

5° CONCURSO
de ensayo
UNIVERSITARIOS
construyendo
TRANSPARENCIA

*Transparencia
en los ministerios
públicos*

ANA LAURA REYES MILLÁN

*En búsqueda
de la praxis
del Buen Gobierno*

ANGÉLICA F. LÓPEZ ESQUEDA

*¿Nuevas modalidades
de la tortura o acceso
a la información?*



MIRIAM PASCUAL JIMÉNEZ



DIRECTORIO INFODF

OSCAR MAURICIO GUERRA FORD
Comisionado Ciudadano Presidente

MUCIO ISRAEL HERNÁNDEZ GUERRERO
Comisionado Ciudadano

DAVID MONDRAGÓN CENTENO
Comisionado Ciudadano

LUIS FERNANDO SÁNCHEZ NAVA
Comisionado Ciudadano

ALEJANDRO TORRES ROGELIO
Comisionado Ciudadano

JURADO CALIFICADOR

ALEJANDRO TORRES ROGELIO
Presidente del Jurado/Comisionado Ciudadano del InfoDF

LUIS FERNANDO SÁNCHEZ NAVA
Integrante/Comisionado Ciudadano del InfoDF

LETICIA CANO SORIANO
Integrante/Directora de la Escuela Nacional del Trabajo Social UNAM

ESTHER OROZCO OROZCO
Integrante/Rectora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México UACM

JOSÉ LUIS ARÉVALO PIÑA
Integrante/Periodista y miembro del Consejo Consultivo de la Universidad La Salle

COMITÉ ORGANIZADOR

JUAN JOSÉ RIVERA CRESPO
Director de Capacitación y Cultura de la Transparencia

D.R. c 2013, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de
Datos Personales del Distrito Federal

La Morena No. 865, Local 1, Col. Narvarte Poniente
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal
“Plaza de la Transparencia”
Primera edición, Abril de 2013

ISBN: 978-607-7702-04-7

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta
Impreso y hecho en México

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores



TRANSPARENCIA EN LOS MINISTERIOS PÚBLICOS: UN ANÁLISIS DEL
PROGRAMA MINISTERIO PÚBLICO TRANSPARENTE Y MINISTERIO
PÚBLICO TRANSPARENTE WEB DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE
JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Ana Laura Reyes Millán

7

EN BÚSQUEDA DE LA PRAXIS DEL BUEN GOBIERNO

Angélica Fernanda López Esqueda

63

¿NUEVAS MODALIDADES DE LA TORTURA O ACCESO A LA INFORMACIÓN?
EXHIBICIÓN DE LOS DETENIDOS Y SUS DATOS PERSONALES ANTE MEDIOS
DE COMUNICACIÓN

Miriam Pascual Jiménez

119



ANA LAURA REYES MILLÁN

EGRESADA DE LA LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN DEL PROYECTO PAPIME TITULADO: *DIFICULTADES AL APRENDER A INVESTIGAR EN CIENCIAS SOCIALES: DIAGNÓSTICO Y SUGERENCIAS PARA ENFRENTARLAS*. ACTUALMENTE SE ENCUENTRA REALIZANDO SU TRABAJO DE TESIS QUE LLEVA POR TÍTULO *ANÁLISIS DE PROYECTOS DE MODELO POLICIAL EN MÉXICO 2010. PROPUESTAS COMPLEMENTARIAS AL MANDO ÚNICO*.

TRANSPARENCIA EN LOS MINISTERIOS PÚBLICOS: UN ANÁLISIS DEL PROGRAMA MINISTERIO PÚBLICO TRANSPARENTE Y MINISTERIO PÚBLICO TRANSPARENTE WEB DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Ana Laura Reyes Millán

ENSAYO GANADOR DEL PRIMER LUGAR

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
LA CORRUPCIÓN EN LOS MINISTERIOS PÚBLICOS	15
EL PROGRAMA MINISTERIO PÚBLICO TRANSPARENTE	23
Ministerio Público Transparente Web	25
Resultados del programa	28
¿El programa Ministerio Público Transparente ataca el problema de corrupción?	30
LA PROTECCIÓN DE DATOS DE LOS DETENIDOS	35
PROPUESTA PARA CONCILIAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES: EL CASO DEL PROGRAMA MINISTERIO PÚBLICO TRANSPARENTE	45
CONCLUSIONES	51
FUENTES CONSULTADAS	59

“En México, la corrupción es una herencia secular, brutal y es uno de los principales obstáculos a un cambio real, no formal, en la naturaleza del ejercicio del poder.»

LORENZO MEYER

INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo analizaré el programa Ministerio Público Transparente y Ministerio Público Transparente Web implementados por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal durante la administración del procurador Miguel Ángel Mancera Espinosa.

El trabajo ha quedado dividido en cuatro breves capítulos para facilitar el análisis. El primer capítulo se refiere a la corrupción en los ministerios públicos, con la finalidad de brindar a los lectores un panorama sobre las condiciones en que surge la propuesta y se pone en marcha el programa Ministerio Público Transparente.

El segundo capítulo se refiere a la descripción sobre la implementación y el funcionamiento del programa, así como los resultados obtenidos hasta el momento, entre los que destacan el galardón que se otorgó a la Procuraduría en 2010 durante el certamen “Pre-

mio a la innovación en transparencia para la mejora de la gestión institucional” que tuvo lugar en la VIII Semana de la Transparencia, así como el primer lugar que el InfoDF otorgó al programa Ministerio Público Transparente Web en el certamen “Innovaciones en materia de transparencia”.

Nuevamente, en 2011, la Procuraduría obtuvo el primer lugar en Innovaciones en Materia de Transparencia por su programa Ministerio Público Transparente en sus distintas versiones (Web, dispositivos móviles, pantallas en las agencias del ministerio público, etc.), y por el lanzamiento del Sistema de Averiguaciones Previas SAP Web 2.0, del que hablaremos más adelante de manera breve.

El tercer capítulo corresponde a la protección de datos de los indiciados, contraponiendo la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, con el funcionamiento actual del programa Ministerio Público Transparente Web.

Finalmente, en el capítulo cuarto expondré algunas alternativas para mejorar el funcionamiento del programa, específicamente en su modalidad web, de tal manera que podamos transitar hacia un sistema equilibrado entre el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales.

Este ensayo tiene como finalidad abrir la discusión en torno al derecho que tenemos todos los mexicanos para acceder a la información y, a la protección de nuestros datos personales, ambos derechos consagrados en nuestra Carta Magna en el Artículo 6 y 16, respectivamente.

Con la implementación del programa Ministerio Público Transparente Web, me surgieron algunas preguntas que enuncio enseguida y que trataré de responder durante el desarrollo del ensayo bajo la estructura descrita anteriormente. ¿Hasta dónde es salvable el acceso a la información? En el caso específico del programa antes mencionado, ¿acceso a la información para quién?, ¿qué pasa con la protección de datos personales de quienes se encuentran puestos a disposición de las autoridades del Ministerio Público?, ¿para combatir la corrupción en los ministerios públicos es necesario que la información de los detenidos esté disponible para cualquiera que teclee su nombre completo en la página web?, ¿qué otras medidas complementarias ha implementado la procuraduría local para combatir la corrupción?

Una vez planteadas las interrogantes, doy paso a la descripción del contexto en el que surge la propuesta de la PGJDF y la implementación de acciones encaminadas a erradicar la corrupción existente en los ministerios públicos de nuestra capital.

LA CORRUPCIÓN EN LOS MINISTERIOS PÚBLICOS

El Ministerio Público “es la institución a cargo de ejercer la acción penal, esto es, está encargada de realizar la investigación y presentar las pruebas a los tribunales, siempre buscando proteger los derechos individuales de los ciudadanos”.¹ De ahí la importancia de que sea una institución apegada al Estado de derecho y que esté a salvo de la corrupción.

La facultad primordial del Ministerio Público “es la del ejercicio de la acción penal que, de acuerdo con Guillermo Zepeda Lecuona, consiste en consignar el resultado de la averiguación previa ante un juez –por considerar que hay delito que perseguir y haber identificado al presunto responsable”.²

En tanto que la corrupción, desde un punto de vista político, puede ser definida como “el uso de funciones y atribuciones de un

¹ Giuseppe Di Federico, 2001, “The Independence and Accountability of the Public Prosecutor”, en Azul Aguiar, Democracia sin Estado de derecho. El Ministerio Público en México, *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco México N° 153. Enero-Febrero 2009. Año 24 p. 31

² Zepeda Lecuona, en Azul Aguiar, Democracia sin Estado de derecho. El Ministerio Público en México, *El Cotidiano*, año 24, núm. 153, enero-febrero de 2009, México, UAM-Azcapotzalco, p. 32.

cargo público, para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención con las disposiciones legales”.³

Hace algunos años, Lorenzo Meyer escribió en el periódico *Reforma* un artículo en el que resume la desafortunada historia de la corrupción en nuestro país.

La corrupción en México llegó, por lo menos, con la Conquista; encontró suelo fértil en la dominación de los indios y la venta de los puestos públicos por parte de la débil corona de los Habsburgo, [...] el tráfico de influencias adquirió gran estatus social, al darse las concesiones ferroviarias y los contratos de la obra pública [...] al pequeño círculo de privilegiados –donde estaba, entre otros, el propio hijo del presidente Díaz. La Revolución no resolvió para nada ese problema, [...] Algunos jefes revolucionarios hicieron fortunas extorsionando a hacendados para devolverles sus latifundios. [...] Esa misma posrevolución llegó a su fin con la generación de “los doctores neoliberales” en los noventa, donde el proceso de privatización de las grandes empresas estatales –desde siempre botín de administradores– se convirtió en la gran feria del tráfico de influencias.⁴

Como hemos podido observar, la corrupción es un problema que aqueja a nuestra sociedad desde hace muchísimos años y los ministerios públicos no son instituciones ajenas él. Sin embargo, se han realizado innumerables esfuerzos por recuperar la confianza ciudadana y erradicar la corrupción. Una de las reformas

³ Fernando Escalante, *La corrupción política: apuntes para un modelo teórico*, Foro Internacional 118, vol, XXX, oct-dic de 1989, p. 329.

⁴ Lorenzo Meyer, “La corrupción, una historia larga,” *Reforma*, 11 de julio de 1996, México, Agenda Ciudadana.

emprendidas por el entonces presidente Ernesto Zedillo, iba precisamente en ese sentido mediante la modernización de los ministerios públicos.

En palabras del Dr. Mancera, “La transparencia, en materia de procuración de justicia, consistirá en que la Procuraduría, a través de sus diferentes Unidades Administrativas, deberá otorgar a quien lo solicite la debida accesibilidad a la información que mantiene bajo su resguardo, en los términos que establece la Ley de la materia en el Distrito Federal, su Reglamento y la normatividad emitida por el InfoDF”.⁵ Más adelante analizaré si se cumple o no, con los términos establecidos por la ley para difundir datos a “quien lo solicite”, considerando que ésta última categoría contempla a un amplio espectro de ciudadanos.

En el marco de la transformación de la procuraduría capitalina emprendida por el procurador Miguel Ángel Mancera, el programa Ministerio Público Transparente se puso en marcha con la finalidad de combatir la corrupción y recuperar la confianza ciudadana. En ese sentido, me parece importante plantear el contexto en el que surge la propuesta.

Según datos obtenidos en la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010 realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre

⁵ Miguel Ángel Mancera, “Elementos fundamentales para la procuración e impartición de justicia y sus desafíos en la transparencia en el Distrito Federal”, Quinto Seminario Internacional Transparencia y Protección de Datos, Procuración e Impartición de Justicia, 20 y 21 de octubre de 2011, México, InfoDF.

la inseguridad, 13% de los encuestados en zonas metropolitanas del país denunciaron que algún servidor público les había pedido dinero por un servicio solicitado o falta cometida.

Asimismo, los encuestados calificaron a sus ministerios públicos locales con 6.5 sobre 10. En cuanto a la confianza en el Ministerio Público, 69% de los encuestados a nivel nacional dijo confiar poco o nada en dicha institución.⁶

Mientras tanto, el documental *El túnel* puso en evidencia algunas irregularidades existentes en los ministerios públicos. Por ejemplo, que 71% de los detenidos fueron incomunicados, y otro 70% no contó con un abogado de oficio.⁷ El mensaje recurrente durante el documental es que la procuración de justicia en nuestro país tiene un precio. Aunque el documental fue realizado en 2006, considero importante mencionarlo en el presente trabajo porque hasta la fecha es muy difícil quitarle a los ministerios públicos los estigmas de corrupción, impunidad, ineficiencia, pérdida de tiempo y trámites excesivos.

De acuerdo con diversas denuncias, era una práctica común que los funcionarios solicitaran dádivas a cambio de brindar información necesaria que, por ley, están obligados a dar. Es decir, los funcionarios se negaban a informar a la familia dónde se encontraba puesto a disposición su detenido y cuál era su situación jurídica, por

⁶ Encuesta Nacional de Estudios sobre Inseguridad 2010, ENSI 7/2010. Disponible en <http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales_ensi7.asp>.

⁷ Roberto Hernández (director) (2006). Documental *El túnel: justicia penal y seguridad pública en México*, México, CIDE. Disponible en <<http://www.youtube.com/watch?v=t2Et7-5110>>.

lo tanto, se perdía mucho tiempo en localizar al detenido pues tenían que trasladarse de un Ministerio Público a otro y en cada uno otorgar al personal algún beneficio para que fuera a “revisar” si la persona a la que buscaban estaba o no en la agencia.

Por su parte, Luis Genaro Vázquez Rodríguez declaró que “era común, también, que se presentaran prácticas ilegales para proporcionar los datos de los detenidos, algunos servidores públicos aprovechaban esta situación para indebidamente obtener un recurso a cambio de proveer información a las personas. Esta práctica fue erradicada, ya que desde el primer momento que alguien llega detenido se registra a la persona en el sistema”.⁸

Debido a que los programas a analizar en este ensayo forman parte de una serie de medidas implementadas por el entonces procurador al interior de la institución, enuncio a continuación, de manera breve, algunas de las acciones adoptadas, que van ligadas a una nueva forma de concebir la impartición de justicia.

En octubre de 2008 se puso en marcha el programa Ministerio Público Virtual y Ministerio Público Virtual Itinerante. Con dicha medida, los capitalinos pueden hasta el día de hoy, denunciar delitos que están considerados como no graves,⁹ o bien se

⁸ Emilene Martínez Morales, *Documentación del Ministerio Público Transparente*, trabajo galardonado en la primera edición del Premio a la Innovación en Transparencia para la Mejora de la Gestión Institucional, México, IFAI/INAP/SFP/BM, 2010, p. 4.

⁹ En la página web <<https://mpvirtual.pgjdf.gob.mx/CiberDenuncia/Bienvenida.aspx>> se puede consultar el listado de delitos considerados como no graves y que pueden denunciarse bajo la modalidad Ministerio Público Virtual.

puede reportar la pérdida de documentos oficiales, todo esto por medio de Internet o vía telefónica. La medida fue tomada a raíz de las quejas de los ciudadanos que “perdían” mucho tiempo en ir al Ministerio a denunciar los hechos. Desde su implementación hasta el 28 de febrero de 2011, se habían realizado 65 000 trámites por Internet entre querellas y actas especiales, según datos proporcionados por la PGJDF.

Otra medida importante fue la capacitación al 100% del personal de estructura en materia de transparencia y acceso a la información pública. El InfoDF llevó a cabo la certificación correspondiente durante 2010. Asimismo, es importante destacar que del 1 de marzo al 28 de febrero de 2011, la Procuraduría recibió 1 675 solicitudes de información de las cuales 1 646 fueron atendidas favorablemente, lo que representa un 98.3 por ciento.¹⁰

En relación con datos presentados en el proyecto participante del certamen Premio a la Innovación en Transparencia para la Mejora de la Gestión Institucional, diariamente se iniciaron hasta 500 averiguaciones previas y 200 personas fueron puestas a disposición del Ministerio Público. Asimismo, cada día se tuvieron entre 300 y 400 personas detenidas en las 72 coordinaciones territoriales que tiene el D.F.

¹⁰ Miguel Ángel Mancera en versión estenográfica de la sesión ordinaria celebrada el día 14 de abril de 2011. México, ALDF, V Legislatura. Segundo periodo de sesiones ordinarias. Segundo Año de Ejercicio.

A continuación, describo en qué consiste Ministerio Público Transparente y Ministerio Público Transparente Web como un claro esfuerzo de la PGJDF por erradicar la corrupción.

EL PROGRAMA MINISTERIO PÚBLICO TRANSPARENTE

El programa Ministerio Público Transparente inició sus operaciones el 24 de junio de 2009 con 59 pantallas dentro de las oficinas del Ministerio Público donde los familiares podían consultar el estatus de los indiciados.

Actualmente, cualquier ciudadano puede acudir a las agencias del Ministerio Público del Distrito Federal y ahí conocer, a través de las pantallas habilitadas, el nombre de la persona puesta a disposición, número de averiguación previa, el delito que se le imputa, la hora de inicio de la averiguación previa y un cronómetro que indica cuándo se vencen las 48 horas que tienen las autoridades para integrar una averiguación.¹¹ Todo esto sin necesidad de consultar al personal de la barandilla en torno a la situación del detenido. La información se actualiza cada cinco minutos.

¹¹ Plazo que puede ampliarse en algunas circunstancias que la propia ley permite cuando se trata, por ejemplo, de delincuencia organizada, y que el juez, al recibir esta consignación con detenido, tiene la obligación constitucional de examinar si la detención o la retención, de acuerdo con flagrancia o caso urgente, se ajustó a lineamiento constitucional. Véase a Mariano Herrán Salvatti, “El proceso penal y el Ministerio Público”, *Ministerio Público en el Distrito Federal*, México, PGJDF/UNAM-IIJ, 1997.

Inicialmente se instalaron pantallas en las siguientes demarcaciones: Álvaro Obregón 1 (AO-1), Benito Juárez 3 (BJ-3), Coyoacán 3 (COY-3), Cuauhtémoc 5 (CUH-5), Gustavo A. Madero 5 y 6 (GAM-5 y 6), Iztacalco (IZC-1), Iztapalapa 3, 5, 7 y 9 (IZP-3, 5, 7, 9), Magdalena Contreras 1 (MC-1), Tláhuac 1 (TLH-1) y Tlalpan 4 (TLP-4). Dichas pantallas operan las 24 horas del día los 365 días del año, alimentadas con la información del sistema de averiguaciones previas. De acuerdo con la Procuraduría, con la implementación del programa Ministerio Público Transparente se fomenta el respeto a los derechos humanos, se garantiza el derecho de acceso a la información y se transparenta la actuación del personal del Ministerio Público.¹²

Debido al éxito del programa se instalaron pantallas de plasma en cada una de las 72 coordinaciones territoriales distribuidas en el Distrito Federal, es decir, en todas las fiscalías desconcentradas. Posteriormente, el servicio se amplió a las diez agencias especializadas.

El 26 de septiembre de 2012, acudí a la Agencia de Atención Especializada de Ciudad Universitaria para conocer el funcionamiento real del programa. A la entrada del Ministerio se encuentra una pantalla de plasma que muestra la información del detenido: nombre, averiguación previa, delitos que se le imputan, fecha de inicio y estatus jurídico. Los funcionarios de dicha agencia me explicaban que

¹² De acuerdo con información contenida en el video *Ministerio Público transparente*. Disponible en <<http://www.youtube.com/watch?v=Blo-fMrXKFo>>, consultado el 8 de septiembre de 2012.

en la pantalla sólo aparece la información de quienes se encuentran detenidos en ese lugar, exista o no un solicitante de información.

Si se desea saber en qué agencia se encuentra alguna persona, hay que hacer una consulta vía Internet a través de Ministerio Público Transparente Web o llamar al número telefónico del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y posteriormente acudir al domicilio de la Fiscalía indicada en el resultado de la consulta.

No es necesario acreditar ninguna cercanía con los detenidos. Basta con entrar a la Agencia de Ministerio Público y mirar hacia la pantalla para saber incluso, qué delitos se imputan al detenido, lo que puede estigmatizar a una persona cuya situación jurídica es aún indefinida.

Es importante mencionar que durante la realización del presente trabajo recibí información adecuada, suficiente y amable tanto en el centro de atención telefónica como en la agencia especializada. Sin embargo, considero necesario la implementación de una campaña donde todos los que laboran en el Ministerio conozcan el funcionamiento de los programas, así como el tratamiento cuidadoso a los datos personales que tienen en sus manos. Más adelante ahondaré en este tema.

MINISTERIO PÚBLICO TRANSPARENTE WEB

Debido a los resultados positivos del programa Ministerio Público Transparente, en septiembre de 2010 se puso en marcha el programa

Ministerio Público Transparente Web. “Esta innovación fue posible ya que el 100% de las agencias están conectadas en una sola red de voz y datos. Cabe destacar que el sistema facilita el acceso a la información y protege los datos personales de las personas detenidas.”¹³

Ministerio Público Transparente Web “es un sistema que permite la búsqueda a través de Internet de personas puestas a disposición del Ministerio Público (MP) en el Distrito Federal. Mediante este sistema de búsqueda por nombre y apellido los ciudadanos pueden conocer datos básicos respecto a la ubicación de personas puestas a disposición del MP: la Agencia del Ministerio Público en la que se encuentran; los teléfonos de la Fiscalía, del Fiscal y del Responsable de Agencia correspondiente; y el tiempo restante para la determinación jurídica del detenido o la resolución de su caso”.¹⁴

Los datos anteriormente descritos se pueden consultar en la dirección electrónica <<http://mptransparente.pgjdf.gob.mx/Busqueda/Busqueda.aspx>>, en donde también se tiene acceso a la edad, sexo y estatus jurídico con sólo teclear el nombre completo de la persona. Desde marzo de 2011 el servicio también está disponible mediante una aplicación para dispositivos Blackberry ya que, de acuerdo con datos de la Procuraduría, dicha marca de dispositivos es la más usada por los abogados de la ciudad, aun-

¹³ Emilene Martínez Morales, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴ *Ibid.*, p. 3.

que contempla extender la aplicación para todas las marcas de teléfono celular.

De acuerdo con información proporcionada por la operadora 2130 del Call Center del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del DF, una vez que alguien ha acreditado la cercanía con el detenido, se le informa a qué centro de reclusión fue enviado, en caso de haber sido consignado.

Sin embargo, en la documentación del Ministerio Público Transparente Web que presenta el Premio a la Innovación en Transparencia para la Mejora de la Gestión Institucional, se asegura que “la información de las personas puestas a disposición del Ministerio Público se mantiene en el portal durante las 48 horas que éstas permanecen en el mismo. La información se actualiza para informar si se determinó la libertad de la persona, si se declaró una incompetencia (traslado a otro estado o a una fiscalía especializada), a qué Centro de Reclusión fue remitida en caso de ser consignada”,¹⁵ lo que supondría poner al detenido en una situación de vulnerabilidad mayor, debido que cualquier persona podría saber, incluso, en qué reclusorio purgaría la pena.

Es preciso mencionar que al momento de realizar la búsqueda en la página Ministerio Público Transparente Web, no obtuve la información acerca de a qué centro de reclusión serían enviadas las dos personas que habían sido consignadas, y que nuestro más adelante en los ejemplos.

¹⁵ *Ibid.*, p. 5.

Si los interesados en conocer la información de alguna persona detenida no tuvieran acceso a Internet, existe un número telefónico del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del DF en el que el personal del Call Center realiza la búsqueda en el portal Ministerio Público Transparente Web con los datos proporcionados por el interesado. El número telefónico es 5533-5533 y se encuentra disponible las 24 horas, los 365 días del año.

RESULTADOS DEL PROGRAMA

De acuerdo con el procurador, antes de la implementación del programa Ministerio Público Transparente Web, los familiares perdían mucho tiempo en buscar a las personas extraviadas. Era necesario acudir a cada una de las agencias del Ministerio Público y preguntar por el detenido al personal que atiende la barandilla.

Durante la búsqueda se perdía tiempo decisivo que forma parte de las 48 horas con las que cuenta el Ministerio para determinar la situación jurídica del detenido, es decir, si este último será puesto en libertad o si será consignado, de acuerdo con el Artículo 16 Constitucional. Desde que se implementó el programa en 2009 hasta septiembre de 2010, se logró reducir 18.5% las quejas por demora en la atención ciudadana.

Como parte de la evaluación del programa, la Procuraduría ha implementado una encuesta electrónica al término de la búsqueda

de alguna persona detenida. El sistema despliega tres breves preguntas con su posible respuesta, y que nuestro a continuación:

1. Considera que la información fue útil.

Sí ()

No ()

2. ¿Cómo califica el servicio que ofrece “El MP Transparente WEB”: búsqueda de personas puestas a disposición?

Excelente ()

Bueno ()

Regular ()

Malo ()

3. ¿Le parece que este programa permite un acceso a la información básica de personas puestas a disposición del Ministerio Público, y esto transparenta las actuaciones y determinaciones del personal ministerial?

Sí ()

No ()

“Un 72.9% de los consultados opina que la información es suficiente y 97.4% señala que la información proyectada es benéfica. Asimismo, se han realizado llamadas de usuario simulado para supervisar la atención que se brinda a la ciudadanía a través del *call center*, las cuales han sido calificadas como sobresalientes”.¹⁶

Al 15 de noviembre de 2011, de acuerdo con estadísticas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, “el sistema registra un total de 168 084 consultas realizadas y 8 281 descargas de la aplicación PGJDF”.¹⁷

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

En agosto de 2010, el Banco Mundial (BM), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitieron una convocatoria para participar en la primera edición del Premio a la Innovación en Transparencia para la Mejora de la Gestión Institucional. La Procuraduría obtuvo el galardón en la categoría estatal por su programa Ministerio Público Transparente Web.

De acuerdo con la convocatoria emitida, la finalidad del certamen fue dar a conocer y premiar aquellas prácticas que fomentaran la transparencia y el acceso a la información pública. En total se recibieron 75 trabajos provenientes de todo el país y se seleccionaron 24 para la etapa final.

Asimismo, el programa Ministerio Público Transparente Web, resultó galardonado con el primer lugar por el InfoDF en el certamen Innovaciones en Materia de Transparencia 2009.

¿EL PROGRAMA MINISTERIO PÚBLICO TRANSPARENTE ATACA EL PROBLEMA DE CORRUPCIÓN?

A continuación enumeraremos algunas ventajas y desventajas del loable esfuerzo de la Procuraduría por erradicar la corrupción.

El mencionado programa facilita la búsqueda de personas y limita el florecimiento de prácticas corruptas, pues no permite inter-

mediarios en el proceso de búsqueda de un detenido. Ésa es, quizá, la principal ventaja.

En cuanto a las desventajas es importante señalar que Ministerio Público Transparente solamente ataca la corrupción en un primer momento, es decir, en el primer contacto que tiene el indiciado con la autoridad judicial competente. De acuerdo con el programa, Ministerio Público Transparente busca erradicar la corrupción en el momento en que los familiares, amigos o abogados de la persona que está en el Ministerio Público solicitan información acerca del estatus jurídico de esta última.

Derivado de diversas denuncias, la Procuraduría implementa el programa para evitar que los funcionarios soliciten dádivas para brindar información acerca de un detenido pero, ¿qué sucede después?, ¿cómo atacamos la corrupción una vez que el detenido ha sido consignado ante un juez?, ¿qué sucede con las llamadas “cuotas de consignación”?

Es necesario advertir que el problema de la corrupción en el sistema de justicia mexicano es lamentablemente muy grande y que para analizarlo a fondo necesitaría varios trabajos documentados; sin embargo, en este ensayo me gustaría tratar de manera muy rápida algunas de las formas de corrupción existentes en los primeros momentos de un proceso de impartición de justicia.

Una de esas formas de corrupción corresponde a la solicitud de dádivas a cambio de dar información acerca de un detenido, cuyo contenido es tratado en el presente escrito.

Las cuotas de consignación son otra forma de corrupción que se da en los primeros momentos de un proceso penal. De acuerdo con Roberto Hernández, quien realizó el documental *El túnel: justicia penal y seguridad pública en México* en 2006, a cada agente del Ministerio Público se le exige una cuota de consignación semanal. Uno de los agentes confesó, entre risas: “Quieren consignación, les damos consignación [...] Que estén bien hechas eso sí no lo garantizo, pero que hay consignación, sí hay consignación.”¹⁸

Germán Dehesa llamó a esa práctica “consignar por consignar”, lo que finalmente, desde mi punto de vista, es un acto corrupto y deshonesto. La erradicación de dicha práctica que desencadena en una fabricación de culpables, es un tema pendiente que tiene tanto la Procuraduría local como las demás instituciones encargadas de impartir justicia en nuestro territorio.

Será motivo de otros importantes trabajos plantear acciones adicionales que combatan, de una manera integral, la corrupción existente durante todo el proceso de impartición de justicia y no sólo en un primer momento y en su nivel más *inofensivo*, si se me permite el uso de esa palabra. A continuación me explico.

Como ya he mencionado, Ministerio Público Transparente ataca la corrupción al evitar que los funcionarios soliciten dinero a cambio de informar dónde está su detenido y su estatus jurídico.

¹⁸ Roberto Hernández, *op. cit.*

¿Cuál era anteriormente el peor escenario? Que los familiares, amigos o abogados cedieran ante la petición de dádivas.

Sin embargo, ¿qué pasa con las personas que son detenidas sólo porque los agentes del Ministerio Público están cubriendo una cuota de consignación?, ¿cuál es el peor escenario ahora? Que una persona enfrente un proceso por un delito que no cometió. Sin duda es un tema de gran importancia que la Procuraduría debe tomar en cuenta si es que desea cumplir a cabalidad con su compromiso de erradicar la corrupción.

Las instituciones de justicia deben emprender una investigación a fondo sobre la existencia de las mencionadas prácticas que tanto daño nos hacen como país y, de ser necesario, emprender las reformas legales. Por ejemplo, el Artículo 113 del Código Federal de Procesos Penales¹⁹ podría estar fomentando el florecimiento de prácticas negativas como las cuotas de consignación. Todo ello en perjuicio de los ciudadanos.

¹⁹ Artículo 113 que a la letra dice: “El Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo con las órdenes que reciban de aquél, están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos de que tengan noticia. Tratándose de delitos que deban perseguirse de oficio, bastará para el inicio de la averiguación la comunicación o parte informativo que rinda la policía, en el que se hagan del conocimiento de la autoridad investigadora hechos que pudieran ser delictivos, sin que deban reunirse los requisitos a que aluden los artículos 118, 119 y 120 de este ordenamiento. A la comunicación o parte informativo se acompañarán los elementos de que se dispongan y que sean conducentes para la investigación.” A grandes rasgos, el Artículo 113 da preferencia al parte informativo que da la policía, por lo que podemos caer en un escenario de fabricación de culpables o un gran número de personas consignadas sin pruebas suficientes o víctimas de un proceso de impartición de justicia irregular.

Con la implementación del programa se busca combatir la corrupción y eliminar las denuncias anteriormente provocadas por la negativa de los funcionarios de ministerios públicos de brindar información. Es claro que la iniciativa de la Procuraduría es un valioso paso por fortalecer la transparencia, pilar básico de nuestra democracia.

Sin embargo, es pertinente decir que el combate a la corrupción requiere de un esfuerzo gigantesco, con la colaboración de todos los actores políticos y la sociedad civil, acompañados de una serie de reformas, por ejemplo la reforma al sistema penal, que solamente planteo aquí para futuros trabajos sobre la materia. Solamente reitero, las recientes acciones impulsadas por la Procuraduría son un respetable primer paso hacia la construcción de un sistema de procuración e impartición de justicia transparente, fuerte y eficiente.

LA PROTECCIÓN DE DATOS DE LOS DETENIDOS

Como he mencionado, en un sistema democrático resulta en ocasiones complicado conciliar el derecho de acceso a la información con la protección de datos. Es precisamente ese el tema, que nos ocupa en el presente ensayo, ejemplificado en el caso de la Procuraduría Local.

¿Cómo proteger los datos personales de quienes se encuentran detenidos en el Ministerio Público? ¿Qué nos garantiza que los interesados en conocer la información de los indiciados tienen la intención de resolver la situación a favor de estos últimos? ¿No será que en aras de combatir la corrupción estamos dejando en una situación de vulnerabilidad a un grupo de personas que enfrentan un proceso judicial? ¿El programa Ministerio Público Transparente es violatorio de la Ley de Protección de Datos Personales? Éstas son algunas de las preguntas que someto a debate en las siguientes líneas.

Aunque durante el diseño y presentación del programa diversos funcionarios declararon que Ministerio Público Transparente no atentaba contra la ley de protección de datos personales, quisiera

revisar a la luz de la normatividad vigente la forma en que opera el programa para señalar que no solamente está en contradicción con la Ley de Protección de Datos Personales, sino con otras leyes mexicanas.

Al momento de realizar el presente trabajo, busqué en la página electrónica del Ministerio Público Transparente la situación de personas que habían sido puestas a disposición. Los nombres y edades de dichas personas las obtuve de notas periodísticas. A continuación enuncio dos ejemplos:

Sin teclear la edad de Israel Tagle Cruz, la página me remitió los siguientes datos el día 8 de septiembre de 2012.

EMILIO ISRAEL TAGLE CRUZ , Edad : , Sexo : esta persona está puesta a disposición en la agencia del ministerio público		VER LOCALIZACIÓN
SITUACIÓN JURÍDICA POR DETERMINAR		
2	13	
Domicilio :	NICOLAS BRAVO S/N ESQ. CUITLAHUAC, BARRIO LA ASUNCIÓN	
Fiscalía :	TLAHUAC	
Nombre del Fiscal :	LIC. RAUL VALVERDE NIÑO	
Teléfonos de la Fiscalía :	5345-5700 Y RED 11802	
Agencia :	TLH-2	
Responsable de Agencia :	LIC. MARIA ANTONIA GUADALUPE PARTIDA FERNANDEZ	
Teléfonos de la Agencia :	5345-5705, TURNO 5710	

Incluso, la página electrónica ofrece un mapa para que los interesados puedan saber la ubicación física del Ministerio Público donde el indiciado está siendo investigado. Para el día 10 de sep-

tiembre la persona ya había sido consignada. Nuevamente, con sólo teclear el nombre completo, pude obtener la información.

A pesar de que según el funcionamiento del Programa Ministerio Público Transparente Web la información permanecerá en Internet hasta 48 horas, los datos anteriormente mostrados fueron consultados nuevamente el día 17 de septiembre y todavía seguían disponibles.

A continuación muestro otro ejemplo del día 10 de septiembre de 2012:

OSCAR IVAN TEHUTLE GONZALEZ , Edad : 19, Sexo : M esta persona está puesta a disposición en la agencia del ministerio público		VER LOCALIZACIÓN
SITUACIÓN JURÍDICA POR DETERMINAR		
CONSIGNADO		
I	58	
Domicilio :	DR. LAVISTA #78 COL. DOCTORES	
Fiscalía :	FISCALÍA CENTRAL DE INVESTIGACIÓN	
Nombre del Fiscal :	LIC. GUILLERMO TERAN PULIDO	
Teléfonos de la Fiscalía :	5346-8449 Y RED 16078	
Agencia :	PRIMER TURNO	
Responsable de Agencia :	LIC. DIANA SONIA GARCIA LOPEZ	
Teléfonos de la Agencia :	TURNO 5346-8447	

En ambos casos no fue necesario conocer la edad del indiciado, con sólo saber su nombre completo cualquier persona puede tener acceso a los datos sobre el estatus jurídico del detenido, así

como su sexo, edad y ubicación del Ministerio Público donde está enfrentando el proceso.

Sin embargo, es preciso revisar el funcionamiento del programa que ya he descrito a la luz del marco legal en materia de protección de datos personales. El 3 de octubre de 2008, se expidió la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal que, dicho sea de paso, no puede bajo ninguna circunstancia contravenir la Ley Federal de Protección de Datos Personales. Así pues, la mencionada Ley a la letra dice:

Son datos personales la información numérica, alfabética, gráfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a una persona física, identificada o identificable. Tal y como son, de manera enunciativa y no limitativa: el origen étnico o racial, características físicas, morales o emocionales, la vida afectiva y familiar, el domicilio y teléfono particular, correo electrónico no oficial, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias, convicciones religiosas y filosóficas, estado de salud, preferencia sexual, la huella digital, el ADN y el número de seguridad social, y análogos.²⁰

Durante la consulta para obtener información sobre las personas detenidas quedan expuestos al menos los siguientes datos personales: nombre, edad y sexo. Adicionalmente, situación jurídica y lugar específico donde se encuentra detenida, por lo que, desde mi punto de vista, el funcionamiento del programa Ministerio Público Transparente atenta contra la Ley de Protección de Datos Personales para el D.F.

²⁰ Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal. ALDF IV Legislatura. Publicada en la *Gaceta Oficial* el 3 de octubre de 2008.

Asimismo, el Artículo 2 establece que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es un ente público que debe regirse por una serie de principios claramente estipulados en el Artículo 5 de la citada ley. Y uno de esos principios es el de confidencialidad, que consiste en “garantizar que exclusivamente la persona interesada puede acceder a los datos personales o, en caso, el responsable o el usuario del sistema de datos personales para su tratamiento, así como el deber de secrecía del responsable del sistema de datos personales, así como de los usuarios”.²¹

Como ya hemos podido observar, el principio de confidencialidad no se cumple a cabalidad por parte de la Procuraduría, ya que no existe ninguna garantía de que quien consulte los datos personales sea solamente la persona interesada.

Adicionalmente, existe el principio de seguridad que “consiste en garantizar que únicamente el responsable del sistema de datos personales, o en su caso los usuarios autorizados, puedan llevar a cabo el tratamiento de los datos personales, mediante los procedimientos que para tal efecto se establezcan”.²²

En el caso del principio de seguridad, dada la apertura y facilidad que se tiene para acceder a los datos personales en el programa de la Procuraduría, no podemos saber qué tratamiento se dará a los datos obtenidos. No existe regulación alguna sobre un posible uso malintencionado de la información de los detenidos.

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

El programa Ministerio Público Transparente también encuentra contradicciones con el Código Federal de Procedimientos Penales. Me explico enseguida. El Artículo 193 Quater expresa que la autoridad que practique la detención deberá registrarla de inmediato en términos de las disposiciones aplicables. El registro, al menos, deberá contener:

- I. Nombre y, en su caso, apodo del detenido;
- II. Media filiación;
- III. Motivo, circunstancias generales, lugar y hora en que se haya practicado la detención;
- IV. Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención. En su caso, rango y área de adscripción; y
- V. Lugar a donde será trasladado el detenido y tiempo aproximado para su traslado.

Por su parte, el Artículo 193 Quintus establece que la información capturada en este registro será confidencial y reservada, y sólo podrán tener acceso:

- I. Las autoridades competentes en materia de investigación de los delitos, para los fines que se prevean en los ordenamientos legales aplicables; y
- II. Los probables responsables, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Los datos contenidos en el registro de detención serán proporcionados al detenido y a su abogado defensor, quienes sólo podrán utilizarlos en el ejercicio del derecho de defensa.

[...] Bajo ninguna circunstancia se podrá proporcionar información contenida en el registro a terceros. El registro no podrá ser utilizado como base de discriminación, vulneración de la dignidad, intimidad, privacidad u honra de persona alguna. Al servidor público que quebrante la reserva del registro o proporcione información sobre el mismo, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda [...].²³

Como ya he descrito con amplitud, Ministerio Público Transparente no garantiza el acceso a la información sólo para la parte interesada. Al exponer algunos de los datos de registro como nombre, edad, sexo y lugar donde se encuentra el detenido, se coloca a este último en un estado de vulnerabilidad y, como advierte la ley, sus datos personales pueden ser mal utilizados generando así futuros escenarios de discriminación, extorsión, violencia, etcétera.

En cuanto a la sanción a la que debería someterse la autoridad que quebrante la reserva del registro, es urgente realizar modificaciones en el procedimiento para que ningún servidor público o programa institucional de la materia que nos compete atente contra lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Durante la presentación del programa Ministerio Público Transparente, el comisionado presidente del InfoDF Óscar Guerra Ford, destacó que no se vulnera el principio de protección de datos personales del indiciado al poner a disposición del público su situación legal durante su estancia en un Ministerio Público.

²³ Código Federal de Procedimientos Penales. Legislación vigente al 5 de septiembre de 2012.

Además, señaló que “para poner en marcha este servicio se buscó, a lo largo de un año de reuniones, equilibrar dos derechos: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales. Se ha cuidado la forma en que ésta será divulgada en los ministerios públicos”.²⁴ Sin embargo, el cuidado en el tratamiento de datos personales sólo quedó en buenas intenciones, como he demostrado previamente, porque, ¿qué nos garantiza que quien teclea el nombre de algún detenido es su familiar?, ¿no se está violando el principio de confidencialidad y con ello la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal? Mi preocupación va más allá y me explico enseguida: supongamos que alguien solicita un empleo en determinado lugar, y es detenido por un asunto que se resolverá a su favor en las próximas horas. El empleador al hacer una investigación sobre el solicitante, teclea su nombre en ministerio público transparente y aparece el nombre de éste último. El detenido sale a las pocas horas libre porque su detención fue un malentendido, pero el empleador ya está convencido, de no contratarlo.

A continuación presento otras dos situaciones hipotéticas, pero posibles, y con consecuencias aún más graves que la anterior. Supongamos que en un incidente violento hay un presunto responsable detenido en el Ministerio Público. Fuera del

²⁴ InfoDF. Comunicado de prensa. “El programa Ministerio Público Transparente Web de la PGJDF reducirá la corrupción en ministerios públicos”, 27 de septiembre de 2010, México.

ministerio público un familiar de la víctima cegada por el dolor y la ira, dispuesto a hacer justicia por propia mano. Al teclear el nombre del victimario puede saber la dirección física donde éste se encuentra. ¿Qué pasaría si decidiera vengarse en ese momento, sin importarle ser aprehendida de inmediato? O que dada la facilidad para acceder a la información pudiera conocer el centro de reclusión al que será enviado en caso de haber sido consignado, y con ello planear una venganza personal a futuro.

Otro caso: ¿Y si un día fuera detenido un miembro del crimen organizado de alto poder y planearan rescatarlo en el mismo lugar donde ha sido puesto a disposición de la autoridad competente?

Quizá los ejemplos que he mostrado puedan parecer una exageración; sin embargo, con tantos mecanismos que tenemos a nuestro alcance hoy en día, no podemos arriesgarnos a atravesar una situación que bien pudo prevenirse.

El 17 de septiembre de 2012 fueron encontrados tres artefactos explosivos cerca de tres patrullas de la PGJDF en calles aledañas a las oficinas del Ministerio Público Tlalpan-3. Un artefacto dañó una de las unidades. Afortunadamente no hubo lesionados.

Lo que es importante destacar aquí es que algunas fuentes de información señalaron que el ataque fue por una venganza. “Jesús Rodríguez Almeida, procurador capitalino, confirmó que pudiera tratarse de una venganza contra personal de la Agencia de Tlalpan ya que el fin de semana pasado esta coordinación ejerció acción pe-

nal contra varias personas por despojo en los límites de Coyoacán y Tlalpan.”²⁵

Con la descripción del hecho anterior no estoy afirmando que el programa Ministerio Público Transparente haya alentado el ataque a las instalaciones y propiedades del Ministerio Público. Lo que quiero señalar es que al poner al alcance de todos la información de las personas detenidas, se pueden propiciar situaciones violentas en las instalaciones de la propia autoridad judicial, porque no se sabe en manos de quién cae la información sobre la ubicación de un detenido y con qué fines la utilice.

²⁵ Excélsior, “Colocan bombas molotov en agencia del MP en Tlalpan”, Ciudad de México, 18 de septiembre 2012. Disponible en <http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=seccion-comunidad&cat=10&id_nota=859661>.

PROPUESTA PARA CONCILIAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES: EL CASO DEL PROGRAMA MINISTERIO PÚBLICO TRANSPARENTE

En las siguientes líneas trataré de proponer una alternativa para que al tiempo que se combata la corrupción, se protejan los datos personales de quienes están puestos a disposición de la autoridad judicial del Ministerio Público.

En el momento de ser detenidas, las personas deben tener acceso a un folio que sea identificable con el número de averiguación previa. El detenido, al realizar la llamada telefónica a la que tiene derecho, debe asegurarse de que su familiar, amigo o abogado guarde en un lugar seguro su folio, y darle una contraseña (especificando uso de mayúsculas, signos o números) que él mismo haya creado y notificado previamente al servidor del Ministerio Público.

Para acceder a los datos del detenido, la persona interesada debe ingresar número de folio y contraseña. De esta manera se asegura de que quien ingresa a la información tiene algún tipo de

cercanía con el detenido o algún interés en que el proceso resulte favorable para este último.

Con respecto a la llamada telefónica, es necesario apuntar que el Artículo 128 del Código Federal de Procedimientos Penales establece que:

Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público Federal, se procederá de inmediato en la siguiente forma:

Fracción III en sus incisos:

b) Tener una defensa adecuada por sí, por abogado o por persona de su confianza, o si no quisiere o no pudiere designar defensor, se le designará desde luego un defensor de oficio;

c) Que su defensor comparezca en todos los actos de desahogo de pruebas dentro de la averiguación.

Para efectos de los incisos b) y c) se le permitirá al indiciado comunicarse con las personas que él solicite, utilizando el teléfono o cualquier otro medio de comunicación del que se pueda disponer, o personalmente, si ellas se hallaren presentes.²⁶

Por su parte, el reglamento vigente de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su Artículo 8 se pronuncia en el mismo sentido,²⁷ bajo los siguientes términos.

²⁶ Código Federal de Procedimientos Penales, *op. cit.*

²⁷ El Código de Procesos Penales para el Distrito Federal está vigente desde agosto de 1931 y ha tenido algunas modificaciones desde entonces. Sin embargo, no pude localizar las reformas realizadas en términos de derecho del detenido a comunicarse con sus familiares o persona de confianza. Para el Distrito Federal, el procedimiento anteriormente descrito se encuentra establecido en la Ley Orgánica de la PGJDF.

II. Permitir al detenido realizar llamada telefónica con privacidad y sin presión alguna, para informar de su detención a sus familiares, persona de confianza o a su defensor particular.

III. Permitir al detenido, entrevistarse con sus familiares, defensor o profesionista que pretenda asumir el cargo, inclusive antes de su declaración ministerial, con privacidad y sin presión alguna.²⁸

Como se puede observar claramente, la Ley Orgánica de la PGJDF extiende aún más los derechos de los detenidos en comparación con el código federal. Mientras la Ley de Procesos Penales a nivel federal no establece las condiciones en que se llevará a cabo la llamada telefónica, la Ley Orgánica de la Procuraduría local señala claramente que la llamada se realizará en un ambiente de privacidad y sin presión de ningún tipo.

Pese a que no es tema de este ensayo, me parece importante señalar, como otro de los pendientes de la Procuraduría, la atención que se dio a las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el tema de las llamadas telefónicas. Sería muy interesante saber si en algún caso el personal del Ministerio Público solicitó dádivas a los detenidos a cambio de permitirles hacer uso del teléfono. En 2008, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió algunas recomendaciones a la Procuraduría entre las que destacan la falta de teléfonos en algunas

²⁸ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial* el día 11 de febrero de 2010.

fiscalías, por lo que los detenidos tuvieron que hacer su llamada en presencia de algún servidor público.²⁹

Previamente a la implementación del sistema de folios que aquí planteo, es necesario que en cada agencia del Ministerio Público se cuente al menos con una línea telefónica disponible exclusivamente para el detenido en la que pueda hablar en completa privacidad. ¿Por qué de uso exclusivo para el detenido? Porque con ello se evitaría que los funcionarios del ministerio condicionaran el uso del teléfono, o que la línea se utilizara con fines distintos a los aquí descritos.

Antes de dar pasos agigantados en materia de transparencia y acceso a la información pública, debemos caminar a la par en la consolidación de otros derechos también plasmados en la Constitución y en nuestras leyes. ¿Cómo vamos a cumplir con la ley al permitirle al detenido una llamada si ni siquiera contamos con líneas telefónicas disponibles? Es otro de los pendientes que dejo aquí planteado para la discusión.

Si se adopta el sistema de folios aquí propuesto, se tienen garantizadas al menos dos cosas: la primera es que se cumpla con lo dispuesto con la ley al otorgar al detenido el derecho a realizar una llamada telefónica, que además deberá realizarse sin presiones y en un lugar privado; la segunda, que es la que aquí nos ocupa, es que el

²⁹ María Elena Martínez Guerrero, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Tercera Visitaduría General. Asunto: cierre de Informe I/2008. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/PrevTortura/2008_I.pdf>.

detenido pueda comunicar a su abogado o persona de confianza el número de folio y posteriormente generar su contraseña.

El sistema de folios aquí propuesto podría aprovechar las bases de datos y la tecnología existente para funcionar de manera similar al Sistema de Averiguación Previa SAP Web 2.0 también implementado por la PGJDF en 2011. A continuación describo brevemente el funcionamiento de éste.

A través del Sistema SAP Web 2.0, los capitalinos que fueron víctimas o denunciantes de algún delito pueden dar seguimiento a través de la página electrónica institucional del avance o diligencias que han sido llevadas a cabo durante la indagatoria. La información mostrada en la página electrónica no puede ser alterada bajo ninguna circunstancia por el usuario. El sistema se encuentra en funciones los 365 días del año, las 24 horas del día.

Este sistema funciona bajo un esquema de contraseñas. Al iniciar la averiguación previa, el denunciante o víctima generará un NIP y lo comunicará al agente investigador. Sin necesidad de transportarse hasta el ministerio, por medio del sistema SAP el denunciante podrá avisar sobre la posesión de nuevas pruebas, solicitar una entrevista o enterarse acerca de las diligencias, a través de un mensaje escrito que se envía en tiempo real a través de Internet.

¿Por qué no se adopta el mismo sistema de contraseñas para los detenidos en lugar de publicar su información en una página electrónica? ¿No son acaso sujetos con derechos plenos, por lo menos hasta que se dicte una sentencia? Los detenidos merecen

también estar bajo la Ley de Protección de Datos Personales, por lo que resulta importante modificar la manera en que se difunden sus datos en el programa Ministerio Público Transparente.

No podemos aspirar a tener un sistema de justicia que, por un lado, beneficia a unos al proteger sus datos personales en los términos que establece la ley y permitirles generar un NIP que les garantiza que sólo ellos podrán conocer la información acerca de un proceso penal y, por otro, exponer los datos personales de un detenido en un portal web. El trato diferenciado sin ninguna justificación es un elemento anti-natura de la propia justicia. Es difícil comprender que la Procuraduría Local, que emprendió diversas acciones para recuperar la confianza ciudadana, lance dos programas con una forma de operación diametralmente opuesta: una que protege los datos del denunciante (SAP) y otra que da un trato inequitativo a una persona cuya responsabilidad, en algún hecho, no ha sido demostrada.

Pese a que Ministerio Público Transparente inició operaciones en 2010 y el sistema SAP en 2011, considero que es un buen momento para hacer un alto en el camino y actualizar el funcionamiento del primero, aprovechando la tecnología a nuestro favor.

CONCLUSIONES

El programa Ministerio Público Transparente es un respetable esfuerzo para combatir la corrupción; sin embargo, considero que debemos buscar alternativas que nos permitan lograr un oportuno equilibrio entre la protección de datos personales y la lucha contra la corrupción. Para el caso específico de MP transparente podríamos adoptar la plataforma web 2.0, como ya se hizo con el sistema de averiguaciones previas, por las razones que ya expliqué anteriormente.

Ministerio Público Transparente entra en la categoría de gobierno electrónico que tiene por objetivos responder a la modernidad y complejidad de la ciudadanía, agilizar los trámites y disminuir recursos tanto humanos como económicos y, de ser posible, crear o aumentar la transparencia,³⁰ pues la implementación de estrategias propias de gobierno electrónico responde a una nueva forma de concebir la manera de hacer política.

³⁰ Gladys Rodríguez, “Gobierno electrónico: hacia la modernización y transferencia de la gestión pública”, *Revista de Derecho*, núm. 21, Colombia, Universidad de Barranquilla. Disponible en <<http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/851/85102101.pdf>>.

Con la tecnología que tenemos a nuestro alcance, es necesario que nuestras autoridades continúen a la vanguardia en materia de gobernanza, ya que transitar hacia ella es fundamental en nuestros días. Como asegura Renate Mayntz, “actualmente se recurre a *governance* sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”.³¹

En este caso, la Procuraduría y demás autoridades de nuestro país deben ser sumamente reflexivas y comprender que la lucha contra la corrupción no es un camino fácil, ni se logra bajo una sola gestión. Es necesario que los programas trasciendan generaciones políticas y que los que han sido evaluados favorablemente hagan modificaciones frecuentes que estén siempre acorde con las necesidades ciudadanas.

En el presente trabajo traté de argumentar que al atacar la corrupción, estamos poniendo en grave riesgo la seguridad e integridad de los detenidos al publicar en qué lugar están detenidos, su nombre y su edad, lo que podría dar pie a venganzas personales, rescates, actos de violencia incluso contra personal del Ministerio Público y discriminación, por mencionar algunos de los posibles escenarios.

³¹ Renate Mayntz, “Nuevos desafíos de la teoría del *Governance*”, Instituciones y Desarrollo, Barcelona, IGG, 2000.

Es claro que no podemos atacar un mal generando otro de igual magnitud o incluso más grave. En tiempos modernos contamos con dispositivos capaces de mantenernos comunicados minuto a minuto, por lo tanto debemos aprovechar la tecnología a nuestro favor sin poner en riesgo la vida y nuestro derecho a la privacidad y seguridad.

Dado que una de las obligaciones de los entes públicos, de acuerdo con el Artículo 21 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal es la de “adoptar medidas de seguridad para la protección de datos personales y comunicarlas al instituto para su registro”,³² sugiero que se adopten nuevas estrategias que coadyuven a la protección de datos, como la actualización del funcionamiento de MP transparente. Una alternativa podría ser el sistema de folios aquí planteado, aunque es preciso señalar que este trabajo pretende ser una opción para el logro del necesario equilibrio entre transparencia y protección de datos personales.

La implementación de un servicio civil de carrera a todos los niveles y para todos los funcionarios del Ministerio Público³³—sin

³² Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, *op. cit.*

³³ Por ejemplo, actualmente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su Artículo 4, fracción XIII, establece que “Los servidores públicos que, con base en esta disposición, adquieren el carácter de agentes del Ministerio Público de la Federación no serán considerados miembros del Servicio de Carrera, sino personal de confianza y se sujetarán a las evaluaciones de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales, así como al sistema de profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables; asimismo, los efectos de su nombramiento podrán darse por terminados en cualquier momento, en términos del artículo 13, fracción III, de la Ley Orgánica y demás disposiciones aplicables.”

excepción alguna– en el que se exija un mínimo nivel de estudios, así como la capacitación constante y la evaluación periódica de sus miembros, puede ser otra alternativa para profesionalizar a los servidores del Ministerio Público. Con ello obtendríamos al menos dos beneficios inmediatos: el primero, combatir la corrupción al momento de ingreso, es decir, que la asignación de plazas para laborar en el Ministerio Público sea con base en mérito y no en compadrazgos; el segundo, que tendríamos funcionarios públicos más preparados para enfrentar la ardua tarea hacia la modernización y profesionalización de nuestro incipiente sistema de justicia.

Pese a que durante la gestión del hoy Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera se hicieran visibles los esfuerzos por transparentar el sistema de impartición de justicia, aún quedan muchos retos pendientes. A continuación enumero algunos.

Si una de nuestras aspiraciones como país es alcanzar un Estado democrático que, de acuerdo con Juan Ramón de la Fuente, “la democracia es transparente o no es democracia”,³⁴ entonces debemos cuidar la forma en que reproducimos nuestras prácticas. Sería deseable que el modelo de Ministerio Público Transparente se extendiera a todo el país, haciendo los ajustes necesarios para que, al tiempo que se accede a la información y se transparenta la actua-

³⁴ Discurso presentado el 19 de septiembre de 2012 en la IX Semana de la Transparencia IFAI realizada en el Hotel Hilton Reforma, Ciudad de México.

ción de nuestros servidores públicos, se protejan los datos de todos los ciudadanos.

Las instituciones y actores políticos de nuestro país, incluyendo desde luego a la Procuraduría capitalina, tienen un enorme desafío por delante. Al día de hoy, los resultados de una encuesta publicada en el periódico *El Universal* sobre percepción ciudadana son los siguientes: de 800 ciudadanos distribuidos en todo el país, sólo el 3% dijo conocer la policía ministerial, y el 32% aseguró que la ineficiencia y corrupción de los jueces y el Ministerio Público son la causa de la impunidad de los delincuentes.³⁵

En tanto que según los datos presentados el 27 de septiembre por INEGI a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012, el 91.6% de los delitos cometidos durante 2011 no se denunció al Ministerio Público: el 63% de los agraviados dijo no haber denunciado por desconfianza en las autoridades y porque “no querían perder el tiempo”.³⁶

Lamentablemente las instituciones que imparten justicia en nuestro país son de las más desacreditadas y en las que menos confianza se tiene. Todo ello causado por una larga tradición de corrupción que ha permeado en la institución, y en algunos individuos que

³⁵ Datos obtenidos de la Encuesta de Percepción Ciudadana realizada por el periódico *El Universal* el 24 de septiembre de 2012. Metodología: mexicanos con línea telefónica en su hogar, mayores de 18 años que habitan en alguno de los estados de la República. Fecha de levantamiento de encuesta: 13 y 14 de septiembre. Muestreo sistemático.

³⁶ Antonio Baranda, “Queda oculto 91% de delitos”, en *Reforma* Ciudad de México, México, 28 de septiembre de 2012.

ven el servicio público como una manera de enriquecerse con poco esfuerzo. Incluso, al interior de la Procuraduría se suscitaron actos de sabotaje por parte del personal que se resistía a la implementación de Ministerio Público Transparente.³⁷

En ese sentido, es necesario reconocer el incansable esfuerzo de las autoridades capitalinas por tratar de cambiar la forma en que se realizan los procedimientos. A dos años de la implementación, se ha logrado que incluso en las agencias de reciente creación se cuente con pantallas de plasma. Sin embargo, como he mencionado en repetidas ocasiones, es deseable que el sistema tienda a la perfección en su funcionamiento por lo que es necesario que se replantee el programa Ministerio Público Transparente para estar acorde con lo dispuesto en los códigos y leyes de nuestro país.

Los temas que aquí desarrollé son sólo pequeñas medidas que deben formar parte de una gran reforma a nuestro sistema penal, como tantas reformas que urgen a nuestro país. Es necesario buscar canales institucionales que involucren a todos los actores políticos para que los cambios que se hagan sean en beneficio de todos los mexicanos, más allá de la demagogia, las buenas intenciones y las promesas de campaña.

³⁷ Al inicio de MP transparente se encontró que las pantallas se descomponían a menudo o eran saboteadas. También se presentaron retrasos en la captura de información y personas en el área de reclusos que no estaban registradas. Ante esta situación, se llevó a cabo un esfuerzo de supervisión e inclusive “se iniciaron averiguaciones previas a ministerios públicos y policías judiciales por el delito de desaparición forzada de personas” (palabras de Jesús Rodríguez Almeida, en Emilene Martínez Morales, *op. cit.*

En la medida en que tengamos leyes y procedimientos más modernos, adecuados y con total apego a los derechos constitucionales y humanos, entonces en ese momento, estaremos en condiciones de tránsito hacia una nueva democracia más justa, más sólida, desarrollada y transparente.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- Escalante, Fernando, *La corrupción política: apuntes para un modelo teórico*, Foro Internacional 118, vol. XXX, oct-dic de 1989.
- Herrán Salvatti, Mariano, “El proceso penal y el Ministerio Público”, *Ministerio Público en el Distrito Federal*, México, PGJDF/UNAM-III, 1997.

HEMEROGRAFÍA

- Aguiar, Azul, “Democracia sin Estado de derecho. El Ministerio Público en México”, *El Cotidiano*, año 24, núm. 153, enero-febrero de 2009, México, UAM-Azcapotzalco, pp. 29-36.
- Baranda, Antonio, “Queda oculto 91% de delitos”, *Reforma*, México, 28 de septiembre de 2012.
- InfoDF, comunicado de prensa, “El programa Ministerio Público Transparente Web de la PGJDF reducirá la corrupción en ministerios públicos”, 27 de septiembre de 2010, México.
- Martínez Morales, Emilene, *Documentación del Ministerio Público Transparente*, trabajo galardonado en la primera edición del Premio a la Innovación en Transparencia para la Mejora de la Gestión Institucional, México, IFAI/INAP/SFP/BM, 2010.
- Mayntz, Renate, «Nuevos desafíos de la teoría del Governance», *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, IGG, 2000.
- Meyer, Lorenzo, “La corrupción, una historia larga”, *Reforma*, 11 de julio de 1996, México, Agenda Ciudadana.

Rodríguez, Gladys, “Gobierno electrónico: hacia la modernización y transferencia de la gestión pública”, *Revista de Derecho*, núm. 21, Colombia, Universidad de Barranquilla.

FOROS, CONFERENCIAS Y SESIONES PÚBLICAS

Fuente, Juan Ramón de la, discurso presentado durante la IX Semana de la Transparencia IFAI, México, 19 de septiembre de 2012.

Mancera, Miguel Ángel, versión estenográfica de la sesión ordinaria celebrada el día 14 de abril de 2011, México, ALDF, V Legislatura. Segundo periodo de sesiones ordinarias. Segundo Año de Ejercicio.

_____, “Elementos fundamentales para la procuración e impartición de justicia y sus desafíos en la transparencia en el Distrito Federal”, Quinto Seminario Internacional Transparencia y Protección de Datos, Procuración e Impartición de Justicia, 20 y 21 de octubre de 2011, México, InfoDF.

ENCUESTAS

Encuesta de Percepción Ciudadana, *El Universal*, 24 de septiembre de 2012.

Encuesta Nacional de Estudios sobre Inseguridad 2010. ENSI 7/2010. Disponible en <http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales_ensi7.asp>.

DOCUMENTALES Y VIDEOS

Hernández, Roberto (director) (2006). Documental *El Túnel: justicia penal y seguridad pública en México*, México-CIDE. Disponible en <<http://www.youtube.com/watch?v=-t2Et7-5110>>.

InfoDF, *Funcionamiento de Ministerio Público Transparente Web*. Disponible en <<http://www.youtube.com/watch?v=BIo-fMrXKFo>>, consultado el 8 de septiembre de 2012.

PÁGINAS WEB

Excélsior, “Colocan bombas molotov en agencia del MP en Tlalpan”, 18 de septiembre de 2012, Ciudad de México. Disponible en <http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=seccion-comunidad&cat=10&id_nota=859661>.

Martínez Guerrero, María Elena, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Tercera Visitaduría General. Asunto: cierre de Informe 1/2008. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/PrevTortura/2008_1.pdf>.

<<https://mpvirtual.pgjdf.gob.mx/CiberDenuncia/Bienvenida.aspx>>.

LEYES Y CÓDIGOS MEXICANOS

Código Federal de Procedimientos Penales. Legislación vigente al 5 de septiembre de 2012.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, ALDF IV Legislatura, *Gaceta Oficial*, 3 de octubre de 2008.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Gaceta Oficial*, 11 de febrero de 2010.



ANGÉLICA FERNANDA LÓPEZ ESQUEDA

NACIÓ EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN 1990 E INGRESÓ AL COLEGIO ALEMÁN ALEXANDER VON HUMBOLDT XOCHIMILCO PARA CURSAR EDUCACIÓN BÁSICA HASTA MEDIA SUPERIOR, ÉPOCA EN LA QUE CURSÓ UN AÑO ESCOLAR DE MEDIA SUPERIOR EN EL GYMNASIUM NECKARTENZLINGEN UBICADO EN BADEN-WÜRTTEMBERG, ALEMANIA. INGRESÓ A LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA A LA CARRERA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; PARTICIPÓ EN EL CONSEJO DISTRITAL XXXIII EN MAGDALENA CONTRERAS DURANTE LAS CONTIENDAS ELECTORALES LOCALES DE 2012; Y HA FUNGIDO COMO SECRETARÍA DE AFILIACIÓN Y FOMENTO DE LA ANECPAP DEL COMITÉ F. XAVIER CLAVIJERO.

EN BÚSQUEDA DE LA PRAXIS
DEL BUEN GOBIERNO

Angélica Fernanda López Esqueda

ENSAYO GANADOR DEL SEGUNDO LUGAR

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	67
CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA	71
LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO PILARES DEL BUEN GOBIERNO	77
EVALUACIÓN: UN COMPONENTE CLAVE PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARA EL PROCESO DEMOCRÁTICO	87
PROGRAMA UNIFORMES DE ESCOLARES GRATUITOS	95
CONCLUSIONES	109
FUENTES CONSULTADAS	113

INTRODUCCIÓN

Hoy en día el gobierno democrático es predominante a nivel global. A pesar de que este concepto ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y que posee no solamente una cuantiosa suma de connotaciones distintas, sino que las mismas formas de gobierno democrático pueden ser disímiles, actualmente se ha hegemonizado la idea de que la democracia es perfectible. Ésta va evolucionando conforme a los Estados que la tienen como régimen político y va, cada vez más, adentrándose en todo el entramado social: no se limita al gobierno, sus valores se expanden también a la sociedad y se va adquiriendo una democratización íntegra de la sociedad. La democracia es un proceso que va puliéndose. Es por esto que los gobiernos deben trabajar, junto con su ciudadanía, en optimizar el ejercicio de los mecanismos democráticos para obtener un *Buen Gobierno*.

Esta idea es propia de la contemporaneidad del México del siglo XXI, y tiene como objetivo la búsqueda de un gobierno que tenga instituciones responsables, transparentes, participativas, eficientes, eficaces y legales. Se busca que la acción gubernamental sea efectiva, sí, pero que considere también a todos estos valores y se esmere en cumplirlos.

No basta con ejercer un gobierno democrático: este proceso debe adentrarse, asimismo, en su administración. Resulta evidente que el *Buen Gobierno* es el interés primordial del “deber ser” del gobierno coetáneo: uno con todos estos atributos supone ser un *mejor* gobierno –en todos los términos– y, por lo tanto, favorable para su población. El *Buen Gobierno* “demanda mejoras que toquen virtualmente todos los aspectos de la vida pública: desde las interacciones que regulen las reglas del juego para la interacción política [...] hasta las estructuras de toma de decisiones” (Grindle, 2008, p. 56).

El *Buen Gobierno* no es en sí una reestructuración del sistema político, sino el buscar una mejora de su funcionamiento a través de mecanismos democráticos y de una mejoría en la relación gobierno-ciudadanía. Este concepto se enfatizó en nuestro país con el “Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental” en 2001 con una agenda que incluía seis ejes rectores para la administración pública, basado en los valores señalados previamente. El primer eje de dicha agenda, y el más relevante para los fines del presente ensayo, es el de *Un gobierno honesto y transparente* que tiene como finalidad el impulsar “la probidad de los servidores públicos, el combate decidido y frontal a la corrupción y la transparencia de la gestión pública, para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno” (Pardo, 2009, p. 110). Es importante observar al *Buen Gobierno* como un ideal: es ciertamente imposible obtener un gobierno con todas esas características en la práctica, pero sí es factible

aspirar a ello y es una obligación de los gobiernos contemporáneos, como de sus sociedades, buscarlo.

El objetivo de este ensayo es analizar, desde la teoría, los vínculos que existen entre la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación con la democracia, para entender cómo facilitan y participan en el proceso de democratización del gobierno y su contribución al *Buen Gobierno*; asimismo, se busca comprender la relación de estas mismas variables y del gobierno democrático con la eficacia de las políticas públicas que emanan de la acción gubernamental. Para esto, se estudiará el Programa de Uniformes Escolares Gratuitos –parte del programa Red Ángel del Gobierno del Distrito Federal– para aplicar la teoría del análisis a un caso práctico. La eficacia de las políticas públicas es particularmente importante ya que nos permite observar la eficiencia del *Buen Gobierno*: no basta con que sea ideal en la teoría, es sustancial darle un uso práctico.

En la primera parte de este ensayo se revisará el concepto de ciudadanía y su íntima relación con la democracia, ya que dicho concepto es trascendental para comprender la evolución que ha tenido el proceso democrático con relación a las autoridades gubernamentales; además, es necesario acotar un elemento tan amplio como la *democracia*, y enmarcarlo para que encaje con los lineamientos que plantea el presente trabajo. En una segunda parte se estudiará a la transparencia y a la rendición de cuentas para explicar cómo sostienen al *Buen Gobierno* y entender el porqué de su importancia en un régimen democrático que aspire a serlo también

en el marco valorativo y moderno que ésta representa. En la tercera parte se efectuará un estudio sobre la evaluación, como concepto, y su relación con las políticas públicas, así como su influencia en el proceso democrático, entendiendo a dichas políticas públicas como la acción gubernamental. Finalmente, en la cuarta parte, analizaremos un estudio de caso: el Programa de Uniformes Escolares Gratuitos. Aquí se discutirá qué tanto está orientado dicho programa hacia el tipo ideal del *Buen Gobierno*.

CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA

La democracia, entendida como régimen político, implica la modernidad del Estado: es la fuente de legitimación de los gobiernos que se quieran proclamar como modernos en la actualidad. Lo mismo ocurre con el concepto de *ciudadanía*: un conjunto de derechos y obligaciones políticas que se le dan al ciudadano. El proceso de evolución de la democracia es algo sumamente complejo; pero, *grosso modo*, podemos distinguir tres ejes esenciales en su descripción. El primero consiste en la explicación aristotélica sobre las formas de gobierno. En ésta podemos diferenciar seis tipos de gobierno: tres formas puras y tres corrompidas. Entre las primeras se encuentra la democracia, ya que es un gobierno que parte del principio de la libertad, la igualdad y todos los ciudadanos pueden ser electores y elegibles a cargos de representación (Aristóteles, 2005, p. 183).

El segundo eje se dio en el Medievo cuando los conceptos de *legitimidad* y *legalidad* se sustentaron en la soberanía popular delegada a un representante; pero no debemos confundir a este representante con el detentor del poder ejecutivo en una democracia: en el caso medieval, la soberanía recaía en el monarca.

El tercero se refiere a la teoría moderna que surge con el nacimiento del Estado moderno en el que se asocia a la democracia directamente con la República (Bobbio, 2008, p. 441). Offe ofrece una visión distinta: “La condición de la democracia es que el poder esté disponible en intervalos periódicos, y que los ciudadanos compitan para obtenerlo y ejercerlo en el marco de las reglas que han sido establecidas” (1988, p. 18). Comanducci señala tres tipos de democracia: las procedimentales, las sustanciales y las mixtas (2008, p. 347). Las primeras se limitan a contemplar a la democracia como una forma de gobierno en la que la ciudadanía ejerce el poder y toma las decisiones; las sustanciales analizan la fórmula desde la óptica del gobierno *para* el pueblo, aunque no necesariamente *del* pueblo; y el tercer tipo es la del gobierno del pueblo *para* el pueblo (www.revistajuridicaonline.com).

Como vemos, existe una infinidad de formas de entender a la *democracia*, por lo que es importante definirla para el presente ensayo. Consideraremos entonces a la democracia como un régimen político en donde las decisiones son tomadas por la ciudadanía mediante una configuración de mecanismos de participación directa, o indirecta, que le conceden legitimidad a los representantes. Habría que preguntarse entonces, ¿qué es la ciudadanía? La calidad de ciudadano tiene una naturaleza jurídica que el gobierno debe reconocerle, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los hombres y las mujeres que, teniendo la nacionalidad mexicana, reúnan los siguientes requisitos: haber cumplido 18

años y tener un modo honesto de vivir. Si bien la ley especifica en términos jurídicos qué es un *ciudadano*, el concepto de la ciudadanía va mucho más allá: como sucede con muchas nociones de la ciencia política, no se ha dado aún una definición clara de lo que es e implica la ciudadanía, es un concepto que se ha ido afinando a lo largo de su existencia.

¿Qué significa ser ciudadana o ciudadano? [Visto desde la teoría] Existen, según Jelin, tres ejes clave de debate sobre ciudadanía: en primer lugar, el debate ideológico que intenta definir la naturaleza de los “sujetos” que se van a considerar ciudadanos. Este eje se refleja en la visión liberal-individualista que revisa la relación entre sujeto individual y sujetos colectivos. En segundo lugar, el debate teórico que examina el contenido de los derechos del ciudadano. Aquí se pregunta por derechos “universales” y se trata de aclarar la relación entre derechos humanos, civiles, políticos, económico-sociales, colectivos y globales. En tercer lugar, el debate político determina las responsabilidades y compromisos inherentes a la relación ciudadanía-Estado, es decir, las obligaciones o deberes ligados a la ciudadanía. (Jelin, Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina. Ágora. Cuadernos de estudios políticos, año 3, núm. 7, Ciudadanía en el debate contemporáneo, 1997, p. 189)

Existen, asimismo, otros tipos de ciudadanía: en la Unión Europea se les reconoce a través del Tratado de Maastricht, en el que se establece que es ciudadano de la Unión todo individuo que ostente la nacionalidad de un Estado miembro y, por lo tanto, tiene como derechos la libre circulación y residencia en el territorio de la Unión Europea, y derecho a ser elector y ser elegido en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado

miembro de residencia, entre otros. En estos casos observamos que la ciudadanía puede ser un concepto que *trasciende* a los Estados: una noción capaz de ser supranacional. Se es también ciudadano cuando un conjunto de individuos deciden distinguirse legalmente de otros: se distingue la ciudadanía para expresar el papel que cada persona jugaba dentro de una sociedad, tanto sus derechos como sus obligaciones. De esta forma la ciudadanía es excluyente (Bolos, 2006, p. 75). ¿Cómo podemos definir entonces a un ciudadano?

Entre las diferentes acepciones del término, la Real Academia Española define al *ciudadano* como un “hombre bueno”; podemos deducir que así lo expresa por la inmersión de la democracia incluso en un ámbito lingüístico. Con esto buscamos explicar que el proceso de democratización no se reduce a un ámbito político: necesita adentrarse en todo el entramado social y cultural para legitimarse. Dicho esto, podemos definir a la ciudadanía como una situación política y jurídica en la que un individuo tiene un conjunto de derechos y obligaciones en la vida política de un determinado país.

El ciudadano es el sostén de la sociedad democrática: no se habla de súbditos *de un* régimen o *de un* líder, sino de un régimen *de* ciudadanos. Son ellos los propietarios del régimen y no al contrario. Por lo mismo, los ciudadanos tienen el derecho y la obligación de ser partícipes en el proceso político de sus naciones. Como concepto, la ciudadanía se desarrolla al paso de la democracia; pero cabe destacar que si bien son conceptos íntimamente vinculados, la ciudadanía necesita reiterar su espacio frente a los gobernantes ya que

la democracia en sí, como régimen político, no garantiza la estrecha comunicación entre ambos actores (gobernantes/gobernados). Es necesaria una participación activa de la ciudadanía.

El proceso de democratización necesita entonces la participación de la ciudadanía así como una buena relación, traducida por la comunicación, entre las autoridades y los gobernados. Es aquí donde la legitimidad del primero debe estar bien sostenida para obtener la confianza del segundo. No sólo el gobierno es actor del proceso democrático y del *Buen Gobierno*, también lo son los ciudadanos; pero, ¿qué herramientas se encuentran a su disposición?

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO PILARES DEL BUEN GOBIERNO

La democracia se sustenta en un conjunto de valores que conforman su ideología pero, ¿qué es esto? Cualquier régimen se apoya en un marco ideológico; es decir, en el conjunto de ideas que justifican y legitiman su acción y establecimiento como régimen. En el caso de la democracia estos valores son diversos y conforman el pensamiento moderno contemporáneo; pero para los fines del presente ensayo, los valores que tomaremos en cuenta son la transparencia y la rendición de cuentas. Ambas nociones están íntimamente asociadas con el gobierno democrático por facilitarle herramientas de vigilancia a los ciudadanos y obligar al gobierno a responderles. A pesar de que *transparencia* y *rendición de cuentas* puedan aludir a un mismo objetivo, la democratización y el ejercicio del *Buen Gobierno*, no deben confundirse entre ellas.

Definamos a la transparencia en términos sencillos: “un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación” (Guerrero, 2008, p. 12). Esta última característica es uno de los sostenes de la transparen-

cia. Tendemos a pensar que ésta yace únicamente en qué tan asequible y verídica es la información que las autoridades le brindan a la ciudadanía, así como la calidad de esta información.

En efecto, es necesario que se cumplan estos requisitos para poder hablar de una buena transparencia; pero es cardinal tomar también en consideración la comprensión, vigilancia y comunicación que la transparencia conlleva, es ahí donde se fortalece la relación con el *Buen Gobierno*. ¿Cómo se da esto? La *comunicación* entre gobernantes y gobernados debe ser adecuada para lograr una buena relación entre ambos actores. Si consideráramos que ambos funcionan como entes autónomos aislados entonces las autoridades no tendrían por qué ser transparentes en un primer lugar. Es por esto que tiene que considerárseles como una dualidad; es decir, que si bien son entes distintos coexisten en un mismo sistema de retroalimentación e interdependencia y componen un mismo cuerpo. En una relación como ésta sale de más puntualizar qué tan necesaria resulta una buena comunicación. El *Buen Gobierno* se caracteriza, en parte, precisamente por su interés en la intensa comunicación entre gobernantes y gobernados; al final, ¿qué es más democrático que un gobierno que no solamente informa a sus gobernados, sino que está en plena comunicación con ellos? Es obligatorio que esta relación bilateral tenga una constante retroalimentación ya que, a falta de ella, acabamos por tener dos actores más y más aislados y la confianza institucional puede romperse por parte de los gobernados; así como la realidad social puede distanciarse del enfoque gubernamental.

El control y la confianza de la ciudadanía son necesarios independientemente de la transparencia; sin embargo, una transparencia sin control y sin confianza ciudadana es inútil: en el caso de la confianza, que podríamos pensar no es pertinente, tenemos que señalar que si existe una desconfianza hacia los funcionarios por parte de la ciudadanía, si ésta no los considera dignos de credibilidad, entonces a pesar de que en teoría sean expertos en la administración, pierden su legitimidad. La confianza de los gobernados hacia sus representantes y hacia aquellos que desempeñan la acción gubernamental se requiere tanto para legitimar dicha acción como para que permee una estabilidad gubernamental. Siguiendo la misma línea, si hay desconfianza por parte de los gobernados hacia sus autoridades entonces, ¿de qué sirve que éstas sean transparentes? En este caso los gobernados no confiarían en la información que les es dada y, todavía más grave, romperían la comunicación con sus gobernantes.

De acuerdo con Merino, la transparencia es “La construcción de un sistema de pesos y contrapesos para garantizar que el gobierno rinda cuentas de sus actos y de sus decisiones” (Merino, sf, p. 12); pero no es propiamente este sistema. ¿Qué significa esto? El sistema que abarca a la *transparencia*, del cual ésta es un componente, es la *rendición de cuentas*.

La rendición de cuentas, como lo señala Schedler, es “la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro lado, la capacidad de san-

cionar a los políticos y funcionarios.” (2009, p. 13). La rendición de cuentas se ha convertido en una exigencia de la vida política democrática; de hecho, como lo señala Andreas Schedler, hoy en día la democracia *implica* rendición de cuentas (2009, p. 2). Esto se explica porque obliga al poder político a abrirse a la inspección pública, tiene que explicar y justificar sus actos y puede ser sancionado. Aquí ya nos referimos no sólo a información, sino a un paso más que es el justificar los hechos y la posibilidad de impartir sanciones. Éstas pueden ser de dos formas: vertical y horizontal. Basándonos en la definición de O’ Donnell (Merino, sf, p. 37) podemos explicarlas: la vertical se da en el marco de la democracia en elecciones libres, justas y competitivas; y la horizontal se refiere a los controles que las agencias estatales ejercen sobre otras agencias estatales. Para ejemplificar esto podemos entender a las del tipo vertical como el ausente de voto, mientras que las del tipo horizontal serían más bien administrativas.

A través de la rendición de cuentas y de la transparencia se garantizan otros pilares del *Buen Gobierno*: se trata de la legalidad y de la responsabilidad. La rendición de cuentas tiene como características la *responsabilidad*¹ y la sanción (Schedler, 2009, p. 16). Esto significa que no sólo debe la autoridad explicar y justificar su acción a la ciudadanía y a las demás instancias que puedan solicitar la información así como brindar la información de sus actos; sino que

¹ Este punto refiere a la respuesta de las autoridades hacia demandas de la ciudadanía.

puede ser sancionada por haberlo hecho de forma incorrecta o violado algún marco jurídico. La sanción promete entonces el coaccionar a las autoridades a desempeñar una labor correcta y ateniéndose a la legalidad, así como a ser responsables brindando la información de sus actividades. Es precisamente en la publicación de dicha información que surge la transparencia. Ésta es un órgano vital del *Buen Gobierno* y, como lo demuestra Amartya Sen, no se queda enmarcada únicamente como un valor, es parte del buen funcionamiento de un gobierno: “ninguna verdadera hambruna se ha dado jamás en aquellos países con forma democrática de gobierno [...] y con acceso a la libre información” (2000, p. 201). La transparencia detiene una calidad que dista mucho de reducirse exclusivamente a la claridad de la información gubernamental: ésta funciona como un engrane del buen desempeño gubernamental y como un componente del gobierno democrático, del *Buen Gobierno*.

Cabe recalcar que la transparencia es todavía un tema reciente, y como tal encuentra algunas limitaciones y ciertas problemáticas que aún no son posible responder con plenitud. Podemos distinguir, particularmente, dos problemas que aquejan a la transparencia: lo correspondiente al ámbito financiero en inversiones y lo relativo a los datos personales. Nos concentraremos en el segundo.

Existe una laguna en lo referente a la información personal de los individuos. Hay un limbo en lo que concierne a la relación entre lo público y lo privado; no hay un límite claramente definido que explique hasta dónde lo privado es privado: qué información

es confidencial; sobre todo cuando tiene que ver con los servidores públicos. Éstos deben rendir cuentas porque viven en un gobierno democrático; se hacen acreedores de obligaciones distintas a los demás ciudadanos. Pero aunado a esto podríamos preguntarnos, ¿qué datos son entonces personales? Los padrones en los programas sociales del gobierno han creado una gran controversia en México. La discusión ha ido en lo que respecta a la clasificación de la información. ¿Los padrones deben de aparecer como información clasificada? O, ¿deben de ser de dominio público en nombre de la transparencia? Y por otra parte, se castiga severamente a las personas que vendan las listas nominales de los institutos electorales.

No se está discutiendo si está bien o mal, no estamos en una discusión valorativa; pero sí es válido señalar que la línea entre lo que es un dato personal de carácter privado o público es endeble y no se puede establecer con una sola ley. Como lo explica Ackerman, “las boletas electorales, como documentos, no contienen ningún dato personal. [...] *por lo tanto* no pueden clasificarse como información confidencial” (2008, p. 227). No obstante, los órganos electorales no revelan dicha información argumentando que ya le han suministrado a la ciudadanía toda la información necesaria. No hay manera de evitar preguntarnos, ¿hasta dónde la información es necesaria? Además de esto, un exceso de información también puede conducir a un sinsentido en la transparencia, entonces, ¿quién decide qué es necesario y qué no? La única forma de dilucidar esta problemática es valorativamente: hay que tener presente que el fin

último de la transparencia es el bien social y político de la nación, a pesar de que siga siendo ambiguo.

La transparencia es una herramienta que sirve para fortalecer la comunicación entre gobernantes y gobernados, lo que beneficia al proceso democrático. Además de fortalecer la comunicación entre dichos actores, la transparencia también los beneficia a ambos. Por ejemplo, los gobernados –entendiéndolos aquí como ciudadanía– obtienen una mayor cantidad de información en periodos electorales y pueden, a través de la rendición de cuentas vertical, manifestarle una sanción al candidato. Por otra parte, los gobernantes necesitan de ella para legitimarse y permanecer en la mira política. Además, como lo señala Mauricio Merino, la transparencia “nos sirve como un instrumento y como un incentivo para impedir que algunos particulares se adueñen de los espacios públicos *virtuales o reales*” (2005, p. 19); la transparencia es un instrumento para combatir a la corrupción, y como es evidente, a ninguna autoridad le conviene aparentar corrupción. Por lo tanto éstas deberían, en la teoría, esmerarse en ser transparentes.

Fue hasta finales de los ochenta y principio de los noventa del siglo pasado, que el sistema político mexicano comenzó con el verdadero proceso de democratización y la apertura del mismo al ciudadano y a la sociedad civil organizada. Pero una cosa es tener un régimen democrático y otra es el perfeccionar el proce-

² Las cursivas son mías.

so democrático y adaptarlo al sistema de gobierno: el buscar un *Buen Gobierno*.

Sabíamos que queríamos arribar a la democracia por la vía pacífica e institucional, pero los cambios alcanzados hacen que el reto ahora esté en diseñar fórmulas para asegurar la viabilidad democrática [...]. La gobernabilidad democrática implica la construcción de una ciudadanía que no solamente ejerza amplios derechos, sino que asuma responsabilidades concretas y sea capaz de deslindar los roles que se le imponen respecto de los que selecciona (Peschard, 2012, p. 21).

Esta cita es importante para entender el conflicto que causa la idea de transparencia en un sistema como el mexicano, que hasta finales de los ochenta y principio de los noventa del siglo XX, comenzó con el proceso de democratización y la apertura del mismo al ciudadano. Partiendo del tema de mayor interés para la ciudadanía en ese momento que fueron las elecciones de 1988, el tema electoral fue un parteaguas que definió la línea que se debía seguir, específicamente en la reforma electoral de 1990, en los puntos que se añadían sobre la fiscalización de los partidos políticos, obligándolos a cumplir con la apertura. Todo esto definió una línea que años después se haría presente con la creación del IFAI y demás órganos de control y transparencia. Esta coyuntura nos brinda una amplia gama de conflictos que aparecen en el momento de querer hacer la apertura de los órganos de gobierno. Existe pues, una resistencia natural en la organización al cambio, de trabajar “a puertas cerradas” ahora se debe enfocar en hacer la información pública y transparente, sin perder su poder o libertad de acción como go-

bierno. La asimetría de información dentro de la organización en el momento de implementar medidas para aumentar la transparencia resulta una complicación ya que, a pesar que en las altas esferas de la organización se implementen medidas y reformas, en el “nivel ventanilla” existirán conductas de las que no se tiene conocimiento en la parte más alta de la jerarquía: el comportamiento no va a ser determinado automáticamente por las leyes que se modifiquen a favor de la transparencia, por eso se debe de entender que la transparencia es un proceso a mediano y largo plazos, pues es difícil modificar las viejas conductas.

Una de las razones por las cuales las secretarías, dependencias u otros órganos de gobierno rechazan los principios de transparencia o rendición de cuentas, es por el costo de oportunidad que les representa. ¿Cómo es esto? Mientras la tradición gubernamental que se tenía iba enfocada a no publicar información y a mantenerla como información “clasificada”, la llegada del concepto de *Buen Gobierno* ha obligado paulatinamente a las dependencias a publicar su información y a incrementar su nivel de transparencia en cuanto a las acciones que toman, así como a justificarlas. Cabe recalcar que esto surge también por la presión internacional, por las aspiraciones a obtener gobiernos más democráticos y la democracia entabla una lucha contra los regímenes ajenos a ella. No debemos olvidar que, como lo señala Huntington, la democracia es la forma de régimen político del Occidente (2005, p. 65), que se impuso como el único bloque existente. Por lo tanto, el proceso de democratización

también implica una lucha de dominación política y, uno a uno, se han tirado a los regímenes antagónicos. La globalización política conlleva un arduo proceso de democratización y con ella viene el concepto de *Buen Gobierno* para aquellos países que deben “perfeccionar” su democracia. Por lo tanto, debemos considerar que no fue solamente una decisión interna por la que se comenzaron a desarrollar los conceptos que hemos venido estudiando; sino que en gran medida esto se dio a una coyuntura internacional.

Habiendo estudiado el punto de *Un gobierno honesto y transparente* a través del análisis de la transparencia y de la rendición de cuentas como dos de los cimientos del *Buen Gobierno*, es pertinente preguntarnos si, en lo concerniente a este punto, deberían ser los únicos conceptos analizados. No obstante, antes de continuar debemos recapitular que tanto la rendición de cuentas como la transparencia, por más que siga en su desarrollo y pueda encontrar algunas problemáticas, son elementos capitales para el proceso democrático y para el *Buen Gobierno*. De la misma forma, vimos cómo éste surgió en gran medida debido a la presión internacional, impulsada por las potencias de occidente, a democratizar el gobierno como resultado del principio de una hegemonía de régimen político; no se trata exclusivamente de una decisión del gobierno mexicano el haber comenzado todos estos progresos.

Ahora bien, es factible estudiar a las políticas públicas, siendo éstas el resultado de la acción gubernamental, para analizar cómo su evaluación incide en el proceso democrático.

EVALUACIÓN: UN COMPONENTE CLAVE PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARA EL PROCESO DEMOCRÁTICO

Las autoridades le facilitan información a los ciudadanos, pero no basta con publicar datos; éstos, además, tienen que ser cuidadosamente seleccionados y publicados, ya que demasiada información puede opacar la información relevante o la que es sujeto de indagación por parte del ciudadano: es como echar paja alrededor de una aguja. Una transparencia clara es buena, pero no basta para que haya rendición de cuentas efectiva: también se necesita que la información sea veraz, accesible, en términos de un lenguaje sencillo, porque de otra forma se limitaría el derecho a un grupo reducido de personas que entienden el significado técnico. En todo caso vemos cómo estos mecanismos le permiten a la ciudadanía, a través del marco democrático, no sólo sancionar a sus gobernantes sino hacerlos justificar sus acciones y decisiones. ¿Qué significa esto? Se rompe con la imagen de las autoridades como entes superiores al pueblo e inasequibles por éste; al contrario, se advierte que están subordinadas a la ciudadanía y que tienen que rendirle cuentas.

No basta, sin embargo, con que la ciudadanía tenga un poder de vigilancia sobre las autoridades y que pueda sancionarlas, ¿qué sucede si, aún así, las políticas públicas no son eficaces? A pesar de que la autoridad encargada de una política pública X sea sancionada por hacerla incorrectamente y haya justificado su acción, la falla no resulta forzosamente evidente y por ende se puede recaer en el mismo error. ¿Qué hacer entonces? Para esto aplicamos la *evaluación*. Este término se explica muy bien por sí mismo: evaluar es emitir un juicio valorativo con referencia a un estándar determinado; pero es preciso afinar la definición para términos de evaluación de programas. Según Rossi, es “la utilización de métodos de investigación social para juzgar la eficacia de intervenciones sociales o programas, de tal forma que estos métodos sean adaptados al contexto político y organizacional y diseñada para informar la acción social para mejorar las condiciones.” (2004, p. 14).

Para Chelminsky, la *evaluación* es la “ejecución sistemática de procedimientos sociales de investigación para calcular la conceptualización, diseño, implementación y utilidad de programas de intervención social” (2006). Ambos coinciden en que se logra a través de una investigación social para valorar una intervención social. Una evaluación acertada y oportuna le permite a los funcionarios y políticos tomar decisiones con mayor certeza y, además, cuentan con una justificación que le otorga legitimidad a su acción, una justificación sustentada por los analistas. Sin embargo, las decisiones en ámbito público se ven influenciadas por una serie de variables

políticas: un político en la equidad, mientras que un evaluador se enfoca en la eficiencia de los recursos. Estas afirmaciones pueden sonar categóricas, casi axiomáticas, pero tienen una explicación lógica: al político le conviene que los grupos de personas afectadas por un mismo problema sean extensos para obtener mayor popularidad entre la población. Al analista, por otra parte, es solamente de su interés el encontrar una solución eficiente al problema. Podemos ver que en época de campañas electorales los políticos utilizan un discurso en el que se mencionan los cuantiosos números de personas beneficiadas por la política pública, pero no se le pone el reflector a la calidad de los servicios prestados.

Como lo explica Robert D. Behn, el evaluador prioriza la eficiencia sobre la equidad: “a los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto [...]. En contraste, a los políticos les interesa la distribución de los productos, y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos” (2000, p. 239). Es aquí cuando tenemos clara la dicotomía entre políticos y analistas. No obstante, el político es el actor que cuenta con el voto y la capacidad de decisión sobre qué política pública se realiza y cuál no.

A pesar de que pareciera que la relación político/analista queda entonces claramente inclinada a favor del político y se transforma en una decisión unilateral de su parte, el mismo juego político ayuda, paradójicamente, al analista. ¿Cómo se da esto? Si rechaza continuamente las recomendaciones que le hace el evaluador en-

tonces puede llegar a perder la confianza del electorado. El balance, a pesar de no ser equitativo, tiene un cierto equilibrio y denota la importancia de la evaluación debido a que es el siguiente paso del análisis: ya no es suficiente con tener información y haberla justificado, ahora es necesaria una investigación sobre los datos. Pero, ¿cómo obtener esta información? He aquí la importancia de estos valores propios del *Buen Gobierno* y del esfuerzo de democratizar al gobierno. Es gracias a la transparencia y a la rendición de cuentas que se puede inquirir la información necesaria para entablar una evaluación de la acción gubernamental. A través de una evaluación oportuna se pueden predecir resultados en políticas públicas para tener ventaja en enmendar los errores y maximizar los beneficios.

De acuerdo con Luis Aguilar, una política pública es una acción que se lleva a cabo por parte del gobierno, ya que es éste quien decide qué hacer o no (Dye en Aguilar, 1993, p. 66), y ofrece una solución. Podemos considerar entonces al gobierno como un filtro por el cual entran demandas y salen acciones concretas. Para realizar una política pública se necesita un “conjunto de acciones intencionales y causales” (Aguilar, 1993, p. 29) en el que exista un espacio de interacción entre la ciudadanía y el gobierno. Podemos identificar que la serie de pasos que requiere una política pública consta de cinco fases: *surgimiento de un problema*, en el que se identifica un problema como público; *inclusión en la agenda*, al momento en el que se prioriza sobre otros problemas; después surge la *formulación y decisión* del programa de la política, cuando se utiliza al mayor

número posible de especialistas en distintas áreas para determinar un modelo causal; la *implementación* de la política es la cuarta fase y es el momento en el que al fin se realiza una acción; y por último la *evaluación*, que consiste en analizar los resultados del modelo causal y determinar el nivel de éxito de la política pública (Subirats, 2008, p. 31). Sin embargo, las etapas del proceso de políticas públicas varían dependiendo del autor. Lasswell las llama inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación; mientras su propio alumno –Brewer– se refiere a ellas como iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (Domínguez y Vázquez, 2006, p. 93). Independientemente de los nombres que puedan tener dichas etapas, la base es la misma; por lo tanto, podemos afirmar que existen básicamente tres fases básicas e innatas a cualquier forma de analizar el proceso: un análisis previo, la ejecución y la evaluación. Una vez que se tiene la información necesaria para actuar y se vigile la ejecución de las políticas y de los programas públicos, sigue esta evaluación. Como lo hemos advertido, éste es, tal vez, el punto más importante de las políticas públicas ya que depende de ella el devenir de la política pública.

Las políticas públicas requieren un trabajo del gobierno en conjunto con la ciudadanía para atender de manera focalizada los problemas que representan una amenaza o inconveniente para ella. La ciudadanía necesita asumir su papel como agente activo al interior de la sociedad y coordinarse con los distintos niveles de gobierno para supervisar la acción pública. Éste es un elemento esencial.

Es a través de mecanismos como la transparencia proactiva y la oportuna rendición de cuentas que la ciudadanía puede conducir también acciones directas con el gobierno; pero aquí llegamos a un tema mucho más abstracto y significativo que simplemente la intervención de la ciudadanía en el campo de la acción gubernamental. ¿De qué se trata? Al asumir un papel como agente activo en el desempeño de la acción pública, la ciudadanía está adoptando una relación de “tú por tú” con el gobierno; se adentra en una concordancia de iguales con el gobierno.

Una *autoridad* es “la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas a los demás” (Ossorio, 2008, p. 110). Existe claramente un predominio de A sobre B, aunado a que el primero tiene capacidad para imponer su potestad ante el segundo. Visto desde esta perspectiva, las autoridades tienen el poder para subordinar a la ciudadanía y actuar sin que ésta pueda proponer o intervenir de cualquier forma. No obstante, como lo hemos mencionado, la democratización es un proceso; y si la consideramos como tal, entonces podría adentrarse incluso a nivel del léxico del vocablo *autoridad* y alterar su significado: el ingente predominio de las autoridades sobre la ciudadanía habría de debilitarse. Contemplar a la autoridad con una potestad desmedida y sin límites está superado hoy en día; y la configuración de elementos que democratizan al gobierno acotan cada vez más dicha potestad abriéndole camino a la ciudadanía al campo de la acción gubernamental. Podríamos ir incluso más lejos y llevarlo a

una relación de equilibrio desigual pero ponderado. Esto puede sonar contradictorio, pero se explica a la vez: desigual porque al final son las autoridades quienes toman la decisión y no la ciudadanía; ponderado porque ésta, a través de un sistema de pesos y contrapesos, puede tener voz, vigilar y sancionar a sus autoridades. Es, hasta cierta medida, comparable con el caso del político y el analista. En todo caso esto representa un paso titánico en lo concerniente a la democratización del gobierno y encarna, asimismo, un acercamiento al *Buen Gobierno*: a través de mecanismos como la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación y su aplicación a la definición de políticas públicas se entabla una democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno, al grado de ponerlos en una condición de iguales.

Hasta ahora hemos estudiado cómo la ciudadanía es el motor del proceso democrático y tiene como herramientas para constituir un *Buen Gobierno*, en conjunto con la autoridad, a la transparencia y a la rendición de cuentas. Estos conceptos, más allá del marco valorativo que representan, son esenciales para el proceso democratizador ya que permiten la existencia de una retroalimentación entre el gobierno y los gobernados, así como un sistema de vigilancia de los segundos hacia su autoridad y su capacidad para obligar a los gobernantes a justificar sus acciones. Asimismo, vimos cómo la evaluación es un componente esencial para sustentar la legitimidad de la acción gubernamental y perfeccionarla, pero también para encontrar la *eficiencia* en las políticas públicas. ¿Y qué son éstas sino

la acción del gobierno? Evaluándolas es posible calificar el desempeño de la autoridad. Más que nada, cuando la ciudadanía adopta su papel activo y participa en el campo de acción del gobierno se adquiere una correlación de iguales, fundamental para el desarrollo del *Buen Gobierno*. Ahora estudiaremos un programa del Gobierno del Distrito Federal para adaptar la teoría que hemos venido ensamblando hasta aquí y evaluar el progreso del tipo ideal que es el *Buen Gobierno* en las acciones del gobierno capitalino.

PROGRAMA DE UNIFORMES ESCOLARES GRATUITOS

Para realizar un análisis acerca del programa mencionado, se debe de entender primero cómo está configurada la Red Ángel, a la cual pertenece el programa, y cómo, a su vez, el Programa de Uniformes Escolares Gratuitos se articula con los demás programas existentes en esta red.

La Red Ángel es un “programa de programas”. Esto quiere decir que su función es aglutinar en un mismo programa a diferentes políticas públicas que realiza el gobierno del Distrito Federal. No representa un presupuesto único, ya que cada programa tiene asignado un presupuesto independiente, así como recursos tanto humanos como materiales igualmente independientes.

La población objetivo que tendrá acceso al programa son los alumnos de escuelas públicas de nivel básico (preescolar, primaria, secundaria y centros de atención múltiple) en las 16 delegaciones del Distrito Federal. El apoyo consiste en uniformes hechos a la medida del estudiante o un vale para canjearlo por los uniformes autorizados por diferentes instituciones. El propósito del uso de uniformes escolares no sólo es facilitar la vestimenta, sino también para la identificación de alumnos de educación básica para reforzar la

seguridad dentro y fuera de las instalaciones, y evitar cualquier tipo de discriminación por clase social.

El padrón está disponible en la página de Internet de Red Ángel, y hasta la última actualización cuenta con 2 218 892 beneficiarios repartidos entre las 16 delegaciones y en las instituciones educativas, cifra que se asemeja al objetivo de dos millones y medio de beneficiarios.

Los requisitos que se solicitan para acceder al programa son: comprobante de estudios; comprobante de inscripción o constancia de inscripción; identificación con fotografía de la madre, padre o tutor que acuda a recibir los beneficios (no aplica para secundaria). Los uniformes se entregan afuera de las escuelas conforme a fechas previamente establecidas mediante carteles, con lo que se busca dar a conocer el programa.

También cuenta con un centro de atención en el número *433, mientras que las quejas se interponen ante la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal o se puede acudir a las instalaciones en Avenida Tlaxcoaque, núm. 8, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, CP 06090.

El presupuesto asignado fue de 340 millones de pesos, aunque a la última actualización en el apartado del programa dentro de la página de Red Ángel el presupuesto ejercido había sido de 122 millones de pesos.

Las reglas de operación fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 20 de enero de 2010, con acceso en la página

de Internet, y donde se publicaron los objetivos y alcances del programa.

Los organismos públicos involucrados son: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Subsecretaría de Participación Ciudadana, Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social, Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el D.F., Dirección General del Servicio Público de Localización Telefónica y Dirección General de Administración, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del D.F., Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, y el Instituto de la Juventud del Distrito Federal.

El marco normativo establece que:

- Se puede presentar queja de conformidad con lo previsto en los artículos 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Se fundamenta en los artículos 87, 89 y 115 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 15 fracción VI, 16 fracciones III, IV y VII, y 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 1 fracciones I y II, 10 fracción IV, 32, 33, 34, 35, 38, 39, 40 y 41 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; 50 y 51 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Objetivo: “El Programa de Uniformes Escolares surge con el fin de apoyar la economía de las familias de las alumnas

y alumnos inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal en el nivel de educación básica (preescolar, primaria, secundaria y centros de atención múltiple), a través de la entrega de un uniforme escolar confeccionado o vale para adquisición del mismo, con objeto de que permita identificarlos como alumnos de educación básica, y que a su vez constituya una medida para reforzar su seguridad, evitar la discriminación, las diferencias sociales, y fortalecer el reconocimiento derivado de las características individuales más que de la vestimenta” (www.redangel.df.gob). Los mecanismos de evaluación del programa se establecen “con el fin de conocer la eficiencia y alcance del Programa de Uniformes Escolares Gratuitos a través de las opiniones de las madres y padres de familia que asisten a lugares o espacios que la Secretaría habilite para la entrega de los uniformes escolares confeccionados o vales para la adquisición del mismo, se aplicará un cuestionario para explorar el nivel de satisfacción de las beneficiarias o los beneficiarios con respecto a: a) Oportunidad y eficiencia en la operación del Programa; b) Información, difusión, eficiencia y rapidez en la entrega de los uniformes escolares confeccionados o vales para la adquisición del mismo, así como calidad de la atención que recibe; c) Uso y aceptación de los uniformes escolares confeccionados o vales para la adquisición del mismo” (*idem*).

- Los indicadores cuantitativos del programa son:
 - El número de uniformes escolares confeccionados o vales para la adquisición del mismo entregados a las beneficiarias y beneficiarios de acuerdo con el nivel escolar.
 - El porcentaje de cobertura por delegación política, de acuerdo con el número de beneficiarias y beneficiarios atendidos en la entrega del año inmediato anterior del Programa de Uniformes Escolares Gratuitos.

Las razones que nos da el gobierno del Distrito Federal son muy válidas, aunque también hacen saltar algunas preguntas que se deben realizar: ¿en verdad medidas como éstas logran disminuir las diferencias sociales de la población objetivo del programa?, ¿logrará beneficios a largo plazo? o, ¿sólo aparece como una medida de contención para solventar un problema mucho más profundo? Antes de analizar el programa, se incluirá una tabla explicativa con la información más relevante de éste, así como las herramientas que se utilizaron para evaluarlo.

PROGRAMA UNIFORMES ESCOLARES GRATUITOS DEL GDF	
Responsable administrativo	Este programa logra enlazar a muchas dependencias que están encargadas de su implementación: la Secretaría de Desarrollo Social del DF, la Dirección General del Servicio Público de Localización, y la Dirección General de Administración.
Duración	La duración del programa es anual, o del ciclo escolar en curso.
Objetivos	El objetivo principal es apoyar la economía de las familias que tengan, dentro de las mismas, alumnos en las instituciones educativas públicas del DF en nivel básico. También la identificación como alumnos, medida que refuerza la seguridad, evita discriminación y diferencias sociales.

Metas físicas	La meta inicial es el otorgamiento de 2 500 000 uniformes escolares, que serán entregados a los alumnos que estén inscritos en el programa.
Presupuesto autorizado	El presupuesto autorizado es de 345 millones de pesos.
Requisitos para acceder al programa	Presentar copia u original: Boleta de calificaciones del alumno en ciclo escolar vigente. Comprobante o constancia de inscripción. Presentar identificación con fotografía del padre o tutor. En el caso de no estar registrado previamente en el padrón, se realizará el registro, para lo cual son necesarios los mismos documentos.
Instrumentación	La entrega de los uniformes por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del DF se hará directamente al padre o tutor, o al alumno en el lugar que la Secretaría designe. Cualquier persona que cumpla con los requisitos nombrados en las reglas de operación tiene la capacidad de exigir formar parte del programa en los diferentes puntos de distribución.
Mecanismos de evaluación	Se tiene establecido que existirán cuestionarios en los puntos de distribución del programa enfocados en tres aspectos: Eficiencia en la operación. Información, difusión, eficiencia y rapidez para entregar los apoyos, aunado a la calidad en la atención. Aceptación por parte de los alumnos de estos uniformes.
Indicadores	Se enfocarán en dos aspectos: El número de uniformes escolares o vales para los mismos entregados a los beneficiarios. El porcentaje de cobertura logrado en las 16 delegaciones en comparación con el año anterior y en relación con el número de beneficiarios.
Formas de participación social	Se realizarán asambleas informativas en las escuelas de las 16 delegaciones del Distrito Federal para garantizar el conocimiento del programa, así como requisitos, puntos de distribución, días y horarios de atención.
Articulación con otros programas	No existe información más allá de la que respecta a la Red Ángel.

Como aún no se ha publicado una evaluación del Programa de Uniformes Escolares Gratuitos, este análisis tendrá como referencia a la página de Internet del Programa.

La página en la que se muestra el presupuesto refleja transparencia en el programa, ya que no sólo es fácil ubicarlo en el sitio Web, sino que se hace pública información relevante para el desarrollo del Estado de manera proactiva. El hecho de que varios organismos se encuentren involucrados propicia la democracia y la transparencia ya que, como explicado anteriormente, la transparencia es “la construcción de un sistema de pesos y contrapesos para garantizar que el gobierno rinda cuenta de sus actos y de sus decisiones” (Merino, sf, p. 12), y el hecho de que estén involucradas varias secretarías, se convierten en pesos y contrapesos que fungen como organismos de vigilancia entre sí, a pesar de que se trate de un solo programa.

Se otorgan medios a los beneficiarios de queja o atención y, a su vez, mecanismos por los que se puede exigir información o denunciar actos de corrupción o mal funcionamiento. Esto puede parecer normal ya que es una práctica común de los programas en las últimas décadas; pero esta comunicación entre los usuarios del programa –gobernados– y la autoridad es relativamente novedosa. Cabe recalcar que no solamente se busca recibir quejas o atender las inquietudes de los ciudadanos, también se prevé la denuncia de actos de corrupción y, sobre todo, de mal funcionamiento. Aquí vemos cómo existe la retroalimentación que hemos subrayado como

sustancial para la práctica del *Buen Gobierno*. Aunado a esto, vemos cómo la rendición de cuentas es latente en el programa: se procesa la información para presentarla de una forma sencilla y se justifica el uso exacto del presupuesto, ya que se le detalla con un alto grado de precisión. Además, a través de la misma rendición de cuentas se evita que puedan moldearse los resultados en conveniencia de los funcionarios encargados de dicho programa.

No obstante, con el fin de emprender un mejor análisis, hemos de entablar una crítica al programa, pues éste tiene un enfoque de una política distributiva, aplicada a una población en situación de desigualdad y que realiza una transacción directa en bienes. Precisamente, la crítica que se plantea va orientada a su enfoque, ya que la política pública no logra motivar o incentivar a la población a salir de esa situación. Es decir, se plantea un programa para *darle* los uniformes a quienes carecen de los recursos para obtenerlos; pero al hacer esto y no plantear reformas estructurales que ataquen la raíz del problema, siguen manteniéndolos dependientes de la acción pública. Lo que estamos viendo es una política paternalista.

Las deficiencias en la información son pocas ya que la función principal de la página de Internet no es rendir cuentas sino únicamente transparentar la información e informar a la ciudadanía de los beneficios a los que pueden acceder. Pero las estadísticas son limitadas ya que no son referentes al programa sino a la educación en el Distrito Federal y no se distingue entre pública y privada. En este caso, la tabla que nos ofrece el portal resulta muy pobre respecto

del resto de la información otorgada, pues sería mejor una actualización en tiempo real y una estricta separación entre las diferentes escuelas, no solamente en privadas o públicas, sino también por la zona en la que se ubican; otro punto que no queda cubierto por el programa es el costo unitario del uniforme. Aunque publican el presupuesto y los beneficiarios, hace falta hacer la relación entre uno y otro pues es vaga la información entre precios y calidad. Por otra parte, falta señalar en qué consiste el uniforme o los vales en su caso, pues sólo se menciona el apoyo pero hace falta saber exactamente qué contiene el apoyo (zapatos, por ejemplo). Esta información es necesaria para evaluar la calidad del programa: no basta con que se otorguen los uniformes, éstos deben ser de buena calidad y se tiene que especificar el costo así como todo lo que incluye.

La particularidad del programa está relacionada con su naturaleza de formar parte de un aglutinamiento de diferentes políticas sociales en el Distrito Federal y que sirve de estandarte para el partido político que gobierna el Distrito Federal. Existen pues, muchos padrones a los que se puede acceder en la página y no se hacen referencias cruzadas entre ellos, sólo se entrelazan al momento de pertenecer a uno y luego formar parte de la red. Se debería hacer a la inversa: formar primero parte de la red y luego acceder a los programas específicos que sean del interés de cada individuo.

Por el lado educativo, la crítica principal ha sido que no logra mejorar la calidad educativa ni darle un seguimiento real a los estudiantes, pues éstos solamente reaccionan ante la necesidad de

uniformes o apoyos económicos, por lo que son utilizadas como políticas en tiempos electorales. Éste es un punto que vale la pena considerar. El uso de los uniformes tiene un objetivo escolar, sí, pero no educativo. La diferencia entre estos dos es abismal y no deben confundirse. Mientras que el uniforme tiene el fin de estandarizar la vestimenta de los estudiantes para evitar cualquier tipo de discriminación y, al mismo tiempo, crear una identidad entre ellos, éste carece de cualquier relación directa con la educación. Si bien entre sus objetivos el programa no afirma tener dicha relación, sí se “vende” en gran parte con esta imagen; es decir, se le hace ver como si fuera un programa para la educación.

Otra crítica al programa es la falta de información relacionada con los vales que otorgan para el intercambio por uniformes: no existe información disponible de cómo funciona esta otra vía, no se puede saber dónde se intercambian y no se explica por qué se tienen que dar dichos vales si en un principio se estableció que los uniformes estarían disponibles para los beneficiarios que lo pidan.

Estamos, entonces, ante un programa que está enfocado a solventar un problema superficial, pues si bien se cumplen los objetivos de otorgarle uniformes a la población de alumnos que por motivos económicos no puede acceder a ellos, no se les motiva a sobresalir en sus estudios o se les da un apoyo directamente relacionado con su educación. No estoy diciendo que el proveerle los uniformes a las familias de bajos recursos no sea importante, pero

al final es un programa que se queda en el uso de una práctica paternalista para hacer a estas familias dependientes del gobierno y de sus políticas.

En el caso del programa de Uniformes Escolares Gratuitos del Gobierno del Distrito Federal existen muchas deficiencias al momento de hablar de las características del *Buen Gobierno* en el programa, por ejemplo: no existe un constante mantenimiento del padrón de beneficiarios, ya que las cifras a las que se tiene alcance en la página de Internet de Red Ángel no han sido modificadas desde que pasó el primer año de su implementación (periodo escolar 2010-2011), por lo que no hay información para confrontar y hablar de si el programa tuvo éxito o no. Igualmente, a pesar de que el presupuesto utilizado en el programa está clarificado, su contenido no se actualiza con frecuencia. La cifra que aparece en la página no muestra ni el periodo que abarcó, ni el costo unitario del apoyo que se da a los hijos de las familias que cursan la educación básica en el Distrito Federal, cuánto cuesta cada uniforme y en qué consiste el uniforme que se les da. La información no actualizada hace muy difícil la transparencia, pues el alcance hecho por el Gobierno del Distrito Federal se basa en números que ellos mismos dan, y que no es comparable año tras año. Entonces al hablar de los programas de Red Ángel se vuelve complicado tratar de enfocarse en un sólo programa pues la información es confusa, ya que abarca demasiados programas sociales sin una real condición de exclusión que exista entre uno y otro.

En cuanto a la participación ciudadana, fuera de la comunicación señalada a través de los módulos de denuncia y de información, no existen mecanismos dentro del programa para que la sociedad participe. La ciudadanía no es más que la beneficiaria y su participación se limita a solicitar el apoyo que otorga el Gobierno del Distrito Federal, cuyas reglas de operación aparecen en su página de Internet.

El realizar una sesión informativa en las escuelas para hablarle a la población sobre el programa no basta para hacer parte a la sociedad de la creación e implementación del programa. Durante la planeación de la política, hubiera sido muy benéfico el contemplar la opinión de la ciudadanía al respecto y, más que nada, si estimaban que el programa era realmente favorecedor. Se podría plantearle a los afectados varias alternativas e incluirles en la generación de opciones, en vez de ser una acción unilateral del gobierno. Como ya fue dicho, en efecto hay un progreso al contemplar la participación de la población en dichos módulos y el permitir la retroalimentación hacia el programa, lo que significa una comunicación entre los gobernados y los gobernantes, pero se tiene que ir más allá: es necesario que la acción pública contemple la participación de los gobernados en la formulación de las políticas públicas. Se debe reforzar el vínculo entre ambos actores para mejorar tanto el proceso democrático como el desempeño de las políticas públicas y de los programas que se realicen.

Los principios del buen gobierno, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, deben ser pilares al momento

de hacer políticas públicas y programas modernos. Estos principios aplicados permiten una mejora cuántica en el desempeño de los programas. El Programa de Uniformes Escolares Gratuitos sí cuenta con una información transparente y con un presupuesto estrictamente desmenuzado, por lo que es posible observar cómo y por qué se han utilizado los recursos. Dicha información le da seguridad a la ciudadanía y legitima el programa, es por eso que la información debe estar más actualizada. Si bien desconocemos las causas de por qué no se ha actualizado lo suficiente la base de datos del programa, es viable pensar que no es por mala fe; no obstante, el no hacerlo perjudica en gran medida al programa, pues hay que recordar que los mecanismos de evaluación se basan en dicha información; por lo tanto, si no se tiene acceso a ella, los resultados de las evaluaciones peligran de no ser precisos o efectivos. Es por eso que los organismos de control gubernamental deben promover que estos principios se respeten y sean aplicados.

En el caso particular de la Red Ángel, han existido avances pues se ha tratado de atacar todos los problemas que aquejan a la población, específicamente los que representan desigualdad social, pero no existe una evaluación real para determinar su impacto, lo que genera una enorme pérdida de legitimidad de los programas ante sus detractores.

En la actualidad, no basta sólo con publicar la información y cruzar los datos de beneficiados con el presupuesto utilizado. Deben existir herramientas que brinden un análisis más profundo, así

como hacer una estimación de la cantidad de beneficiarios que logren salir de esa desigualdad, con lo que se lograría un impacto real del programa, y no sólo ser asistencialista o clientelista.

CONCLUSIONES

El *Buen Gobierno* se desarrolla junto con el proceso democrático que prospera cada vez más en nuestra sociedad. Los gobernantes han ido adaptando, y adaptándose, a este proceso y, como se ve en su acción, se toma en consideración los valores del *Buen Gobierno* en ella.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos cruciales para éste: la primera permite la legitimidad de la acción pública y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y gobernantes, además de la mejora del desempeño de los programas gubernamentales, ya que a través de la información se les puede evaluar y calificar mejor. La rendición de cuentas, por su parte, permite que la ciudadanía tenga una configuración de herramientas para obligar a la autoridad no sólo a que le muestre la información de sus actividades, sino que la justifique y, en su caso, sancionar a las autoridades. Ambos elementos, transparencia y rendición de cuentas, tienen también una enorme importancia a nivel valorativo: si se emprende su búsqueda por parte del gobierno significa que trata de mejorar las condiciones sociales con el fin de hacer más eficiente su actuar, de aquí el término *Buen Gobierno*.

Más que nada, en lo concerniente a estos elementos, es vital destacar la retroalimentación que se genera entre el gobierno y los gobernados. La comunicación entre éstos se asegura por medio de mecanismos como la transparencia y la rendición de cuentas, pues a pesar de que no sea su fin último, es a través de ellos que el concepto de *autoridad* evoluciona y el gobierno pasa de ser una acción unilateral, de la cual la ciudadanía es únicamente el agente receptor, a un actor activo con el fin de igualar, en términos teóricos, al gobierno con ella. Éste es un paso abismal dentro del proceso democrático, el entender a las autoridades gubernamentales como *parte de* y no como *las responsables de* la acción pública. Asimismo, el sistema de vigilancia que le permiten la rendición de cuentas y la transparencia a la ciudadanía refuerzan este precepto.

Como actor activo, la ciudadanía asume su papel como motor del proceso democrático y obtiene herramientas para observar, comunicar, vigilar, exigir información con el fin de sancionar la acción de sus gobernantes.

Como medio para legitimar y sustentar con mayor juicio de valor la acción pública se encuentra la evaluación. Ésta, además, permite perfeccionarla y eficientarla: los analistas de políticas públicas cuentan con el reconocimiento de la *expertise* necesaria para estudiarlas y puntualizar las mejoras; pero sobre todo para legitimarlas ante la opinión pública. Todos estos mecanismos que el *Buen Gobierno* trae consigo le permiten a la ciudadanía tener más incidencia respecto a la acción gubernamental y una relación equitativa con

sus gobernantes; pero en lo que concierne a la implementación de estos programas, es distinto.

Como fue analizado en el Programa de Uniformes Escolares Gratuitos, este conjunto de mecanismos existen, pero no de la forma más apropiada. Si bien podemos encontrar la información, justificación y demás elementos que conjugan a los valores del Buen Gobierno, los datos no están actualizados ni recabados con la escurpulosidad suficiente. Los principios se ven aplicados pero pobremente y no hay una comunicación pertinente entre el gobierno y la población afectada, pues si bien se colocan los módulos informativos y de denuncia, éstos no son suficientes puesto que no se considera una cooperación junto con la ciudadanía para la generalización de opciones previa a la implementación del programa. El lograr realmente un Buen Gobierno tiene que enfatizar la aplicación, de facto, de sus principios y componentes.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M., *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI Editores, 2008.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, 1993.
- Álvarez, Lucía, “Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México”, en Lucía Álvarez *et al.*, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM/UAM/UACM/INAH/Plaza y Valdés, 2006.
- Aristóteles, *La Política*, Ediciones Libertador, 2005.
- Behn, Robert, “El análisis de políticas y la política”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Bobbio, Norberto, en Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, 2008.
- Bolos, Silvia, “Los movimientos sociales, actores de la democratización”, en Lucía Álvarez *et al.*, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM/UAM/UACM/INAH/Plaza y Valdés, 2006.
- _____, “La construcción y ejercicio de la ciudadanía por las mujeres participantes en organizaciones sociales”, en Silvia Bolos *et al.*, *Mujeres y espacio público: construcción y ejercicio de la ciudadanía*, México, Universidad Iberoamericana, 2008.

- Chelminsky, Eleanor, “The purpose of evaluation in a democratic society”, en Ian F. Shaw, Jennifer C. Greene y Melvin M. Mark, *The Sage Handbook of Evaluation*, Londres, Sage, 2006.
- Comanducci, Paolo, *Derechos humanos y democracia*, estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba, vol. 3, 2008.
- Grindle, Merilee S., en Freddy Mariñez Navarro y Garza Cantú Vidal, *Política Pública y Democracia en América Latina, del análisis a la implementación*, 2009.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *La transparencia*, NOSTRA, 2008.
- Huntington, Samuel P., *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, 2005.
- Jelín, Elizabeth, “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en Elizabeth Jelín y Eric Hershberg, *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1996.
- Lechner, Norbert, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, México, FCE, 1995.
- Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*, IFAI/CIDE, sf.
- _____, en John M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI Editores, 2008.
- O'Donnell, Guillermo, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*, IFAI/CIDE, sf.
- Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988.
- Opazo, Juan Enrique, “Ciudadanía y democracia. La mirada de las ciencias sociales”, *Revista Metapolítica*, vol. 4, julio-septiembre de 2000.
- Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Heliasta, 2008.

- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México, 2009.
- Quintana, Enrique, *Economía política de la transparencia*, IFAI, 2010.
- Reformas de transparencia: hacer endógena la transparencia organizacional. El caso de México*, Foro Internacional, vol. XLIX, núm. 2, abril-junio, 2009, Colmex.
- Rossi, Peter H., *Evaluation: a systematic approach*, Thousand Oaks, Cal. Sage, 2004.
- Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, México, IFAI, 2009.
- Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Planeta, 2000.
- Subirats, J., “Las políticas públicas”, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008.

SITIOS ELECTRÓNICOS

- Bacalini, Gerardo, *Derechos humanos y ciudadanía*. Disponible en <http://abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/educaciondeadultos/educacionadistancia/documentosdescarga/documentosmateriales/_derechoshumanosyciudadania.pdf>. Consultado el 3 de septiembre de 2012.
- Ciudadanía*. Disponible en <http://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/je_ciudadania/contexto.html>.
- Declaración Universal de Derechos Humanos* (2012). Disponible en <<http://www.un.org/es/documents/udhr>>. Consultado el 1 de septiembre de 2012.
- Derechos humanos y democracia*. Disponible en <www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2005/19/19_DerechosHumanos_Democracia.pdf>. Consultado el 4 de septiembre de 2012.
- Hernández García, María Aidé (enero/abril 2011), *Los retos de la democracia mexicana: una ciudadanía sin discriminación*. Disponible en <<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/espinal50/sociedad1.pdf>>. Consultado el 2 de septiembre de 2012.

OCDE: *mejores prácticas para la transparencia presupuestaria*. Disponible en <<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>>. Consultado el 29 de agosto de 2012.

Peschard, Jacqueline, en Jesús Rodríguez Zepeda, panel *Transparencia en el Estado democrático*, Seminario Internacional de Acceso a la Información del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red/SIAIPDPRC/VE/VEPanel_Transparencia_Edo_democratico.pdf>. Consultado el 26 de noviembre de 2012.

Presupuesto de Egresos de la Federación. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Leyes/365_pef2012.pdf>. Consultado el 1 de septiembre de 2012.

Red Ángel. Disponible en <www.redangel.df.gob.mx>. Consultado el 29 de agosto de 2012.

Tabla Normativa de Derechos Humanos. Disponible en <<http://www.derechoshumanos.net/derechos/index.htm?gclid=CLmELqJwq8CFelgTAodu2iLag>>. Consultado el 4 de septiembre de 2012.



MÍRIAM PASCUAL JIMÉNEZ

MUJER ZAPOTECA, ORIGINARIA DE IXTLÁN DE JUÁREZ, OAXACA. EGRESADA DE LA LICENCIATURA EN DERECHO POR LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA. ABOGADA DEFENSORA DE LOS DERECHOS HUMANOS; MIEMBRO DE LAS SECRETARÍAS DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE ABOGADOS DEMOCRÁTICOS A.C.; MIEMBRO COORDINADORA DEL PROYECTO “SOLUCIONES LOCALES PARA LA JUSTICIA AMBIENTAL”, PATROCINADO POR EL PROGRAMA GOBERNANZA AMBIENTAL PARA AMÉRICA LATINA DE LA COMISIÓN EUROPEA; MIEMBRO INVESTIGADORA EN EL “DIAGNÓSTICO SOBRE EL SISTEMA DE PROCURACIÓN, IMPARTICIÓN, ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, ASÍ COMO EL ESTADO QUE GUARDA LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN AFECTADA POR DESPLAZAMIENTO EN LA SELVA NORTE DEL ESTADO DE CHIAPAS”, REALIZADO DURANTE 2011, PATROCINADO POR LA OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. DESEMPEÑÓ DIVERSOS CARGOS EN LA LIGA MEXICANA POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y PERTENECE A LA FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL CONTRA LA TORTURA.

¿NUEVAS MODALIDADES DE LA TORTURA O ACCESO A LA INFORMACIÓN? EXHIBICIÓN DE LOS DETENIDOS Y SUS DATOS PERSONALES ANTE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Miriam Pascual Jiménez

ENSAYO GANADOR DEL TERCER LUGAR

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	123
LOS ACTORES EN LA EXHIBICIÓN DE PERSONAS DETENIDAS	125
SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PROCESOS JURÍDICOS PARA LA EXHIBICIÓN DE PERSONAS DETENIDAS	129
ACCESO A LA INFORMACIÓN, LIBERTAD DE EXPRESIÓN, LIBERTAD DE PRENSA Y EXHIBICIÓN DE PERSONAS DETENIDAS	131
Contexto sobre acceso a la justicia	139
La ausencia de garantías judiciales para las personas exhibidas	141
Ausencia de respeto a la dignidad de las personas exhibidas	144
LA EXHIBICIÓN COMO VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS	147
La exhibición como modalidad de la tortura	151
La calidad de víctimas de las personas exhibidas	155
El derecho a la reparación de daño de las víctimas de exhibición	157
CONCLUSIONES	161
FUENTES CONSULTADAS	169

INTRODUCCIÓN

Son las diez de la noche, los principales noticieros transmiten el caso de una o varias personas recién capturadas, exhibidas como “monumento a la justicia”, premios de la ardua lucha contra la delincuencia, fruto del “acelerado y eficiente” trabajo de las autoridades judiciales y sus cuerpos armados; al día siguiente son publicadas las fotografías de los detenidos en los principales diarios del Distrito Federal y algunos de provincia. Estas personas recién exhibidas ante los medios de comunicación son puestas a disposición de las autoridades correspondientes, pues aún esperan por un proceso judicial para determinar si son responsables de los hechos que se les imputan. Seguramente permanecerán en alguna cárcel de máxima seguridad esperando la resolución por las investigaciones que apenas comenzarán a generarse. Puede que se determine que estas personas son inocentes, pero eso no importa, sus rostros en los principales medios de comunicación los ha sentenciado al estigma, la descalificación, los prejuicios y el rechazo de la sociedad “informada”.

Esta escena es común en nuestros días en que se mira con miedo al otro, al semejante, pues en una sociedad violenta cualquiera

puede ser el enemigo. La publicidad de los probables responsables de delitos graves es algo cotidiano que quizá pretenda dar confianza a la sociedad sobre el acceso a la justicia, el funcionamiento de las instituciones, generar una cultura de denuncia, etc., pero más allá de las buenas intenciones de las autoridades encargadas de impartir justicia, detrás del velo de la eficiencia, se encuentra un sistema judicial y personas que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son inocentes, pues aún no se les comprueba lo contrario. No obstante, la situación de publicidad de sus rostros implica la ruptura de su tejido social, familiar, etc., permanente, y complica su reinserción social.

En este documento pretendo exponer cuatro aspectos importantes: la exhibición de personas es una práctica reiterada en la cual se hace pública la información personal y situación jurídica de los exhibidos, que está justificada mediante el acuerdo A/004/2005; dicha información se vierte de forma irresponsable por parte de los medios de comunicación, haciendo afirmaciones aventuradas, sin que sean corroboradas y sin perspectiva de derechos humanos; las personas exhibidas son víctimas de diversas violaciones a sus garantías constitucionales y sus derechos humanos; una vez puestas en libertad, las víctimas no cuentan con medios jurídicos efectivos para exigir justicia respecto a las consecuencias de su exhibición.

LOS ACTORES EN LA EXHIBICIÓN DE PERSONAS DETENIDAS

En el Distrito Federal encontramos la exhibición de personas como una práctica común por parte de la Procuraduría General de Justicia. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió la recomendación 03/12 a la Procuraduría General de Justicia, en donde se exponen 14 casos relativos a quejas interpuestas por particulares con motivo de daños en su persona como consecuencia de su exhibición ante los medios de comunicación.

En este proceso de exhibición encontramos, en primer lugar, a los órganos de administración y procuración de justicia, en este caso a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que somete al segundo actor llamado víctima, y por último a los medios de comunicación que difunden información ambigua.

La crítica que ejerzo a esta práctica de exhibir a personas se da bajo los siguientes lineamientos:

1. Son personas privadas de su libertad por autoridades judiciales.
2. Son personas de las cuales no se comprueba su culpabilidad en los delitos que se les atribuyen al momento de ser exhibidas.

3. Son personas exhibidas en los medios de comunicación masiva como prensa, radio, televisión e Internet.
4. Son personas que durante las investigaciones realizadas por el Ministerio Público se comprueba su inocencia.
5. A pesar de ser inocentes, sufren las consecuencias de su exhibición mediante la desconfianza, el rechazo y el estigma por parte de la sociedad que, una vez que los vio en los medios de comunicación, los cataloga como delincuentes.

Mi interés por este tema radica en que tengo a mi defensa a una mujer a quien llamaré “Alejandra”, quien se vio afectada por la publicidad de su caso debido a que fue exhibido no solamente en los noticiarios y medios impresos, sino que se realizaron programas, crestomatías y diversas dramatizaciones al respecto, pues el caso era emblemático por la situación de violencia y morbo que representaba. El caso de Alejandra tomó carácter nacional e internacional, y fue publicado también de forma electrónica en la página de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En el caso de Alejandra su condición de mujer vulneró aún más su situación de víctima, acentuando la violencia de género que vivió varios años. Fue criminalizada con afirmaciones tales como que era una mala madre, lo que ha perjudicado gravemente su núcleo familiar, re victimizándola, ya que su familia, ha sido víctima de acoso telefónico por parte de diversas personas, a su vez, sus compañeros de trabajo exigieron que no se admitiera su regreso a laborar.

Quisiera abundar ejemplificando casos similares, uno de ellos muy reciente. Se trata de Juan Luis Torres Torres, quien el 21 de septiembre sus datos personales contenidos en su licencia de conducir, estado civil, número de hijos y dirección fueron difundidos en un noticiero de TV nacional. Su nombre aparecía en la lista de 18 mexicanos detenidos en Nicaragua, acusados de lavado de dinero, crimen organizado y tráfico de drogas.

Juan Luis Torres fue notificado con recriminaciones por sus amigos y familiares; en ese momento él se encontraba laborando como *valet parking* en un restaurante de la Ciudad de México. Juan Luis menciona que nunca ha viajado a Nicaragua, y su nivel de vida no es el de una persona que maneje altas cantidades de dinero (9.2 millones de dólares en efectivo, cifra de la que se le acusa). En el portal de Internet del noticiero Aristegui Noticias, se presenta un fragmento de la entrevista realizada a Juan Luis Torres Torres:

Mucha gente que me conoce y que se enteró de que mi nombre fue mencionado en ese reportaje, ya me ve y me dice que qué hice, que por qué me meto en problemas, algunos piensan que de verdad yo estaba en Nicaragua [...] Esto me ha dañado a mí, a mi esposa y a mi pequeño hijo, no entiendo porqué utilizaron mi nombre, por qué la Secretaría de Transporte y Vialidad dio mis datos personales y por qué me involucran en algo tan delicado en lo que yo no tengo nada que ver.¹

¹ Aristegui Noticias, “Datos sobre presunto detenido en Nicaragua son falsos”, miércoles 26 de septiembre de 2012.

Según lo expuesto por Carmen Aristegui en su programa de Radio en MVS Noticias, Juan Luis Torres se ha refugiado en casas de familiares, pues la dueña del inmueble que rentaba pidió que se retirara del lugar por obvias razones de seguridad; a su vez, es señalado por amistades y familiares, generando desconfianza entre sus conocidos.

Otro caso un poco menos reciente es el de Félix Beltrán León, quien fue presentado el 21 de junio de 2012 ante los medios de comunicación como Jesús Alfredo Guzmán Salazar, hijo de Joaquín “El Chapo” Guzmán. Fue expuesto ante los medios como portador de un lanzagranadas, dos fusiles de asalto, dos pistolas, cuatro granadas, dos vehículos, 135 000 dólares, 295 000 pesos en efectivo y varias identificaciones con distintos nombres. No obstante, su defensor y su esposa negaron que las armas le pertenecieran a Félix Beltrán.

Mediante estudios de ADN y la interposición de un amparo en contra de privación ilegal de la libertad, tratos crueles e incommunicación, fue liberado mediante la suspensión provisional de la averiguación previa.

La práctica de exhibir a personas detenidas es muy común no sólo en el Distrito Federal, sino también a nivel nacional, por lo que la incidencia del manejo sobre esta situación en el Distrito Federal puede representar un buen ejemplo para asuntos de orden federal y de provincia, pues nuestra ciudad se ha caracterizado por su vanguardia en materia legislativa.

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PROCESOS JURÍDICOS PARA LA EXHIBICIÓN DE PERSONAS DETENIDAS

El desarrollo de este tema se materializa diariamente, por lo que se han emitido algunos recursos jurídicos en el Distrito Federal: la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió la recomendación 03/12 a la Procuraduría del Distrito Federal titulada “Exhibición de personas, publicidad de su información confidencial y la contenida en los expedientes de averiguación previa, por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal”, con motivo de la acumulación de quejas interpuestas por diversas personas debido a su exhibición; como respuesta, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) emitió la aceptación parcial de la recomendación de la CDHDF.

La práctica de exhibición de personas que realiza la PGJDF se fundamenta en el acuerdo A/004/2005 de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el que se emiten los lineamientos en relación con los probables responsables que son presentados ante los medios de comunicación, pero que no observa que la publicidad de sus datos, su información personal y su situación jurídica implican una grave violación a los derechos humanos, tales como el

derecho al debido proceso y garantías judiciales, el derecho de las personas víctimas y ofendidas del delito, el derecho a la integridad personal, el derecho a la intimidad o vida privada, y el derecho a la honra y la reputación, entre otros.

ACCESO A LA INFORMACIÓN, LIBERTAD DE EXPRESIÓN, LIBERTAD DE PRENSA Y EXHIBICIÓN DE PERSONAS DETENIDAS

Dos derechos fundamentales de la democracia son el derecho a la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información; como derechos humanos, surgieron de manera progresiva en una relación simbiótica, pues es mediante ellos –ejercitándolos de forma plena– que se logra acceder a una sociedad libre de arbitrariedades, como la exhibición de personas detenidas.

El derecho al acceso a la información forzosamente tendrá que adecuarse a las exigencias históricas, pues en una sociedad con población abundante se requiere sistematizar y hacer eficiente la rendición de cuentas, lo que en cierto modo nos encamina a examinar, criticar, proponer o posponer situaciones de interés común; afortunadamente, el acceso a la información es un derecho que se ejerce día a día: la academia, los organismos de la sociedad civil, la población en general, hacemos uso de esta herramienta para empoderarnos y así incentivar la participación política informada –que por cierto, es la mejor manera de hacer política– y acceder a mejores condiciones de vida, entre las cuales se encuentra el acceso a la justicia.

La libertad de expresión es un derecho vinculado al derecho a la información pública, pues si los Estados no garantizan el primero, no se puede tener acceso pleno al segundo: la opinión popular, la manifestación de ideas, el intercambio de pensamientos persona a persona, persona a comunidad, comunidad a Estado, es manifestación de una democracia consolidada; cuando son posibles estos canales de comunicación, se puede acceder a un consenso en búsqueda de mejoras y a más y mejores derechos.

Pero también es necesario que el ejercicio de los derechos colectivos no excluya el respeto de derechos individuales, mismos que deben ser respetados en las esferas particulares, pues el acceso a la información pública, como su nombre lo menciona, concierne a asuntos y personajes bajo esa característica “pública”, situación que difiere de la información particular, pues ésta es personal, limitada y se rige por principios distintos.

Es aquí en donde trataré de abundar respecto a las limitaciones y responsabilidades que emanan del ejercicio de los derechos a la información pública y a la libertad de expresión, y cómo éstos no encuadran en justificaciones ante la exhibición de personas detenidas, pues dentro de los lineamientos internacionales, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que en el ejercicio de estos derechos emanan deberes y responsabilidades jurídicas, entre las que se encuentra el no trasgredir derechos de

otros al ejercer este derecho humano, considerando los alcances y consecuencias de éste sobre los derechos fundamentales de los particulares.

Si bien es cierto que la sociedad está en su derecho de informarse a través de los medios de comunicación, también es cierto que el mismo derecho a la información y a la libertad de expresión tiene sus propias regulaciones, de forma que no se conviertan en arbitrariedades que atenten en contra de otros derechos humanos, y para lo cual existen instrumentos y lineamientos específicos, tales como la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal. El documento llamado Acuerdo A/004/2005 bajo el cual la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal justifica la exhibición de personas detenidas bajo los lineamientos del *derecho a la información de la sociedad en general, el fortalecimiento de las redes de información y prevención*.² Para rebatir esto, existen dos conceptos que determinan el ejercicio, uso, manejo y difusión de información en los medios de comunicación: la persona pública y la persona privada o particular.

² Subprocuraduría Jurídica de Planeación, Coordinación Interinstitucional y de Derechos Humanos. Respuesta a la recomendación 03/2012, mediante el oficio núm. SJPCIDH/500/206/04-2012, emitido el 16 de abril de 2012.

La Suprema Corte de Justicia, en su tesis XLI/2010, señala las diferencias entre personas públicas y privadas, y con ello estipula el manejo de su información personal y derechos a la vida privada.³

Por *persona pública* se refiere a aquellas personas que por su labor, su oficio o circunstancias difunden frecuentemente hechos o circunstancias de su vida privada, pues representan o protagonizan situaciones de interés general, lo que en consecuencia acarrea que su perfil sea difundido y sometido a la crítica, al debate público de la sociedad en general; un ejemplo claro de ello son los funcionarios públicos, personalidades de la farándula, del deporte, arte, etcétera.

En el caso de las *personas privadas*, éstas no protagonizan situaciones de carácter público o de interés general, como tampoco manifiestan voluntad por publicitar esa información, tal como lo señala el principio de *consentimiento* establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, por lo cual su situación, cualquiera que ésta sea, debe ser respetada en términos de intimidad y respeto al honor.

Las limitantes legales de la exhibición de personas en los medios de comunicación las encontramos en el Artículo 1 de la Ley de Imprenta, que se vincula a su vez con los Artículos 6 y 7 de la

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial XLI/2010, “Derecho a la privacidad, a la intimidad y al honor. Su protección es menos extensa en personas públicas que tratándose de personas privadas o particulares”, *Semanario Judicial de la Federación*, y su Gaceta XXX. Marzo de 2010.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha ley considera que la única limitante a la libertad de expresión es salvaguardar la vida privada de las personas, y teniendo como obligación que los términos, las afirmaciones y juicios de valor que se ejerzan se realicen de forma responsable, sin tener como justificante que quien hace pública la información, ignore sobre términos de tipo jurídico.

Según establece la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, el honor es la valoración que las personas hacen de la personalidad ético-social de otra persona y comprende las representaciones que ésta tiene de sí misma, que se identifica con la buena reputación y la fama. El honor es el bien jurídico constituido por las proyecciones psíquicas del sentimiento de estimación que la persona tiene de sí misma, atendiendo a lo que la colectividad en que actúa considera como sentimiento estimable. Los datos de personalidad son definidos como bienes constituidos por determinadas protecciones físicas o psíquicas del ser humano, relativas a su integridad física y mental, que las atribuye para sí o para algunos sujetos de derecho, y que son individualizadas por el ordenamiento jurídico. Los derechos de personalidad tienen, sobre todo un valor moral, por lo que componen un patrimonio.

Exhibir los datos personales y la situación jurídica de los sujetos detenidos, con base en el derecho a la información o la libre expresión, resulta no sólo erróneo sino peligroso. Pues debemos

distinguir quiénes son las personas de las que se va realizar la publicidad de la información, las personas a las que alude este ensayo se les comprobó su inocencia, y sin embargo fueron exhibidas sin su consentimiento, sufriendo consecuencias irreparables en su honor, en su integridad moral pública, y en su dinámica familiar, entre otras esferas.

La Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal (LPDPDF), señala principios como la *licitud*, en el que se menciona que los sistemas de datos personales no pueden ser contrarios a la ley, el *consentimiento* del dueño de los datos personales para el tratamiento de éstos, así como la *confidencialidad*, que consiste en garantizar que exclusivamente la persona interesada pueda acceder a estos datos personales. A su vez, el Artículo 8 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares señala que todo tratamiento de datos personales debe estar sujeto al consentimiento de su titular, situación que no se respeta en el caso de las personas exhibidas ante los medios de comunicación, causándoles daños de tipo moral y psicológico.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Tesis 191835 *Daño moral. Publicaciones periodísticas que lo causan*, señala que los medios de comunicación impresa deben cerciorarse de que la información vertida es publicable, verídica, verificable, apegada a la realidad y, sobre todo, no debe afectar el honor, la reputación y la vida privada de las personas.

Si bien es cierto que los medios de comunicación son fundamentales para ejercer el derecho a la libertad de expresión y a la construcción de un país democrático, también es cierto que este derecho no puede ser pleno si no se ejerce de forma responsable, respetando la integridad de otras personas. Según la Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación realizada en el 2003, los medios de información a los que la sociedad recurre con mayor frecuencia son la prensa escrita, la radio y la televisión, por lo que es importante que la información que se vierte en estos medios se haga de manera responsable, y que no atente contra la integridad de las personas.

Generalmente los conductores o transmisores de la información sobre personas exhibidas no tienen formación de juristas, por lo cual desconocen realmente la situación jurídica de las personas, el proceso judicial que deben agotar, sus garantías, etc., y realizan afirmaciones que no han sido confirmadas durante las investigaciones judiciales y que, no obstante, promueven la desconfianza y el estigma sobre la persona exhibida. En el caso de mi defendida, Alejandra, resultó ser tan emblemático el asunto que TV Azteca realizó una dramatización del caso en su programa *La historia detrás del mito*, por lo cual Alejandra solicitó cesara su transmisión, pues en ese programa se afirmó que Alejandra era cómplice de su agresor y que prostituía a sus hijas, situación que le generó su despido del trabajo a petición de sus compañeros, así como el acoso por vía telefónica y al interior del penal.

Como podemos observar, las personas exhibidas no son personas públicas y tampoco se sometieron voluntariamente a la exhibición, además de que las afirmaciones que en su momento se hicieron respecto a su situación jurídica no cumplieron con los parámetros idóneos para el respeto a su integridad. Ante la aceptación parcial de la Recomendación 03/2012, la PGJDF perpetúa en contra de las personas exhibidas sus derechos humanos y se niega a reconocer la comisión de los mismos y en consecuencia a repararlos, constituyéndose como una violación permanente y continuada, es decir, que una vez que se comete, sus consecuencias prevalecen en el tiempo.

Dado que el presente ensayo trata sobre una restricción de derechos de las personas exhibidas, y que existe un conflicto entre el derecho a la información y el derecho a la integridad personal, es importante señalar que en estas situaciones concierne la aplicación del principio *pro persona*, que alude a que el individuo cuente con la facilidad de invocar normas o leyes que mejor le favorezcan, que le garanticen mayor protección, y que le den acceso al ejercicio pleno de un derecho humano,⁴ es decir, debe apegarse a la interpretación más estricta cuando de restricciones se trate con el fin de favorecer a la persona y al ejercicio de sus derechos.

Más adelante expondré las dificultades que tienen las víctimas de exhibición en los medios de comunicación para acceder

⁴ Artículo 1, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a la justicia, pues existe una serie de leyes concernientes al tema, pero que no contienen recursos idóneos para que en su carácter de víctimas, puedan exigir la reparación del daño. Quiero aclarar que el término “ley” se expone en su sentido formal, es decir, como la norma jurídica de carácter general, inherente al bien común, diseñada con base en la Constitución y surgida de los órganos legislativos competentes.

CONTEXTO SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA

En México, el 43% de las personas privadas de la libertad que se encuentran en algún centro de reclusión por motivo de prisión preventiva, están en espera de que se determine su culpabilidad, es decir, son legalmente inocentes.⁵ Las personas exhibidas en situación de detención por las cuales expongo este ensayo, son personas aludidas en la recomendación 03/12 de la CDHDF, pero esta práctica de detención y exhibición en carácter de culpables sin comprobarlo previamente, es común en nuestros días.

Actualmente, en un país como México con un alto índice delictivo en la última década, según el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), la incidencia delictiva por cada 100 000 habitantes es casi el triple de la observada en Estados Unidos en

⁵ Guillermo Zepeda Lecuona, “El uso excesivo e irracional de la prisión preventiva en México”, Congreso Internacional del Derecho Penal, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, del 19 al 23 de julio de 2006.

2009, representando el DF el 19.3%; no obstante, las autoridades se jactan del número de detenciones y recluidos como una muestra de los avances respecto al combate al crimen y el aminoramiento de la delincuencia; sin embargo, se sigue percibiendo un alto índice de desconfianza por parte de los ciudadanos en las autoridades judiciales y en las instituciones de impartición de justicia, pues según estas cifras, el 88.6% de los delitos no se denuncian.⁶

Con este contexto, podemos observar que el acceso a la justicia en México, y en el Distrito Federal, no es el más optimista, lo que nos señala que la consideración de la PGJDF en la respuesta que da a la recomendación 03/12 de la CDHDF al fundamentar la exhibición de personas con base en la *prevención*, tratando de conseguir así que la cultura de la denuncia se incremente o que la confianza en las instituciones sea mayor en la población, es errónea, pues diariamente nuestra realidad va más allá de las circunstancias mediáticas.

Es en estas circunstancias que se da la exhibición de personas, en un clima de impunidad, arbitrariedades, privación ilegal de la libertad, y falta de capacidad de las autoridades judiciales para realizar investigaciones eficientes, prontas y expeditas, respetando los derechos de las personas detenidas y generando confianza en la población para asegurar un verdadero acceso a la justicia.

⁶ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., con datos del 4o Informe de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

LA AUSENCIA DE GARANTÍAS JUDICIALES PARA LAS PERSONAS EXHIBIDAS

El acceso a la justicia no puede adoptar ese nombre si no cuenta con las garantías de seguridad jurídica que cualquier persona en situación de detención debe tener, lo cual alude al debido proceso, garantía de audiencia y presunción de inocencia.

El debido proceso legal significa que cualquier persona que sea privada de la libertad tiene derecho a que mediante un recurso eficaz y pronto ante autoridades determinadas y reconocidas por la ley, éstas sean imparciales y procurar la protección de sus derechos humanos.

La garantía de audiencia implica que el acusado tenga la oportunidad de ser escuchado, presentar en tiempo y forma pruebas, testigos y recursos efectivos suficientes para comprobar su inocencia en un juicio.

La presunción de inocencia se refiere a que al acusado se le debe reconocer su inocencia hasta que sea agotado todo el procedimiento judicial –audiencia, recurso efectivo y debido proceso–, pudiendo ser privado de la libertad únicamente hasta el momento en que un juez determine su culpabilidad, es decir, tenerle en calidad de inocente hasta que se le compruebe lo contrario.

Las personas detenidas que son exhibidas ante medios de comunicación, al ser mostradas a la sociedad como delincuentes, aún no han agotado ni recurrido a ninguno de estos procesos

establecidos por la ley, por lo cual se le está negando o restringiendo el acceso a la justicia, pues se muestran a la sociedad en calidad de criminales sin que alguna autoridad competente haya determinado su responsabilidad en los hechos que se les atribuyen; no obstante, la sociedad quedará “en entre aviso” respecto a la peligrosidad de esas personas, aun cuando esa supuesta criminalidad sea un error de las autoridades encargadas de impartir justicia.

Ya hemos señalado que otro aspecto del trato digno a las personas detenidas es la prohibición de toda forma de violencia psíquica, física o moral y, en caso de padecerlo, el mismo derecho al debido proceso establece que debe contar con los recursos legales idóneos para presentar denuncias y quejas por actos de tortura.

La PGJDF señala en el oficio de respuesta a la recomendación de la CDHDF, que la presentación de personas ante medios de comunicación ni *siquiera constituye un acto procesal*, motivo que fortalece mi argumento, pues si la ley no establece que las personas detenidas deban ser presentadas ante los medios de comunicación, eso contraviene el principio de legalidad, el cual es un principio general del derecho que establece que el Estado no puede extralimitarse más allá de lo que la ley le refiera, pues aquello que no esté debidamente enunciado le quedará prohibido, de lo contrario estaría vulnerando las garantías constitucionales y de derechos humanos de las personas detenidas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, el Código de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica de la Procuraduría y demás normatividad aplicable, establecen las reglas, los procedimientos y medios que facultan a la institución del Ministerio Público para realizar sus tareas de investigación y persecución de los delitos con estricto apego a la legalidad y el respeto a los derechos humanos.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal señala con claridad los medios procesales idóneos y pertinentes para el reconocimiento de personas inculpadas, que desde luego generan certidumbre y seguridad jurídica tanto a la víctima como a la persona detenida. Dentro de estos medios no se ubica o señala la exhibición ante los medios.

En un Estado democrático de derecho, la política criminal no debe estar basada en el atropello de los derechos de un sector de la población en aras de la vigencia de los derechos de otro. El reto del gobierno ante esta situación es precisamente mantener vigente esa endeble línea que separa la legalidad y racionalidad de la ilegalidad y arbitrariedad. La investigación científica y profesional del delito, sumado al respeto irrestricto de las reglas del debido proceso y garantías judiciales, son las únicas vías de garantizar a las víctimas del delito un verdadero acceso a la justicia que conlleve a la sanción de los responsables y la reparación del daño ocasionado, y que las personas responsables sean sancionadas como consecuencia de un juicio justo.

AUSENCIA DE RESPETO A LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS EXHIBIDAS

El respeto a la dignidad de las personas privadas de la libertad tiene dos componentes: 1) el trato digno que ordena que en los establecimientos de detención, arresto y reclusión prevalezca el respeto a la condición digna de la persona, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos; y 2) el trato humano que se traduce en la prohibición de toda forma de violencia psíquica, física o moral contra las personas privadas de la libertad.

La exhibición pública a la que son sometidas las personas inculpadas y declaradas posteriormente como inocentes, sufren graves afectaciones, por ejemplo, aquellos que fueron expuestos en la recomendación 03/12 de la CDHDF, a una de estas familias en varias de sus operaciones comerciales, además de negárseles créditos en los bancos debido a que aún aparecen en Internet como “clonadores de tarjetas”. En otro de los casos, los hijos del entonces inculpado son discriminados y señalados *como* “hijos de delincuentes”, sufriendo discriminación y agresiones verbales. Un caso más es el de una inculpada que después de su liberación, al intentar conseguir trabajo, le fue negado debido a la información vertida en medios electrónicos. Otra situación común es la difamación, lo que afecta la dignidad, vida privada y honra de las personas. Por lo anterior, considero que la exhibición de personas por parte de la autoridad judicial ante medios masivos de comunicación debe ser catalogada

como trato cruel, inhumano y degradante, y por tanto regulado por la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Desde el punto de vista sociológico, considero que las personas exhibidas padecen irremediablemente el mal del estigma, aludiendo al concepto desarrollado por Erving Goffman el cual lo define como “ideología basada en una serie de signos o símbolos corporales o personales bajo los cuales se configura la inferioridad y peligrosidad que representa un individuo”.⁷

Bajo el padecimiento del estigma, de la renuncia o dificultad para reinsertarse en la sociedad, acceder a una vida plena, tranquila y libre de violencia, no podemos hablar de dignidad para las personas detenidas y exhibidas en medios de comunicación, pues el concepto de dignidad alude al goce de respeto que todo ser humano merece por el sólo hecho de serlo, teniendo acceso a su propia plenitud y realización sin que ésta sea constreñida por agentes externos que la priven de su dignidad intrínseca.

La exhibición de personas es un retroceso en los grandes avances que ha generado el Derecho Penal, pues actualmente –al menos en el discurso– se busca que el acusado sea *readaptado* para lograr su incorporación a la sociedad, situación que no se logra si se les presenta públicamente, tal como sucedía en la época monárquica, en la que las ejecuciones públicas representaban la forma de san-

⁷ Erving Goffman, *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrurto Editores, 2003.

ción idónea para el individuo y una amenaza para disciplinar a la sociedad.

La Dra. Cecilia Medina Quiroga señala cuáles son los derechos que los detenidos deben gozar sin restricción alguna, pues su situación jurídica todavía no se determina y aun así, su calidad de persona no se extingue con el hecho de ser probable responsable.

Si una persona privada de libertad tiene derecho a ser tratada con respeto a su dignidad, se sigue que ella, en principio, tiene derecho al ejercicio y goce de todos sus derechos humanos, a menos que algunos de ellos se vean limitados como resultado inevitable de la situación en que se encuentra la persona. Así, la privación de libertad no conlleva necesariamente restricciones absolutas del derecho de, por ejemplo, mantener correspondencia con personas del exterior, del respeto a la intimidad o de poder manifestar su religión. Ciertamente, rige también para el privado de libertad el derecho a no ser discriminado.⁸

Según Foucault, el control simbólico que es ejercido sobre el cuerpo representa una situación de tortura y asimilación del poder; disciplinan el cuerpo a partir de su anulación o el control sobre éste, y en el caso de las personas exhibidas, por los daños que les causa esta práctica, irremediabilmente quedan sometidos de forma permanente y continua a este control o aniquilación simbólica.

⁸ Cecilia Medina Quiroga, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, San José, Costa Rica, Universidad de Chile-Facultad de Derecho/Centro de Derechos Humanos, 2005.

LA EXHIBICIÓN COMO VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

En estos términos, conforme al Capítulo I de nuestra Constitución de los Derechos Humanos y sus Garantías, las autoridades legislativas, administrativas o judiciales y, en general, los órganos competentes creados por el Estado, deben garantizar y proteger los derechos humanos contra injerencias ilegales o arbitrarias:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

De acuerdo con la definición general, la violación a los derechos humanos es aquella acción, omisión o aquiescencia realizada por un servidor público que afecta la integridad física, psicológica o jurídica de un ciudadano. Los derechos humanos se caracterizan por ser imprescriptibles, progresivos, inalienables, interdependientes, universales, indivisibles e integrales, que los hace ver como un todo que enfatiza la relación de los derechos con los actos violatorios, es decir, cuando se violenta un derecho es muy probable que también otros sean vulnerados.

La respuesta que la PGJDF realiza al razonar que la CDHDF no tiene competencia para conocer del caso de que las personas detenidas sean exhibidas ante los medios de comunicación, vulnera el goce y protección de los derechos humanos a los que alude este documento, pues se desconoce la competencia y alcance del organismo protector de derechos humanos, y que puede dar reconocimiento a la calidad de víctima de una violación de derechos humanos cometida por la PGJDF al momento de exhibir a las personas detenidas públicamente en los medios de comunicación.

En este sentido, si la PGJDF declara como incompetente a la CDHDF para conocer de estos actos violatorios a los derechos humanos, a la vez contravendría a lo que dispone la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal que señala en su Artículo 6 que la interpretación de la ley se ceñirá conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales respectivos.*⁹

La PGJDF se fundamenta en que debido a la situación jurídica de las personas detenidas, éstas son sometidas a la exhibición ante los medios de comunicación, por lo cual hago hincapié en que los derechos humanos, por su carácter de inalienable, no pueden ser limitados a las personas por su situación jurídica, mucho menos si ésta es sólo bajo presunciones, lo que vulnera el acceso a la justicia de los ciudadanos en general, pues si esta conducta de exhibición no es regulada, estaría contraviniendo al Artículo 1, 14 párrafo segundo, 16 párrafo primero, 19 párrafo primero, 21 párrafo primero, y 102 apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que alude al principio del debido proceso legal y presunción de inocencia, mismos que he expuesto anteriormente.

La Organización de los Estados Americanos, a través de Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su *Resolución 1/08 Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, señala como principios básicos para la protección de los derechos humanos de las perso-

⁹ Las cursivas son mías.

nas detenidas –entre otros– los principios de libertad personal, de legalidad y de debido proceso legal; dentro de estos principios encontramos sus distintas manifestaciones, como la excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad.

En materia de derecho internacional de los derechos humanos podemos clasificar este acto en varios tipos de violación, como la Protección ante las Injerencias Arbitrarias, contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 12), y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículos 17 y 19). Ambos recursos aluden a que las personas no sufran *injerencias arbitrarias* o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación; a la seguridad jurídica, es decir, que cualquier ser humano pueda aludir a la protección de sus derechos humanos sin importar su condición étnica, política, religiosa, de género, jurídica, etc., haciendo hincapié en que los Estados no pueden manifestar excepciones jurídicas para que el individuo tenga goce pleno de tales derechos (dicha manifestación la encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 2, y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Artículo 2); y a contar con un recurso efectivo: este derecho establece que las personas deben contar con recursos jurídicos e instancias a las cuales puede recurrir para realizar en plenitud el acceso a sus derechos humanos (este derecho está manifiesto en el Artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos).

Puedo afirmar que si estos principios básicos no son respetados en las personas detenidas que son exhibidas ante los medios de comunicación, no existe un respeto a sus derechos humanos, y por lo tanto éstos serían violados.

LA EXHIBICIÓN COMO MODALIDAD DE LA TORTURA

Las personas que son exhibidas ante los medios de comunicación son personas que no han agotado un proceso legal para comprobar su culpabilidad, y es una práctica de riesgo e irresponsabilidad en un país en donde la impartición de justicia aún tiene un largo trayecto por recorrer.

La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,¹⁰ señala que todo acto realizado intencionalmente que genere penas o sufrimientos físicos o mentales, sea con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, castigo personal, medida preventiva, pena o con cualquier otro fin, se le debe considerar como tortura; a su vez, señala que aun cuando no se cause dolor físico o angustia psíquica, es tortura si se aplican métodos encaminados a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental.

¹⁰ Aprobada por el Senado Mexicano en diciembre de 1985, y ratificada en 1986, es decir, que México se compromete a respetar e integrar dicha Convención en su marco legal.

De lo estipulado en la Convención, es momento de analizar si el acto de exhibir a detenidos que realiza la PGJDF encuadra en lo que se describe como tortura. La PGJDF ha señalado que la presentación de detenidos ante medios de comunicación es una práctica encaminada a la prevención criminal, y con intención de prevenir a la población e invitarla a “identificar a los probables responsables para denunciar y aportar información que robustezca la investigación, más aún tratándose de delitos de alto impacto o de delitos graves calificados así por la ley”, es decir, fortalecer las investigaciones en contra de las personas exhibidas, lo cual es un acto con fines de investigación criminal y medida preventiva. Sin embargo, las personas exhibidas son afectadas en varias esferas de su vida, llámese social, laboral, profesional, etc., pues la etiqueta de criminales, a pesar de su inocencia, es una constante en su vida diaria, lo que les genera afecciones en su acceso a una vida digna, libre de violencia, de prejuicios, de daños psicológicos por las constantes descalificaciones, rechazo y control simbólico ejercido sobre ellos por su condición de exhibido.¹¹

La angustia y la dificultad de las personas que fueron exhibidas ante medios de comunicación, así como la situación de sus familiares, afecta gravemente su situación moral, y a veces psíquica. En el caso de mi defendida, Alejandra, al momento de su exhibición

¹¹ Procuraduría General de Justicia en respuesta a la recomendación 03/2012, mediante el oficio núm. SJPCIDH/500/206/04-2012.

fue enterada de la muerte de su hija y nieta, y la PGJDF omitió sus obligaciones de asistencia especializada ante un hecho traumático y doloroso.

En las víctimas de exhibición a las que se refiere la recomendación 03/12 de la CDHDF, se menciona que dentro de los daños psicológicos se encuentran manifestaciones como trastornos de sueño y alimentación, fuerte angustia, sufrimiento, recurrencias a los hechos traumáticos vividos, todos ellos síntomas del estrés postraumático. Las víctimas no han contado con atención psicoterapéutica ante el trauma vivido, además de que las consecuencias de la exhibición permanecen en el tiempo ocasionándoles lesiones en sus esferas familiar, social, laboral/profesional y de proyección de vida; es decir, han sido víctimas de las arbitrariedades de las autoridades judiciales en nombre del derecho a la información al continuar sus nombres calificados como delincuentes en las páginas de Internet.

La exhibición ante medios de comunicación de las personas detenidas no tendría por qué ser considerado como parte del derecho a la información de la sociedad, ya he explicado los porqués. Ahora lo que me interesa, es que a partir de la explicación que he dado respecto a que la exhibición configura una violación grave a los derechos humanos, pues encuadra dentro de los tratos crueles inhumanos y degradantes, además de ello, la PGJDF niega a las personas exhibidas el recurso efectivo de protección a sus derechos humanos, pues niega a la CDHDF la competencia para conocer de este

acto violatorio a los derechos humanos de las personas exhibidas, lo que genera un clima de impunidad, por lo cual esta violación se agrava, dejando a las personas víctimas desprotegidas.

Por otro lado, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas, al realizar su informe sobre la situación de tortura en México, consideró reprobable la exhibición de personas, e hizo un llamado de atención a México con respecto al trato que reciben los detenidos, catalogando esta práctica como parte de los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

La delegación observó en la Secretaría de Seguridad de Jalisco una “sala de prensa” donde se convoca a los medios de comunicación colectiva para la exhibición pública de personas detenidas administrativamente por la supuesta comisión de delitos. Ésta no es una práctica aislada. Según las alegaciones recibidas, se utiliza tanto en el ámbito policial como ante los agentes ministeriales. La delegación pudo ver en los noticieros situaciones similares en otras zonas del país. Esta práctica no sólo es una violación flagrante del debido proceso legal y del principio de presunción de inocencia, sino que además constituye un trato degradante al imponerles a los detenidos, sin juicio alguno, una sanción que, además, no está prevista en la ley. Algunas de las personas entrevistadas habían sido víctimas de esta realidad y les explicaron a los miembros de la delegación cómo habían tenido que enfrentarse a una discriminación desorbitada por parte de diversos sectores de la sociedad.¹²

¹² Organización de las Naciones Unidas, Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes*, 31 de mayo de 2010.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su sentencia del Caso Loayza Tamayo vs. Perú, consideró que la exhibición de personas por parte de las autoridades judiciales no está justificada de ninguna manera, basándose en el Artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en la cual se señala que ninguna “emergencia” de combate al terrorismo, excepciones en las investigaciones judiciales, etc., pueden restringir la protección de la integridad física, psicológica y jurídica de la persona. La CIDH considera la exhibición de personas detenidas como un acto de carácter degradante pues genera sufrimientos en el plano moral acompañados de turbaciones psíquicas durante los interrogatorios, lo que encuadra en lo estipulado por la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, pueden ser considerados como tratos crueles, inhumanos y degradantes, que en consecuencia dejan secuelas psicológicas.¹³

LA CALIDAD DE VÍCTIMAS DE LAS PERSONAS EXHIBIDAS

A mi parecer, las personas exhibidas toman la calidad de víctima tras ser publicitada su imagen y su situación jurídica en medios masivos de comunicación, a nivel internacional, existen antecedentes

¹³ La infracción del derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas o psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta.

sobre estos actos de exhibición, y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), máximo tribunal internacional regional en materia de derechos humanos, ha catalogado esta práctica como un trato cruel, inhumano y degradante. Citaré al respecto el *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*¹⁴ quien fue presentada a la prensa, vestida con un traje a rayas, por delitos que no cometió en un contexto político de dictadura militar en su país.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha considerado que “víctima” es la persona humana que ha sufrido una lesión o perjuicio, individualmente o en compañía de otros seres humanos, en consecuencia de un acto –u omisión– internacionalmente ilícito;¹⁵ una vez que sea reconocida esta calidad en las personas exhibidas, podemos hablar de una real búsqueda por el acceso a la justicia de la sociedad, y dar paso a los mecanismos para que pueda repararse el daño en casos de violaciones a los derechos humanos, en este caso desde el aspecto mediático.

Ahora bien, la calidad de víctima es inherente a la de responsable, es decir, que existe un emisor de la violencia o daño que afectó a la o las personas mediante un acto ilícito, y un receptor

¹⁴ El 6 de febrero de 1993 la señora María Elena Loayza Tamayo, peruana, profesora de la Universidad San Martín de Porres, fue arrestada junto con un familiar suyo, el señor Ladislao Alberto Huaman Loayza, por miembros de la División Nacional contra el Terrorismo (DICONTE) de la Policía Nacional del Perú [...]. d) El 26 de febrero de 1993 la Sra. María Elena Loayza Tamayo fue presentada a la prensa, vestida con un traje a rayas, imputándosele el delito de traición a la patria.

¹⁵ F. Union Académique Internationale, *Dictionnaire de la terminologie du Droit international*, Paris, Sirey, 1960, pp. 448-449; J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de Droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 1131. Citada por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. *Caso La Cantuta vs. Perú*, sentencia del 30 de noviembre de 2007..

bajo el cual se descarga la afección a bienes jurídicos tutelados o derechos humanos, en este caso la dignidad, la honra, la reputación y la salud psicológica. Las personas a las que me refiero en este documento, padecen daños en su dignidad personal y la de sus familiares, pues por la exhibición fue violentada su seguridad jurídica, que finalmente desembocó en un daño en su persona y su situación psicológica; bajo este tenor, lo importante es ubicar cuáles son los preceptos legales que protegen esos bienes jurídicos tutelados por el Estado.

Para que las personas que sufrieron la exhibición ante medios de comunicación y sus consecuencias tengan un real acceso a la justicia, es necesario que en primer lugar les sea reconocida su calidad de víctimas para poder responsabilizar a los servidores públicos o instituciones específicas, las cuales tienen la obligación de reparar el daño de un acto que tiene carácter de daño continuado, es decir, que una vez que se comete, sus efectos permanecen en el tiempo.

EL DERECHO A LA REPARACIÓN DE DAÑO DE LAS VÍCTIMAS DE EXHIBICIÓN

Siendo que la exhibición de personas detenidas ante medios de comunicación es una violación a los derechos humanos, y que en su carácter de víctimas de daños en su situación moral, el honor, situación familiar, personal, etc., lo consiguiente es establecer meca-

nismos que con base en los estándares internacionales les permita acceder a la justicia pronta y expedita.

No podemos hablar de un Estado democrático si éste no ejerce su labor mediante el principio fundamental de *Estado de Derecho*. Este concepto se refiere a que el Estado debe someter su actuar conforme a las leyes nacionales e internacionales, los principios fundamentales del derecho, y sobre todo el respeto a los derechos humanos. Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas define el Estado de Derecho como:

[...] un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidos a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, y separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal.¹⁶

Las personas que son exhibidas ante los medios de comunicación no gozan de tales principios, pues con base en una decisión ilegítima, se les exhibe sin comprobar aún su culpabilidad, por lo que el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Procuraduría General de Justicia, tiene la obligación de acatar los linea-

¹⁶ Informe del Secretario General de la ONU sobre el Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (3 de agosto de 2004).

mientos legales para reparar el daño a las víctimas de exhibición con base en los tratados internacionales de derechos humanos y así respetar, proteger, promover y garantizar el acceso a un Estado de Derecho.

Por lo tanto, toda persona víctima de violaciones a sus derechos humanos puede exigir que la autoridad responsable tome medidas para que su situación de víctima sea reconocida, superada, reparada y no vuelva a repetirse.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, señala que las reparaciones consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas; su naturaleza y monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial,¹⁷ ya sea a través de la restitución, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, entre otras,¹⁸ todo ello con miras a lograr una reparación integral del daño efectuado.

El Artículo 113 Constitucional hace alusión a la reparación del daño por actos u omisiones de agentes del Estado en contra de algún ciudadano:

La responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será

¹⁷ Corte IDH, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina. Reparaciones y Costas*, sentencia del 2 de febrero de 1996.

¹⁸ Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Reparaciones y Costas*, sentencia del 27 de noviembre de 1998.

objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

De acuerdo con los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional*,¹⁹ en su Artículo 15 señala:

Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario. Cuando se determine que una persona física o jurídica u otra entidad está obligada a dar reparación a una víctima, la parte responsable deberá conceder reparación a la víctima o indemnizar al Estado si éste hubiera ya dado reparación a la víctima.

La Convención Americana de Derechos Humanos señala que el Estado debe generar los mecanismos para que se garantice a la víctima la reparación mediante la indemnización.

¹⁹ *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional*, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 2005.

CONCLUSIONES

Para combatir el clima de impunidad hacia las víctimas de exhibición, es necesario garantizarles el acceso a un recurso que provea y vigile el acceso a sus derechos humanos, ya que hasta el momento no existe certeza en la instancia a la cual recurrir para responsabilizar, sancionar y reparar el daño de las personas afectadas por la exhibición, por lo cual tenemos el siguiente panorama:

1. Son exhibidas durante su detención, aun en carácter de procesados.
2. Son exhibidos sus datos personales y su situación jurídica sin su consentimiento.
3. Lo anterior les genera daños colaterales en su vida privada, su reputación y su honra.
4. Al reintegrarse a la sociedad, son víctimas del Estigma.
5. En la afectación sufrida, no cuentan con un recurso efectivo que les permita exigir la reparación del daño frente a la negligencia de los servidores públicos responsables.

Las personas que son víctimas de exhibición de su imagen, datos personales y situación jurídica ante los medios de comunicación, constituye una grave violación a los derechos humanos, pues

son intromisiones y ataques ilegales y arbitrarios en la vida privada e intimidad de la persona que lo sufre.

Dentro de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal no existe una sanción efectiva para aquel servidor público o institución que contravenga esos principios, salvo lo establecido en el Artículo 17 de la misma ley, en donde se señala que la afección a los derechos de las personas tendrá como consecuencia la suspensión en la utilización o cesión de los datos, o el bloqueo de tales sistemas, según establezca el procedimiento. Sin haber mayor sanción, el mismo artículo señala que en caso de incumplimiento de alguna de las *inmovilizaciones* anteriores, se sancionará conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La restricción de facultades de las Comisiones de Derechos Humanos –en este caso de la CDHDF– dificulta el acceso a la justicia de las víctimas, pues sus recomendaciones no son obligatorias para las instituciones o servidores públicos que cometieron algún tipo de violación a los derechos humanos, pues así lo establece el Artículo 102, Inciso B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aun cuando la CDHDF sea reconocida por la PGJDF como órgano competente, sus recomendaciones no tienen carácter *vinculante*, es decir, la autoridad a la cual están dirigidas no tiene la obligación de darles seguimiento o ejecutarlas, pues lo deja a su libre determinación; por lo tanto, éste es sólo un recurso parcial. Aunado a lo anterior, señalo que la existencia del Acuerdo A/004/2005 de la

PGJDF es un acto que formaliza e institucionaliza una práctica administrativa ilegal y arbitraria, pues convalida el acto de publicidad a pesar de que es notoriamente violatorio de los derechos humanos, y mantiene dicha práctica en detrimento de otras personas que puedan ser detenidas en condiciones semejantes, pues se utiliza como argumento y justificación para mantener las violaciones cometidas y para no reconocerlas, y por lo tanto no repararlas.

Hemos señalado a lo largo de este documento que el Acuerdo A/004/2005 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se emiten los lineamientos en relación con los probables responsables que son presentados ante los medios de comunicación, es violatorio a los derechos humanos y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que debe quedar sin vigencia.

Debe darse respeto a los lineamientos nacionales e internacionales en cuanto a la obligación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal respecto a la reparación del daño a las víctimas de exhibición de datos personales, y situación jurídica. Éstos deben ser mediante la restitución, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras, con miras a lograr una reparación integral del daño efectuado.

Resulta urgente que las víctimas tengan acceso a atención psicológica para superar su situación, para lo cual la Procuraduría debe facilitar este tratamiento como una forma de reparación de daño con el objetivo de que las víctimas no sean revictimizadas, sino que logren superar la situación y reestablecer su dignidad humana.

Otra consecuencia del actuar de la PGJDF es que por la exhibición las víctimas tienen dificultades para conseguir medios de subsistencia, pues la estigmatización que sufren les complica conseguir trabajo o realizar actividades encaminadas a fortalecer su status quo o sus condiciones de vida, por lo que se hace necesaria la indemnización pecuniaria.

Por último, la Procuraduría debe reconocer su responsabilidad en los daños causados a las personas exhibidas, pues es importante para las víctimas que se les reconozca públicamente como inocentes, no continuar con la revictimización, así como desmentir aquellos señalamientos de los cuales fueron objeto y que dañan su integridad personal.

Es necesario que el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal cuente con instancias que den acompañamiento y canalicen a las víctimas y regulen las malas prácticas, violatorias a los derechos humanos, más allá de la atención o sanciones administrativas internas.

Considero que el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal debe exhortar a los medios electrónicos, a la Procuraduría, y a los sitios en donde se encuentre información personal de las víctimas de exhibición, que sus nombres sean eliminados de los portales como una forma de garantizar el acceso a la justicia de estas personas.

Es necesario diseñar procedimientos en donde: a) se sensibilice a los servidores públicos vinculados con la impartición de justi-

cia sobre las restricciones que establece la ley para proteger los datos personales y de la situación jurídica de los detenidos; b) se genere información a la población sobre esta problemática y sobre los derechos de los detenidos; y c) se sensibilice e informe a los medios de comunicación sobre el riesgo generado a las personas exhibidas, la responsabilidad que implica el manejo de información de datos personales y situación jurídica de personas detenidas, y los lineamientos jurídicos.

Es importante que el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal tenga competencia para saber de estos casos, de manera que logre incidir para que la información vertida por los medios de comunicación sea emitida de forma responsable y acorde con la ley, así como vigilar, emitir recomendaciones y dar seguimiento a casos de exhibición.

Debe buscarse un mecanismo administrativo para instar a los servidores públicos a no proporcionar información sobre datos personales y de situación jurídica de los detenidos a personas o instituciones que no tengan interés directo en las investigaciones, con el objetivo de que no se afecten la protección de datos personales de los inculcados, pero también que la objetividad con la cual puedan desempeñarse los jueces, ministerios públicos, etc. no se vea influida por la situación mediática.

De esta forma, el acceso a la información estaría encaminándose a tener un carácter integral, con perspectiva de derechos humanos, pues considero que debe generar un recurso sencillo, rápido

y efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que ampare no sólo a las personas detenidas que son exhibidas ante los medios de comunicación, sino a la sociedad en general, de los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. Sólo así estaríamos encaminados a fortalecer un régimen democrático en donde la integridad humana y social estén acordes a las necesidades informativas que nuestra época de comunicaciones nos exige.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Icaza, Emilio, *Regulación jurídica de los medios de comunicación: aspectos y condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión en México*, Secretaría de Relaciones exteriores. Disponible en <<http://portal.sre.gob.mx/pcdh/libreria/libro9/08.pdf>>.
- García López Guerrero, Luis, “Dignidad y Derechos Humanos, un breve recuento”, *Revista Derecho y Cultura*, otoño de 2002.
- Goffman, Erving, *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrurtu Editores, 2003.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México.
- Marien Rivera y Rafael CH., “Presentan cifras de inseguridad en México”, *Números rojos del sistema penal*, octubre de 2011, año 1, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.
- Medina Quiroga, Cecilia, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, San José, Costa Rica, Universidad de Chile-Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2005.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, “El uso excesivo e irracional de la prisión preventiva en México”, Congreso Internacional del Derecho Penal, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS NACIONALES E INTERNACIONALES

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, “Ley de protección de datos personales para el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 3 de octubre de 2008.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, “Ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de marzo de 2008.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Ley de responsabilidad civil para la protección del derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen en el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de mayo de 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Organización de las Naciones Unidas, Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, 31 de mayo de 2010.

Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, 2008.

Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2009.

Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional*, 2006.

Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Informe del Secretario General sobre el Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, 3 de agosto de 2004.

Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, 7 de marzo de 2011.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Corte Interamericana de los Derechos Humanos, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina, Reparaciones y Costas*, sentencia de 2 de febrero de 1996.

Corte Interamericana de los Derechos Humanos, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Reparaciones y Costas*, sentencia del 27 de noviembre de 1998.

Corte Interamericana de los Derechos Humanos, *Caso La Cantuta vs. Perú, Reparaciones y Costas*, sentencia del 30 de noviembre de 2007.

DOCUMENTOS OFICIALES

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 3/2012, *Exhibición de personas, publicidad de su información confidencial y la contenida en los expedientes de averiguación previa, por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, Primera Visitadora General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Acuerdo A/004/2005 del Procurador General de Justicia Del Distrito Federal, por el cual se emiten lineamientos en relación con los probables responsables que son presentados ante los medios de comunicación*, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 12 de septiembre de 2005.

Subprocuraduría Jurídica de Planeación, Coordinación Interinstitucional y de Derechos Humanos. Respuesta a la recomendación 03/2012, mediante el oficio núm. SJPCIDH/500/206/04-2012, emitido el 16 de abril de 2012.

REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

Aristegui Noticias (26 de septiembre de 2012), “Datos sobre presunto detenido en Nicaragua son falsos”. Disponible en <<http://aristeginoticias.com/2609/mexico/datos-sobre-presunto-detenido-en-nicaragua-son-falsos-reporta-24-horas>>.

El Universal (22 de junio de 2012), “PGR confirmó que el joven detenido en México no es el hijo de ‘El Chapo’ Guzmán”, *El Universal*. Disponible en <<http://noticias.univision.com/narcotrafico/noticias/article/2012-06-22/estan-confundiendo-a-mi-hijo-chapo-guzman#ixzz27hH7BGMp>>.



Instituto de Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

5° Concurso de Ensayo “Universitarios
Construyendo Transparencia”. 2012

Abril de 2013.

XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXX
XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXX
XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXX
XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXX
XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX XXXXXX

El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos
en papel bond de 90 grs. y forros en
cartulina couché de 250 grs. Fuente
tipográfica: Minion Pro y Gill Sans.

Cuidado de la edición: Dirección
de Capacitación y Cultura de la
Transparencia.



La Morena No. 865 Local 1, Col. Narvarte Poniente,
Del. Benito Juárez, C. P. 03020, México, Distrito Federal

“Plaza de la Transparencia”

Tel. 5636-4636 (5636INFO) | www.infodf.org.mx | oip@infodf.org.mx