinaban una sustancial parte de sus recursos recibidos vía financiamiento a este tipo de adquisiciones.

Por otro lado, los partidos políticos, presas de un hábito de desconfianza mutua, siempre estaban dispuestos a crear nuevas y costosas instituciones e introducirlas como obligaciones a cargo del organismo electoral; tales son los casos del monitoreo de medios, el programa de resultados electorales preliminares y más y mejores condiciones de seguridad para la elaboración de la documentación y el material electoral. Resultaba entonces otra paradoja; en el Congreso, los partidos políticos reformaban leyes para crear instituciones y después en campaña electoral convertían la materia del presupuesto del IEV en un tema de propaganda electoral, descalificando el monto que se otorgaba al organismo.

Lo cierto es que aun en procesos electorales, el presupuesto del IEV nunca ha alcanzado un punto porcentual del total del presupuesto de egresos del estado; así lo muestra la revisión de las cantidades asignadas en los últimos diez años, tal como aparece en el cuadro²⁵ siguiente, aun con ampliaciones presupuestales.

AÑO FISCAL	PRESUPUESTO ESTATAL	PRESUPUESTO IEV	%
2013	90,042,600,000.00	658,300,000.00	.73
2012	86,675,800,000.00	178,600,000.00	.20
2011	81,964,876,182.00	149,900,000.00	.18
2010	70,250,000,000.00	594,521,788.00	.84
2009	62,290,000,000.00	133,279,990.00	.21
2008	57,950,000,000.00	127,105,397.00	.21
2007	52,750,000,000.00	310,000,000.00	.58
2006	48,950,000,000.00	98,830,300.00	.20
2005	42,645,182,674.00	93,400,000.00	.21
2004	39,390,725,044.00	329,010,945.00	.83

Además, debe tomarse en cuenta que en promedio, el 20% del presupuesto del organismo electoral, se transfiere directamente a las organizaciones políticas, pues significa el cumplimiento de la obligación de otorgarles financiamiento. Y no obstante, se ha insistido en el costo del proceso como si todo el recurso fuera destinado al gasto del Instituto.

No puede dejarse de lado otro detalle que también ha contribuido a esta incorrecta percepción; pero, en justicia, también debe decirse que está ordenado en la norma: se trata de las percepciones que como retribución a sus labores reciben algunos servidores públicos responsables de la conducción del proceso, los consejeros electorales por ejemplo, que en sus percepciones son equiparados a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.²⁶ En realidad, la discusión tendría que haber transcurrido en el sentido de evaluar si debería o no introducirse tal disposición en la ley; pero se ha preferido, en detrimento de la institución electoral, introducirlo en la norma y después calificar de enormes esas percepciones económicas.

5.1.7. Posibilidad jurídica para que los órganos electorales federales organicen los procesos electorales locales

En el último párrafo de la fracción V del Artículo 41 de la Constitución federal se establece:

[...]

25 Cfr. Gacetas Oficiales siguientes: Número extraordinario 446 de fecha 21 de diciembre de 2012; Número extraordinario 419 de fecha 23 de diciembre de 2011; Número extraordinario 421 de fecha 31 de diciembre de 2010; Número extraordinario 398 de fecha 23 de diciembre de 2009; Número extraordinario 423 de fecha 23 de diciembre de 2008; Número 392 de fecha 25 de diciembre de 2007; Número 310 de fecha 29 de diciembre de 2006; Número extraordinario de 24 de diciembre de 07; Número extraordinario 3 de fecha 04 de enero de 2006; Número 262 de fecha 31 de diciembre de 2004 y Número 257 de fecha 25 de diciembre de 2003.

26 En efecto el Artículo 118, del Código Electoral vigente en la entidad, en la parte conducente señala: [...] La remuneración económica integral que reciba cada consejero electoral del Consejo General será igual a la que perciban los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz. [...]

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

De manera coherente, desde la reforma de 2012 existe en el último párrafo del Artículo 67 de la constitución local, una disposición semejante. Este dispositivo legal, ha sido una de las más socorridas para pretender evitar, según la conveniencia de las organizaciones políticas no favorecidas con una victoria, la administración de los procesos electorales por el IEV. Inicialmente concebida para facilitar el uso de algunos recursos a disposición del IFE, que de cualquier manera son a cambio de una retribución económica,²⁷ este dispositivo se convirtió en una especie de exigencia permanente para superar las insuficiencias que algunos partidos políticos encontraban en la operación del IEV, llegando al grado de exigir que el titular del Ejecutivo o el Congreso solicitaran al IFE la organización del proceso local. Con la reforma del 2012 quedó claro que en todo caso era el propio IEV quien tendría que acordar y convenir la intervención de la autoridad electoral federal, pero el proceso de restar legitimidad al Instituto con este expediente ya había avanzado. No existe mucha distancia entre esta primera reforma constitucional y la actual idea de crear un organismo nacional para sustituir a los órganos electorales locales, de hecho es su antecedente.

6. Epílogo: de la centralización fáctica a la centralización jurídica

Como se ha podido observar de la descripción de estos factores el IEV ha permanecido en un verdadero laberinto de disposiciones jurídicas y presiones políticas del que pocas veces ha salido bien librado. No es descabellado pensar que en las demás entidades federativas haya experiencias similares que apuntalarían la idea de sustituir a todos los órganos estatales con el nacional.

¿Es viable esta transición?

Quedan muchos detalles por discutir y resolver antes de tomar una decisión racional sobre el tema. Entre ellos, la necesaria evaluación de la actividad de los organismos electorales de los estados. Valoración que deberá ser justa, considerando algunas de las experiencias como las que en este texto se han descrito.

Solamente a partir de ese examen podrá definirse si la creación de un organismo será eficaz para superar esos defectos que ahora se exhiben en el trabajo de los organismos locales; desde mi perspectiva, si el escollo de la vulneración del pacto federal se resuelve con una reforma a partir del constituyente permanente, mucho se habrá avanzado. No obstante, si los elementos subyacentes al sistema político constitucional que sostiene al Estado mexicano se mantienen, sólo se estará transitando de una vigente centralización político electoral de facto a otra formalizada jurídicamente. El matiz único sería desplazar el punto de decisión del ámbito local

27 Por ejemplo por el uso del padrón electoral y la lista nominal en la elección de 2012 el IEV entregó al IFE la cantidad de 9, 275,896.12 pesos.

al federal pero, lamentablemente, los organismos electorales seguirían perdidos en nuevos laberintos.

Fuentes

Bibliografía citada

- Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981.
HART, H.L.A., *Punishment and responsibility*, Oxford University Press, New York and Oxford, 1968.
Hurtado, Javier, *Sistemas de gobiernos y democracia*, México, IFE, 1999.
ZippeliuS, Reinhold, *Teoría general del estado*, México, Porrúa-UNAM, 2002.

Bibliografía consultada

- aGlván rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2006.
Huber Olea y Contro, Jean Paul, *Derecho contencioso electoral*, México, Porrúa, 2013.
Mata Pizaña, Felipe, *Manual del sistema de protección de los derechos políticos*, México, Porrúa, Universidad Panamericana, 2012.
Nieto Castillo, Santiago y Cobos Sepúlveda, Carlos, *Introducción al estudio del juicio de revisión constitucional electoral*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 2011.
Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, México, UNAM, 2006.

Legisgrafía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Internetgrafía

- Pacto por México. <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.
Derecho Electoral Mexicano, libro de texto, Centro de Capacitación Judicial Electoral.
http://www.te.gob.mx/ccje/archivos/libro_derechoelec.pdf.

Otras fuentes

Gaceta Oficial

- Número extraordinario 446 de fecha 21 de diciembre de 2012.
Número extraordinario 419 de fecha 23 de diciembre de 2011.
Número extraordinario 421 de fecha 31 de diciembre de 2010.
Número extraordinario 398 de fecha 23 de diciembre de 2009.
Número extraordinario 423 de fecha 23 de diciembre de 2008.
Número 392 de fecha 25 de diciembre de 2007.
Número extraordinario de 24 de diciembre de 2007.
Número 310 de fecha 29 de diciembre de 2006.
Número extraordinario 3 de fecha 04 de enero de 2006.
Número 262 de fecha 31 de diciembre de 2004.
Número 257 de fecha 25 de diciembre de 2003.

El INE y la reforma constitucional de 2014

*Petra Armenta Ramírez
José Francisco Báez Corona*

I. Introducción

La evolución legislativa electoral que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, viene a modificar el esquema político electoral aprobado en diciembre de 2013 por el Congreso de la Unión y por la mayoría de los Estados en sus Legislaturas en enero de 2014. En estas líneas plasmamos los principales puntos que se han transformado tanto en materia política como electoral con la finalidad de entender el papel del INE en este tiempo. Analizar qué efectos tendrá en el futuro inmediato de las elecciones. No obstante, en cada sistema político existen determinados actores que marcan los cambios que deben seguirse en las políticas y que le dan una identidad a una nación.

La historia de la transformación del sistema político electoral mexicano arrancó formalmente en la década de los setenta, con la búsqueda de la credibilidad y la legitimidad de los comicios. Sin perjuicio de ello, es evidente que el esquema político que norma las instituciones y los procesos políticos y electorales ha ido evolucionando del mero debate sobre los procedimientos a la consecución de una nueva legitimidad electoral; de la impugnación sistemática al establecimiento de mecanismos permanentes y consensados entre partidos, gobierno y sociedad civil.

Las múltiples reformas electorales han jugado un papel decisivo en la consolidación del sistema democrático de nuestro país. Contamos con instituciones democráticas que poco a poco van ganando certeza en los procesos electorales, existe una realidad plural que se expresa en mejores equilibrios en el poder público. Sin embargo, no hay reforma definitiva, la realidad muestra nuevas necesidades que nos obligan a adecuar el marco legal al avance de la sociedad. El reto sigue siendo contar con mejores normas, con reglas claras que obliguen a todos y se anticipen a los escenarios por venir; pero sobre todo que la ética en la función pública se responsabilice con la moral en sus actuaciones para que la credibilidad no se debilite.

El proceso de consolidación de un nuevo orden político hace, más que pertinente, reflexionar acerca de la manera en que podemos perfeccionar y al mismo tiempo seguir incidiendo en innovadoras formas de participación y representación políticas que nos acerquen a una plena normalidad en el ejercicio de los derechos políticos y sociales.

La consolidación de la democracia, el arraigo de un sistema plural de partidos y la competencia electoral, cuentan con grandes avances, pero con todo esto, todavía existen vacíos legales que deben ser subsanados, con el objeto de que en México se desarrollen instituciones menos caras y que constituyan la base de una democracia de calidad.

II. El INE y su historia

Desde la Constitución de 1917¹ se garantizó, en la formalidad jurídica, la pluralidad de partidos y la realización de elecciones regulares, pero el sistema electoral y de partidos configuró, desde entonces, su característica no competitiva, y el régimen político su peculiar autoritarismo.

Desde 1917 se delineó un modelo de organización electoral con un fuerte control gubernamental, primero bajo la lógica que rigió entre 1917 y 1943, periodo durante el cual la organización de las elecciones estaba a cargo de los gobiernos, y después bajo la lógica centralizadora de la ley electoral de 1946 y las posteriores, cuando se creó el modelo basado en la Comisión Federal Electoral. Las reglas formales del juego (la legislación electoral) y las reglas reales (la estructura piramidal de cacicazgos que caracterizaban al régimen posrevolucionario) garantizaron condiciones bajo las cuales, la celebración regular de elecciones y la pluralidad de partidos no atentaba contra la permanencia en el poder del partido hegemónico.

Entre 1946 y 1988 nuestro país tuvo un entramado electoral poco propicio para la celebración de elecciones realmente competitivas², cuyas reglas fundamentales garantizaban que, aunque existieran varios partidos y se celebran elecciones puntualmente, el triunfo ya estaba definido de antemano a favor del partido que ya se encontraba en el gobierno. Precisamente uno de los pilares de ese sistema era el control de la autoridad electoral por parte del gobierno. La propia Comisión Federal Electoral y sus instancias en las entidades (comisiones locales) y los distritos (los comités distritales), fueron consideradas durante mucho tiempo como extensiones naturales de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular estaba al frente de todo el aparato organizador de las elecciones.

La evolución de las reformas a la Constitución en materia electoral ha ido aparejada al proceso de transformación del sistema político en su conjunto. Antes del cambio de 1963, que estableció las diputaciones de partido, las reformas electorales se circunscribieron, en lo esencial, a las de la ley secundaria. Hasta esa fecha, las modificaciones constitucionales se dieron sobre el tema de la reelección en 1928 y la ampliación del derecho al voto de mujeres y jóvenes en 1953 y 1969, mientras que las otras se refirieron a la adecuación del número de electores que contaría cada distrito.

1 Véase García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana: 1812-1988*, México, Adeo Editores, 1989, p. 193.

2 Cfr Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro et al, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reforma*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000, pp. 153 y ss.

Sin lugar a dudas, es a partir de la reforma política de 1977³, que las transformaciones legales de carácter electoral, incluidas en la Constitución, han creado un nuevo marco institucional al establecer nuevas definiciones sobre la lucha y las vías de acceso al poder político. El cambio más importante efectuado en ese año fue que se reconoció, por primera vez, a los partidos políticos como entidades de interés público. La expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), marcaría el inicio de liberación del sistema político en México y la tendencia a la homologación de las legislaciones estatales con la federal, en esa materia.

Por otra parte, con la reforma del Estado impulsado en los años noventa, el proceso de democratización, que para entonces ya era visible en el nivel local, comienza a introducir cambios en la vida institucional. Surgirían así los organismos electorales autónomos, revirtiendo la inercia centralizadora de facto que había caracterizado al llamado federalismo mexicano del siglo XX.

La consolidación de un auténtico sistema de partidos políticos y la creación de organismos electorales autónomos en las diversas entidades y en el nivel federal, tendieron a la superación del centralismo fáctico, que ponía en cuestión el carácter efectivamente federal de nuestro sistema político.

Esos dos factores y la tendencia a la homologación de las legislaciones electorales de los estados y la federal, dieron curso a la transformación del panorama electoral del país en un sentido federalista, en los aspectos legal y organizacional.

En este contexto el desarrollo de la autoridad administrativa en el ámbito electoral, condujo de la Comisión Federal de 1946 a 1990, a la creación y transformación del Instituto Federal Electoral. A partir de ese análisis se revisarán los principales puntos que hoy se encuentran en la mesa de discusión y con el nacimiento del INE.

Así, el intenso reformismo electoral, registrado entre 1977 y 1996, podría resumirse en el perfeccionamiento de dos campos: la ampliación y fortalecimiento del sistema de partidos políticos, y los avances en la transparencia, certeza y legalidad de los procesos electorales.

De ese modo, los procesos comiciales en México han tendido a desarrollarse en condiciones de normalidad democrática. La ruta de perfeccionamiento del entramado institucional electoral, está marcada hoy por el carácter y alcances de la colaboración entre el Instituto Federal Electoral y sus correspondientes estatales. Ahora con la reforma constitucional de 2014 se vienen a federalizar las elecciones con un INE, el cual es un organismo público que cuenta con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios, en su conformación participan los poderes Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y ciudadanos. Los principios rectores será su piedra angular: como son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, y se incorpora el de máxima publicidad para ir acorde con el sexto constitucional en tema de transparencia, información y rendición de cuentas. El problema de la democracia ha sido, sin duda, una preocu-

3 Cfr Orozco Gómez, Javier, *El derecho electoral mexicano*, Porrúa, México, 1993, p.89.

pación permanente, como decía el filósofo español José Luis Aranguren⁴: la “democracia no es un status en el que cómodamente nos podemos instalar, sino una permanente y constante conquista cotidiana”.

Hoy, tenemos un marco jurídico con nuevas formas, procedimientos e instituciones que han sido introducidas en el régimen electoral. Estos cambios responden al movimiento propio del perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, y son, al mismo tiempo, causa y efecto de cambios en las prácticas y fenómenos políticos⁵.

El sistema electoral mexicano ha sufrido transformaciones casi equiparables a cada elección durante los últimos años y han respondido a muy diversas circunstancias. Muchas de esas reformas han sido acompañadas por cambios constitucionales y por la promulgación de nuevas leyes electorales.

Es indudable que las leyes electorales son uno de los indicadores más evidentes de la evolución de la sociedad mexicana en los últimos años de nuestra historia.

El anhelo democrático es hoy más fuerte que nunca. La tarea es ahora obtener reglas precisas para celebrar elecciones cada vez más limpias y competidas, que propicien la construcción de un régimen auténticamente plural y donde exista un juego efectivo de todos los partidos y fuerzas políticas.

Estimada en su conjunto, considero que ninguna legislación electoral por más perfecta que sea, puede lograr sus objetivos sin el concurso y la buena fe de sus destinatarios, es decir, ciudadanos, partidos y gobierno, y que ojalá encuentren su fortalecimiento en la práctica por su aplicación correcta.

III. Integración y conformación

En el pasado, el resultado del proceso electoral federal de 2006 y las de 2012 modificaron las condiciones en que se produciría la reforma electoral. Con la reforma al Artículo 41 constitucional el Instituto Nacional Electoral (INE), organismo autónomo, con patrimonio propio, encargado de la función de organizar las elecciones, tenía y tiene una estructura dividida en dos grandes sectores: el sector de dirección política (los consejos, desde el general hasta los 32 locales y los 300 distritales) y el sector de ejecución operativa (las juntas en los respectivos niveles).

El resultado de la reforma de 1989-1990 mostró que el gobierno y el partido mayoritario estaban dispuestos a ceder en alguna medida para restituir credibilidad a este ámbito de la organización de las elecciones, en respuesta a la crisis de legitimidad que se presentó en 1988, pero sin perder el control que tradicionalmente habían tenido sobre ellos.

La reforma de 1989 implicó un cambio inédito en el proceso de transformación institucional, al crearse el IFE y el TRIFE⁶. Estas dos nuevas instituciones, si bien no cumplieron en la práctica con los objetivos que teóricamente les imponía

4 Véase *Ética y política*. Orbis, Madrid, 1983. P. 39.

5 Cfr. Dalla Via, Alberto Ricardo, *Teoría política y constitucional*, UNAM-III, México, 2006, p.31.

6 Serrano Migallón, Fernando, *Desarrollo electoral mexicano*. Instituto Federal Electoral, México, 1995, p.67.

la ley, porque en ella misma se establecieron mecanismos que evitaban la plena autonomía del primero y limitaban la total capacidad jurisdiccional del segundo, sí representaron el primer paso hacia los cambios que se darían en el futuro próximo.

En el recorrido histórico, el Consejo General del IFE⁷ ya no contó con el secretario de gobernación como presidente, quien ahora es elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios. La dualidad que representaba la existencia de un presidente y de un director general del IFE desapareció y las funciones crecieron para el actual secretario ejecutivo. Los consejeros del Poder Legislativo se conforman ahora por un representante por cada grupo parlamentario de ambas cámaras, sin duplicarlos; pero ahora sólo concurren con voz a las sesiones del Consejo General. Los consejeros originales han sido sustituidos por consejeros electorales elegidos de la misma forma que el presidente del Consejo, que en su encargo, dura seis años pudiendo ser reelegido y los demás consejeros duran en su encargo nueve años, renovados en forma escalonada y no pudiendo ser reelegidos. El secretario ejecutivo es nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente.

Ahora el INE similar a la del IFE cuenta con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Los consejeros duran nueve años sin posibilidad de reelección son en total diez y un consejero presidente. Son elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El procedimiento de elección para el consejo general del INE estriba de la siguiente manera: Emisión del Acuerdo de Convocatoria Pública; creación del comité técnico de evaluación que se compone de siete personas de reconocido prestigio, tres son nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados; dos por la Comisión Nacional de Derechos humanos y dos por el IFAI. El comité evalúa y selecciona cinco por cada cargo, se remite el listado al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, quien impulsa los acuerdos, posteriormente la insaculación por el pleno de la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de insaculación en sesión pública.

A propuesta del presidente del Consejo General del INE será nombrado el secretario general, quien deberá tener el voto de las dos terceras partes del propio Consejo. Con relación al contralor general del INE, la titularidad será designada por la Cámara de Diputados y con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior. Estará adscrito administrativamente al Consejo General.

El instituto contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de su propia naturaleza.

Dentro de las facultades del INE, a grandes rasgos, conserva las similares al IFE como son: capacitación electoral, geografía electoral, diseño de los distritos y división de territorios, padrón electoral, lista de electores, ubicación de casillas y la de-

7 COFIPE y LEGIPE

signación de sus funcionarios, las reglas para los resultados preliminares, encuestas y sondeos, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de los materiales electorales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y sus candidatos; con relación a los partidos políticos. Derechos y prerrogativas, preparación de la jornada, escrutinio y cómputo, declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, el cómputo en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos uninominales; con relación a los estados; asumir las actividades de los órganos locales, delegar atribuciones federales, atraer en caso de conflicto cualquier asunto del órgano local, se suprime la unidad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, el consejo general puede delegar la función a un órgano técnico, el INE regula la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral y los organismos locales. Los órganos locales de dirección se conforman por un presidente y seis consejeros locales, secretario ejecutivo y representante de los partidos políticos, los designa el Consejo General; los puede remover por causas graves, requisito es ser originario de la entidad federativa o residencia de cinco años anteriores a la designación, duran siete años sin reelección, tendrán servidores públicos con fe pública para actos de su propia naturaleza. Funciones similar al INE. También cuentan con procedimientos sancionadores, las facultades resolutorias se transfieren al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En cuanto a las nulidades deben acreditarse de manera objetiva y material. Son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento. Se faculta al Congreso de la Unión para conocer en materia de delitos electorales, la FGR adquiere autonomía, personalidad jurídica y patrimonios propios, contará con una fiscalía especializada que será nombrada y removida por el FGR, el nombramiento y remoción del fiscal podrá objetarlo el senado por el voto de las dos terceras partes.

El INE, con las reformas constitucionales de 2012, conoce sobre los mecanismos de democracia semidirecta, así como las candidaturas independientes, garantizar la paridad del género, aumento de la barrera electoral al tres por ciento.

El mecanismo de elección de los consejeros electorales y el hecho de que ningún partido tenga por sí mismo la mayoría calificada de los dos tercios, necesariamente obligó a los partidos representados en la Cámara de Diputados a llegar a acuerdos en cuanto a los nombramientos. Lo anterior es un avance significativo porque contribuye a que en la selección de consejeros se opte por quienes otorguen una mayor garantía de imparcialidad. Se mantiene la capacidad de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados de proponer candidatos a consejeros electorales.

Las mesas directivas de casillas son integradas con un presidente, un secretario y dos escrutadores con sus suplentes, todos elegidos a través de un complejo procedimiento que comprende dos selecciones aleatorias: una insaculación y un sorteo, con un curso de capacitación y su correspondiente evaluación efectuada entre las dos selecciones aleatorias.

En el pasado los consejeros ciudadanos no tenían las atribuciones de vigilar o supervisar las actividades que realizaban las áreas ejecutivas, pues de ello era responsable el director general. Además el secretario ejecutivo, a pesar de conservar una cantidad importante de atribuciones, ahora está subordinado al Consejo General y al consejero presidente.

Es significativo el esfuerzo que en los últimos años se ha hecho para dignificar la función electoral, de cuya eficacia depende en buena parte, la participación cada vez más consciente de los ciudadanos en las elecciones. Establecer los apoyos materiales y las retribuciones adecuadas a los órganos electorales fue un buen comienzo, y al propio tiempo presupuesto indispensable para demandarles rigor técnico y mayor profesionalización.

La aparición del IFE y sus transformación al INE ha entrañado una concepción diferente de la función electoral, no son las elecciones ahora, como antes, responsabilidad del gobierno federal. La concepción es mucho más amplia, pues se ha establecido una institución pública de carácter autónomo, en el cual participan el Poder Legislativo y los partidos. Se justifica esta institución como una manifestación de lo que la doctrina denomina *poder electoral*, aunque éste es de mucho mayor jerarquía y descansa en la voluntad popular de acuerdo con el Artículo 39 de la ley suprema⁸.

En la historia de México, la vida política no institucionalizada ha tenido un peso fundamental y el cambio real es una vida política a través de instituciones, a través de partidos que funcionen, a través de candidatos que respondan y que acepten y se comprometan con las reglas que ellos mismos han elaborado.

Sin duda, la función encomendada a las autoridades electorales es ardua y de importancia mayúscula, pues reclama no sólo el estricto apego al marco jurídico electoral en vigor, sino la difícil tarea de armonizar y lograr el consenso entre las posiciones, generalmente divergentes y encontradas, de los partidos políticos. La referida estructura del INE parte del reconocimiento de que un consenso pluralista en la organización de las elecciones no sólo es compatible sino benéfico para un buen régimen político-electoral, estimándose que su aportación al desarrollo democrático y a la gestación de una nueva cultura política y jurídica en materia electoral será cada vez más mayor.

Es urgente que en México los actores políticos cobren también conciencia de que la realización de una democracia meramente formal no será suficiente si el país se estanca en la democracia formal, no obstante lo valiosa que ésta pueda ser en sí misma, las nostalgias por el régimen autoritario del pasado aparecerán y los riesgos de ingobernabilidad y de ruptura del orden social se acrecentarán, es de esperar que esto no suceda y que sepamos defender y ahondar el proceso democrático en el que se encuentra comprometido el país.

8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. La reforma al Artículo 41 constitucional 2014. Reflexiones

Son evidentes los avances alcanzados gradualmente a través de las reformas electorales sucesivas. Se han diseñado y puesto en acción una serie de mecanismos que colocan al sistema electoral mexicano en una posición muy diversa, diametralmente opuesta a la que dominó durante tanto tiempo.

Resulta interesante reflexionar acerca de las reformas constitucionales que tuvieron lugar en el mes de febrero 2014, las cuales trajeron consigo trascendentales cambios en el rumbo del derecho electoral en nuestro país. Estas reformas constituyen un avance importante en el devenir de la organización de las elecciones, en la impartición de la justicia electoral y en la estructuración de las instituciones que tienen a su cargo tan delicadas tareas.

La aparición del INE constituye hoy día el eje fundamental de nuestro proceso electoral. La regulación del IFE desde su origen fue amplia, no obstante, a partir de las experiencias y los últimos resultados electorales se hicieron evidente la necesidad de seguir perfeccionando el sistema electoral. A partir del reconocimiento de esta realidad, los partidos políticos y los legisladores han propuesto cambios a la Carta Magna vigente.

En este apartado, nos centraremos a enunciar otros temas de la reforma de 2014, no solo al INE ya descrito en líneas anteriores. Se puede decir que prevalece un fortalecimiento democrático al otorgarse mayores facultades a las autoridades nacionales (INE) y la corresponsabilidad de las fuerzas políticas en la consecución de objetivos nacionales; recapitulando transformación del IFE al INE, prerrogativas a candidatos independientes, aumento del umbral de un dos por ciento a tres por ciento, mayores atribuciones al Congreso de la Unión para emitir leyes generales en la materia, en cuanto al aspecto político: gobierno de coalición, facultades al CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) reelección legislativa a partir del 2018 a dos periodos más (seis años) y de diputados a cuatro periodos de tres años, la condición que mismo partido o coalición por el que se hubieren postulado, excepto renuncia o pérdida de militancia antes de la mitad de su mandato, reelección de ayuntamiento, regidores y síndicos por un período adicional, siempre que el período de mandato no sea superior a tres años, fiscalía general de la república, consejero jurídico del gobierno, en cuanto a facultades adicionales del Congreso: legislar en materia de delitos electorales, que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones, expedir leyes generales en materia de partidos políticos y organismos electorales en donde se distribuyan competencias entre la federación y las entidades federativas; en las facultades adicionales de la Cámara de Diputados; ratificar el nombramiento que hace el presidente de la Secretaría de Hacienda y empleados superiores, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y facultades adicionales del Senado; ratificar el nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores, demás secretarios de estados en caso de gobierno de coalición excepto de Defensa Nacional y Marina. Elegir a los magistrados locales, nombrar al fiscal general de la república, aprobar la estrategia nacional de seguridad pública. El Poder Ejecutivo Federal; optar por un

gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Toma de posesión el primero de octubre. A partir de la entrada en vigor, el Senado nombrará, por dos terceras partes de sus miembros, al titular de la FEPADE, el Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento. Se incorpora una ley General de Partidos, Ley General de Delitos, Ley Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 134 constitucional.

Como se observa, las autoridades electorales con esta reforma constitucional, las atribuciones otorgadas son insuficientes de cara a los desafíos que habrán de enfrentar. La reforma parece llevar a cuestras los conflictos y polarizaciones que les dieron vida. Así, el diseño del nuevo órgano directivo del INE responde sobre todo a la necesidad de poner candados a la autoridad electoral sobre todo local. En aras de la máxima ciudadanización del Instituto, es prueba fehaciente de tales limitaciones. Con ello la autonomía del INE se ve vulnerable, debe evitarse que la autoridad electoral se convierta en instrumento de presión en manos de eventuales fuerzas políticas, es primordial recuperar la confianza y credibilidad del INE como institución encargada de organizar elecciones.

Con relación de dotar al INE de mayores facultades para fiscalizar el origen y usos de los recursos financieros por parte de los partidos políticos, la reforma avanzó en este terreno, pero aún falta mucho por recorrer dada la ausencia de medios eficaces para sancionar a los partidos y candidatos que incurran en faltas electorales. El problema de fondo está en la ineficacia de la ley para castigar a quienes cometen ilícitos y se benefician de ellos. Hasta la fecha han sido muy pocos los funcionarios acusados formalmente de delitos electorales y menos los que han sido sancionados por deficiencias legales.

Al igual que en muchas entidades federativas que han otorgado a su máximo órgano electoral la facultad de presentar a sus congresos iniciativas de leyes o decretos circunscritos a su ámbito, no existe razón para que a nivel federal no se le faculte al INE presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de leyes y decretos en el ámbito electoral.

En cuanto a la contraloría, históricamente las reformas en la materia han permitido introducir gradualmente mecanismos cada vez más eficientes de vigilancia, imparcialidad y legalidad, por circunstancias políticas del momento, los mismos han funcionado en forma relativa. En algunos casos no dejan de ser paliativos que como tales no van al fondo de los problemas.

El resultado final de la reforma electoral a la Constitución constituye un paso adelante. No obstante debe reconocerse que los avances son siempre perfectibles nos encontramos todavía en la etapa de derribar los obstáculos legales al LEGIPE. De ahora en adelante el futuro y la estabilidad política dependerán de la responsabilidad de los partidos. Ésta es la novedad radical y nuestro dilema de fondo.

V. Conclusión

La virtud de esta reforma deberá radicar en el compromiso de ser respetada y aplicada por la autoridad, por los partidos políticos y por los propios ciudadanos.

Debe corresponder al cambio de las prácticas tradicionales y a una verdadera voluntad política de ejercicio de un sistema democrático.

La reforma debe conducir a una nueva etapa de democracia sin sospechas, sin adjetivos y con elecciones sin inequidad y sin conflictos postelectorales. Naturalmente las leyes siempre estarán sujetas a modificación y a un proceso de análisis y perfeccionamiento, no hay leyes para siempre y no hay reformas definitivas. En este sentido se trata de una reforma que abre una nueva etapa.

Bibliografía

- García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana: 1812-1988*, México, Adeo Editores, 1989.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro et al, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reforma*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000.
- Orozco Gómez, Javier, *El derecho electoral mexicano*, Porrúa, México, 1993.
- Dalla Via, Alberto Ricardo, *Teoría política y constitucional*, UNAM-IIJ, México, 2006.
- Serrano Migallón, Fernando, *Desarrollo electoral mexicano*. Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- Aranguren, José Luis. *Ética y política*. Orbis, Madrid, 1983

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

COFIPE

Ley General de Procedimientos Electorales (LEGIPE)

Ley General de Partidos

Ley General en Materia de Delitos Electorales

www.juridicas.unam.mx

Diario Oficial de la Federación, martes 13 de noviembre de 2007.

Diarios Oficiales de 2014 y 2012, relativos a la materia.

El tratamiento en Veracruz de los derechos fundamentales de acceso a la información pública y de protección de datos personales y su posición en el sistema jurídico mexicano.

Aciertos y perspectivas

David Del Ángel Moreno

I. Breve introducción

Sin duda, Veracruz fue uno de los Estados pioneros a nivel nacional en materia de derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, al haberlos elevado a nivel constitucional en su capítulo de derechos humanos¹ adicionando en enero de 2007 un párrafo al Artículo 6,² aun antes que la Carta Magna federal que hiciera lo propio en julio de ese mismo año.³

En dicha reforma, al mismo tiempo se adicionó en el texto supremo local una fracción IV al párrafo segundo del Artículo 67,⁴ por el que se delineó al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información como el único organismo del estado con imperio y jurisdicción en tales asignaturas sobre las autoridades del estado,⁵ dotado para tales fines de personalidad jurídica, patrimonio propio así como autonomía técnica, presupuestaria y de gestión.⁶

Posterior a ello, casi de forma inmediata, fue expedida la ley reglamentaria de la materia que a la fecha continúa en su vigencia, denominada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 61 de fecha 27 de febrero de 2007.

1 Resultado de la gran reforma integral a tal texto publicada en Gaceta Oficial del Estado número 24 de fecha 3 de febrero de 2000.

2 Véase Decretos 839 y 840 de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz publicados en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 31 de fecha 29 de enero de 2007.

3 Véase Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 2007, que adicionó un párrafo segundo con siete fracciones, a través de lo que se regularon los principios en tales materias comunes a la legislación a emitir por la federación así como las entidades federativas.

4 Que desarrolla el capítulo denominado "*De los organismos autónomos del Estado*".

5 Y aunque dicho texto no expone de manera expresa el catálogo de las mismas, de una recta interpretación de ello se desprende que ahí se encuentra a los poderes públicos, ayuntamientos, organismos autónomos del estado así como todo aparato administrativo de estos –administración pública *lato sensu*–, lo que fue un defecto que de forma posterior superó la ley reglamentaria de la materia, incluyendo ésta de manera adicional a las organizaciones políticas con registro o acreditación en la entidad así como a las diversas de la sociedad civil que reciban y/o ejerzan recursos públicos.

6 Vale comentar que lo anterior se logró en reciente reforma constitucional a nivel federal en favor del aún denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos –publicada en *Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de febrero de 2014*–, toda vez que el mismo nació como un "... *órgano de la Administración Pública Federal* ..." en el año 2002, cuando en Veracruz ello es un logro desde 2007, como se dijo.

Ahora, debe decirse que si bien lo anterior resultó novedoso a nivel nacional, Veracruz no estrenó ahí dichas materias con la comentada inserción constitucional del año 2007 y su consecuente reglamentación legal, ya que esto sólo vino a mejorar un incipiente régimen legal pre existente consistente en la Ley de Acceso a la Información del Estado publicada en la Gaceta Oficial del Estado en fecha 8 de junio de 2004, la cual concedió por primera vez tal derecho a los veracruzanos, misma que acorde a un conjunto de defectos en su estructura dio pie al diseño constitucional estadual y legal arriba en cita.

El adelanto constitucional veracruzano de 2007, fue resultado de la previa participación del gobernador del estado de Veracruz en el año 2006 en la denominada 'Iniciativa de Chihuahua', que consistió en la presentación de 5 gobernadores ante el H. Congreso de la Unión de una iniciativa de reforma constitucional para incluir en el Artículo 6 del texto supremo federal el acceso a la información como un derecho fundamental,⁷ lo que permitió al titular del Poder Ejecutivo local al mismo tiempo promover reformas al máximo texto estadual en la forma al principio referida.

A partir de entonces, es mucho lo que en Veracruz se ha avanzado en tales materias como a continuación se verá; pero sin duda la reforma federal, que respecto de tales temas recientemente fue concluida por el constituyente permanente,⁸ hará que lo hasta ahora conocido se transforme de manera significativa.

Por otra parte, también es necesario reconocer que, aun cuando las reformas y adiciones antes comentadas redundan en significativos avances legislativos, su ejercicio, observancia y aplicación pragmática no ha sido fácil ni inmediata, lo que es así toda vez que en un criterio personal, la comprensión del régimen jurídico⁹ de tales derechos fundamentales resulta complicado para quienes *prima facie* desean conocerlos y ejercerlos, dado que el conjunto de disposiciones jurídicas que lo integran, en muchas ocasiones, tienen origen en la doctrina y no en la técnica legislativa; es decir, diversas voces en estos derechos simplemente fueron importadas de corrientes de pensamiento¹⁰ e incorporadas a proyectos legislativos sin la adecuación integral al entorno legislativo del sistema jurídico en que habrían de incidir, dejando la difícil tarea de comprensión de su significado a la capacidad jurídica de los operadores de la norma y de los tribunales, lo cual ha retardado en México y Veracruz la diáfana aplicación de tan nobles disposiciones dada su falta de claridad para efectos jurídicos,¹¹ toda vez que los contenidos de conceptos académicos no son necesariamente textuales sino únicamente referenciales.

Dicho de otra forma, la terminología incorporada a los cuerpos legales trae una carga académica que no revela el sentido literal de las palabras usadas,¹² lo

7 Para el caso consúltese: <http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/Chihuahua-postura%20oficial%20IFAI%20ultima.pdf>.

8 Publicada en Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2014, a comentarse en el último acápite del presente análisis.

9 Federal y estadual.

10 O de instrumentos jurídicos de carácter internacional, los cuales evidentemente están nutridos de reflexiones y/o ideologías académico-sociológicas de diversos países; por lo que, el resultado para el caso comentado es similar.

11 Aun cuando no, quizá en el terraplén académico, el cual desafortunadamente no siempre está en posesión de los operados de la norma.

12 Lo que se espera debiera ser el mejor método de interpretación de la norma.

que es necesario advertir que parece estar sucediendo con mayor frecuencia en la nueva técnica legislativa constitucional de derechos fundamentales.¹³

A lo anterior hay que agregar la referencia legislativa de que, la integración del marco normativo a comentar aquí no es resultado de un sólo momento legislativo como podría pensarse dada su cortísima edad,¹⁴ sino que es resultado de varios procesos de este tipo, habiendo tomado cada uno de ellos, fragmentos de las propuestas legislativas que les dio origen, siendo estos determinados por las circunstancias políticas imperantes en cada momento, lo que lleva a colegir que la mejor norma a emitirse en un parlamento es la que las características del tiempo en que se dan lo permiten. En otras palabras, no siempre se obtiene lo que se desea en un parlamento, lo que dificulta más la comprensión del producto legislativo no sólo para sus beneficiarios o destinatarios, sino hasta para los operadores jurídicos de la norma.

Ahora bien, quizá lo anterior sea la historia de todo derecho mexicano, sólo que la temática que abordamos la hemos visto desarrollarse dado su reciente pasado, lo que nos permite apreciarla con sus claros oscuros.

Por último, no menos importante resulta el saber que los derechos fundamentales que trataremos, poseen una perspectiva de tipo transversal dado que, como ligeramente hemos visto, su contenido impacta a toda estructura política, jurídica y administrativa local; por lo que, su rango de acción, imperio y/o jurisdicción es de una cobertura impresionante, cuya correcta aplicación requiere de normas de derecho público y/o privado.

II. Marco jurídico integral del deber de transparencia del estado veracruzano y del derecho fundamental de acceso a la información pública

Resulta previamente menester entender que, acorde a lo preceptuado por los Artículos 1 párrafo primero,¹⁵ 40, 41 párrafo primero, 120 y 133¹⁶ de la Carta Magna federal, derechos humanos y/o derechos fundamentales únicamente son aquellos reconocidos por la Constitución federal así como tratados internacionales, de lo que parece desprenderse que las constituciones estatales carecen de capacidad jurídica para realizar tales denominaciones, como desde el año 2000 lo hace el capítulo II del título I de la carta suprema local al denominar al conjunto de disposiciones ahí relatadas como “de los derechos humanos”.

En ese orden de ideas, si bien en 2000 y 2007 en Veracruz se dieron pasos trascendentales en el reconocimiento constitucional de derechos humanos y de manera especial los que ahora nos ocupan, la conocida reforma del año 2011 al Artículo 1 del texto federal¹⁷ aparentemente ha causado un retroceso al tenor ya que lo consignado

13 A diferencia de la usada en 1917, donde se contenían exposiciones en el cuerpo normativo en lugar de sólo los “*términos*”, esperando que estos fueren idénticos en su interpretación para todos los destinatarios.

14 Apenas una década desde los primeros intentos legislativos, con la creación del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con jurisdicción material exclusiva en el ámbito del poder ejecutivo, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 11 de junio de 2002. Posteriormente, con la incorporación del derecho de acceso a la información pública como “*garantía individual*” de todas las personas, mediante la adición de un segundo párrafo al Artículo 6 de la Carta Magna contenido en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 20 de Julio de 2007, detonándose con ello, un acelerado crecimiento legislativo federal y estatal de tal materia.

15 Definición formal de derechos humanos.

16 El orden jurídico estatal no puede contravenir las disposiciones de la carta federal.

17 Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de junio de 2011.

en el capítulo local de referencia parece haberse degradado a únicamente aspectos legales aun cuando se encuentren en un texto supremo local, toda vez que atentos a aquella definición la comentada redacción estadual no puede ostentar el rango de derechos humanos por ser esto reservado al ámbito federal e internacional.

Así, de resultar cierta dicha interpretación, la consecuencia quizá sería tener a los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales como derechos humanos pero de rango federal,¹⁸ más no en el ámbito estadual aun cuando expresamente estuvieren establecidos en la constitución veracruzana con tal carácter, lo que de ser atinado debería traer implicaciones procesales para su eficacia, así como su garantía por parte del orden jurídico estadual ante el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información como en la Sala Constitucional del H. Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado, como adelante esbozaremos.

Ahora bien, del ejercicio del derecho político a la soberanía que dio origen a la formación de la federación mexicana consagrado hoy en los Artículos 40, 43 y 124 del texto federal,¹⁹ podría desprenderse la atribución inalienable del poder soberano veracruzano de ampliar en su constitución el catálogo de derechos fundamentales a favor de su pueblo, siempre y cuando el producto de tal ejercicio no resultare ser idéntico al consignado en el pacto federal, dado que ello carecería de sentido alguno; y menos aún contrario por ser prohibido tal concepto.

Sin duda lo anterior son aspectos que a la fecha no están definidos por el máximo intérprete constitucional mexicano, y que paulatinamente irán tomando la solución y posición que les corresponde; sin embargo, el derecho procesal constitucional estadual parece no haber advertido de ninguna manera lo anterior en la inteligencia que no ha realizado transformación legislativa al texto constitucional local a pesar del contenido del Artículo 80,²⁰ como tampoco pronunciamiento o interpretación por el depositario de su control: el Poder Judicial del estado. Así pues, estimamos que de la recta resolución de todo el análisis anterior sin duda dependerá la subsistencia y/o desarrollo del derecho procesal constitucional estadual.

Comentado lo anterior, actualmente el deber de transparencia por parte de las autoridades del estado y el ejercicio del derecho de acceso a la información, encuentran su fundamento, al mismo tiempo, en los Artículos 6 párrafo cuarto apartado A)²¹ fracciones I, III, IV, V y VI de la Carta Magna federal, 6 párrafo tercero y 67 párrafo segundo fracción IV inciso f) de la constitución local, así como 1, 2, 3.1 fracciones VI, IX, XIII y XVIII, 4.1, 4.2, 7.2 y 56.3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Desafortunadamente los textos magno federal y estadual no distinguen diferencia entre el deber de transparencia de las autoridades y el derecho fundamental de acceso a la información pública;²² sin embargo, del espíritu de la ley reglamen-

18 Es decir, el texto oponible en vía de control constitucional sería el consignado en la esfera federal.

19 Todo lo que no está expresamente concedido a la federación, se entiende reservado a los estados.

20 Que refiere como norma suprema veracruzana a la constitución federal así como los tratados internacionales y el propio texto magno local.

21 La división de tal precepto en apartados A y B es resultado de decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 11 de junio de 2013, donde se insertó la reforma en materia de telecomunicaciones a cuyo contenido correspondió el apartado B. Véase Nota de pie de página 123.

taria estatal, se debe entender por lo primero, la permanente obligación de las autoridades locales de hacer visible a la sociedad sus actuaciones mediante la puesta a disposición de forma pro activa²³ de una parte de la información que genera o sobre la que tiene posesión,²⁴ en la cantidad y manera que las leyes de la materia organicen y dispongan; en tanto que por lo segundo, el ejercicio específico e individual por parte de un titular del derecho de pedir a las autoridades del estado poder tener acceso a cualquier fracción del resto de su información no publicada de manera pro activa y que obra en su posesión,²⁵ obviamente con las excepciones que las propias constituciones y leyes licita y objetivamente señalen.

Para el caso, los Artículos 8.1, 8.2, 8.3, 8.5, 8.6, 10.1 y 10.2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública describen el cúmulo de información oficiosa que las autoridades del estado, denominadas sujetos obligados para los efectos de esta norma, tienen el deber de poner a disposición del público a través de internet mediante los denominados “portales de transparencia” o de tableros físicos en sus instalaciones como lo establecen los numerales 8.4, 9.1 y 9.2 de la misma ley,²⁶ con lo que se cumple el arriba referido deber de transparencia a cargo del estado veracruzano a realizarse en la forma establecida en los Lineamientos Generales para Publicar y Mantener Actualizada la Información Pública.²⁷ Tal deber toma el nombre genérico de “obligaciones de transparencia”.²⁸

Adicional a lo anterior, por demás interesante resulta el contenido de la Ley General de Contabilidad Gubernamental que en su recién adicionado Título Quinto denominado “De la transparencia y difusión de la información financiera”,²⁹ contiene sendas disposiciones relativas a obligaciones de las autoridades del estado³⁰ de también publicar en la internet un cúmulo de información,³¹ que en al-

23 Sin necesidad de que medie petición al respecto. Es información que está a disposición del público.

24 Generalmente la más referencial que permite a la ciudadanía entender de manera completa la estructura de cada autoridad; o, en su defecto la que más inquiera a la sociedad sobre la actuación de aquella.

25 Lo cual propiamente constituye el ejercicio de un derecho fundamental, en donde estriba la diferencia con el cumplimiento de un deber sin que medie petición alguna, el cual incluso puede hasta entenderse como un mero mecanismo de control del ejercicio del poder.

26 En algunos caso de ayuntamientos.

27 Emitidos por el Consejo General del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información publicados en Gaceta Oficial del Estado número 384 de fecha 18 de diciembre de 2007; como adelante comentaremos.

28 Como arriba se esbozaba, en los textos supremos no existe la previsión expresa de tales “obligaciones de transparencia”, sino que están inmersas en la redacción genérica constitucional del derecho de acceso a la información pública, de lo que se desprende que éstas “... son producto de buenas prácticas de las legislaciones locales, ... que ..., han decidido la forma en cómo cumplirán el deber ... de permitir al público en general el acceso a la información en su posesión, ...”; siendo dichas obligaciones de transparencia sólo una de estas formas al igual que la formulación de una solicitud de información a la autoridad tomadas de la doctrina, las cuales puede concluirse de su diseño jurídico que son fácilmente suprimibles por el legislador ordinario local, lo que sin duda representaría un retroceso democrático ante su frágil concepción dada la ausencia de protección constitucional al respecto. Existe una vasta justificación a lo anterior en interesantes análisis al tenor emitidos por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información en fechas 7 y 23 de febrero de 2012, contenidos en memorándum números IVAI-MEMO/DAM/051/07/02/2012 e IVAI-MEMO/DAM/081/23/02/2012, los cuales pueden ser solicitados al propio Instituto a través de los mecanismos de acceso a la información contenidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y/o consultados sin restricción ahí mismo, por ser su contenido información de tipo público.

29 Véase Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de noviembre de 2012.

30 Ahí denominadas *entes públicos* por virtud de su Artículo 2 fracción XII.

31 No puede omitirse comentar al respecto que, tratándose de municipios con menos de 70,000 habitantes, los Artículos 9.3 y 9.3.1. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública están exentos de publicar sus *obligaciones de transparencia* a través de la internet –seguramente como resultado de una indebida interpretación del legislador local, respecto del contenido de los Artículos segundo y tercero transitorio del

gunos aspectos ya está previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en otros la abunda, sin definir de manera expresa, que ello deba ser a través de los referidos portales de transparencia que a la fecha ya realizan tal función, o en su caso separarlo de la misma manera. De forma específica hace alusión a temas como educación, salud, seguridad pública, etcétera, donde el gobierno federal hace aportaciones o transferencias de recursos públicos constantes al estado. Ejemplo de ello son los ordinales 56, 57, 58, 59 párrafos primero y segundo, 66 párrafo segundo, 67 último párrafo, 68 párrafo segundo, 73 fracción I, 74 fracción I, 76, 77, 78, 79 párrafos primero y segundo de tal norma.

Lo anterior, sin duda en alguna medida es una transparencia focalizada financiera ordenada ya por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en comento; por lo que, ante la convivencia de ambas normas, resulta por demás necesario definir si la información que aquella Ley General ordena transparentar a través de la internet es posible cumplirlo a través del contenido y mecanismos dispuestos para el caso por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública,³² en base al principio de especialidad.

Por su parte, los ordinales 6 párrafo cuarto apartado A fracción IV primera parte de la Carta Magna así como 6.1 fracción IX³³ y 56.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponen los mecanismos mediante los que el titular del derecho de acceso a la información pública puede ejercerlo ante los sujetos obligados, siendo estos presentación de escrito libre o bien de formato previamente autorizado por el Instituto y publicado en la Gaceta Oficial del Estado,³⁴ así como a través de la plataforma electrónica que determine el Instituto³⁵ que a la fecha se conoce como Sistema INFOMEX-Veracruz.³⁶

Por último, no podemos soslayar que, el derecho al acceso a la información en posesión de los estados también está tutelado por instrumentos internacionales

decreto por el que fue adicionado un segundo párrafo con 7 fracciones el Artículo 6 de la Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 20 de julio de 2007; como se desprende de documentación referida en nota de pie de página número 28–, a diferencia de lo arriba comentado por la Ley General de Contabilidad Gubernamental que no hace distinción alguna; por lo que, se observa discrepancia al tenor.

32 Como a través de los citados portales de transparencia de los sujetos obligados.

33 De muy reciente reforma. Consúltase Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 332 de fecha 26 de agosto de 2013.

34 Para los efectos del Artículo 12 párrafo tercero del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado tratándose de entes públicos integrantes de la administración pública estatal e incluso municipal en atención a los diversos numerales 1 párrafo primero y 2 fracción II de la misma norma.

35 No se omite el comentario atinente a que, el marco legal citado no reconoce expresamente la consulta física –directa–, telefónica por distancia o remota a través de mensaje de correo electrónico –aunque si lo hace a través del Sistema Infomex-Veracruz–, sin mayor trámite; sin embargo, en la práctica ello existe, inclusive se desprende implícitamente de los ordinales comentados dado que la información a transmitir por el sujeto obligado es de carácter pública. Esto a diferencia del caso del ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición al tratamiento de datos personales, como en posterior acápite se expondrá –véase nota de pie de página número 46–.

36 Sistema electrónico adquirido por el hoy denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, durante la década pasada, el cual fuera transmitido de manera gratuita a varios organismos de transparencia de las entidades federativas a efecto de adaptarlo como propio a su marco legal –parametrización–, para que a través del mismo fuera cumplida por los órganos locales la disposición constitucional federal de contar con mecanismos de acceso a la información remotos y expeditos, sin tener que erogar recursos financieros que dificultaran eso –humanos y/o financieros–. Véase tal plataforma en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

les,³⁷ mismos que, acorde al concepto de control de convencionalidad difuso así como al principio *pro persona* adoptados ambos en las reformas de junio de 2011 al Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es deber de los tribunales mexicanos federales o estatales, competentes en dicha materia, garantizar; y, acorde al contenido del diverso numeral 6 del mismo texto supremo³⁸, también hacer valer por los organismos autónomos dotados de jurisdicción material en tal asignatura, por tratarse ahora también esto de derecho interno, como veremos en acápite posterior.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica, ha dictado diversas jurisprudencias entre la que destaca como paradigma que detonó en la región tal derecho el caso Marcel Claude Reyes y otros *versus* Chile, sentenciado por tal tribunal internacional en 19 de septiembre de 2006.³⁹

Por fortuna, todo lo anterior estaba contemplado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su numeral 7.1 desde su expedición en 2007, incluso antes de la reforma constitucional federal de 2011.

Para concluir, vale destacar que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos con sede en Washington, D.C., en su 40ª sesión ordinaria de fecha 8 de junio de 2010 aprobó en la resolución AG/RES. 2607 (XL-0/10) la emisión de una Ley Modelo Interamericana Sobre Acceso a la Información Pública,

37 Para la región se localizan: la Declaración Universal de los Derechos Humanos –*Artículo 19*–, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos –*Artículo 19*–, Convención Americana sobre Derechos Humanos –*Artículo 13*–, Carta Democrática Interamericana; y, en Europa la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales –*Artículo 10*–; en los que, si bien no se contempla de manera textual, sí de manera formal en las interpretaciones que de su contenido han hecho los organismos internacionales competentes encargados de su tutela e interpretación, las cuales también son de observancia obligatoria en la medida que estén contemplados en a los mecanismos multilaterales. A título histórico, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 también sirve de antecedente –*Artículo 11*–.

38 En su párrafo cuarto apartado A fracciones IV parte *in fine* y VIII párrafos cuarto y quinto.

39 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos con sede en Washington, D.C., presentó demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del estado chileno, a efecto que “... la Corte declare que el Estado es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 13 (Libertad de Pensamiento y de Expresión) y 25 (Derecho a la Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derechos Interno) de la misma, en perjuicio de los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero. ... Los hechos expuestos por la Comisión en la demanda habrían ocurrido entre mayo y agosto de 1998 y se refieren a la supesta negativa del Estado de brindar a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero toda la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor, el cual era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la décimo segunda región de Chile y “podría ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile”. La Comisión indicó que tal negativa se dio sin que el Estado “argumentar[ra] una justificación válida de acuerdo con la legislación chilena”, así como a que supuestamente “no [les] otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar una violación del derecho al acceso a la información” y “no [les] aseguró los derechos al acceso a la información y a la protección judicial, ni contó con mecanismos establecidos para garantizar el derecho al acceso a la información pública”; habiéndose resuelto por unanimidad: “... 5. El Estado debe, a través de la entidad correspondiente y en el plazo de seis meses, entregar la información solicitada por las víctimas, en su caso, o adoptar una decisión fundamentada al respecto, ... 7. El Estado debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ... 8. El Estado debe realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información,”. Véase en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

cuyo efecto es ser un referente para las Américas respecto de las mejores prácticas de la región que inspiren nuevos modelos de leyes de la materia.⁴⁰

III. Marco jurídico integral de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales en posesión del estado veracruzano así como de particulares

Por su parte, los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales en posesión de las autoridades del estado,⁴¹ encuentran su fundamento en los numerales 6 párrafo cuarto apartado A fracciones II y III, 16 párrafo segundo y 20 apartado C fracción V del texto supremo federal, 6 párrafo tercero y 67 párrafo segundo fracción IV inciso e) de la máxima carta estatal, 1, 6 fracción IV, 7 fracciones V y VII, 39 fracciones VII y XI y 44 párrafo primero de la Ley para la Tutela de los Datos Personales para el Estado de muy reciente aplicación,⁴² así como 42 de los Lineamientos para la Tutela de Datos Personales.⁴³

De manera un tanto similar al caso del deber de transparencia y derecho de acceso a la información pública, los textos magnos federal y estatal no proporcionan definiciones relativas al concepto de “datos personales” como tampoco al de los derechos A.R.C.O. oponibles a las autoridades del estado por los particulares, sino que únicamente los enumeran.

Lo anterior es subsanado por la Ley para la Tutela de los Datos Personales, misma que define a las autoridades del estado obligadas al respeto de aquellos, como entes públicos.

Así, acorde a lo dispuesto por el numeral 6 fracciones IV y XIII de dicha norma, en una forma muy genérica por “datos personales” debe entenderse todo el cúmulo de información que un ente público posee respecto de una persona física a la que se denomina “titular”, con la que éste resulta identificable ante terceros ajenos a la relación entre tal titular y el ente público, derivándose de la transmisión de datos personales por parte del ente público al referido tercero un conjunto de potentes riesgos para el titular al revelarse su identificación; por lo que, el ente público tiene el deber de proteger los datos personales que obran en su posesión en la forma que la ley señala.⁴⁴

En ese entendido, por *derecho de acceso a datos personales* debe entenderse la facultad subjetiva que todo titular de los mismos tiene de conocer qué información respecto de él posee un ente público, el origen de su adquisición, así como las transmisiones o cesiones que de ello éste ha hecho identificando en su caso al des-

40 Dicho documento carece de eficacia vinculante; sin embargo, es de un valor incalculable su peso moral dado que refleja el compromiso de que, los países miembros adopten medidas al respecto como las ahí contenidas. Consulté todo lo referente en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp.

41 Conocidos como derechos A.R.C.O. por sus siglas. Así en lo sucesivo.

42 Véase Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 338 de fecha 2 de octubre de 2012, por virtud de la cual se derogó el Capítulo quinto del título primero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública denominado “de la protección de los datos personales”.

43 Emitidos por el Consejo General del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, publicados en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 128 de fecha 4 de abril de 2013; como en su oportunidad comentaremos.

44 No puede omitirse el comentario relativo a que, al expedirse recientemente la referida Ley para la Tutela de los Datos Personales en el año 2012, el concepto de “datos personales” resultó diverso al contemplado desde el año 2007 por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su ordinal 3.1 fracción III, el cual no fue derogado o equiparado en su contenido.

tinario de aquellos, acorde al contenido de los ordinales 6 párrafo cuarto apartado A fracción III parte *in fine* y 16 párrafo segundo de la Carta Magna federal, 67 segundo párrafo fracción IV inciso e) de la constitución estadual, 7 fracción V y 45 de la Ley para la Tutela de los Datos Personales, así como 44 y 45 de los Lineamientos para la Tutela de Datos Personales.

Acorde a lo dispuesto por los Artículos 16 párrafo segundo de la constitución federal; 67 segundo párrafo fracción IV inciso e) de la constitución estadual; 39 fracción VIII y; 46 de la ley de la materia así como 46, 47 y 50 de los lineamientos del proceder, por derecho de rectificación de datos personales debe entenderse la atribución del titular de estos de solicitar al ente público que los posee, a que realice en su favor modificaciones a las relativas bases de datos donde estos se encuentran respecto de determinados aspectos inherentes a su persona que resulten desproporcionados, incompletos o inexactos, a efecto que coincidan con el motivo de su recopilación o la realidad; para lo cual el titular deberá aportar los elementos que justifiquen la modificación solicitada cuando la información que posea el ente público resulte constar en fuentes ajenas a su autoridad, lo que procederá siempre que dicha alteración no esté prohibida, altere la verdad jurídica, exija esfuerzos desproporcionados o sea materialmente imposible realizarla.

Por su parte, del contenido de los ordinales 6 fracción II y 47 de la ley así como 48, 49 y 50 de los citados lineamientos, por *derecho de cancelación de datos personales* se debe entender la prerrogativa que tiene el titular de aquellos de solicitar al ente público que los elimine de sus bases de datos en razón de resultar innecesaria su conservación o ser excesivos, o bien que su recopilación no se haya ajustado a la ley de la materia, lo que procederá en las formas y tiempos que marca la ley siempre que la supresión no cause perjuicios a derechos de terceros y tampoco exista el deber de conservar aquellos.

Por último, *derecho de oposición al tratamiento de datos personales* ampara la facultad del titular de estos de solicitar al ente público que cese el uso indebido de los datos personales que éste posee de él, por haberlos recabado de una forma no permitida por la ley o estarlos destinando a fines diversos a los lícitos para los que le fueron entregados; debiendo en consecuencia el ente público conservarlos en sus bases de datos únicamente para efectos de hacer uso de los mismos acorde a la finalidad para que fueron proporcionados. Esto conforme a lo preceptuado por los ordinales 7 fracción VII y 48 de la ley, así como 51 y 52 de los lineamientos del caso.

Por su parte, los numerales 39 fracción VII, 41 fracciones II y III, 44 párrafo segundo parte *in fine* y 54 de la Ley para la Tutela de los Datos Personales así como 3 fracción XV de los Lineamientos para la Tutela de Datos Personales, disponen los mecanismos mediante los que el titular de los datos personales puede proteger estos frente a los entes públicos en sus cuatro modalidades,⁴⁵ siendo estos consulta directa ante el ente público o a través de correo electrónico,⁴⁶ presentación de es-

45 Acceso, rectificación, cancelación u oposición a su tratamiento.

46 A diferencia del caso del derecho de acceso a la información pública, que no reconoce expresamente tales mecanismos –véase nota de pie de página número 35–.

crita libre o bien de formato previamente autorizado por el Instituto⁴⁷ y publicado en la Gaceta Oficial del Estado,⁴⁸ así como a través de la plataforma electrónica que determine el Instituto, que a la fecha se conoce como Sistema de Datos Personales-Veracruz comúnmente denominado DATAVER.⁴⁹

Por supuesto que debe destacarse el hecho que, tratándose de derechos A.R.C.O. resulta indispensable acreditar interés jurídico;⁵⁰ esto es, su ejercicio está reservado únicamente a los titulares de los datos personales a proteger; por lo que, el solicitante debe acreditar ser dicha persona, o en su caso, apoderado legal del mismo. Esto acorde al contenido de los ordinales 6 fracción XIII, 44 párrafo primero, 51 y 55 segundo y último párrafo de la ley de la materia.

Para concluir al respecto, debe resaltarse el hecho que, al igual que en el caso del derecho de acceso a la información, la protección de datos personales está amparada por diversos instrumentos internacionales que, acorde al texto del numeral 1 de la Carta Magna son normas de derecho interno como hemos dicho, los cuales también están reconocidos por el texto de la ley de la materia en su Artículo 2.

Ahora bien, la protección de datos personales en posesión de particulares tiene un tratamiento jurídico distinto al hasta aquí observado, dado que mientras en el caso de los entes públicos puede entenderse como un mecanismo de control del ejercicio del poder por parte de las autoridades del estado;⁵¹ en la hipótesis a esbozar se trata de la imposición a particulares de obligaciones de *no hacer* que afectan su esfera de derechos al restringir sus actividades como la de explotación de información compendiada o adquirida por estos, lo que guarda relación con el derecho civil y en su caso mercantil;⁵² ante lo que, la reglamentación requiere de un matiz diverso.

Así, vale decir que tal materia fue creada y regulada de manera posterior al desarrollo de la protección de datos personales en posesión del estado, dadas las

47 A la fecha el Instituto no ha definido si el ejercicio de los derechos A.R.C.O. por parte del titular de los datos personales a través de formato, debe o puede ser en uno sólo o habrán de ser 4 distintos formatos *–uno para cada derecho a ejercer–*. Es decir, no ha(n) sido emitidos tal(es) formato(s).

48 Para los efectos del Artículo 12 párrafo tercero del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, tratándose de entes públicos integrantes de la administración pública estatal, e incluso municipal en atención a los diversos numerales 1 párrafo primero y 2 fracción II de la misma norma *–nota de pie de página similar se colocó en número 34–*.

49 Sistema electrónico recientemente diseñado por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información para el ejercicio y/o de los derechos A.R.C.O. por parte de los titulares de datos personales ante los entes públicos. Véase tal plataforma en: <https://www.dataver.org.mx>.

50 Ello dada la trascendencia del tema y del bien jurídico protegido; por lo que, el *interés legítimo* que las reformas constitucionales en materia de juicio de amparo publicadas en fecha 6 de junio de 2011 concedieron para la judicialización de su tutela, no resultan aplicables al caso dado que se trata de derechos personales; a diferencia del tratamiento del derecho de acceso a la información pública, donde incluso el interés simple es suficiente dado el carácter de pública de la información a ser transmitida. Actualmente la doctrina discute sobre posible necesidad de la tutela de datos personales en personas fallecidas *–actualmente no comprendida por la ley–*, para lo cual demostrar *interés jurídico* en su tramitación resultaría un grave obstáculo; por lo que, al caso en comento quizá habría de adoptarse el diverso de *interés legítimo*.

51 Aunque no debe olvidarse que su naturaleza es de derechos fundamentales oponibles al estado por los particulares, toda vez que están consignados en la Carta Magna federal.

52 Y que aun cuando ello se deriva de la concesión de tales atribuciones a favor de los particulares como derechos fundamentales *–oponibles al propio estado–*, no por tal circunstancia puede afirmarse de forma pacífica o uniforme que eso ampara un derecho extendible u oponible también en contra de particulares, dado que la característica de los citados derechos fundamentales es justamente enunciar en el código político supremo de un país un catálogo de prerrogativas que el estado se compromete a respetar y hacer valer a sus súbditos en sus relaciones de supra a subordinación; por lo que, el respeto de tales temas entre particulares tradicionalmente ha sido abordado en la legislación civil y/o penal que es de tipo estadual, o en su caso mercantil de corte federal ordinario.

aristas y complicaciones que su tratamiento jurídico presentaba; ante lo que, se estimó necesario esperar conocer los resultados de la experiencia que el campo público aportará para comenzar a normar el caso de los particulares.

En ese tenor, el actual fundamento constitucional de lo anterior se localiza en el diverso numeral 73 fracción XXXIX-O del texto supremo federal, que faculta al H. Congreso de la Unión a legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.⁵³ Con base en lo anterior, vencido el tiempo de 12 meses concedido por el constituyente permanente para emitir la reglamentación ordenada, el legislador federal ordinario emitió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 5 de julio de 2010.

Dicha norma guarda semejanzas con la Ley para la Tutela de los Datos Personales para el Estado en sus objetivos;⁵⁴ sin embargo, aquella tiene aplicación única en todo el territorio nacional, y de igual forma en lugar de autoridades del estado establece como sujetos pasivos a personas físicas o morales de carácter privado a las que denomina “sujetos regulados”.⁵⁵ La autoridad garante y/o reguladora de tales derechos resulta ser el ahora denominado con tal motivo Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, creado en 2002⁵⁶ por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Esto es, la protección de datos personales de personas físicas del estado de Veracruz en posesión de particulares, es un asunto regulado y protegido por el ámbito federal en donde, hasta la fecha, la Ley para la Tutela de los Datos Personales así como el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información carecen de competencia e imperio al tenor.

IV. Los sujetos obligados y entes públicos en el régimen jurídico local. Sus deberes

De forma genérica, por tales conceptos, se debe entender el catálogo de estructuras jurídico administrativas, bien públicas y/o privadas, que en el régimen local ostentan el carácter de sujetos pasivos de las normas que regulan el conjunto de los derechos fundamentales en estudio.

Así, en la recientemente reforma al Artículo 6 de la Constitución federal, en la fracción I del apartado A del párrafo cuarto se introdujo por primera vez una muy breve descripción de sujetos obligados *–no utiliza la voz de entes públicos–*, al citar con tal carácter a “... cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como ... cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y

53 Atribución adicionada mediante decreto publicado en Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de abril de 2009, con la que se requisó a las entidades federativas el incipiente desarrollo que de esto se estaba ya dando al interior del país, volviendo ello una materia y/o atribución completamente federal. Véase Artículo transitorio tercero del citado decreto.

54 Incluso cuando los procedimientos, conceptos, términos y obligaciones no suelen ser iguales.

55 Con excepción de las Sociedades de Información Crediticia así como la recolección de datos personales para fines individuales no comerciales.

56 Publicada en Diario Oficial de la Federación en fecha 5 de julio de 2010, en el mismo decreto por el cual fue expedida la arriba comentada Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares que concedió al Instituto Federal tales atribuciones.

ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal ...”, repitiendo tal concepto en las diversas fracciones V y VI.

Por su parte, la carta estadual en su Artículo 67 segundo párrafo fracción IV, adolece por completo de una definición de ambos conceptos así como de catálogos para el caso, únicamente utilizando el inciso e) aquella voz de “sujetos obligados”; por lo que el concepto y contenido de “entes públicos” es introducido por la Ley para la Tutela de los Datos Personales.⁵⁷

Así, acorde al contenido de los Artículos 3.1 fracción XVII, 5.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como 6 fracción VI de la Ley para la Tutela de los Datos Personales, disponen el conjunto de estructuras jurídicas públicas o privadas que deben dar cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como la diversa Ley para la Tutela de los Datos Personales, respectivamente.

En ese tenor, ambos casos reconocen a los tres poderes públicos⁵⁸ así como a los 212 ayuntamientos⁵⁹ con sus administraciones públicas centralizadas⁶⁰ y paraestatales⁶¹ o paramunicipales;⁶² de igual forma se concede tal carácter a los 6 organismos autónomos del estado,⁶³ adicionándose las organizaciones políticas locales a las que el Código Electoral les reconoce tal carácter en razón de registro a ellas otorgado por el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano,⁶⁴ así como a las diversas solamente acreditadas en el estado por provenir su registro del Instituto Federal Electoral,⁶⁵ y que reciban prerrogativas en la entidad, en términos

57 Así, el último precepto citado al referirse a la protección de datos personales a cargo de las autoridades del estado, lo hace denominando a estas como “sujetos obligados” y no “entes públicos”; de lo que se desprende una contradicción del texto legal con el texto supremo local.

58 Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el caso de estos 2 últimos, debe tenerse también presente los cuerpos colegiados y administrativos que componen ambos acorde a sus leyes orgánicas y/o reglamentos interiores respectivos. Para el caso del primero, véase notas de pie de página números 60 y 61.

59 Descritos en el Artículo 9 la Ley Orgánica del Municipio Libre. En su ausencia los Consejos Municipales referidos en los Artículos 68 párrafo segundo de la carta estatal así como 146, 147 y 169 de aquella norma.

60 En el caso del Poder Ejecutivo compuesta de las dependencias descritas en el Artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y, en el de yuntamientos o consejos municipales, de las dependencias descritas en los numerales 35 fracción XI, 69, 72 y 73 Bis de la ley Orgánica del Municipio Libre, entre otras áreas insertas en leyes especiales así como su reglamentación interior.

61 Compuesta de entidades paraestatales consistentes en: organismos descentralizados, empresas de participación estatal así como fideicomisos públicos; acorde a los Artículos 3, 38, 44, 48 y 54 párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

62 Compuesta de entidades paramunicipales consistentes en: organismos descentralizados, empresas de participación municipal así como fideicomisos públicos; acorde a los Artículos 35 fracción XV, 74, 78, 82 y 88 párrafo primero de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

63 Contemplados en el Artículo 67 de la carta estatal, más la Universidad Veracruzana que, aun cuando está diseñada en el diverso ordinal 10 párrafos segundo, cuarto y quinto, sin lugar a duda ostenta el mismo rango que aquellos, dado que posee similar conjunto de atributos orgánicos, o inclusive mayores dada la completa autarquía con que la máxima casa de estudios está dotada —*dichos organismo autónomos van junto con sus estructuras administrativas contempladas en sus leyes orgánicas y/o reglamentos interiores*—. Por último, vale el comentario relativo a que el propio Instituto Veracruzano de Acceso a la Información también resulta ser sujeto obligado y/o ente público al mismo tiempo que órgano garante y regulador en el estado de ambas materias; por lo que, ocasionalmente juega un rol de juez y parte en virtud del voto de confianza que el Congreso del Estado le otorgó en atención el principio de alta especialidad de que goza sobre dichas actividades.

64 A saber: partidos políticos y asociaciones políticas estatales. Nótese que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aún incluye en tal concepto a las agrupaciones políticas desaparecidas en el código de la materia en vigor publicado en la Gaceta Oficial del Estado en fecha 1 de agosto de 2012; esto en razón que la referida ley de publicidad fue emitida en 2007 cuando en anterior código electoral se encontraba en vigencia, sin que dicho anacronismo haya sido subsanado por el Poder Legislativo.

65 Partidos políticos nacionales.

de lo dispuesto por los ordinales 20 párrafo primero, 21 párrafo primero y 22 de tal norma.⁶⁶ Por último, las organizaciones de la sociedad constituidas conforme a las leyes mexicanas y que reciban recursos públicos.

De manera adicional, la Ley para la Tutela de los Datos Personales consigna con el carácter de entes públicos a todos los particulares que realicen funciones públicas por encargo, comisión, patente y/o concesión, lo que da como resultado un catálogo interminable de estructuras jurídicas que encuadran en dicha citación, como podrían ser los concesionarios estatales de transporte público de carga, turismo, pasaje urbano, suburbano, foráneo, escolar, de grúas de arrastre de vehículos, por otra parte los notarios, etcétera, por citar sólo algunos.⁶⁷

Dentro de los deberes comunes de los sujetos obligados y los entes públicos, está el contar con una Unidad de Acceso a la Información Pública⁶⁸ a través de la cual estos cumplen sus deberes de transparencia y hacen efectivos al público los derechos de acceso a la información pública y de datos personales que obran en su posesión, así como los de rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de estos;⁶⁹ resultando ser tal Unidad el enlace entre la sociedad y aquellos. De igual manera y de forma común todos, sin excepción, tienen el deber de utilizar las plataformas denominadas *Sistema INFOMEX-Veracruz*⁷⁰ así como *Sistema de Datos Personales-Veracruz* puestas a disposición del público por el Instituto,⁷¹ como métodos de gestión remotos de los derechos que aquí abordamos.

De manera específica, los entes públicos tienen el deber de emitir acuerdos por los que creen, modifiquen y/o supriman sistemas de datos personales, lo cual debe ser inscrito en el Registro Electrónico de Sistemas de Datos Personales-Veracruz implementado por el Instituto, así como publicado en la Gaceta Oficial del Estado, a partir de lo que debe ponerse a disposición del público la correspondiente declarativa de privacidad por cada sistema; entre otros deberes.

Todo lo anterior conforme a los ordinales 6.1, 26.1, 27, 28 y 29.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 6 fracciones XII y XV, 10, 11, 13, 14, 39 y 41 fracción IV de la Ley para la Tutela de los Datos Personales; 1, 3 fracciones XIII y XV, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 35 y 38 de los Lineamientos para la Tute-

66 Debe destacarse de la reforma constitucional federal publicada en fecha 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, que recién incorpora a tales estructuras políticas con el carácter de sujetos obligados, lo que sin duda en Veracruz fue un avance desde el año 2007; sin embargo es notoria la ausencia en el régimen jurídico local de los sindicatos así como fondos públicos a los que la Carta Magna ahora incluye, ante lo que sin duda habrá necesidad de adaptar la normatividad estadual para estar en sintonía.

67 Al respecto, vale la pena mencionar que, resulta reprochable que la ley de la materia adolezca de un tratamiento especial a dichas estructuras, el cual resulta necesario dado que si bien, acorde a la teoría del derecho administrativo tales particulares son también integrantes de la administración pública local, lo son a título de *descentralizados por colaboración*; es decir, son estructuras jurídicas que en sus actuaciones aplican disposiciones de derecho público y privado de manera simultánea en razón de ser únicamente auxiliares de la referida administración pública, cuya actividad la desarrollan con su patrimonio propio y persona que destinan a los fines del estado, a diferencia de la tradicional administración centralizada *—que subroga y/o financia sus deberes—*; por lo que sin duda tal diferencia requiere un conjunto de disposiciones jurídicas en la ley de la materia que, reconociendo lo anterior, regule sus deberes al caso de manera más *ad hoc* y/o amable, y no equiparándolas en todo al concepto de autoridad del estado, toda vez que como sabemos, no comulgan de tal contenido jurídico.

68 Como unidad administrativa subordinada jerárquicamente al titular del sujeto obligado y/o ente público, misma que debe contar con un reglamento de operación así como un responsable de la misma.

69 En el procedimiento de los derechos A.R.C.O., dicha estructura es equiparable a la figura de responsable de los sistemas de datos personales.

70 Véase comentario en parte *in fine* de nota de pie de página 28, así como diversa número 36.

71 O aquellos que el Instituto diseña y/o autorice en su lugar.

la de Datos Personales; así como el contenido de los Lineamientos Generales para Reglamentar la Operación de las Unidades de Acceso a la Información.⁷²

V. El Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública. Composición y atribuciones

El Instituto Veracruzano de Acceso a la Información acorde a lo dispuesto por los Artículos 6 párrafo cuarto apartado A fracción IV parte *in fine* y 116 párrafo segundo fracción VIII de la constitución federal *–recién reformados–*, 67 párrafo segundo fracción IV de la constitución estatal, 2.1 fracción III, 3.1 fracción XI y 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como 6 fracción IX y 41 parte inicial de la Ley para la Tutela de los Datos Personales, es el único organismo altamente especializado del estado de Veracruz garante⁷³ y regulador⁷⁴ de los derechos de acceso a la información pública y datos personales así como de rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de los mismos en posesión de los sujetos obligados y entes públicos del estado.⁷⁵

Para el cumplimiento de su misión, le fue otorgada personalidad jurídica y patrimonio propio así como autonomía técnica, presupuesta y de gestión, estando el mismo dotado de imperio y/o jurisdicción en el territorio del estado y sobre todos los sujetos obligados y/o entes públicos, siendo vinculantes sus determinaciones al respecto.

Dicho ente está formado por un Consejo General que, en nuestro criterio resulta ser el depositario e intérprete en el estado de Veracruz de los derechos fundamentales en estudio con exclusión de cualquier otra autoridad,⁷⁶ el cual está integrado por 3 Consejeros designados para periodos de 6 años improrrogables por el H. Congreso del Estado seleccionados de ternas presentadas cada 2 años para el caso por el C. Gobernador del Estado, así como de un secretario de acuerdos⁷⁷ y un diverso denominado ejecutivo,⁷⁸ nombrados ambos por mayoría de votos de los consejeros por el término de 3 años prorrogables por una ocasión los cuales tienen derecho a voz pero no a voto. El presidente del órgano⁷⁹ resulta de la elección de consejeros a favor de uno de sus pares para periodos no renovables de 2 años. Todo lo anterior acorde al texto de los numerales 67 párrafo segundo fracción IV incisos a) y b) de la carta estadual, así como 3.1 fracción II, 35.1, 35.2, 40, 42.1, 43.1, 43.4 y 46.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Las atribuciones específicas de este cuerpo colegiado se encuentran reguladas en los Artículos 34.1, 67.1, 67.2, 67.3, 67.4, 68, 69, 77 y 78 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 41, 60 penúltimo párrafo, 61 y 63 último párrafo de la Ley para la Tutela de los Datos Personales, siendo las más rele-

72 Emitidos por el Consejo General del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información publicados en Gaceta Oficial del Estado número 384 de fecha 18 de diciembre de 2007; como adelante comentaremos.

73 Posee jurisdicción para dirimir conflictos entre partes sometidos a su conocimiento.

74 Vigila y supervisa el cumplimiento de deberes y emite normas infra legales.

75 A diferencia de estos, cuya misión es la de hacer efectivos tales derechos.

76 Aun cuando resulte una autoridad administrativa; como en posterior acápite estableceremos.

77 Responsable de la integración de la mayoría de las actuaciones de los expedientes jurisdiccionales a cargo del Instituto.

78 Responsable de la función administrativa del Instituto, con apego a las instrucciones del Consejo General.

79 Convoca a sesiones, conduce debates del cuerpo colegiado y verifica el cumplimiento de las resoluciones del mismo, entre otras atribuciones de similar naturaleza.

vantes para el cumplimiento de su función el conocer, instruir y resolver los recursos de revisión y reconsideración en la forma a comentar más adelante; fomentar la cultura de la transparencia así como de la protección de datos personales; emitir normatividad que regule su funcionamiento así como las materias sobre las que tiene competencia; dictar recomendaciones a sujetos obligados para el mejor cumplimiento de la ley; autorizar formatos a los sujetos obligados y/o entes públicos para el ejercicio de los derechos de los particulares; determinar los sistemas electrónicos para la gestión remota de los derechos fundamentales de su competencia; dictar medidas de apremio⁸⁰ y sanciones⁸¹ a servidores públicos que desatenden sus resoluciones; presentar denuncias y querrelas antes autoridades competentes por la actualización de responsabilidades administrativas, civiles y/o penales que resulten del desacato de sus determinaciones.⁸² Sus determinaciones las toma por mayoría simple de votos acorde al texto del numeral 42.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A la fecha, en cumplimiento de sus deberes, el Consejo General ha emitido normas de tipo heterónomo, denominadas *Lineamientos Generales*, las cuales complementan y regulan en el estado de Veracruz el ejercicio de los derechos fundamentales de su competencia, misma que es obligatoria para los particulares, sujetos obligados y/o entes públicos.⁸³

VI. El recurso de revisión como instrumento de tutela en materia de acceso a la información pública y datos personales en posesión del estado veracruzano, así como de rectificación, cancelación y oposición a su tratamiento

Es deber inexcusable de los sujetos obligados y/o entes públicos, el dar trámite y respuesta al ejercicio del derecho de acceso a la información pública así como los diversos A.R.C.O., que los particulares presenten a los sujetos obligados y/o entes públicos, respectivamente, en la forma y plazos señalados por las leyes y normas de la materia.⁸⁴

Sin embargo, tratándose del caso del primero de los derechos citados, cuando las Unidades de Acceso a la Información Pública de los sujetos obligados materialmente no den respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública, lo hagan de manera indebida o la respuesta proporcionada por estos no sea satisfactoria para el

80 En materia de transparencia y acceso a la información pública, que consisten en apercibimientos y multas.

81 En materia de derechos A.R.C.O., consistentes en multas.

82 Adicionalmente, este cuerpo cuenta con una estructura administrativa que le auxilia en la integración de sus funciones, consensadas en el Reglamento Interior del Instituto, acorde a lo dispuesto por los numerales 32, 34.1 fracción XVI y 42.2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

83 Consultables en http://www.ivai.org.mx/?page_id=141. Al tenor, a la fecha resulta imprescindible la adecuación así como actualización de sus respectivos contenidos, no sólo en virtud de diversas reformas estatales y federales –entre ellas la constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 7 de febrero de 2014, que más adelante comentaremos– en las materias de competencia del Instituto; sino en razón de la expedición de la Ley de Tutela de los Datos Personales durante 2012, que obliga a valorar la pertinencia de la vigencia de varios de estos contenidos. El detalle de lo anterior no corresponde propiamente al presente documento; por lo que, se omite disertación específica al respecto.

84 Para el caso de los primeros citados, consúltese el Capítulo tercero del título primero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información denominado “del procedimiento de acceso a la información pública”; y, en el de los segundo, el diverso Capítulo segundo del título cuarto de la Ley para la Tutela de los Datos Personales denominado “procedimiento para el ejercicio”.

solicitante, este último,⁸⁵ acorde a lo dispuesto por el Artículo 64.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, puede promover un recurso de revisión por escrito libre⁸⁶ o a través del formato autorizado para ello,⁸⁷ o bien por conducto del Sistema INFOMEX-Veracruz,⁸⁸ ante el Consejo General del Instituto.⁸⁹

Los plazos de interposición, requisitos, términos y procedimientos, a la fecha aún están descritos en ordinales 64.2, 65.1, 66, 67.1, 67.2 y 67.3 de la ley del caso, así como los Lineamientos Generales para Regular el Procedimiento de Substanciación del Recurso de Revisión,⁹⁰ teniendo el Instituto el deber de subsanar en ello "... las deficiencias de los recursos ..." a favor de los recurrentes toda vez que se trata de garantizar un derecho fundamental.⁹¹

Así, dicho recurso de carácter administrativo es el mecanismo por el cual el Instituto ejerce su jurisdicción material sobre los sujetos obligados,⁹² la cual le fue concedida por la Carta Magna en sus numerales 6 párrafo cuarto apartado A fracción IV parte *in fine* y 116 párrafo segundo fracción VIII, así como el diverso 67 párrafo segundo fracción IV último párrafo, los que refieren que en los estados habrá "... procedimientos de revisión expeditos ..." a desahogarse ante "... organismos

85 Por sí o a través de su representante legal; ya que, a pesar de tratarse de información pública, en esta instancia opera el principio de acreditación de *interés jurídico*; es decir, sólo el "solicitante" puede acudir ante el Instituto a recurrir la determinación o silencio del sujeto obligado al caso; a diferencia de la solicitud en sí mismo, en donde como hemos acotado lo que rige es el de *interés simple*. Sin embargo, a título personal estimamos que resulta indebido no admitir *interés simple* en la instancia recursal en cita, toda vez que, al tratarse de la entrega de información pública la prestación ahí a reclamar, resulta intrascendente qué integrante de la sociedad pueda resultar beneficiado con el resultado del combate jurídico a presentarse —*sea el solicitante o una diversa persona*—; esto sin perjuicio de la actualización al evento de los diversos principios de *máxima publicidad* así como de ausencia de demostración interés alguno en la información solicitada.

86 Según Artículo 65.1 de la ley de la materia. En esta instancia no está admitida comparecencia personal a diferencia de lo que podría ser el caso de la solicitud de acceso ante el sujeto obligado. En un criterio personal se considera que ello debería ser admitido básicamente ante los argumentos esgrimidos en la parte *in fine* de la nota de pie de página anterior.

87 En términos del contenido de los Artículos 64.1 de la ley de la materia, así como 2 fracción I y 3 de los Lineamientos Generales para Regular el Procedimiento de Substanciación del Recurso de Revisión a citarse a continuación.

88 Acorde a lo citado en numeral 65.2 de la ley de la materia, siempre y cuando la solicitud de acceso hubiere sido gestionada por este mismo medio electrónico. No puede omitirse comentar al respecto que, tal precepto está en riesgo de ser anacrónico toda vez que en virtud de la última reforma a la ley de la materia publicada en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 332 de fecha 26 de agosto de 2013, uno de los cambios ahí insertos fue el dotar al Instituto de la posibilidad de sustituir al Sistema INFOMEX-Veracruz desarrollado por el Instituto Federal —*véase nota de pie de página número 36*— como mecanismo remoto obligatorio de gestión por uno propio —*Artículo 6.1 fracción IX*—, habiendo omitido el legislador ajustar aquel ordinal; ante lo que, de mudar de sistema electrónico el Instituto, se actualizaría el referido anacronismo generando con ello un vacío legal en términos de informática jurídica para efectos del Recurso de Revisión —*véase Artículo segundo transitorio de la reforma in cita*—.

89 Quien por disposición constitucional expresa debe resolver en muy breve tiempo, como se comentará.

90 Emitidos por el Consejo General del Instituto y publicados en Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 344 de fecha 7 de octubre de 2008.

91 Siendo tal disposición de avanzada para el año 2007 en que se expidió la ley de la materia; ya que desde entonces refiere que dicho mecanismo ordinario de defensa opera bajo el principio de *suplencia de la deficiencia de la queja*, a diferencia del juicio de amparo en donde lo anterior no es un principio sino una excepción del diverso conocido como de *estricto derecho* —*lo que formalmente continúa siendo así, aun a pesar de las diversas hipótesis que permiten excepción al mismo*—.

92 Sus resoluciones son legítimas y vinculantes para las partes, incluso definitivas para los sujetos obligados; las que pueden revocar o confirmar las determinaciones de los sujetos obligados, así como desechar por improcedente o sobreseer el recurso —*Artículos 69.1, 70.1, 71.1 y 72 de la ley*—; como se verá en posterior acápite.

93 Lo que significa que han de ser desahogados sin formalismos innecesarios y en término breve; es decir, mediante un procedimiento sumario, el cual se materializa en numeral 67.1 fracciones I y IV de la ley. Para el caso véase comentario parte *in fine* nota de pie de página número 28.

autónomos, especializados, imparciales y colegiados ...”, así como que el “... Instituto será competente para conocer y resolver en única instancia, las impugnaciones y acciones que se incoen contra las autoridades”.

Ahora bien, tratándose de la materia de derechos A.R.C.O., la Ley para la Tutela de los Datos Personales remite a la de Transparencia y Acceso a la Información el mecanismo de impugnación de las determinaciones de los entes públicos;⁹⁴ por lo que, la denominación de la vía, términos de interposición, procedimiento, así como efectos de las resoluciones al caso del Instituto son aplicables aquí, con excepción de las causales de procedencia.⁹⁵

VII. Control de convencionalidad y de constitucionalidad de las resoluciones del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información

De la recta lectura del contenido de los Artículos 6 párrafo cuarto apartado A fracción IV parte *in fine* y 116 párrafo segundo fracción VIII de la Carta Magna así como 67 párrafo segundo fracción IV último párrafo del texto supremo estadual, se desprende de forma implícita y expresa, respectivamente, que las resoluciones de Recurso de Revisión del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información son definitivas e inatacables en el orden jurídico local para los sujetos obligados y/o entes públicos así como particulares,⁹⁶ toda vez que tal ente es el organismo autónomo,⁹⁷ especializado en tales materias⁹⁸ e imparcial,⁹⁹ que resuelve con efectos vinculantes las controversias que se suscitan entre particulares y sujetos obligados y/o entes públicos en tales asignaturas; ante lo que, ningún otro cuerpo público estadual ha de poseer atribuciones en el estado de Veracruz para pronunciarse con efectos vinculantes en materia de deber de transparencia de las autoridades locales así como de los derechos fundamentales que nos ocupan.

Lo anterior también encuentra refuerzo en el hecho que, materialmente ninguna otra corporación pública del estado de Veracruz¹⁰⁰ tramita al tenor “... proce-

94 Véase Artículo 58 párrafo primero de la ley.

95 Dado que el párrafo segundo del anterior citado precepto tiene lo propio, que no consiste en listado alguno como tratándose de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sino que solamente de manera genérica se refiere aquí que cualquier determinación de los entes públicos al respecto es recurrible ante el Instituto, lo que permite estimar que se carece de cualquier necesidad de existencia de agravio con la determinación del ente público para promover tal impugnación, toda vez que acorde a tan vaga expresión es posible pensar que el titular de los datos personales interponga un recurso de revisión ante el Instituto aun en el caso de habersele concedido de manera total el derecho A.R.C.O. por él solicitado –*siendo esto excesivo*–; siendo el único caso no previsto la falta de respuesta a su promoción acorde al primero de los ordinales citado al principio, a diferencia de lo preceptado por el Artículo 64.1 fracción XI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que sí contempla dicha causal de procedencia del recurso de revisión.

96 Lo que no significa que de ningún modo sean impugnables para los últimos, sino únicamente en la jurisdicción del estado de Veracruz; como enseguida concluiremos.

97 No dependiente de ninguno de los 3 poderes públicos, aun cuando rinde cuentas anuales al H. Congreso del Estado respecto de su actividad fundamental así como sobre su gestión financiera, como depositario de la soberanía popular veracruzana –*acorde a los Artículos 67 párrafo primero parte in fine del máximo texto estadual así como 47 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*–.

98 Lo que no sólo significa que tenga competencia para conocerlas de forma genérica –*como derechos humanos, por ejemplo*–; sino que sean las únicas sobre las que ejerza su jurisdicción –*formal o material*–; como en la realidad resulta el caso de tal Instituto.

99 Ajenos o distintos a los sujetos obligados o entes públicos. Siendo a la fecha considerados por la ley de la materia como sujetos obligados y/o entes públicos todos los poderes públicos y/o autoridades del estado –*sin excepción*–; por lo que se necesitaba un ente distinto para el caso.

100 Incluidas las instancias judiciales, como adelante expondremos.

dimientos de revisión expeditos ...”¹⁰¹ como el recurso de revisión antes visto, debiéndose entender por ello no sólo la prontitud en la emisión de resoluciones¹⁰² sino también la implantación para el evento de un procedimiento ágil y/o sumario,¹⁰³ así como la utilización en éste de mecanismos de tramitación igualmente rápidos y eficaces.¹⁰⁴

Sin embargo, el Artículo 73 de la ley de la materia, otorgó desde su expedición¹⁰⁵ atribución a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado, a efecto que a través del Juicio de Protección de Derechos Humanos¹⁰⁶ pudiera conocer en el ámbito local de las impugnaciones en contra de las resoluciones de revisión del Instituto en caso que estos desearan controvertirlas,¹⁰⁷ lo que resulta contrario al texto constitucional estadual¹⁰⁸ así como federal.¹⁰⁹

101 Expresamente exigidos por la constitución federal para el caso.

102 Como ya se ha visto del diseño legal aún en vigor, comentado en acápite anterior, una vez recibido el recurso de revisión y turnado al consejero ponente, éste tiene 20 días hábiles para substanciarlo y presentar proyecto al Consejo General, quien sólo posee otros 10 hábiles para resolverlo en definitiva y/o hacer los ajustes que estime necesarios al caso en concreto, lo cual sólo excepcionalmente puede ser ampliado en una ocasión por el mismo plazo. Ningún juicio en Veracruz posee este diseño expedito.

103 El recurso de revisión en cita está únicamente constreñido a la recepción del recurso con sus pruebas; la solicitud y entrega de un informe de la autoridad al Instituto *–también con sus pruebas en su caso–*; así como la posible celebración de una audiencia.

104 Como la recepción de promociones y realización de notificaciones exitosas a través de medios como el Sistema INFOMEX-Veracruz así como mensajes de correo electrónico, reconocidos expresamente para el caso por la misma Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. A la fecha, ningún proceso judicial en Veracruz posee tal característica.

105 En 2007; pero de forma posterior a las adiciones a la constitución local que crearon al Instituto y le concedieron en su numeral 67 párrafo segundo fracción IV último párrafo, competencia para “... conocer, instruir y resolver en única instancia, las impugnaciones y acciones que se incoen contra las autoridades”; de lo que se desprenderá la inconstitucionalidad estadual a comentar en nota de pie de página número 108.

106 Mecanismo de control constitucional estadual creado en la reforma integral a la constitución del año 2000.

107 El cual es de curso obligatorio según su diseño.

108 Ello es así en razón que, como se dijo, Veracruz fue de los pioneros a nivel nacional en el reconocimiento expreso en su normatividad local de los derechos que ahora nos ocupan; es decir, Veracruz los contempló en su Constitución aun antes que la carta federal *–por unos meses–*; por lo que, mientras tales derechos eran únicamente estaduais, resultaba *aparentemente* lógico que la tutela judicial de estos estuviere a cargo del Poder Judicial del propio estado de Veracruz al ser uno de los derechos que la constitución estadual “reservaba únicamente al pueblo veracruzano” *–no eran de las garantías individuales–*, en el entendido que a aquél le correspondían las funciones de control constitucional local. Sin embargo, al ser expedida la Ley de Transparencia por el legislador ordinario local, éste que apenas hacia un mes antes a tal acontecimiento, la constitución estatal había concedido en el numeral 67 párrafo segundo fracción IV último párrafo, jurisdicción exclusiva para el caso al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información con exclusión de cualquier otro ente, incluso judicial, para resolver las controversias en tales materias que se suscitaren entre particulares y sujetos obligados *–véase transcripción contenida en nota de pie de página número 105–*.

109 Ello es así toda vez que, desde que el Artículo 6 federal reconoció en el año 2007 tales derechos fundamentales *–entonces como garantías individuales–* y sentó las bases para su ejercicio a nivel nacional *–aproximadamente 5 meses después que Veracruz–*, el cuerpo colegiado judicial de control constitucional local arriba en cita *–Sala Constitucional–* nunca reunió las características exigidas desde ese entonces por el orden constitucional federal para poder resolver las contiendas que 5 meses atrás le atribuyeron por una reforma estadual; en la inteligencia que la Sala Constitucional no resulta ser un ente autónomo *–ya que forma parte del Tribunal Superior de Justicia; quien administrativamente le gobierna–*, ni especialista en tales derechos *–ya que tiene imperio genérico en materia de derechos humanos–*, como tampoco imparcial *–el Poder Judicial al que pertenece ostenta el carácter también de sujeto obligado; por lo que, resultaría juez y parte–*, además de que no tramita procedimientos expeditos *–el Juicio de Protección de Derechos Humanos es muy prolongado; no reconoce medios electrónicos en su tramitación; puede llegar a ser bi instancial; aplica supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles; etcétera–*; por lo que, aquella reforma federal lo hizo incompetente y por ende su imperio al caso violatorio del marco federal *–aun cuando su texto haya sido primero en tiempo, como sabemos–*. En ese entendido, las resoluciones de la Sala Constitucional se estima que carecen de los atributos constitucionales federales necesarios para tenerlas por eficaces; y, los particulares habrían de estar relevados de agotarlo en caso de desear impugnar las resoluciones del Insti-

Lo anterior sólo quiere decir que, en el estado de Veracruz las resoluciones del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información deberían considerarse definitivas, vinculantes e inatacables para las partes, siendo la única vía judicial para controvertirlas la del amparo ante Juzgado de Distrito por ser su objeto el control de constitucionalidad concentrado así como de convencionalidad difuso;¹¹⁰ y, no el análisis ordinario de legalidad¹¹¹ como resulta ser el caso de la jurisdicción material estatal administrativa en comento.¹¹²

Sin embargo, la reciente reforma constitucional federal enseguida a comentar, incorporó en el numeral 6 párrafo cuarto apartado A fracción VIII párrafos cuarto parte *in fine* y quinto, atribuciones al hasta hoy aún denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos para poder conocer de las resoluciones de revisión dictadas por los órganos garantes de tales derechos fundamentales de la entidades federativas, a través de la interposición por parte de los gobernados de un diverso recurso administrativo; o, en su caso, mediante facultad de atracción poder resolver los recursos de revisión interpuestos por particulares ante dichos organismos, lo que al estar inserto en la Carta Magna dará lugar en un futuro próximo a considerar lo anterior como el medio ordinario de defensa de curso obligatorio para el gobernado previo a acudir éste a los tribunales de la federación en funciones de control de constitucionalidad y convencionalidad en contra de las determinaciones de los institutos locales de transparencia.

Ahora bien, lo anterior será aplicable una vez que el Congreso de la Unión expida la normatividad secundaria de la reforma constitucional enseguida a comentar, atentos al Artículo transitorio sexto del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de febrero de 2014.

tuto al no ser un medio idóneo de defensa –sin mencionar diversos defectos propios de tal medio judicial, como la ausencia de potestad para suspender el acto reclamado–.

110 Para tales afirmaciones, consúltese fundamentación y análisis contenidos en: Del Ángel Moreno, David, "Mecanismos de Defensa en el Sistema Jurídico Mexicano frente a actos de la Administración Pública en Materia de Acceso a la Información", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios jurídicos sobre administración pública*, México, UNAM, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho Facultad de Estudios Superiores Acatlán, y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2012, pp. 95-120, consultable en http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivc_vmda/ponencias/DavidDelAngelMoreno.pdf, también: en Armenta Ramírez, Petra y Ulloa Cuéllar, Ana Lilia (coords.), *Estudios jurídicos contemporáneos*, Xalapa, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, t. VII, pp. 86-117; así como: Del Ángel Moreno, David, "La protección jurisdiccional en México del derecho humano de acceso a la información", *Memorias Congreso Nacional Reforma al Juicio de Amparo en el siglo XXI*, Xalapa, Universidad de Xalapa, 2011, t. I, pp. 385-406, disco compacto.

111 No se desvirtúa aquí el contenido actual de los Artículos 2 fracciones II y XVI y 280 fracción VII del Código de Procedimientos Administrativos –resultado de reforma publicada en *Gaceta Oficial del Estado en fecha 5 de noviembre de 2010*–, en razón que su texto hace procedente el diverso Juicio de Nulidad en contra de actos de la *Administración Pública*, entendiéndose por ésta únicamente a las áreas administrativas del Instituto y no su totalidad de órganos –además del *Gobierno del Estado y ayuntamientos*–; por lo que, al no ser el Consejo General del Instituto un área administrativa sino el cuerpo colegiado creado por la Constitución del estado así como la Ley de Transparencia como intérprete y depositario de los derechos fundamentales en estudio, sus resoluciones no están sujetas al imperio jurisdiccional del H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado; como algunos sujetos obligados reiteradamente sostienen.

112 No se desconoce que lo anterior no es un pacífico y menos perfecto señalamiento, dada la existencia del control constitucional difuso –más bien atiende a las competencias jurisdiccionales del estado mexicano antes de las reformas de junio de 2011 al Artículo 1 de la carta federal–; sin embargo, como también se sabe, hoy en día la doctrina y jurisprudencia está en construcción de los límites y alcances claros de las jurisdicciones locales en materia de control constitucional federal.

VIII. La reforma constitucional en materia de transparencia. Impacto que tendrá en el marco jurídico veracruzano

Arduo, largo y complicado fue el camino recorrido desde la academia hasta su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, pasando por el Congreso de la Unión así como parlamentos estatales, como a continuación veremos.

En fechas 6¹¹³ y 13 de septiembre¹¹⁴ así como 4 de octubre de 2012¹¹⁵ aparecieron publicadas en la Gaceta del Senado de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, 3 distintas iniciativas de reforma constitucional presentadas por Senadores de diversos partidos políticos, referentes al deber de transparencia del estado mexicano en su conjunto así como al ejercicio de los derechos fundamentales que hemos desarrollado; lo cual fue turnado a comisiones para su correspondiente estudio.

Posteriormente, en fecha 20 de diciembre siguiente fue publicado en dicho medio de difusión legislativa el dictamen emitido al caso por las *Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera'*, el cual al ser conocido por el pleno de la cámara alta fue aprobado en sus términos, habiendo sido remitido tal resultado en consecuencia a la co-legisladora para los efectos del Artículo 72 constitucional federal; lo que al ser recibido por esta última como *Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma diversas disposiciones de la Constitución* fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión en fecha 21 siguiente,¹¹⁶ y turnada a comisiones de la propia Cámara de Diputados para su análisis.

Así, en fecha 15 de agosto de 2013, debido a la tardanza del estudio antes ordenado, fue publicado en el Diario Oficial del Federación un Decreto emitido por la mesa directiva de la comisión permanente de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, por el que se convocó a periodo extraordinario de sesiones de las cámaras integrantes de ésta, a efecto de discutir en la cámara baja, entre otros puntos, la remisión hecha por el Senado en 20 de diciembre pasado.¹¹⁷

Por ello, en fecha 22 de agosto de 2013 fue insertado en la Gaceta Parlamentaria de la cámara baja la *Declaratoria de Publicidad* de su esperado dictamen, emitido por las *Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción, y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias*,¹¹⁸ ello para su discusión en la sesión del pleno de esa misma fecha, el cual no lo aprobó en sus términos habiéndosele realizado modificaciones; hecho lo que, en esa misma fecha devolvió el contenido aprobado a la cámara alta con carácter de *Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución* para los efectos del citado numeral 73 apartado E, quien lo publicó en la Gaceta del Senado de esa misma data,¹¹⁹ habiendo sido ello turnado ahí mismo a las *Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción, y de*

113 Véase sitio: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=62&fecha=2012/09/06/1>.

114 Véase sitio: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=62&fecha=2012/09/13/1>.

115 Véase sitio: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=62&fecha=2012/10/04/1>.

116 Consúltese: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

117 Véase sitio: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5310563&fecha=15/08/2013.

118 Véase sitio: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/ago/20130821-A.pdf>.

119 Véase sitio: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=62&fecha=2013/08/22/1>.

Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera –la cual emitiera el dictamen primigenio del proceso legislativo que nos ocupa–.

Posteriormente, en fecha 15 de noviembre de 2013, las citadas comisiones del Senado publicaron su dictamen a la minuta enviada por la cámara baja –*introduciéndole modificaciones*– en la Gaceta del Senado número 54 para efectos de primera lectura, al cual mediante una *fe de erratas y adición* publicada en edición de fecha 20 siguiente en el citado medio le fue dada segunda lectura ante el pleno de la cámara alta, el cual con sólo una modificación la aprobó por 87 votos a favor y 6 en contra;¹²⁰ por lo que, en esa misma fecha fue devuelta en carácter de nueva minuta a la Cámara de Diputados para los efectos del Artículo 72 inciso e) del texto supremo, la cual publicó el texto recibido por la co legisladora en la Gaceta Parlamentaria de fecha 26 siguiente,¹²¹ donde previa dispensa de trámites de haber sido turnada a comisiones fue conocida en sesión del pleno de esa fecha, aprobándola éste en sus términos por 487 votos a favor, 16 en contra y 4 abstenciones, lo que significó finalmente el acuerdo de las cámaras del Congreso de la Unión al tenor; ante lo que, la cámara baja procedió a enviar lo acordado a los parlamentos para los efectos del Artículo 135 constitucional.

Así, una vez recibidos 18 votos aprobatorios de legislaturas estatales, en sesión de la comisión permanente de Congreso de la Unión de fecha miércoles 22 de enero de 2014, se declaró reformada la Carta Magna en materia de transparencia remitiendo en consecuencia su contenido al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación,¹²² lo que sucedió en fecha 7 de febrero de 2014.

En el caso de Veracruz, en fecha 5 de diciembre de 2013 fue recibida en el Congreso del Estado aquella minuta por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su estudio, habiendo sido insertada en la Gaceta Legislativa de fecha 12 siguiente, ante lo que la soberanía popular veracruzana la turnó a las *Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Transparencia y Acceso a la Información* para su respectivo análisis, la cual presentó su dictamen en sentido aprobatorio al pleno hasta en fecha 21 de enero de 2014 en Gaceta Legislativa número 14, quien en sesión de esa fecha lo aprobó; por lo que, puede afirmarse que Veracruz no participó del conjunto de legislaturas locales que apoyó la declaración de aprobación de la reforma a la constitución federal en materia de transparencia en fecha 21 anterior.

Así pues, lo aprobado guarda las principales siguientes diferencias con el marco jurídico hasta ahora expuesto:¹²³ a) El aún denominado Instituto Federal de

120 Véase <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-15-1/assets/documentos/gaceta.pdf>; http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-20-1/assets/documentos/FE_DE_ERRATAS_TRANS-PARENCIA.pdf; http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-20-1/assets/documentos/Modificacion_Dic_Transparencia.pdf; http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-20-1/assets/documentos/DIC_REFORMA_CONSTITUCIONAL_TRANSPARENCIA.pdf; así como <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&id=1415>; respectivamente.

121 Véase sitio: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/nov/20131126-II.pdf>.

122 Véase sitio: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve22ene2014.html#declatrans>.

123 Recuérdese que de forma previa a la reforma en comento, en 11 de junio de 2013 se publicó en Diario Oficial de la Federación una diversa modificación, en la que entre otros preceptos, de manera integral se modificó el Artículo 6 de la Carta Magna federal, a efecto de insertar en su contenido la publicitada reforma de telecomunicaciones donde nacieron el Instituto Federal de Telecomunicaciones y se dotó de autonomía constitucional a la pre existente Comisión Federal de Competencia Económica, amalgamándola ahora con la

Acceso a la Información y Protección de Datos, posee rango de órgano constitucional autónomo del estado mexicano –*sin que aún se conozca si subsistirá tal denominación*–, teniendo como función ser el máximo órgano garante de tales derechos a nivel nacional –*recuérdese lo expuesto en los últimos dos párrafos del apartado anterior del presente análisis*–, ahora dotado de un imperio transversal sobre todas las estructuras federales con una excepción que se le sustrae,¹²⁴ siendo sus resoluciones obligatorias, vinculantes e inatacables para los sujetos obligados;¹²⁵ b) las entidades federativas deberán incluir en sus textos supremos el diseño de organismos especializados –*en las materias que nos ocupan*– e imparciales dotados de autonomía constitucional con un imperio sobre toda su estructura jurídica,¹²⁶ cuyas resoluciones ya no serán definitivas, dado que el Instituto Federal podría revisar estas de oficio o a petición de los órganos locales, o de un particular;¹²⁷ c) proporciona una enumeración de estructuras jurídico administrativas, bien públicas y/o privadas, a considerarse como sujetos obligados,¹²⁸ entre lo que destaca partidos políticos y sindicatos públicos;¹²⁹ d) el H. Congreso de la Unión deberá en el término de un año contado a partir de la expedición del decreto que publica la reforma en comento, emitir una Ley General que regule las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del acceso a la información que todas las leyes ordinarias –*federales y locales*– habrán de seguir,¹³⁰ en tanto que los

libertad de expresión y obtención de información pública y/o privada; cuyo nueva interpretación resulta interesante por sí misma dado el ensanchamiento de materias que ahora entrelaza tales derechos fundamentales de forma singular. Al respecto, véase breve análisis emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información en fecha 11 de junio de 2013, contenido en memorándum número IVAI-MEMO/DAM/273/11/06/2013, el cual puede ser solicitado al propio Instituto a través de los mecanismos de acceso a la información contenidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y/o consultado sin restricción ahí mismo, por ser su contenido información de tipo público.

124 Los asuntos jurisdiccionales de la S.C.J.N. que continuarán siendo conocidos por un Comité de Ministros; con lo que parece *prima facie* que el Instituto Federal tendría imperio sobre el resto de la estructura del Poder Judicial Federal –*Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios y Colegiados*– incluido el Consejo de la Judicatura, eliminándose las diversas jurisdicciones especiales en materia de acceso a la información que al caso se han ido construyendo, por ejemplo en el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, los organismos autónomos federales así como el H. Congreso de la Unión –*Véase Artículo 6 párrafo cuarto fracción VIII párrafos primero a quinto de la carta magna*–.

125 El Consejero Jurídico del Gobierno podrá promover en su contra un recurso de revisión ante la S.C.J.N. bajo el argumento de “peligro a la seguridad nacional” con tales resoluciones, lo que habrá de regular la ley de la materia, adelante a comentar. –*Véase Artículo 6 párrafo cuarto apartado A fracción VIII párrafo séptimo de la Carta Magna*–.

126 En donde aún no existan. El imperio sobre toda estructura jurídica estadual de los organismos locales se puede presumir dado que el comentario expuesto en nota de pie de página anterior parece hacer excepción de jurisdicción sólo en el caso federal; por lo que, ello será un tema que dependiendo el tratamiento que al respecto hiciera la ley general a expedirse –*véase nota de pie de página número 130*–, de forma independiente decidirá cada órgano legislativo local –*Véase Artículo 116 párrafo segundo fracción VIII de la Carta Magna*–.

127 En este caso mediante la interposición de un diverso recurso administrativo, tratándose de confirmación de reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de información a favor de los sujetos obligados y/o entes públicos –*Véase últimos 2 párrafos del apartado VII del presente análisis; así como Artículo 6 párrafo cuarto apartado A fracción VIII párrafos cuarto parte in fine y quinto de la Carta Magna*–.

128 Sin que ello llegue a considerarse un catálogo en forma.

129 Véase párrafos cuarto y quinto del apartado IV del presente análisis; así como Artículo 6 párrafo cuarto apartado A fracción I de la Carta Magna.

130 Véase Artículo 73 fracción XXIX-S de la carta magna; así como primero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 7 de febrero de 2014. Lo cual a la fecha de publicación del presente análisis no ha sido emitida.

órganos legislativos locales habrán de hacer adecuaciones en el mismo término;¹³¹ e) se adiciona a nivel constitucional como causa de reserva de información el concepto de “seguridad nacional”;¹³² f) se modifica ampliamente la integración de los Comisionados del Instituto Federal así como su régimen de responsabilidades políticas, administrativas y/o penales;¹³³ g) se concede expresamente al Instituto Federal derecho de iniciar controversias constitucionales ante la S.C.J.N. en contra de organismos autónomos así como los poderes ejecutivo y legislativo;¹³⁴ h) de igual manera se otorgó derecho al Instituto Federal de iniciar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales así como tratados internacionales que vulneren los derechos fundamentales,¹³⁵ así como a los organismos de carácter local en contra de leyes de ese ámbito;¹³⁶ e, i) la regulación y protección de los derechos A.R.C.O. en materia de datos personales en posesión de particulares queda en suspenso si continúa como atribución del Instituto Federal o si se crea un diverso ente especializado al caso.¹³⁷

En ese entendido, los estados y el Distrito Federal habrán de realizar a sus legislaciones las adecuaciones necesarias, lo que sin duda se estima erosiona su autonomía y capacidad de decisión definitiva; estimándose que la reforma en comentario debió fortalecer de mayor y más clara manera la autonomía y jurisdicción material de los órganos garantes ya existentes así como la definitividad ordinaria de sus resoluciones en el orden jurídico en que tengan imperio,¹³⁸ en lugar de restringirla y/o limitarla; sin embargo, no puede olvidarse que aquí analizamos organismos que incluso cuando resultan autónomos son todavía de corte administrativo, lo que ha dificultado la comprensión de esta materia y/o reciente jurisdicción en el sistema jurídico mexicano.

131 Resulta incongruente y poco operativo dotar del mismo plazo para emitir la ley general de la materia comentado en la nota de pie de página anterior como para adecuar las legislaciones locales en base a ésta –véase *Artículo transitorio quinto del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 7 de febrero de 2014*–.

132 Tan etéreo; así, ahora ello sólo será por causas de “... interés público y seguridad nacional ...” –véase *Artículo 6 párrafo cuarto fracción I de la Carta Magna*–.

133 Aumenta a 7; ya no serán designados por el Presidente de la República, debiendo procurarse la equidad de género; serán sujetos de juicio político; los actualmente en funciones cesarán en su encargo. Su nombramiento ahora será por 7 años –véase *Artículo 6 párrafo cuarto apartado A fracción VIII párrafos octavo y décimo; y, tercer transitorio párrafo primero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de febrero de 2014*–.

134 Lo cual sin duda representa un verdadero avance; aunque no debe olvidarse que recientemente en *Diario Oficial de la Federación* de fecha martes 11 de junio de 2013, se adicionó un inciso l) a la fracción I del Artículo 105 de la Carta Magna, a efecto de conceder derecho de acción de iniciar Controversia Constitucional a los órganos constitucionalmente autónomos entre sí, uno de estos y los restantes poderes ejecutivo y legislativo –federales–, cuestionando la constitucionalidad de actos y/o disposiciones generales; entre los que de cualquier manera se encontraría el entonces futuro Instituto Federal con rango de autónomo –véase *Artículo 105 fracción I inciso l) de la Carta Magna*–.

135 Y así completar el esquema de defensa de su autonomía.

136 Lo anterior sin perjuicio de los mecanismos de control constitucional estadual concentrado que los textos supremos locales pudieran establecer a favor de los organismos de transparencia respecto de sus respectivos órdenes jurídicos locales –*derecho procesal constitucional estatal*–, que parecen no estar inmersos en el arriba inciso recién adicionado –al menos expresamente–. Véase *Artículo 105 fracción II inciso h) de la Carta Magna*.

137 Véase *Artículo séptimo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 7 de febrero de 2014*.

138 Y así únicamente hacer procedente en su contra el Juicio de Amparo; sin que por ello se estime afectada la “definitividad” aquí reclamada, dado que la acción de amparo no tiene por objeto revisar las actuaciones ordinarias de la autoridad responsable; sino el ejercer sobre cualquier autoridad del estado mexicano un férreo control de constitucionalidad de manera concentrada así como un diverso de convencionalidad de tipo difuso.

Así, lo que hasta ahora hemos conocido puede estar por cambiar como en un principio se asentó; sin que esto quiera decir que las reformas comentadas –*aprobadas y las por venir*– ignoren lo hasta ahora conocido, sino por el contrario, parten de esto.

Fuentes

- Álvarez, Clara Luz (coord.), *Telecomunicaciones y tecnologías de la información*, México, Novum, 2012, colección de estudios sobre derecho de la información.
- Caballero, José Antonio et. al., *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, 2012.
- Cantoral Domínguez, Karla, *Derecho de protección de datos personales de la salud*, México, Novum, 2012, colección de estudios sobre derecho de la información.
- Ferrer Mac gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, México, UNAM, Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013, biblioteca Porrúa de derecho procesal constitucional.
- Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios jurídicos sobre administración pública*, México, 2012, UNAM, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho Facultad de Estudios Superiores Acatlán, BUAP, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- García Méndez, Carlos et. al., *Memorias Congreso Nacional Reforma al Juicio de Amparo en el siglo XXI*, Xalapa, Universidad de Xalapa, 2011, t. I, disco compacto.
- Olivos Fuentes, Montserrat, *El derecho a la información pública municipal*, México, Novum, 2012, colección de estudios sobre derecho de la información.
- Ponce Baez, Gabriela y García Tinajero, Leonel (coords.), *Las fronteras del derecho de la información*, México, Novum, 2011, colección de estudios sobre derecho de la información.
- Ravel Cuevas, Dania Paola, *Justiciabilidad del acceso a la información electoral*, México, Novum, 2012.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Compilación de normas y criterios en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 9ª. ed., México, S.C.J.N., 2013.
- Ulloa Cuéllar, Ana Lilia y Armenta Ramírez, Petra (coords.), *Estudios jurídicos contemporáneos*, Xalapa, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, t. VII.
- Villanueva, Ernesto y Nucci, Hilda (coords.), *Comentarios a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*, México, Novum, 2012, colección de estudios sobre derecho de la información.
- _____, *Función pública, declaración patrimonial y transparencia*, México, Novum, 2012, colección de estudios sobre derecho de la información.
- Minutti Zanatta, Rubén, *Acceso a la información pública y a la justicia administrativa en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, serie doctrina jurídica, número 611.

El Órgano Superior de Fiscalización del estado de Veracruz como mecanismo de control del presupuesto

María de Lourdes Castellanos Villalobos

Introducción

Para que el estado lleve a cabo sus atribuciones requiere de la obtención de recursos económicos, los cuales, una vez recaudados, fluyen a través de las diversas instituciones gubernamentales, logrando que el ente público funcione correctamente.

Sin embargo, actualmente se observa un alto grado de burocratismo, así como alarmante y preocupante aumento del nivel de corrupción, lo cual impide la fluidez y transparencia del presupuesto. Lo anterior pone en riesgo de corromper la integridad del sistema político y financiero mexicano.

En este orden de ideas, debemos entender que las finanzas públicas son los recursos con los que el gobierno planea sus actividades, desarrollando sus proyectos y programas institucionales, para ello necesita el control de la economía nacional.

Las finanzas del estado comprenden subsistemas de recaudación, distribución del gasto, así como de supervisión en la aplicación del mismo. Desde siempre las finanzas públicas han servido como uno de los más eficaces instrumentos de control político del gobierno de nuestro país.

Una de las ópticas más interesantes e ingentes para el análisis de la política pública es la relativa al federalismo fiscal, comparando el vigente con el deseado; a través de un vistazo a la hacienda municipal y sus carencias.

Otro rubro digno de análisis es el gasto público y su polémica distribución y fiscalización; los instrumentos de programación y presupuestación que, por un lado, representan una tradición en la vida pública mexicana y por el otro evidencian el abismo entre la planeación y lo que se obtiene en la administración pública particularmente en sus entidades locales y municipales.

Ahora bien, en un sistema federal como el nuestro, una de las manifestaciones más características es la distribución de las competencias y las responsabilidades entre las entidades que suscriben el pacto federal.

Esta distribución de competencias y responsabilidades va aparejada con un similar suministro de los recursos captados por el estado, distribuido a través de porcentajes establecidos para cada uno de los órdenes de gobierno.

México se ha caracterizado por una seria separación entre la norma y la realidad que ésta pretende regular. Aunque la norma suprema señala que vivimos en

una república, laica, democrática, representativa y federal, la realidad es que la estructura administrativa y gubernamental observa desde tiempos muy remotos una clara centralización de recursos, decisiones y desarrollo.

Esta lógica entre la federación y los estados se repite en los estados con relación a sus municipios y en las cabeceras de estos últimos respecto a las zonas más alejadas.

Para tener una distribución del gasto público más equitativa, en el caso de nuestro país, se deben considerar dos premisas: la territorial (orden federal, estatal, y municipal) y la sectorial (salud, educación, seguridad, operación, etc.).

La primera obedece a la descentralización del gasto, lo anterior con la finalidad de ser congruente con el régimen que hemos adoptado. La sectorial obedece a las prioridades gubernamentales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a los compromisos públicos contraídos en las campañas, así como al cumplimiento de sus obligaciones en materia de deuda pública.

Es así que el gasto público cuenta con instrumentos técnicos de clasificación que permiten desglosar lo más posible el ejercicio del mismo y de esta manera facilitar su análisis, ejecución, fiscalización y control.

Tratándose de la fiscalización debemos entender que ésta es “una práctica encaminada a revisar con claridad que una actividad, en este caso gubernamental, sea realizada conforme a estipulaciones de legalidad, eficiencia y transparencia, por tanto la principal responsabilidad de la fiscalización estriba en el buen ejercicio del gasto público y la detección de desviaciones, ocultamientos o ineficiencias, con el objeto de ser castigadas o corregidas”¹.

Por ello se debe contar con un organismos que se encargue de dicha responsabilidad, con lo cual nace la Contraloría. En el caso mexicano dicho órgano recibe el nombre de la Auditoría Superior de la Federación y en las entidades locales se denomina Órgano Superior de Fiscalización o mejor conocido por sus siglas como el ORFIS.

Antecedentes históricos de la fiscalización y rendición de cuentas en México

En nuestro país, la rendición y fiscalización de las cuentas públicas es una actividad que tiene su nacimiento en la época prehispánica, cuando los aztecas dominaban en el Valle de Anáhuac.

Durante esa etapa quien se encontraba a cargo era el *calpixque*², cuya función implicaba la supervisión y el control de los recursos que obtenía imperio mexicana y la forma en que éste se gastaba, lo cual permitió sustentar su hegemonía militar, así como la organización y el control de su administración pública.

A la llegada de los españoles en 1521, Hernán Cortés ocupó la Gran Tenochtitlán, y una de las primeras medidas que tomó fue dar los nombramientos de los

1 La Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos A.C, <http://iglom.iteso.mx/PDF/dctobase-3a.PDF>

2 Macazaga y Ordoño César, “Vocabulario Esencial Mexicano, México, D.F., 1999, 392 p. <http://www.editorialcosmos.com/vocabulario-esencial-mexicano/1160/calpanero/>, (Del náhuatl *calpixqui*; de *calli*, casa y *pixqui*, guardián). m. Funcionario administrativo encargado de recoger los tributos.

cargos de ministro, tesorero, factor y contador (todos oficiales de la Real Hacienda), a fin de que se encargaran de la recaudación de los quintos reales y partidas de oro, plata, piedras preciosas, alhajas y demás efectos que, por disposiciones reales, donación y otros títulos, pertenecían al rey español.

Las ordenanzas e instrucciones reales obligaban a que se utilizara un libro denominado *Libro Común de Largo Universal de Hacienda Real*³, en el que se llevaba cuenta y razón de los rendimientos y las aplicaciones de los ingresos de la corona española.

En 1524, el monarca de España decidió establecer en la Nueva España el *Tribunal de Cuentas*⁴ con el objeto de mantener una constante vigilancia sobre los ingresos que obtenía Cortés. Dicho tribunal se encargaba de revisar el manejo de fondos públicos como medida de protección para los intereses de la monarquía española.

Entre las primeras acciones que llevó a cabo dicho organismo, estuvo la de negarle a Cortés el derecho que él mismo se adjudicaba para exigir 690 mil ducados que decía haber gastado en la conquista. Las investigaciones del Tribunal de Cuentas dieron como resultado una acusación hecha al conquistador por sustraer fondos.

Las funciones de ese tribunal permanecieron sin alteración durante casi ocho décadas; posteriormente, sufrió modificaciones, ya que, además de la revisión de la Real Hacienda, se encargó de redactar una memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto, con las observaciones y las sanciones a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos.

Mediante las ordenanzas promulgadas el 14 de febrero de 1605, Felipe III, rey de España, instituyó el Tribunal de Cuentas de América con sede en las ciudades de México, Lima y Santa Fe de Bogotá, para observar y procurar el buen estado de los recursos que le ofrecían sus colonias. Este tribunal durante tres siglos se convirtió en la base del poder para la Corona española en el territorio conquistado.

De esta época se destacan las reformas contenidas en la *Ordenanza de Intendencias*⁵, en las que se advierten los orígenes de algunos ordenamientos actuales de nuestro país, como son la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial y la promulgación de instrucciones, así como las promulgaciones reales, que se identifica con la normativa del control.

Por otro lado, la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 y que rigió durante la etapa previa a la Independencia de México, en ella se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos, además de fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debían cobrarse.

A partir del inicio de la lucha por la emancipación de la corona española, en 1814, se promulgó –aun cuando no entró en vigor– el primer documento político

3 Figueroa Neri Aimée, “La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior”, Edita Auditoría Superior de la Federación, Diciembre del 2007, pag. 30, http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/aimee_doctocomp.pdf

4 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1611/12.pdf>

5 Margadant S. Guillermo F, pag. 675, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/722/8.pdf>

constitucional denominado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana conocido como la *Constitución de Apatzingán*⁶, y en dicho ordenamiento encontramos el primer antecedente constitucional de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto al Poder Ejecutivo.

En 1824, y siendo ya un país independiente se tuvo la primera Constitución Federal de la República, en la cual se facultó al Congreso a tomar cuentas anualmente al gobierno.

Ese mismo año, el 16 de noviembre, se publicó el decreto que dio origen a la *Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública*⁷, la cual sustituyó al Tribunal de Cuentas por una institución acorde con los intereses de nuestro recién fundado país, la Contaduría Mayor de Hacienda, dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados con la misión de efectuar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de hacienda y crédito público.

Una vez que quedó establecida la Contaduría Mayor de Hacienda, se hizo indispensable darle los instrumentos requeridos para el cumplimiento de sus funciones. En mayo de 1826 se expidió un decreto que determinaba cómo se debía de presentar al Congreso el Presupuesto General de Gastos y la cuenta pública del año anterior, así como las características de glosa que debía realizar dicho organismo.

Podemos decir que este decreto constituye el antecedente del procedimiento que se sigue en la actualidad en la *Auditoria Superior de la Federación*⁸ y en los demás organismo fiscalizadores del Estado mexicano, para revisar la cuenta pública, así como los requisitos para su presentación ante la Cámara de Diputados.

El 21 de mayo de 1831 se emitió la *Ley sobre Calificación, Clasificación y Liquidación de la Deuda Pública Interior de la Nación*⁹, la establecía que a la sección de crédito público de la Contaduría Mayor le correspondía realizar dichas funciones enumeradas en dicho ordenamiento jurídico con arreglo a las bases establecidas en la Ley de Deuda Pública del 28 de junio de 1824.

Posteriormente en año de 1836, se creó la *Comisión Inspector de la Cámara de Diputados*¹⁰, y poco después fue restablecido el Tribunal de Cuentas por breves períodos en 1838, con la categoría de supremo y la consideración de especial. Entre sus facultades estaba imponer multas, suspensiones de empleo y privaciones de sueldo a los empleados morosos en el cumplimiento de sus deberes, así como nombrar visitadores para actividades fiscalizadoras.

En la Constitución del 5 de febrero de 1857, en su numeral 72, se facultó al Congreso a aprobar el Presupuesto Anual de los Gastos de la Federación y nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. La

6 http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

7 <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/Documents/antecedentes.pdf>

8 Órgano más alto rango y nivel dotado de autonomía técnica y de gestión, que informa a los diputados, a las propias instituciones auditadas y a la ciudadanía, sobre lo que se ha hecho con los recursos públicos al término de un año.

9 http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/aimee_doctocomp.pdf

10 <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/33/2do/CPerma/19300106.html>

creación constitucional de esta institución es un claro precedente de la rendición de cuentas que cada día cobra mayor relevancia.

Es así que la rendición y fiscalización de la cuenta pública se ha modificado a lo largo de la historia, con la finalidad de adecuarse a las exigencias que pide la actualidad. Por ejemplo, en 1862 se facultó al contador mayor de Hacienda a requerir a las dependencias gubernamentales toda la información necesaria a fin de realizar sus funciones; en mayo de ese año, el presidente Juárez publicó un decreto en el que se estableció, entre otras atribuciones del contador mayor, el pedir a la Secretaría del Despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables las noticias, las instrucciones o los expedientes necesarios para la labor de fiscalización de la Contaduría, los cuales debían ser remitidos sin excusa ni pretexto en calidad de devolución.

El 10 de mayo de ese mismo año, se publicó otro decreto en el que se designaba un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda para que promoviera y diera seguimiento a los asuntos en que se interesara la cuenta pública de la nación; se le otorgó facultades de fiscalización y cobranza de los créditos a favor de la hacienda nacional, resultantes de las glosas.

Partiendo de las reformas constitucionales arriba citadas, varias leyes propusieron la reorganización de las prácticas reglamentarias de la Contaduría, para poder ampliar sus acciones, como la elaborada por la Comisión Inspectorá en 1875, en la que se especificaban las atribuciones y la división de la Contaduría.

Ya en 1879, surgió el Proyecto de Ley Orgánica Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, dicho proyecto distaba mucho del anterior. No obstante, ambos eran reglamentos del trabajo del personal, más que leyes orgánicas que se encargarán de establecer procedimientos o funciones.

Durante el gobierno del general Porfirio Díaz, se expidió la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*¹¹, ésta organizaba a la Contaduría en sus aspectos fundamentales y que dependería de la Cámara de Diputados bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspectorá.

Para 1904 se expidió una segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, derogando la de 1896 y cualquier disposición que la contraviniera. Se dotó de facultades a la Contaduría para la revisión y *glosa*¹² de la cuenta pública, así como los procedimientos y requisitos para llevarse a cabo en las entidades gubernamentales de la época; tenía funciones de vigilancia en materia hacendaria; también se explicaron las formas de hacer los nombramientos del personal que la integraban, los requisitos para expedir finiquitos, declarar prescripciones y fijar responsabilidades. Durante ese mismo año se expidió el Reglamento a dicha ley.

Con el estallido de la Revolución Mexicana en 1910 se vivió una etapa de inestabilidad política, social y económica; posteriormente en 1917 se promulgó la

11 Moreno Rodríguez, Rodrigo, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/714/8.pdf>

12 Aunque el significado de glosa es variado, este proviene del latín *glossa*, que significa lenguaje oscuro, y en su etimología griega *glossa*, significa lengua; traduciéndose en la aclaración hecha en un libro de cuentas o en una cuenta, en <http://servicios.elpais.com/diccionarios/castellano/glosa>

Constitución Federal que rige hasta nuestros días, en la que se ratificó a la Contaduría como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.

En la época postrevolucionaria y siendo presidente el general Lázaro Cárdenas, se publicó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la que se le encomendaron las atribuciones de revisión y glosa, fiscalización, y finiquitos. Este ordenamiento se mantuvo sin cambios hasta el 28 de diciembre de 1948, cuando fue reformada por el presidente Miguel Alemán Valdés.

La reforma del presidente Alemán permitió que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resolviera la conveniencia de que los bonos y cupones amortizados de la deuda pública nacional se conservaran por tiempo indefinido y pudieran ser incinerados dentro o fuera del país, con las formalidades que el reglamento respectivo determinara. Se precisó el plazo de un año para que la Contaduría practicara la revisión y glosa; además, se impuso la obligación de que todas las cantidades relativas a los cobros y pagos hechos, estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según procediera.

En ese orden de ideas también se impuso, por conducto de una dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría sobre las actas y los contratos de los que resultaran derechos u obligaciones a las entidades del sector público, con el propósito de verificar si, en sus términos y condiciones, pudieran derivarse daños contra el erario federal que afectaran la cuenta pública.

Posteriormente en diciembre de 1978, se volvieron a ampliar las facultades de ya que se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*¹³, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que estuvo en vigente hasta el 2000; se determinó su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de las cuentas públicas del gobierno federal y del departamento del Distrito Federal.

El 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales que dieron origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación, dotándole de su respectivo reglamento el 25 de julio del año 2000, en el cual se determinó una nueva estructura de la Contaduría Mayor, enfocada a fortalecer las atribuciones de fiscalización superior. La finalidad era dotar a la institución de un instrumento legal acorde con lo estipulado en las reformas constitucionales de 1999 de los Artículos 73, 74, 78 y 79.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue aprobada el 20 de diciembre de 2000, y con ella se creó la Auditoría Superior, que fue dotada de nuevas atribuciones que no tenía la Contaduría Mayor, así como de un reglamento interior, en septiembre de 2001.

Con esta nueva reforma se fundó un órgano de apoyo del Poder Legislativo en sustitución del antiguo órgano técnico, dotado jurídicamente de atribuciones para

13 Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, su función es la de publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que estos sean aplicados y observados.

verificar e informar a los ciudadanos respecto de la confiabilidad de la rendición de las cuentas públicas y la medida en que los programas y las acciones gubernamentales cumplen su cometido social, así como de las irregularidades y la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

Evolución histórica del Órgano de Fiscalización del Estado de Veracruz

Nuestra entidad federativa, no estuvo al margen de la evolución del órgano fiscalizador federal, y partiendo que, desde los inicios de la vida independiente de México, éste ha existido, en la Constitución Local de 1825¹⁴ se estableció que el Congreso debía tomar cuenta al gobierno de la recaudación e inversión de los fondos públicos ejercicio efectuado por conducto de la oficina de Glosa, la cual al encontrarse limitada en sus recursos y competencia para llevar a cabo su tarea, ésta se concentró fundamentalmente en la tarea de vigilar a los ayuntamientos de los municipios, pues la limitación de los recursos propios de estado no permitían la atención para vigilar su ejercicio, ya que la Tesorería General del Estado concentraba la cuenta pública y la presentaba al Congreso para su glosa y posterior dictamen. Así fue su actuación hasta el año de 1998.

En agosto de 1985, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública local, y se creó la Dirección General de Contraloría, dependiente directamente del Ejecutivo, con lo cual se adopta en nuestra entidad controles externos, a cargo del Congreso, e interno encomendado al Ejecutivo.

Bajo este esquema, las entidades federativas, e incluso los municipios, ejercen dos tipos de recursos:

- a) Aquellos que establece la legislación local y pueden considerarse como propios, y
- b) Los ingresos federales, vía participaciones o, en su caso, aportaciones, con base en la ley de coordinación fiscal.

Anteriormente, los recursos que el gobierno federal otorgaba a los municipios de nuestro estado, eran de carácter centralizado, ya que los proporcionaba directamente a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, siendo el único órgano de gobierno facultado legalmente para fiscalizar el ejercicio de dichos recursos, la Contraloría General del Estado.

Debido a lo anterior, el Congreso local no tenía injerencia sobre dichas aportaciones, limitando su actividad a dictaminar la cuenta pública de los municipios, exclusivamente por los recursos que estos obtuvieran en su régimen interno, siendo la Dirección de Contaduría el órgano encargado de efectuar dicha fiscalización, que en ningún caso comprendería aportación federal alguna.

Los recursos en comento se conocían como Ramo 026, denominado *Superación de la Pobreza*¹⁵, ya que debían ser destinados básicamente al financiamiento

14 Veracruz, como estado miembro de la federación desde su nacimiento, ha tenido Constitución local en los años de 1825, 1848, 1850, 1857 (Federal), 1871, 1873, 1902, 1917 y la vigente del año 2000, <http://www.legisver.gob.mx?p=hi>

15 <http://www.cefp.gob.mx/intri/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>

y ejecución de obras públicas de primera necesidad, y fue en el año de 1998 que el Congreso de la Unión reformó la Ley de Coordinación Fiscal, creando el Capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, con lo cual se sustituyó el Ramo arriba citado por el denominado Ramo 033. Con esta reforma se descentralizaron los recursos.

El Congreso, mediante el convenio que signó con el Ejecutivo Estatal, era quien controlaría el ramo 033, por ello delegó esta función a su Dirección de Contaduría, quien se encargó de elaborar los lineamientos para la aplicación del citado ramo, además de supervisar obras y controlar financieramente la aplicación municipal de los recursos y su fiscalización.

La Legislatura del Estado, el 17 de septiembre de 1998, da nacimiento a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda en el Estado de Veracruz o *Ley número 112*¹⁶, en ella se estableció que las competencias transferidas por la federación las llevara a cabo el órgano externo. De esta manera, se delimita el ejercicio de los controles externo e interno a cargo de ambos órganos: la Contaduría Mayor de Hacienda para el primero y la Contraloría General para el segundo.

En ese mismo año, el 28 de octubre se eligió al primer titular de esa dependencia; con estas acciones inició formalmente sus actividades, definió sus áreas de competencia, los procedimientos a seguir para el cumplimiento de su Ley Orgánica, así como las acciones y normas para la fiscalización municipal del ejercicio 1998 y en consecuencia el programa para la aplicación de los recursos del Ramo 033 que se les había autorizado.

Con la reforma integral a la Constitución Política de nuestro estado en el año 2000, en el Capítulo V, numeral 67 fracción III del ordenamiento en cuestión se regula a los Organismos Autónomos de Estado, estableciéndose ahí el reconocimiento institucional de la figura de la fiscalización superior al mencionar que: “...los organismos autónomos de estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y que sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado. Siendo el Órgano de Fiscalización Superior del Estado quien efectuará la revisión de las Cuentas Públicas de los entes fiscalizables, en un periodo no mayor de un año, de conformidad con las bases y atribuciones que le señala la ley”¹⁷; lo que a su vez originó la necesidad de crear la Ley N° 59 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, aprobada el 25 de mayo del mismo año por el Congreso del Estado, la cual fue abrogada el 6 de junio del 2008, cuando surge la nueva Ley N° 252 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Este ordenamiento legal contiene 82 Artículos y 5 transitorios, que determinan la competencia y atribuciones con las cuales el Órgano de Fiscalización Supe-

16 Ley que quedó abrogada, al ser publicada ley de fiscalización superior para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave., en el año 2000, siendo Gobernador del Estado Miguel Alemán Velasco, <http://187.174.252.244/caev/pdfs/Marco%20Normativo/LEY%20FISCALIZACION%20SUPERIOR.PDF>
17 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo21745.pdf>

rior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cumplirá eficaz y eficientemente su cometido.

Se debe puntualizar que, la autonomía otorgada al Órgano Fiscalizador, no significa inmunidad para revisar sus actos, sino que la especialización de sus actividades requiere de instrumentos sólidos para evitar vaivenes políticos o coyunturales que las afecten.

Sin embargo, la autonomía presupuestal concedida es discutible, pues la Secretaría de Finanzas y Planeación, dependiente del Poder Ejecutivo, está encargada de concentrar el presupuesto del poder público que se presenta al Congreso del Estado para su discusión, análisis y aprobación.

Finalmente se elaboró el Reglamento Interior y las reformas aludidas que determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas Unidades Administrativas que conforman al Órgano, y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de austeridad, racionalidad, disciplina presupuestal, así como de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz le otorga el marco legal aplicable.

De lo anterior podemos establecer que la fiscalización de los recursos del estado, en su tres ámbitos de competencia, cuentan de una trayectoria significativa, la cual se ha ido ajustando con el paso del tiempo.

Naturaleza jurídica del Órgano Fiscalizador veracruzano

Después de haber efectuado un breve análisis de la evolución histórica del órgano de fiscalización, tanto federal como estatal, se hace necesario comprender la naturaleza jurídica del mismo, saber cuáles son sus atribuciones y características más importantes, reconocer su objetivo primordial y el mecanismo administrativo de revisión, comprobación, evaluación y control de la gestión financiera que realiza de forma anual, para poder dar cabal cumplimiento a los planes y programas que el estado determina, de conformidad con las leyes y demás disposiciones en la materia, y en caso de incumplimiento de estos, realizar la determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones pecuniarias, por las irregularidades o conductas ilícitas que impliquen daño patrimonial.

A partir de la instauración de la fiscalización superior en los órdenes federal y estatal, como una función pública a cargo de entidades autónomas pertenecientes a los congresos de los estados, se estableció el concepto de gestión financiera que se expresa en un instrumento denominado *cuenta pública*¹⁸, y que es justamente el punto de partida para la revisión del ejercicio de los recursos a cargo de los municipios.

Como ya se comentó en México, y en cualquier país con régimen democrático, es un factor de suma importancia contar con transparencia en la rendición de

18 Aunque muchos autores solo la definen escuetamente como el informe anual que presenta el ejercicio de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, coincidimos con la postura del reconocido municipalista Gustavo Martínez Cabañas, que lo define como “el documento que contiene el análisis entre lo presupuestado y lo ejercido, explicando las desviaciones y justificando cualquier incremento o decremento en función de los nuevos objetivos que hayan surgido durante el año del ejercicio presupuestal”, http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/ihaem_pdf_eh_16.pdf

cuentas de los recursos que utilizan las autoridades en el ejercicio de la gestión pública; por ello se hace necesario que los órganos de fiscalización, además de ser autónomos, cuenten con un adecuado funcionamiento de estructuras encargadas del control del gasto público. A efecto de poner límites a la corrupción, así como la discrecionalidad, exigiendo eficiencia y eficacia en la ejecución.

En cuestiones de contraloría y fiscalización, se debe hacer efectiva la pluralidad política, que actualmente prevalece en nuestro país, lo cual permitirá tener un mayor grado de responsabilidad a la hora de realizar el ejercicio público del gasto.

Es así que la fiscalización, obedecerá criterios técnicos y objetivos, estando en todo momento, exenta de motivaciones políticas que busquen el encubrimiento o la cacería de brujas. La rendición de cuentas y la fiscalización superior se han convertido en un tema recurrente para los interesados en el análisis y la construcción de una democracia moderna.

Efectivamente, si los gobernantes no responden de sus acciones a la sociedad; si el uso de los recursos públicos no es transparente, económico, eficaz y eficiente; si se perpetúa una visión patrimonialista y abusiva de los cargos públicos, se reducen de manera sustancial las posibilidades de un ejercicio democrático de los asuntos públicos.

Por lo anterior de nada sirve tener estas estructuras si el marco normativo las hace dependientes directas de los titulares de las dependencias que deben fiscalizar. En el caso de las entidades federativas y los municipios, las contralorías han servido más como una instancia de apoyo y legitimación a los gobernantes, que como un organismo de genuino control interno.

Jurídicamente, la fiscalización superior se establece como la facultad a cargo de las legislaturas de los estados, de acuerdo al Artículo 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, nuestro ordenamiento local de mayor jerarquía la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su fracción XXIX, Artículo 33, señala como una atribución del Congreso Local el de Revisar las Cuentas Públicas del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

Dicho órgano tiene su fundamento en el Artículo 67, fracción III de la misma constitución local, la cual faculta al Órgano de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS), para efectuar la revisión de las cuentas públicas de los entes fiscalizables, de conformidad con las bases y atribuciones establecidas en dicho ordenamiento, así como en Ley de Fiscalización Superior del Estado, normatividad que se encarga de regular las actuaciones de dicho órgano. Esta ley se divide en tres títulos; el Primero, se referente a la fiscalización superior y sus disposiciones generales; el Segundo, regula lo relativo al ORFIS y su competencia, finalmente el Tercer Título hace mención a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que laboran en dicho ente jurídico.

Para dirigir los esfuerzos en pos de un fin determinado y obtener resultados, el ORFIS se ha fijado como misión el de hacer que la fiscalización superior sea el instrumento eficaz que estimule el control, la transparencia y la rendición de cuen-

tas en los entes fiscalizables (Véase más adelante figura 1), para dar cumplimiento al mandato legal que da origen a dicha Institución, a largo plazo se intentará consolidar su imagen institucional, con una dinámica estable y técnicamente fortalecida, que convalide la confianza de la ciudadanía y de los entes fiscalizables, para hacer que sus procesos y resultados de las auditorías, así como en las acciones posteriores impacten favorablemente en la gestión pública.

La función de fiscalización consta de varios principios constitucionales, los cuales están previstos en los Artículos 79, segundo párrafo y 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 fracción I, incisos b) y c), fracción II, inciso b), 33 fracción XXIX y 67 fracción III de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave e; y 3.1 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, son los criterios fundamentales que rigen el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras que se debe seguir para el desempeño de sus funciones.

Los *principios*¹⁹ a que hacen referencia los Artículos antes citados son:

- *Posterioridad*: Se traduce como la facultad que se ejercerá una vez que ha transcurrido el ejercicio fiscal correlativo de la Cuenta Pública que será materia de revisión. Sólo podrá realizar si la cuenta fue entregada al Congreso del Estado y éste la remitió al ORFIS.
- *Anualidad*: La fiscalización versará únicamente sobre la gestión pública efectuada por el ente fiscalizable durante un año, que corresponde al del ejercicio fiscal de la Cuenta Pública presentada ante el Congreso Local. Además, una vez iniciado el procedimiento, éste deberá concluir en un periodo no mayor a un año.
- *Legalidad*: La función de fiscalización se ajusta en razón de las garantías de audiencia y del debido proceso legal, contenidas en los Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como al mandato del Artículo 1, párrafo tercero, que establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tendrán la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, además de los derechos humanos ahí mencionados, también las garantías establecidas para su protección.
- *Definitividad*: Refiere que la función fiscalizadora deberá ser completa, eficiente y exhaustiva a fin de que sus determinaciones sean suficientes para adquirir el carácter de resoluciones definitivas, sin obstrucción de la determinación de responsabilidades que corresponda imponer, así como las indemnizaciones y sanciones que sea procedente fincar.
- *Imparcialidad*: Constituye un eje rector de la actividad fiscalizadora, pues dada la naturaleza del ORFIS como órgano técnico y autónomo, tendrá vedada su actuación y sus resoluciones respecto de cualquier tipo de sesgo o parcialidad.

19 <http://www.orfis.gob.mx/guias2013/guia1.pdf>

- **Confiability:** Implica que el ORFIS ajuste su actuación a la técnica, metodología, procedimientos y operaciones de comprobación, sin ánimo de persecución política alguna, brindando certeza a los entes fiscalizables y a la sociedad del profesionalismo de sus actuaciones. Este principio se encuentra íntimamente vinculado con la materia de transparencia y acceso a la información.

Por lo anterior y con la finalidad de garantizar el debido ejercicio de sus funciones, tanto dentro como fuera de la Institución, el personal que labora deberá contar con un alto nivel de probidad, debiéndose conducir con independencia, objetividad y rigor técnico, con la finalidad de enaltecer al organismo al que representan.

Para ello el ORFIS contará con un Código de Conducta²⁰, el cual establecerá los Principios y Reglas que deben inspirar la conducta ética de sus Servidores Públicos, independientemente del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan el desempeño de sus funciones. Dichos principios son: (Figura 1)

Responsabilidad: Los servidores se deberán desempeñar de forma racional, con mesura y transparencia, para garantizar a la sociedad, una rendición de cuentas responsable y efectiva, y deberán mantener una adecuada planificación y organización en el trabajo.

Honradez: Los servidores evitarán cualquier dádiva, ventaja o beneficio que comprometa su probidad. Realizarán las tareas encomendadas con honradez y racionalidad, en la aplicación de los recursos a su cargo, evitando disponer de privilegios o comprometer su encargo para obtener algún beneficio personal.

Imparcialidad: Los funcionarios del ORFIS en el desempeño de sus deberes, tienen la obligación de otorgar un trato igual y sin distinción alguna, a los entes fiscalizables, evitando conceder ventajas o privilegios a los mismos. No emitir opiniones que prejuzguen sobre los asuntos a su cargo.

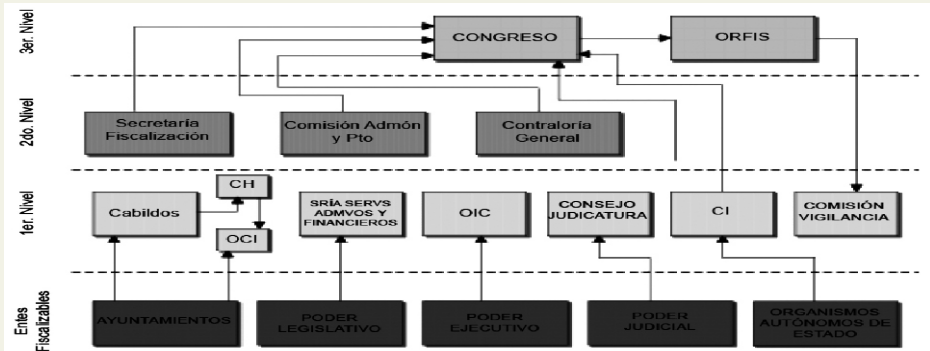
Objetividad: Implica realizar sus funciones con apego a la ley, con independencia de criterio, sin prejuicios personales e influencia indebida de terceros, no buscando beneficios o ventajas de carácter personal. Atendiendo solícitamente las quejas que se presenten con motivo de la atención proporcionada a los entes fiscalizables.

Equidad: El actuar del personal debe ser garantía de justicia e imparcialidad en todos los asuntos de su competencia evitando actitudes que denoten alarde de poder o prepotencia, proporcionando un trato equitativo y sin distinción. Abstenerse de lesionar los derechos y dignidad de los demás.

Confidencialidad: El personal del ORFIS debe guardar estricta reserva y secrecía profesional sobre la información obtenida y conocida con motivo del ejercicio de sus funciones, guardando absoluta reserva respecto a la información institucional y de los entes fiscalizables, conforme a las disposiciones legales y administrativas. Deben de abstenerse de proporcionar información confidencial o reservada.

20 <http://www.orfis.gob.mx/codigoconducta/>

Fig. 1. Niveles de fiscalización



Fuente: <http://www.orfis.gob.mx/MarcoLegal>

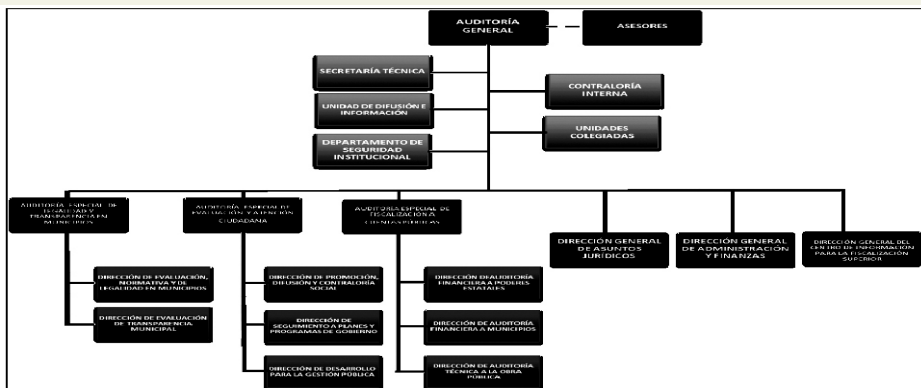
Profesionalismo: Los servidores están obligados a conocer, aplicar, cumplir y conducirse en razón de la normativa, políticas, procedimientos y prácticas que rigen su actividad profesional y el funcionamiento de la Institución. Actualizar permanentemente sus conocimientos y técnicas para el mejor desempeño de las funciones inherentes a su puesto.

Finalmente, respecto a su estructura orgánica, esta parte de la división del trabajo, departamentalización, control de mando y jerarquía, la cual se muestra en la Figura 2.

El procedimiento fiscalizador

Como ya se estableció anteriormente la fiscalización superior es el procedimiento administrativo a través del cual se realiza la revisión, comprobación, evaluación y control de la gestión financiera que los entes fiscalizables realizan anualmente, lo anterior con el objetivo de dar cumplimiento a los planes y programas que el esta-

Fig. 2. Estructura del ORFIS



Fuente: <http://www.orfis.gob.mx/MarcoLegal/>

do señala de conformidad con las leyes y demás disposiciones en la materia, y en caso de incumplimiento se realizará la determinación de responsabilidades para llevar a cabo el fincamiento de indemnizaciones y sanciones pecuniarias, por las irregularidades o conductas ilícitas que impliquen daño patrimonial.²¹

Dentro del procedimiento de fiscalización de los diversos entes del estado se menciona el concepto de gestión financiera, que como ya dijimos se plasma en la cuenta pública, que rinden el gobierno del estado, los ayuntamientos y los organismos cada año al Congreso del Estado, y que se convierte en el punto de partida para la revisión del ejercicio de los recursos a cargo de los municipios.

En Veracruz, la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece, en su Artículo 2º fracción VIII, establece que la gestión financiera es la actividad relacionada directamente con el ejercicio presupuestal de los ingresos, egresos y deuda pública, la administración, manejo, custodia y aplicación de los recursos financieros y bienes públicos, y la ejecución de obra pública que realizan el poder público, los organismos, la Universidad Veracruzana, los ayuntamientos, entidades paraestatales, paramunicipales, organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal o municipal, así como mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica; y, en general, de los recursos públicos que estos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los planes y programas aprobados, de conformidad con las leyes y demás disposiciones en la materia, en el periodo que corresponde a una cuenta pública.

Para poder iniciar formalmente el proceso de fiscalización, el Órgano debe recibir la cuenta pública, por ser éste el documento o instrumento, que aporta los elementos necesarios para determinar si se ha realizado un buen manejo de los recursos públicos, o en su caso, una indebida aplicación de los mismos.

Esta cuenta pública, según lo disponen el Artículo 22 de la Ley en cita, contendrá:

I. Información contable, con la desagregación siguiente:

- a) Balance general o estado de situación financiera;
- b) Estado de variación en la Hacienda pública;
- c) Estado de flujo de efectivo;
- d) Informes sobre pasivos contingentes;
- e) Notas a los estados financieros;
- f) Estado analítico del activo;
- g) Estado analítico de la deuda

II. Información presupuestaria, con la desagregación siguiente:

- a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto;

21 Artículo 3. 2 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que derivan las siguientes clasificaciones: Administrativa; Económica y por objeto del gasto; y Funcional-programática;

c) Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización;

d) intereses de la deuda;

e) Un flujo de fondos que resuma todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal.

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

a) Gasto por categoría programática;

b) Programas y proyectos de inversión;

c) Indicadores de resultados;

d) Informes sobre avances físico-financieros de las obras y acciones realizadas; y

IV. La información complementaria para generar las cuentas nacionales y atender otros requerimientos provenientes de organismos internacionales de los que México es miembro.

La presentación de la cuenta pública ante el H. Congreso del Estado, será durante el mes de mayo del año siguiente al del ejercicio fiscal que será objeto de revisión. A partir de que el ente fiscalizador reciba las cuentas públicas, por conducto de la Comisión Permanente de Vigilancia, podrá iniciar el procedimiento de fiscalización con base en lo que establece la ley al respecto.

Este procedimiento de fiscalización comprende *dos fases*²², a saber:

- Primera: La de comprobación; y
- Segunda: La de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones.

Dicho procedimiento deberá realizarse, sin exceder de un periodo no mayor de un año, con la salvedad de que exista una resolución jurisdiccional o se emita por la interposición del recurso de reconsideración, y se ordene su reposición (Ver figura 3). En cuyo caso el Órgano emitirá una resolución definitiva en el plazo de seis meses, contando a partir de que se notifique la reposición respectiva, pudiéndose prorrogar por seis más, en una sola ocasión

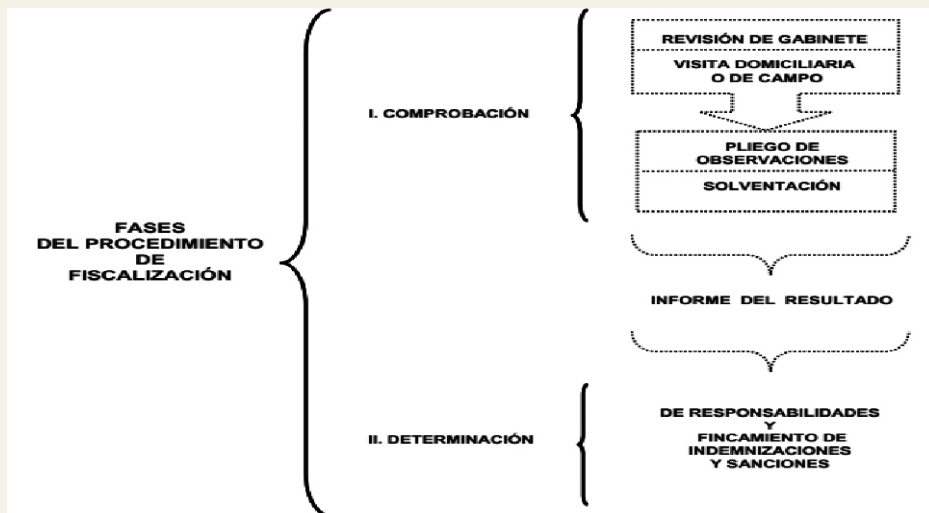
Para efectuar la comprobación de los gastos de las cuentas públicas el organismo fiscalizador podrá llevar a cabo las revisiones pertinentes, en cualquiera de sus modalidades, ya sea la de *gabinete*²³ o de campo también conocida como *visita domiciliaria*²⁴, debiéndose entender por la primera, aquella en la que el ente fiscalizable presenta la documentación comprobatoria en las oficinas del Órgano, lugar en donde se realizará la auditoría; y por la segunda, aquella que se efectúa a través de personal comisionado por el Órgano, o por despachos externos habilitados, para llevar a cabo la auditoría en el sitio de la obra o de los archivos del ente fiscalizable.

22 Art. 29 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

23 Artículo 34 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

24 Artículo 35 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

Fig. 3. Fases de procedimiento del fiscalización



Fuente: <http://www.orfis.gob.mx/MarcoLegal/>

Respecto de la revisión, ésta se llevará a cabo en cualquiera de las formas señaladas anteriormente, se deberá notificar por escrito al ente fiscalizable la fecha de inicio, la modalidad y el alcance de la fiscalización de los recursos públicos, así como la documentación que deberán poner a disposición del personal comisionado para efectuar la misma (Véase figura 4).

Las revisiones que realiza el ORFIS pueden ser de tipo legal, financiera, presupuestal, de desempeño, o cumplimiento de objetivos, técnica a la obra pública o, en su caso, Integral.²⁵

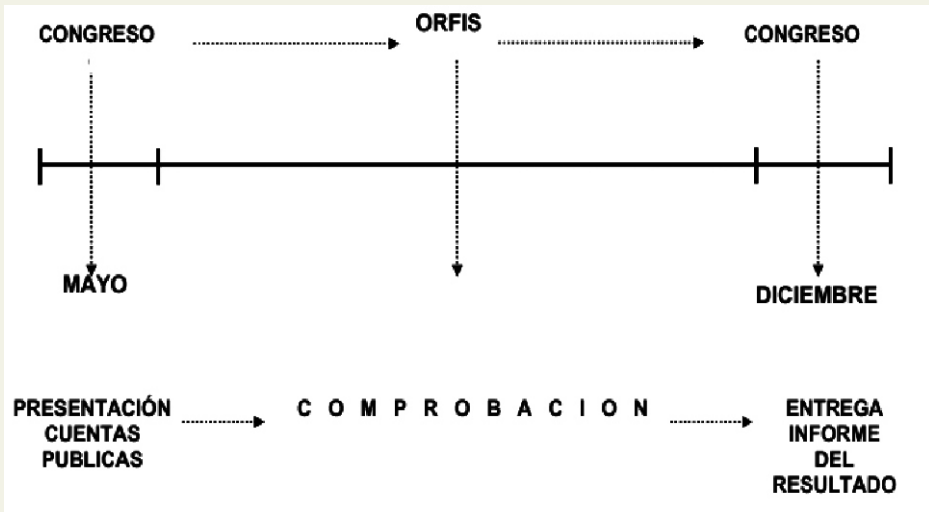
Dichas auditorías se realizan con base en pruebas selectivas y en apego a las normas de auditoría, por lo que el haber realizado la revisión no libera al ente fiscalizable de responsabilidades futuras que pudieran surgir con motivo del ejercicio de las facultades de revisión, respecto de lo que no fue materia de examen.

Una vez terminada la revisión de gabinete o la de campo, si como resultado del ejercicio de dicha facultad de comprobación resultaren observaciones, el ente fiscalizador notificará el pliego correspondiente a los servidores públicos o personas responsables de su solventación, otorgándoles un plazo de veinte días hábiles, contado a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación del pliego²⁶, para que presenten las aclaraciones y la documentación justificatoria y comprobatoria que las solvante debidamente, en caso de no presentárselas, se tendrán por admitidas las observaciones para los efectos de la continuación del procedimiento de fiscalización hasta la determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones (Véase figura 5).

25 <http://www.orfis.gob.mx/InicioProceso.html>

26 Artículo 36 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

Fig. 4. Etapa de comprobación



Fuente: <http://www.orfis.gob.mx/MarcoLegal/>

Una vez que el ente fiscalizador reciba la contestación del pliego de observaciones, analizará su contenido y procederá a determinar las observaciones que fueron solventadas y aquellas que no lo fueron, que puedan implicar alguna irregularidad o posible conducta ilícita respecto de la gestión financiera del ente fiscalizable de que se trate, que haga presumir la existencia de daño patrimonial, para su inclusión en el *Informe del Resultado*.²⁷

Dicho informe se entregará al Congreso, por conducto de la Comisión, a más tardar en la segunda quincena del mes de diciembre del año de presentación de las cuentas públicas correspondientes.

La Comisión, procederá a emitir el dictamen legislativo y propondrá, al someterlo a la aprobación del Congreso, en su caso, que se incoe la fase de determinación de responsabilidades y el fincamiento de indemnizaciones y sanciones²⁸, en contra de los servidores públicos que no solventaron los pliegos de observaciones.

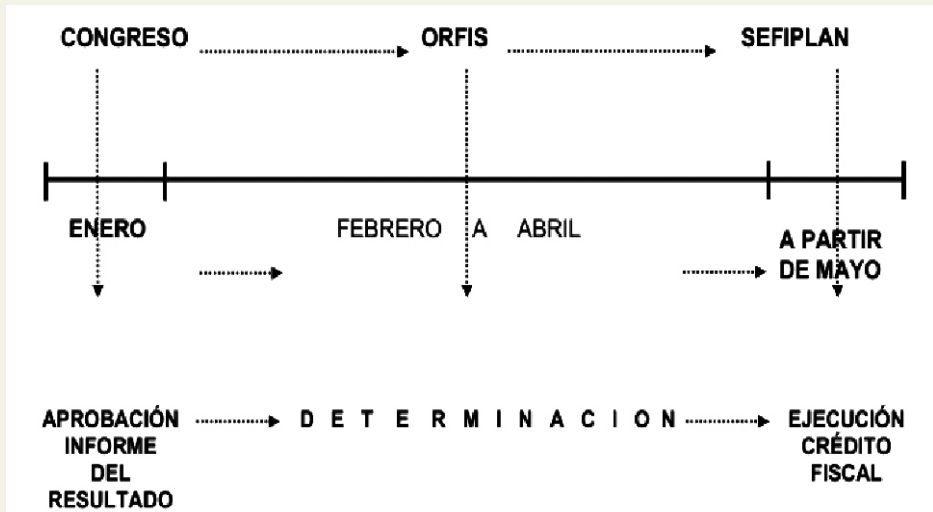
Una vez que el órgano fiscalizador recibe por parte del Congreso la instrucción para incoar la fase de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, procederá a citar personalmente al presunto responsable a una audiencia en la sede del ORFIS, haciéndole saber los hechos u omisiones que se le imputan y que presumiblemente sean causa de responsabilidad en los términos de ley.

En dicha notificación se le señalará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o por

27 Artículo 37 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

28 Artículo 39 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

Fig. 5. Fase de determinación de responsabilidades y financiamiento de indemnizaciones y sanciones



Fuente: <http://www.orfis.gob.mx/MarcoLegal/>

medio de un defensor, apercibiéndole que de no comparecer sin justa causa precluirá su derecho, y por lo tanto se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo.

Si fuese el caso de que son varios los presuntos responsables podrán, de común acuerdo, nombrar un representante común mediante escrito presentado antes de la audiencia o al inicio de la misma.

Entre la fecha de citación y la de audiencia deberá mediar un *plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles*; y después de celebrada la audiencia, se emitirá resolución dentro de los *treinta días siguientes*, en la que se determinará la existencia o inexistencia de la responsabilidad, se fincarán en su caso la indemnización y sanción correspondientes, y se notificará al responsable la resolución para los efectos que procedan²⁹.

Cabe señalar que la indemnización que se establezca deberá ser suficiente para resarcir los daños y perjuicios causados. Por lo tanto la sanción consistirá en multa del *cinquenta y cinco al setenta y cinco por ciento*³⁰ del monto de los daños y perjuicios causados y la resolución que se dicte deberá remitirse a la autoridad ejecutora, para el cobro correspondiente.

En caso de no encontrar elementos para fincar la responsabilidad al servidor público se tendrá que emitir una resolución en ese sentido, dentro del plazo de treinta días.

29 Artículo 42 fracs. I y II de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

30 Artículo 42 fracs. III de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

Respecto de las indemnizaciones y sanciones que se establecen, éstas tendrán el carácter de crédito fiscal y se fijarán en cantidad líquida y se harán efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable, y una vez recuperadas quedarán a disposición de los entes fiscalizables que sufrieron el daño o perjuicio.

Conclusiones

Sin duda el diseño jurídico de las instituciones encargadas del control y la vigilancia de los recursos públicos estatales, permite observar el grado de desarrollo de las democracias y la salvaguarda del Estado de derecho.

Uno de los factores más importantes en términos de estabilidad política y vigencia del Estado de derecho es la legitimidad del gobierno ante los ciudadanos, es decir, la aceptación tácita o explícita del orden político por parte de los gobernados.

El ejercicio fiscalizador resulta un tema delicado para quienes están sujetos a él. Sin embargo, constituye un instrumento de gran utilidad para que cualquier gobierno haga un mejor uso de los recursos a su disposición, esto permitirá obtener ganancias de orden político, ya que genera una mejor imagen ante una sociedad que valora cada día más los aspectos como la transparencia y la rendición de cuentas.

Así pues, la fiscalización sirve a todos: es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, detonada principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio público, es decir que cuando la rendición de cuentas y la fiscalización superior, cuando son efectivas, representan un factor adicional invaluable para la gobernabilidad, la gobernanza y el desarrollo de las sociedades.

El Órgano de Fiscalización Superior del Estado, ha reorientado su organización y funciones desde su inicio, con el propósito de promover el ejercicio moderno y eficiente de su función como encargado de la revisión de las cuentas públicas. La transparencia, la rendición de cuentas, el uso racional de los recursos públicos y la aplicación de políticas públicas eficaces para resolver los problemas sociales y económicos son los medios que legitiman al gobierno ante la población, y para ello la existencia de un órgano fiscalizador fuerte, autónomo e independiente es una condición ineludible.

La importancia y trascendencia del trabajo que realiza el ORFIS, le impone responsabilidades concretas, a las cuales les debe corresponder normas específicas, siendo su principal reto el de contar con una administración moderna, con breves tiempos de respuesta, con personal de alto nivel de competencia profesional, consciente y comprometido con la responsabilidad social que tiene encomendada.

La honestidad, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos, deben ser una forma de vida en el quehacer gubernamental. El ejercicio ético de la función de fiscalización, permitirá consolidar la confianza de los entes fiscalizables, en el sentido de que las acciones del ORFIS se llevarán a cabo con imparcialidad e independencia.

En México, el desarrollo histórico que converge en la creación del ORFIS es muestra de que, en la medida en que el estado se ha hecho más complejo y los ciudadanos más participativos, la reacción gubernamental se ha orientado hacia la vía correcta, es decir, a mejorar las condiciones y la naturaleza de su órgano de fiscalización superior.

Si bien el órgano fiscalizador toma sus propias decisiones en términos de su desarrollo administrativo y metodológico, una parte sustancial de la responsabilidad en cuanto a la relevancia, las potestades, la estructura jurídica y la proyección a futuro de la entidad está en manos del Poder Legislativo del que depende. La asignación de recursos suficientes, la no intromisión en sus asuntos internos, y el apoyo y la difusión de sus actividades ante la opinión pública son factores que permiten cumplir su cometido con eficacia.

A mayor transparencia, mayor gobernabilidad. Una buena parte del universo auditable se mantiene aún oculto de la vista y la evaluación de la sociedad, y el instrumento más eficaz para hacerlo del dominio público es la fiscalización superior. Un ejercicio auditor serio, responsable, objetivo y técnicamente avanzado ayuda al gobierno a asignar recursos con mayor efectividad, opera como un importante disuasivo de corrupción, y hace que el concepto de la rendición de cuentas se incorpore a la cultura administrativa.

Podemos afirmar que la rendición de cuentas y la creación de un organismo que se encargue de ésta constituyen una obligación ineludible de los gobiernos democráticos, que, al mismo tiempo, le representa una herramienta invaluable en términos de legitimidad y posibilidad de mejorar de modo sustancial su desempeño.

Fuentes

- Ackerman, John M., *Estructura institucional para la rendición de cuentas. Lecciones internacionales y reformas futuras*. México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 9, 2006.
- Álvarez Anguiano, Jorge, *Auditoría Administrativa*, UNAM, FCA, Edición 24ª, México, 2003.
- Álvarez Arrellano Luis, "El análisis de la situación financiera de las entidades federativas y municipios (ponencia)", México 2006.
- Aranda López, Mae y Fabiola Figueroa Neri. "Vigilancia y transparencia en las democracias", en A. Figueroa Neri. *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. México: Universidad de Guadalajara, 2005.
- Cabrero Mendoza Enrique, (coord.), *Los dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México*". Editorial Porrúa, 1996.
- _____, *La Nueva Gestión Municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*", Editorial Porrúa, México, 1996.
- _____, *Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso*", Editorial Porrúa, México, 1999.
- Crespo, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 1, 2001.
- Gómez Díaz Durán, Carlos Alberto, "La naturaleza jurídica del Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz (ORFIS)". México, 2009.
- Gutiérrez Pedro et al, *Procesos de los Sistemas de Fiscalización y Recaudación en los Gobiernos Locales*, Instituto de Investigación Jurídica UNAM.

Martínez Almazán Raúl, *“Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano”*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Mayer-Serra, Carlos Elizondo. *Impuestos, democracia y transparencia*. México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 2, 2001.

Musgrave R. et all, *“Hacienda Pública teórica y aplicada”* McGraw Hill, 1991.

Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia núm. 32, 2004.

Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso México*. México: Instituto Federal Electoral, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2002.

Linkografía

Du Tilly Palmer, *“La Cuenta Pública”*, Instituto Hacendario del Estado de México, Serie cursos profesionalizantes en materia hacendaria municipal, 2da edición, abril de 2008, México. Consultado en http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/haem_pdf_eh_16.pdf

Figuroa Neri, Aimée. *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. México: Universidad de Guadalajara. Reporte de investigación, 2005, disponible en www.funcionpublica.gob.mx/indices y www.asofis.org.mx.

<http://www.orfis.gob.mx/>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1784/30.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1327/3.pdf>

<http://www.gestiopolis.com/administracion-estrategia-2/estructura-organizacional-tipos-organizacion-organigramas.htm>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

http://www.asf.gob.mx/uploads/63_serie_de_rendicion_de_cuentas/rc4.pdf

http://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion

<http://www.editorialcosmos.com/vocabulario-esencial-mexicano/1160/calpanero/>

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>

http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/ACATLAN/MUNICIPIO/MARCO_LEGAL/LEY%20DE%20FISCALIZACIONSUPERIOR%20PARA%20EL%20EDO%20VERACRUZ.PDF

[http://sistemas.cgever.gob.mx/2003/Normatividad_Linea/reglamentos/59_REGLAMENTO%20INTERIOR%20del%20ORFIS%20\(REFORMADO%205-OCT-2006%20y%20fe%20de%20erratas%207%20FEB%202007\).pdf](http://sistemas.cgever.gob.mx/2003/Normatividad_Linea/reglamentos/59_REGLAMENTO%20INTERIOR%20del%20ORFIS%20(REFORMADO%205-OCT-2006%20y%20fe%20de%20erratas%207%20FEB%202007).pdf)

**El constitucionalismo veracruzano
del Siglo XXI,**
coordinado por
Petra Armenta Ramírez
Manlio Fabio Casarín León
y Marisol Luna Leal,
se terminó de imprimir en julio de 2014
en Xalapa, Veracruz.

El tiraje fue de 500 ejemplares.

Imprimió: CÓDICE/Taller Editorial
codice@xalapa.com

