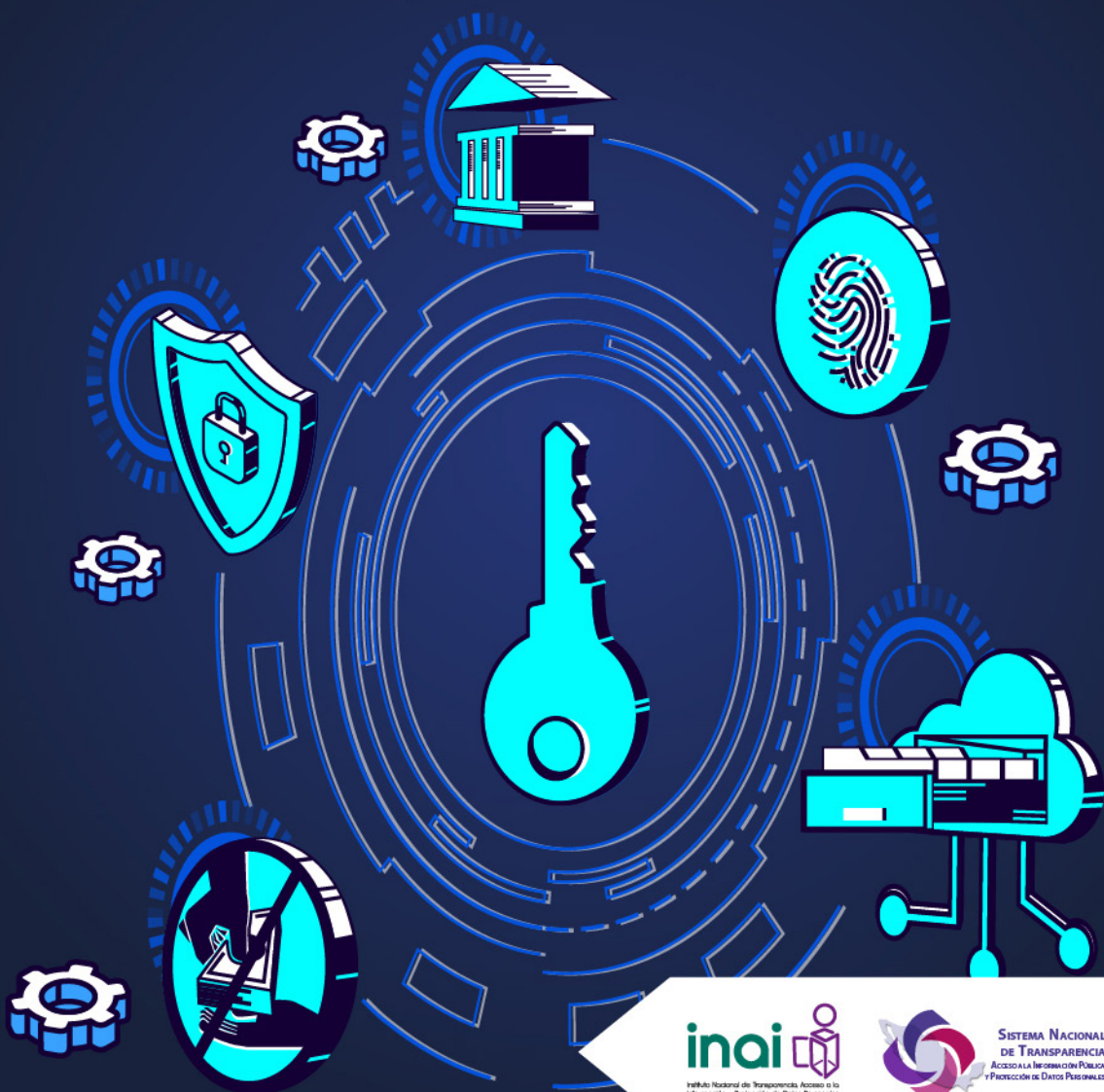


UN LIBRO TEMÁTICO

*Reflexiones desde los Organismos
Garantes de Transparencia*



UN LIBRO TEMÁTICO

*Reflexiones desde los Organismos
Garantes de Transparencia*

© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Av. Insurgentes Sur No. 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco, alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04530.

Las opiniones vertidas por las y los autores fueron realizadas a título personal y no reflejan el punto de vista institucional del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).

Directorio

Francisco Javier Acuña Llamas

*Comisionado Presidente del INAI
y del SNT*

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Comisionada del INAI

Oscar Mauricio Guerra Ford

Comisionado del INAI

Rosendoevgueni Monterrey Chepov

Comisionado del INAI

Josefina Román Vergara

Comisionada del INAI

Cynthia Patricia Cantero Pacheco

*Coordinadora de Organismos Garantes
del SNT*

Equipo de Trabajo de la SESNT

Federico Guzmán Tamayo

Secretario Ejecutivo del SNT

María Elena Vázquez Reyes

*Directora de Vinculación, Coordinación y
Colaboración con Entidades Federativas*

María Teresa Gonzáles Corona

Subdirectora de Seguimiento de la SESNT

Paula Angélica Lomelí Cázares

*Analista Técnico de la Dirección General
de Vinculación, Coordinación y
Colaboración con Entidades Federativas*

Equipo de Trabajo de la Coordinación de Organismos Garantes

Claudia Patricia Arteaga Arróniz

*Coordinadora General de Planeación y
Proyectos Estratégicos del ITEI*

Priscila Carolina Hernández García

Secretaria Particular del ITEI

Keerem Arauza Arteaga

Coordinadora de Evaluación del ITEI

Víctor Manuel Saavedra Salazar

*Coordinador de Investigación y Programas
Educativos del ITEI*

Mario Alberto Beas Rosales

*Coordinador de Enlace Institucional con el
Sistema Anticorrupción del ITEI*

Colaboradores

Adriana Patricia Espinosa Vázquez
Aldrin Martín Briceño Conrado
Andrés Miranda Guerrero
Areli Yamilet Navarrete Naranjo
Arístides Rodrigo Guerrero García
Bernardo Sierra Gómez
Blanca Lilia Ibarra Cadena
Brenda Ileana Macías de la Cruz
David Enrique Menchaca Zúñiga
Dora Ivonne Rosales Sotelo
Elsa Bibiana Peralta Hernández
Francisco Cuevas Sáenz
Hugo Alejandro Villar Pinto
Humberto Rangel Vallejo
José Alfredo Corona Lizárraga
José Guadalupe Luna Hernández
Josefina Román Vergara
Julio César Bonilla Gutiérrez
Laura Marcela Carcaño Ruíz
Luis González Briseño
Luis Gustavo Parra Noriega
Ma. de los Ángeles Ducoing Valdepeña
María Antonieta Velásquez Chagoya
María del Carmen Nava Polina
María Magda Zayas Muñoz
Mariajosé González Zarzosa
Marina Alicia San Martín Reboloso
Naldy Patricia Rodríguez Lagunes
Norma Julieta del Río Venegas
Oscar Mauricio Guerra Ford
Patricia Ordoñez León
Paulina Sánchez Pérez del Pozo
Pedro Antonio Rosas Hernández
Pedro Delfino Arzeta García
Reyna Lizbeth Ortega Silva
Salvador Romero Espinosa
Zulema Martínez Sánchez
Federico Guzmán Tamayo



Sistema Nacional de Transparencia: La Articulación de su Agenda Temática

Desde la reforma al artículo 6° constitucional promulgada el 07 de febrero del año 2014, el Estado Mexicano comenzó su tránsito hacia la construcción del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; sistema que se entrelaza ahora, con el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Archivos.

De acuerdo a los artículos 28 y 29 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Sistema Nacional de Transparencia se integra por “el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”, y “se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno”; asimismo, señala que este esfuerzo conjunto e integral contribuirá a la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.

Por otro lado, el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, señala entre sus objetivos el de “establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos”. Y por su parte, el artículo 74 de la Ley General de Archivos, refiere la coordinación y funciones de, y para, la coordinación del Sistema Nacional de Archivos, el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción.

En este sentido, como es claro, se concretó la emisión de las leyes generales que dan forma y articulan estos sistemas, de manera tal que, también en las entidades federativas se ha cumplido el plazo para llevar a cabo las adecuaciones a las normas estatales correlativas (a saber, las leyes en las materias de transparencia y acceso a la información, protección de datos personales, archivos y anticorrupción), por lo que, tanto a nivel nacional como en los estados, se cuenta con el entramado normativo necesario para la coordinación y ejecución de estas agendas.

La interdependencia de estos sistemas no es casualidad. El registro de las actividades gubernamentales es parte esencial del proceso de rendición de cuentas, pues a través de los mecanismos de transparencia y de acceso a la información las entidades de gobierno ponen a disposición de la sociedad la información que da cuenta del cumplimiento de sus funciones y atribuciones, y permite además, el acceso a información de trámites y servicios en los que forma parte. En este sentido, además, la correcta gestión documental se convierte en la clave para facilitar y hacer eficiente el acceso a la información, y en consecuencia, contribuye al combate a la corrupción.

El camino recorrido para llegar hasta aquí ha sido largo y algo sinuoso, pero ha valido cada uno de los esfuerzos emprendidos. Desde la emisión de las primeras leyes de transparencia en el país en el año 2002, el trabajo que en aquellos momentos iniciaron en una férrea defensa del derecho de acceso a la información pública y la apertura gubernamental agrupaciones ciudadanas como el conocido Grupo Oaxaca, o las acciones emprendidas desde los grupos parlamentarios e incluso desde el Poder Ejecutivo, fueron determinantes para concretar en ley, el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública. Ello permitió que la ciudadanía pudiera conocer lo que sucedía al interior de las administraciones gubernamentales, el actuar de la autoridad y de los procesos que reflejaban la dinámica de información para la toma de decisiones de los asuntos públicos.

No obstante, el acceso a la información pública como un trámite administrativo fue insuficiente para una sociedad activa y participativa, ávida de información, de conocer el ejercicio del poder y de una administración abierta al escrutinio público y de encontrar soluciones a sus problemas. De esta manera, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la tarea de los Organismos Garantes, ha estado en una constante evolución, logrando vincular a las personas con las entidades gubernamentales

para ampliar los espacios en los que la ciudadanía puede participar en el diseño, ejecución y evaluación de acciones que buscan resolver problemas colectivos, a través de los ejercicios de Gobierno Abierto.

En este sentido, las leyes de transparencia y acceso a la información no se han limitado solamente a buscar el acceso a los datos, sino que, a través de los ejercicios de Gobierno Abierto ha sido posible concretar una práctica que ha allanado el camino a la participación del ciudadano tanto en la supervisión del actuar de las autoridades, como en el posicionamiento de temas en la agenda pública, buscando también, permitir una mayor posibilidad de que los ciudadanos tengan acceso a condiciones mejores para su desarrollo individual y para el ejercicio de sus derechos políticos.

Por otro lado, si bien, a partir del reconocimiento del derecho de acceso a la información en nuestro país, y la creación de los Organismos Garantes de este derecho, una de las tareas que fueron consideradas como parte de su quehacer, pero no necesariamente como un tema central o algo prioritario, fue precisamente la materia de archivos. El ejercicio del derecho de acceso a la información, a través de las solicitudes a las entidades públicas, se caracteriza por ser, principalmente, una expresión documental, por lo que, partimos de la premisa de que sin una adecuada gestión documental y archivística, el derecho de acceso a la información simplemente no se puede garantizar.

Sin embargo, luego de trece años de la segunda reforma al artículo 6° constitucional (del 20 de julio del 2007), a través de la cual se estableció el deber de los sujetos obligados de preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, aún existen áreas de oportunidad para lograr su completa observancia; se trata de una materia en la que debemos trabajar con mayor ahínco en la socialización y capacitación, en razón de que requiere de voluntad y compromiso por parte de las autoridades, haciendo énfasis en que el cumplimiento de esta importante agenda, coadyuva a la garantía de derechos humanos.

La gesta de la articulación de estas agendas, parte de la inclusión de la transparencia como una obligación de todo el sector público, ya que a través de ello fue posible “sacar a la luz eventuales dispendios o excesos de los tomadores de decisiones que, si bien se sospechaba que existían, no se conocían los volúmenes, ni la frecuencia con que ocurrían” (Peschard, 2019); por lo que a través de la suma de los esfuerzos de las instituciones encargadas de los procesos de implementación y seguimiento para la con-

secución de los objetivos, de los sistemas nacionales de transparencia, anticorrupción y archivos, se está logrando difundir y permear el conocimiento de la existencia de los nuevos controles y reglas de integridad públicos, generando con ello, a su vez, una cultura de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas.

De esta manera, en los últimos cinco años, se han visto incrementadas las atribuciones y tareas de los organismos garantes, para dar cumplimiento a las obligaciones que demandan los sistemas institucionales que han sido referidos. Responder a su cumplimiento, más allá de otorgar mayores procedimientos y responsabilidades, debe significar para cada servidor público una oportunidad para contribuir a la construcción de un ejercicio gubernamental íntegro y más eficiente y, por tanto, al desarrollo de una sociedad más democrática; pues todos los que participamos en estos ejercicios, antes que identificarnos como empleados públicos, somos ciudadanos que reconocemos que la construcción de estos sistemas son el resultado de años de trabajo, de una amplia participación y una estrecha vinculación en la relación gobierno-ciudadanos, que ha dado lugar a la posibilidad de conocer las acciones del sector público para evaluarlas, utilizarlas e inclusive, castigarlas. En este sentido, a pesar de las vicisitudes que podamos enfrentar, debe prevalecer el compromiso por garantizar a la población sus derechos. No es un reto sencillo, pero es por ello que requerimos de voluntad y compromiso.

Hoy más que nunca, el entramado normativo e institucional permite garantizar la transparencia de las instituciones, el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como un análisis detallado y oportuno del ejercicio del gasto y una fiscalización eficiente, elementos que son fundamentales, para combatir el gran problema público que es la corrupción. Hoy, tanto la sociedad como las instituciones que integramos los diversos sistemas, contamos con instrumentos normativos y atribuciones suficientes para echar a andar una política anticorrupción exitosa en todo el país, que provoque una transformación de fondo de hábitos y costumbres que se gestaron en la opacidad de decisiones públicas.

El Sistema Nacional de Transparencia se ha consolidado como un espacio de diálogo y de colaboración institucional que nos ha permitido avanzar en la garantía de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales; celebro esta sinergia, y me congratulo de la participación activa de todas las Comisionadas y todos los Comisionados que formamos parte, pues en cada paso que avanzamos contribuimos a la

construcción de un ejercicio gubernamental íntegro, más eficiente y, por tanto, al desarrollo de una sociedad más democrática.

El diseño del Sistema Nacional de Transparencia es propicio para incentivar y potenciar la participación ciudadana, para incidir en las decisiones públicas; es un factor esencial para acelerar ese cambio a través de las agendas temáticas que coordina acercando el derecho de acceso a la información y la utilidad de la información pública a más personas. El reto es generar nuevos mecanismos para llegar a más personas, para que, de manera conjunta y masiva se incorpore la cultura de la transparencia como una parte intrínseca del ejercicio de la función pública y como parte de la cultura social.

Cynthia Patricia Cantero Pacheco
*Coordinadora de Organismos Garantes
Del Sistema Nacional de Transparencia*



El federalismo en México que se ha articulado en el marco Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT), se ha caracterizado, por la puesta en marcha de políticas progresivas y colaborativas, ya sea desde el centro hacia las Entidades Federativas, y también, con amplio reconocimiento y vigor cada vez más intenso, y no menos importante, de las entidades federativas hacia el centro. Una muestra de ello es precisamente este libro, constituido a manera de antología, compuesto por obras literarias de autores, quienes, como integrantes del Sistema Nacional, en su calidad de Comisionadas y Comisionados, relatan, a través de los trabajos que aquí se compilan, temáticas afines con los derechos que los organismos garantes del país, por virtud de sus encomiendas constitucionales y legales, están obligados a tutelar e impulsar.

El lector tiene en sus manos una obra que nace en el marco de la sociedad de la información en la que vivimos, donde la consolidación de la cultura de la transparencia, el derecho de acceso a la información, y la rendición de cuentas, son consecuencia de un proceso sistemático, colaborativo y continuo en el que, desde la reforma constitucional de 2014 se ha buscado, por mandato de ley, reducir las asimetrías que en el país pudieran prevalecer respecto de la garantía de autodeterminación informativa y el derecho a saber. En este contexto, la pertinencia del trabajo que se presenta es amplia pues, surge como un producto más del SNT, cuya finalidad es divulgar hallazgos, buenas prácticas, y experiencias adquiridas por los organismos garantes, en su labor diaria de salvaguardar, reconocer y reproducir el derecho fundamental, inherente al ser humano, de desarrollarse en un entorno propicio para la búsqueda, investigación y recaudación de información pública, así como la salvaguarda de su privacidad.

A partir de los apuntes que aquí se exponen, el lector tiene una visión amplia y consistente de lo que es el Sistema Nacional de Transparencia en sentido amplio pues, en su conjunto, los artículos presentados cubren, en buena medida, las distintas dimensiones que el legislador nacional dispuso para la concepción del citado Sistema Nacional, por virtud de la reforma en materia de transparencia de 2014 pues, a lo largo del compendio, pueden

observarse narrativas relacionadas con los principios, procedimientos, instrumentos y políticas que el Sistema Nacional promueve, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

Entre los tópicos abordados en el presente texto, se encuentran aquellos que exponen, a partir de los principios del federalismo cooperativo, categorías analíticas que buscan explicar el activo nacional que representa la autonomía constitucional de los organismos garantes, además de profundizar en torno al papel que estos juegan para garantizar el derecho de acceso a la información como instrumental para develar y desterrar las lamentables prácticas de corrupción que en el país imperan, haciendo énfasis en su faceta como promotores de la institucionalización de la cultura anticorrupción, en sí mismos y a partir de su vinculación con las instituciones y sistemas cuyo objeto es la rendición de cuentas a nivel nacional y local.

Por su lado, pueden observarse textos que argumentan en favor del estado abierto, la apertura gubernamental y la eficiente gestión archivística, como condiciones necesarias para una nueva transición democrática, que encuentran en el ejercicio del derecho de acceso a la información y en las buenas prácticas en materia de transparencia, elementos de homologación y cohesión social que, a partir de su ejercicio y socialización, buscan que cualquier conjunto de la sociedad en especial, los grupos vulnerados, puedan acceder a mejores condiciones de vida y hacer efectivas sus demandas e insatisfacciones ante el poder público.

Además de lo anterior, la antología que se presenta contiene elementos que refieren a la necesidad de avanzar en la tutela de la protección de los datos personales por parte de los organismos garantes en virtud de que, en el contexto de creciente innovación tecnológica en el que nos encontramos, los retos para custodiar la integridad del derecho a la autodeterminación informativa se han vuelto también progresivos, causando que las demandas legítimas de mecanismos que preserven tanto el derecho a la intimidad como el derecho a la privacidad cada día sean mayores, por lo que, en la misma medida en el que crecen las posibles vulneraciones a la dimensión privada, así también debe crecer la garantía de su salvaguarda frente a las instituciones que componen las esferas pública y privada.

Finalmente, también es posible encontrar líneas argumentativas que destacan los esfuerzos que, desde el Sistema Nacional de Transparencia, se han realizado en favor de construir un andamiaje técnico, tecnológico y jurídico tendiente reducir las asimetrías que, en materia de transparencia,

derecho de acceso a la información, y protección de datos personales pudieran prevalecer en el país. Esto, a través de baluartes como la propia Plataforma Nacional de Transparencia, que brinda a la sociedad una innovación tecnológica capaz de facilitar la realización del derecho a saber, además de parametrizar y homologar los esfuerzos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y los procedimientos cuasi jurisdiccionales establecidos en la ley.

Confío en que esta publicación editorial servirá como elemento de divulgación de los esfuerzos realizados por los organismos garantes en favor de fortalecer nuevos paradigmas de rendición de cuentas y federalismo cooperativo del Estado Mexicano, en virtud de que, a través de sus letras, quedan declaradas y manifiestas las múltiples sinergias que se han llevado a cabo en estos cinco años de vida institucional del Sistema Nacional de Transparencia, en torno a lograr un cambio cultural por un Estado abierto y honesto, y que, no sólo el INAI y los organismos garantes locales, sino las instituciones del Estado, la academia y las organizaciones de la sociedad, interesados en la consolidación del modelo aperturista, puedan retomar las experiencias aquí vertidas como antecedentes en favor de lograr el ejercicio homogéneo y simétrico de los derechos de autodeterminación informativa y acceso a la información, con independencia de la ubicación geográfica del legítimo demandante.

Estoy seguro que, en el futuro próximo, seguiremos cosechando más productos literarios como el que ahora presentamos, que con nuevas ideas y reflexiones vendrán a enriquecer el actuar de los organismos garantes, de sujetos obligados, así como de operadores jurídicos en la materia; nuevos productos literarios que serán resultado de ese vigor que siempre ha caracterizado a las Entidades Federativas en la vida institucional del país.

Dr. Francisco Javier Acuña Llamas
*Comisionado Presidente del INAI y
Presidente del Sistema Nacional de Transparencia*

Prólogo 21**INAI**

El Acceso a la Información: herramienta para combatir la infodemia durante la crisis por covid-19 29

Un sistema de sistemas para la rendición de cuentas en el Estado Mexicano 43

El valor social de la Plataforma Nacional de Transparencia 56

Aguascalientes

Del absolutismo al principio pro-persona. El fortalecimiento de la democracia a partir de la Transparencia 69

Chiapas

Análisis sobre los avances en materia de Transparencia 83

Transparencia fifí 94

Ciudad de México

Federalismo cooperativo en el Sistema Nacional de Transparencia 105

Autonomía: como un ejercicio individual y como un bien colectivo 116

Del homo videns al homo data 128

Cinco elementos del Estado Abierto 137

El Derecho a Saber para fortalecer la labor periodística	149
--	-----

Coahuila

La Protección de los Datos Personales en las personas fallecidas, en los entes públicos.	161
--	-----

Estado de México

El Derecho de Acceso a la Información Pública y sus rasgos garantistas	175
Violencia digital y la importancia de la Protección de los Datos Personales.	187
La profesionalización de los servidores públicos	196

Guanajuato

La Transparencia y el Acceso a la Información como pilares elementales de la apertura gubernamental en los municipios.	207
--	-----

Guerrero

La Transparencia hoy	225
----------------------	-----

Jalisco

Socialización del derecho de Acceso a la Información en Jalisco	231
Las comisiones del Sistema Nacional de Transparencia	242

Michoacán

Estrategias para fortalecer los Sistemas Institucionales de Archivos	257
Los Derechos Digitales: Un compromiso regulatorio latente	270

Morelos

La Transparencia como práctica de buen gobierno **283**

Nuevo León

El Derecho de Acceso a la Información como herramienta de inclusión social en México. **299**

Oaxaca

Transparencia en México, antes y después **307**

Puebla

El delegado de Protección de Datos Personales:
Su papel en la salvaguarda de la privacidad de los titulares de datos personales. **319**

San Luis Potosí

Transparencia y ciudadanía **329**

Sonora

La Transparencia y el Acceso a la Información en el Gobierno Abierto. **343**

Suspensión y reactivación del DAIP en Sonora durante la contingencia sanitaria por covid-19. **355**

Tabasco

Archivos Históricos y el Derecho a la Verdad **369**

Tamaulipas

Los retos del nuevo pleno del ITAIT para el cumplimiento de las obligaciones de Transparencia de los municipios y organismos municipales con población menor a 70 mil habitantes. **383**

Veracruz

Transición normativa del Derecho a la Transparencia y el Acceso a la Información en México. **395**

La Transparencia como herramienta en el combate a la corrupción. **407**

La inobservancia de las resoluciones del Recurso de Revisión en Transparencia. **415**

Yucatán

Apuntes para una clasificación de los Sujetos Obligados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. **427**

Zacatecas

Acceso a la Información, Transparencia y Datos Personales ¿A dónde vamos? **437**

SESNT

Los Organismos Garantes de Transparencia como guardianes de la constitucionalidad y órganos de equilibrio constitucional. **449**



Prólogo

“De los diversos instrumentos inventados por el hombre, el más asombroso es el libro; todos los demás son extensiones de su cuerpo... Sólo el libro es una extensión de la imaginación y la memoria”.

Jorge Luis Borges.

Los libros ayudan a transmitir el conocimiento a generar un pensamiento crítico, fortalecer la creatividad e innovación, por lo que es a través de estos es que se logra una mayor comprensión de los temas y se consigue el aprendizaje que tanto ha contribuido a formar profesionales.

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), es una instancia de coordinación y deliberación, cuyo objetivo es la organización de esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable. Es así como el SNT integrado por el conjunto orgánico y articulado de sus integrantes, procedimientos, instrumentos y políticas, tiene entre sus objetivos, fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. De manera que, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en su calidad de miembro que preside y coordina al SNT y la Coordinación Organismos Garantes de Entidades Federativas del SNT, extendieron una atenta invitación a los integrantes de este Sistema, a participar mediante un artículo para la edición y/o publicación de este “Libro Temático”, con la valiosa aportación de conocimientos en el estado de las cosas en los ámbitos de su competencia, es decir en materia de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales, Archivos, Gobierno Abierto y Anticorrupción.

Esta publicación estuvo abierta a la participación y colaboración de todas las Comisionadas y Comisionados del INAI y de los Organismos Garantes de las Entidades Federativas, interesados en participar, como integrantes del SNT. Lo anterior, con el firme objetivo de lograr la generación de cono-

cimiento y compartir experiencias sobre todos los temas que convergen, a fin de contribuir a fortalecer y consolidar el trabajo que se realiza.

Para el logro de este objetivo, se realizó una Ficha Metodológica y Directrices que sirvieron como insumo para homologación y elaboración de sus artículos, destacan como parte de esta metodología que se trate de un artículo original e inédito, es decir, textos que aún no hayan sido publicados; así como también que no hayan sido sometidos de manera simultánea a un proceso de dictaminación por parte de alguna otra publicación, o medio de comunicación.

De igual forma se promovió que el artículo tuviera un apartado de conclusiones, en las cuales se hiciera un trabajo reflexivo, crítico y propositivo; además y de manera deseable, se consideraran propuestas para modificar el estado de las cosas en el tema seleccionado. Asimismo, se previó que el artículo estuviese apegado a los derechos tutelados por los organismos garantes del país, así como a los temas inherentes al Sistema Nacional de Transparencia (SNT), entre los cuales podemos resaltar: la Transparencia, el Acceso a la Información, Protección de Datos Personales, Archivos, Gobierno Abierto y Anticorrupción.

Además, es de subrayar que se creó un grupo revisor sobre las directrices a cumplir en la edición y/o publicación de este Libro Temático, entre personal del Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, y personal de la Coordinación de Organismos Garantes de las Entidades Federativas.

Cabe destacar, que se recibieron 38 artículos que fueron analizados y revisados por este grupo revisor cuyo análisis se realizó en un primer momento respecto de 14 artículos y con posterioridad se hizo un análisis de los 24 artículos restantes, resultado de este ejercicio se logró la publicación de 36 artículos en este libro temático, donde 20 entidades federativas se vieron representadas al menos por un artículo como es: Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; lo que simbolizó la presencia de las cuatro regiones integrantes del Sistema Nacional de Transparencia esto es: Región Centro, Centro Occidente, Norte y Sureste igualmente personificadas al menos por una Entidad Federativa con al menos un artículo publicado, mismos que versan sobre diversas temáticas por citar algunos: Transparencia, Acceso a la Información, Archivos, Sistemas Institucionales de Archivos, Protección de

Datos Personales, Gobierno Abierto, Rendición de Cuentas, Corrupción, Organismos Garantes, Plataforma Nacional de Transparencia, Federalismo Cooperativo en el SNT, entre otros.

Es importante señalar que los artículos sobre estos temas, son fundamentales para conformar uno de los pilares más sólidos de la sociedad, el conocimiento, para generar una enseñanza superior con mayor enfoque humanista y social que permita formar especialistas en la materia en esta sociedad. Para esto, es indispensable impulsar la investigación y publicación de este tipo de textos de tal forma que, además de ser transmisores de información en los ciudadanos, sean productores de conocimiento. Por lo que se reconoce a la Coordinadora de Organismos Garantes, Cinthya Patricia Cantero Pacheco, el impulsado a tan meritoria acción, ya que fue fundamental su cooperación para la producción de este Libro Temático.

Derivado de la pluralidad de puntos de vista y experiencias expuestas en los artículos, se confirma lo que dice Stephen Covey sobre que “las fortalezas están en nuestras diferencias, no en nuestras similitudes”, ya que con ello se enriquece el conocimiento, nos ayudará a la formación del pensamiento crítico, a fortalecer la creatividad e innovación, buscando conseguir una mayor perspicacia en el estudio de estos temas, consiguiendo al mismo tiempo el aprendizaje que tanto ha contribuido a formar profesionales en estas materias.

Entre las destacadas ideas de algunos de los artículos tenemos:

- Que la Transparencia forma parte de las condiciones indispensables de cualquier gobierno democrático y los distintos aspectos de su gestión; así como del sistema de protección y promoción de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la toma de decisiones, las políticas públicas, en general, de la vida cotidiana de los ciudadanos. Es un elemento democrático que genera espacios de diálogo y retroalimentación entre el gobierno y la sociedad, a partir de la difusión de los asuntos públicos y el involucramiento de la ciudadanía en el quehacer de las acciones públicas de gobierno.
- Que la PNT es una herramienta que facilita y garantiza el acceso a la información pública, así como la consulta de las obligaciones de Transparencia. Las recientes mejoras implementadas para determinar su efectividad y operación han dejado un precedente importante. Por lo que la Transparencia de lo público, el ejercicio del derecho

de Acceso a la Información y la Protección de los Datos Personales se han consolidado como instrumentos de una innovadora caja de herramientas que posibilitan una nueva funcionalidad institucional.

- Que los Organismos Garantes son guardianes de garantía constitucional, y por ende, debemos llevar un control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad para tutelar los derechos humanos de su jurisdicción y sobre el principio de efectuar la interpretación más favorable, al amparo de los principios y valores constitucionales; y en virtud de su naturaleza se estima que existe abierta la posibilidad de que puedan, al tiempo, llevar acabo la inaplicación de la norma que fuera contraria a los principios y valores de los derechos fundamentales que deben tutelar.
- Que en la era digital en la que vivimos, nuestras formas de interactuar han cambiado de una forma vertiginosa, comenzando por las plataformas tecnológicas como son las redes sociales digitales u otros medios de comunicación que se han convertido en una poderosa herramienta de conectividad y en un espacio de socialización e interacción, constituyendo una revolución tecnológica que ha beneficiado al ser humano en aspectos fundamentales de su vida.
- Que esta revolución digital volvió innegable la necesidad de una protección más robusta para los derechos de los individuos considerados como personas digitales y pone en evidencia los retos legales, educativos y de política pública relativos al manejo de la privacidad y protección de los datos personales.
- Que trascender al homo videns por medio de un homo data responsable, ha de ser la contribución del lado de la ciudadanía junto con la exigencia de un acceso irrestricto a la información sobre aquello que nos es común y nos afecta. Por lo que el homo data, sin embargo, habrá de ser solidario en el ejercicio de sus derechos frente a los demás. Esa característica en su actuar entonces, podrá transformarse en una aportación a la construcción de una mejor sociedad.



Es así que, con los diversos y valiosos trabajos recibidos, es posible afirmar que el objetivo se cumplió, como un logro del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales a través del INAI, de la Coordinación de Organismos Garantes de las Entidades Federativas y los integrantes de los Organismos Garantes de las Entidades Federativas participantes, como integrantes del SNT.

Eugenio Rosendoevgueni Monterrey Chepov
*Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales*





EL ACCESO A LA INFORMACIÓN: HERRAMIENTA PARA COMBATIR LA INFODEMIA DURANTE LA CRISIS POR COVID-19

Resumen:

Este texto analiza cuál es el papel del acceso a la información y de la libertad de expresión para contrarrestar el fenómeno de la infodemia que ha obstaculizado la efectividad de las políticas públicas dirigidas a la atención de una crisis como la del COVID-19. Desde los primeros meses del año 2020, a la par que los gobiernos tuvieron que desplegar diferentes estrategias con el objetivo de atender una de las peores crisis sanitarias de la historia reciente, surgió una cantidad masiva de desinformación que dificultó la atención de este grave problema público. De esta manera, tras destacar el papel de la libertad de expresión y los obstáculos que enfrentan quienes ejercen esta prerrogativa, se ofrece una descripción de la infodemia generada en el marco de la emergencia sanitaria del nuevo coronavirus, sus principales formatos y los temas que suelen utilizarse para impulsar este fenómeno, y se establecen algunas estrategias sustentadas en el acceso a la información relevante, confiable, veraz y oportuna (como los verificadores de hechos, el aumento en la oferta de información oficial sobre la pandemia, entre otros) con el propósito de que las noticias falsas y los contenidos inexactos no generen efectos nocivos entre los consumidores de este tipo de contenidos informativos.

Palabras Clave:

Acceso a la Información, Infodemia, Desinformación, Libertad de Expresión, COVID-19.

I. Introducción

El año 2020 será recordado como un momento coyuntural de la historia contemporánea debido a la pandemia derivada de la propagación del nuevo coronavirus SARS-CoV-2, una situación inédita que afectó en múltiples ámbitos y dimensiones, por ejemplo: colapsó la economía, los mercados financieros y las cadenas de producción, así como el empleo, lo que mermó

el ingreso de miles de millones de personas; generó una crisis sanitaria con más de 20 millones de casos confirmados de COVID-19, en 188 países¹, saturando los sistemas de salud pública; y provocó dificultades políticas y sociales que podrían exacerbar la violencia, la inseguridad y las brechas de desigualdad en diversas regiones del planeta (Pathfinders, 2020). No obstante, mientras las autoridades de diferentes naciones instrumentaron una serie de medidas para contrarrestar tales efectos, también surgió un fenómeno de desinformación masiva, que se extendió rápidamente a través de las plataformas digitales (como las redes sociales) y otros medios tradicionales de comunicación, perjudicando la efectividad de las respuestas gubernamentales para atender esta emergencia sanitaria (Zaracostas, 2020).

Por tal motivo, es pertinente preguntarse ¿cuál es el papel de la libertad de expresión y el acceso a la información para contrarrestar el fenómeno de infodemia que ha obstaculizado la efectividad de las políticas dirigidas a la atención de una crisis como la del COVID-19? En este ensayo plantearemos que el ejercicio periodístico libre e independiente es una condición necesaria para que las noticias falsas, los contenidos inexactos y la información errónea —que suelen propagarse en las redes sociales— no generen efectos nocivos entre los consumidores de este tipo de contenidos, aunque también es necesario desplegar estrategias sustentadas en el acceso efectivo a la información oportuna, confiable y relevante entre diferentes grupos de población para lograr este propósito.

Para ello, este texto está dividido en tres partes. La primera parte, establece el papel de la libertad de expresión durante la crisis sanitaria, así como algunos de los principales obstáculos que enfrentan quienes la ejercen en esta situación. La segunda parte, ofrece una breve descripción de la desinformación masiva en el marco de la pandemia de COVID-19 y ofrece algunos de los principales formatos y temas que impulsan a este fenómeno. Finalmente, la tercera parte ofrece algunas estrategias, sustentadas en el acceso a información confiable, relevante y oportuna, para contrarrestar los efectos nocivos que provoca la desinformación masiva que prolifera en ambientes digitales.

1 Los datos referidos fueron consultados el día 13 de agosto de 2020 en el sitio de la Universidad John Hopkins, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>



II. La relevancia de la libertad de expresión en una situación de emergencia

Una muestra del desarrollo y la calidad de los regímenes democráticos es, sin duda, el ejercicio de la libertad de expresión. Siguiendo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), esta libertad fundamental representa “una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática, indispensable para la formación de opinión pública [...] Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre” (CIDH, 1985, p. 22). En ese sentido, la libertad de expresión, a partir de la labor de los medios de comunicación y los periodistas, actúa como un instrumento catalizador que garantiza la apertura, pluralidad, independencia e inclusión de la ciudadanía en los asuntos de interés público, fortaleciendo a los regímenes democráticos.

La libertad de expresión, de acuerdo con el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, comprende “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (OEA, 2020). De ahí, podemos señalar la relevancia de esta libertad fundamental para la conservación de las instituciones democráticas y la consolidación del Estado de Derecho en las sociedades contemporáneas, pues si ésta es ejercida sin restricciones o limitaciones, no solo funciona como un mecanismo que impulsa la garantía de otros derechos humanos, sino que, además, sirve como una prerrogativa que nutre el intercambio abierto, libre y dinámico de ideas, opiniones e información, ampliando la participación y el conocimiento de la sociedad en su conjunto.

Ahora bien, en el marco de la emergencia sanitaria de COVID-19, las autoridades de diferentes naciones han tenido que instrumentar una serie de medidas para contrarrestar los perniciosos efectos de esta pandemia. Ante este escenario, y siguiendo al Instituto de Prensa Internacional (IPI), el ejercicio de la libertad de expresión adquiere una relevancia adicional, dado que las y los periodistas, así como los medios de comunicación, deben mantener al público informado, alentar el diálogo y debate abiertos, y ser contrapeso del poder y la toma de decisiones durante este periodo de incertidumbre (IPI, 2020).

En adición, Artículo 19 enfatizó que los medios libres e independientes pueden rastrear las respuestas del gobierno al brote de COVID-19, al

tiempo que fomentan la Transparencia y la rendición de cuentas, además de que direccionan los mensajes clave, tanto a los formuladores de las políticas, como a las personas que pudieran sufrir afectaciones (Artículo 19, 2020). Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señaló que los medios libres e independientes representan una fuente de información fidedigna clave que no solo permite salvar vidas, ayudando a las personas a adoptar medidas para su bienestar, sino que también combaten un fenómeno en el que profundizaremos más adelante: la desinformación masiva que circula en ambientes digitales (UNESCO, 2020). Por lo anterior, es indiscutible que la existencia de un periodismo ético, profesional, abierto e incluyente constituye una condición necesaria para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19.

Aunque la libertad de expresión es fundamental para buscar mejores resultados durante la gestión de esta emergencia, existen indicios que señalan la prevalencia de diferentes obstáculos y violaciones contra quienes deciden ejercerla en estos tiempos tan apremiantes. Por ejemplo, en lo que respecta a los primeros, diversos gobiernos han aprobado declaraciones de emergencia bajo la premisa de enfrentar esta crisis inédita, provocando limitaciones al ejercicio de ciertas prerrogativas fundamentales, tales como el Derecho de Acceso a la Información (restringiendo los requerimientos informativos a la autoridad)², a la privacidad (a través de una vigilancia aumentada que puede ser intrusiva o desproporcionada) y, desde luego, a la libertad de expresión (con la criminalización o censura de los medios cuando emiten alguna crítica o comentario negativo respecto de la gestión de la pandemia (CIVICUS, 2020)). Si bien algunas restricciones al ejercicio de ciertas prerrogativas pueden tener una justificación en esta situación, es indispensable que estas disposiciones tengan un horizonte temporal y estén debidamente justificadas con base en los ordenamientos normativos existentes para evitar los ataques a la prensa, la opacidad, vulneraciones a derechos humanos, la falta de Transparencia y de rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Por otra parte, en lo que refiere a las violaciones a los medios, el IPI ha documentado, a nivel global, 421 transgresiones contra los medios de comunicación que incluyen: 190 arrestos o cargos en su contra, 52 casos de cen-

2 De acuerdo con el Centro para el Derecho y la Democracia, en al menos 24 países se han suspendido o alterado las obligaciones del Derecho de Acceso a la Información. Para consultar la lista detallada se recomienda visitar el sitio: <https://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/>



sura a periodistas o medios que cubren la pandemia, 104 ataques físicos, verbales o intimidaciones por parte de autoridades o el público en general, por señalar solo algunos³. En consecuencia, en ninguna circunstancia los Estados pueden ni deben tolerar estas manifestaciones de violencia que atentan contra la libertad de expresión, pues cuando ésta es restringida o amenazada, no solo se debilita y desprestigia a los regímenes democráticos, sino que también se crean incentivos para la proliferación de una gran cantidad de información falsa, errónea o malintencionada en las plataformas digitales, fenómeno en el que profundizaré en el siguiente apartado.

III. La desinformación masiva en tiempos de COVID-19

A partir del crecimiento exponencial de las redes sociales (en 2019, aproximadamente 3 mil 800 millones de personas en el mundo utilizaron estas plataformas)⁴, el ejercicio de la libertad de expresión ha adquirido nuevas dimensiones: estas plataformas ofrecen a las personas un espacio para expresar sus ideas, o bien, para formarse una opinión que les anime a participar en los asuntos de la vida pública, de manera instantánea y a un bajo costo (Ayala, 2014). Si bien las redes sociales han reconfigurado el ejercicio de la libertad de expresión, así como la manera en que las personas difundimos o accedemos a la información, también es importante advertir que tales foros están inmersos en un contexto de riesgos que provoca mayor vulnerabilidad, especialmente cuando afrontamos una situación de emergencia.

En ese tenor, Omidyar (2017) señala que, por su rapidez e impacto masivo, las redes sociales pueden actuar como cámaras de polarización al alentar opiniones sesgadas, promover la manipulación política y el cambio de preferencias, amplificar los discursos de odio e intolerancia, así como ser vehículos de información negativa y de desprestigio (Omidyar, 2017). Este último punto representa una de las principales preocupaciones en el contexto de la pandemia de COVID-19, toda vez que ha surgido una vasta pluralidad de contenidos noticiosos que por su naturaleza maliciosa o inexacta pueden obstaculizar la atención de la crisis sanitaria. Inclusive, el 15 de febrero de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, señaló: “no solo

3 Las cifras del IPI fueron consultadas el 12 de agosto de 2018, y fueron obtenidas del sitio <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/>

4 Hootsuite y We are Social (2020). “Digital 2020”. Disponible en: <https://wearesocial.com/digital-2020>

estamos luchando contra una epidemia; también estamos luchando contra una infodemia” (OMS, 2020). ¿A qué se refería con esto?

Siguiendo a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la infodemia es un término novedoso acuñado para referir a una gran cantidad de información, en ocasiones verídica, pero en otras no, que complica a la población la obtención e identificación de fuentes informativas que resulten confiables o que les brinden una orientación fehaciente cada vez que la requieran (OPS, 2020). Así, el principal problema de que se presente un aumento considerable en la cantidad de información asociada con un tema específico —en este caso, sobre la pandemia de COVID-19—, en un lapso muy corto, es que surge la posibilidad de dispersar una gran cantidad de información errónea, imprecisa o manipulada dirigida intencionadamente a engañar a sus consumidores.

Bajo esta tesitura, Artículo 19 ha señalado la existencia de diferentes motivaciones para que varios actores difundan desinformación, entre ellas: externar opiniones específicas; impulsar un apoyo sesgado a ciertas ideologías, creencias o tendencias políticas; mermar la opinión pública; o perturbar a ciertos sectores de la población (Artículo 19, 2020a). Por su parte, Posetti y Bontcheva (2020) mencionan que, entre los principales efectos de la desinformación masiva que permea en ambientes digitales durante la crisis del COVID-9 se encuentran: la exposición de la sociedad a los peligros de ser omisos ante las recomendaciones sanitarias; promueve la desconfianza en las autoridades y los tomadores de decisiones; desorienta a los medios de comunicación y a los periodistas cuanto tratan de refutar acontecimientos dudosos con información confiable; polariza la opinión pública en múltiples sectores; e incentiva las expresiones de discriminación, así como los discursos de odio. Independientemente de las razones que lleven a las personas a propagar información tendenciosa o manipulada, así como los efectos que genera, es una realidad que este fenómeno se ha agravado durante la pandemia de COVID-19.

Por ejemplo, el Instituto Reuters indicó que una tercera parte de los usuarios de redes sociales en seis países afirmaron haber leído información falsa o engañosa sobre la pandemia de COVID-19⁵. Asimismo, diariamente, alrededor de 18 millones de correos electrónicos fraudulentos sobre

5 Reuters Institute, (2020). “Navigating the ‘infodemic’: how people in six countries access and rate news and information about coronavirus”. Disponible en: <https://reuters-institute.politics.ox.ac.uk/infodemic-how-people-six-countries-access-and-rate-news-and-information-about-coronavirus>

coronavirus están siendo bloqueados por Gmail⁶. Y, en el mes de marzo, Facebook anunció que alrededor de 40 millones de mensajes arrojaron una advertencia sobre su contenido, pues incluían información inexacta⁷.

Como podemos observar, las plataformas digitales son un terreno fértil para que diferentes actores compartan información sin que verifiquen la veracidad o la calidad de la información que consultan. Sobre este punto, Posetti y Bontcheva (2020) refieren que la desinformación masiva que prolifera en las redes sociales ha tomado ventaja de las creencias, sentimientos e interés genuino de la población para que, a través de diferentes formatos (principalmente, narraciones y “memes” emotivos; sitios web falsos; imágenes y vídeos alterados, inventados o descontextualizados; así como campañas deliberadas de desinformación) incidan en la percepción de la sociedad sobre varios aspectos de la pandemia y sus efectos (Posetti y Bontcheva, 2020). Asimismo, las autoras señalan al menos 9 temas principales que están asociados con la desinformación masiva: a) orígenes y propagación del COVID-19; b) estadísticas falsas; c) impactos económicos; d) desacreditación de periodistas y medios de comunicación; e) síntomas, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad; f) impactos sociales y ambientales; g) politización; h) contenido apócrifo para robar datos personales; y, h) desinformación enfocada o difundida por celebridades (Posetti y Bontcheva, 2020, p.6).

Por lo anterior, Artículo 19 enfatiza que el ejercicio de la libertad de expresión (por medio del periodismo independiente, los reportes ciudadanos, el discurso público abierto), así como el libre flujo de información, son indispensables en el esfuerzo global para contrarrestar el COVID-19, dado que los formatos y temas que aprovecha la desinformación para difundirse entre un número considerable de audiencias son amplios y muy variados (Artículo, 19, 2020a). Por ello, es necesario mencionar algunas estrategias que han sido desplegadas para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de información relevante, confiable, veraz y oportuna durante esta emergencia sanitaria.

6 Tidy, J. (2020). “Google blocking 18m coronavirus scam emails every day”. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/technology-52319093>

7 Rosen, G. (2020). “An Update on Our Work to Keep People Informed and Limit Misinformation About COVID-19”. Disponible en: <https://about.fb.com/news/2020/04/covid-19-misinfo-update/>

IV. Estrategias para combatir el fenómeno de desinformación sustentadas en el acceso a la información

De acuerdo con Gooch, “la información transparente, oportuna y confiable se ha convertido en un recurso esencial para empoderar a los ciudadanos en medio de la pandemia” (Gooch, 2020). Por su parte, Harari menciona que “la mejor defensa contra los patógenos es la información” (Altare, 2020). Además, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha referido que para ayudar a contrarrestar los efectos de la desinformación es necesario: (1) desacreditar la información falsa o engañosa; (2) apoyar una mejor comprensión de las actitudes públicas, incluidos los miedos, preocupaciones y expectativas; (3) proporcionar a los ciudadanos información veraz y precisa; (4) involucrar a los ciudadanos en una respuesta colectiva a la infodemia; y (5) educar a los ciudadanos sobre la responsabilidad de consumir y compartir contenidos (OCDE, 2020).

Este último punto es particularmente relevante pues, entre los principales propulsores de la desinformación masiva está la falta de capacidades de alfabetización mediática⁸ por parte de la población. Si bien las motivaciones que dan lugar a esta problemática pudieran ser analizadas con mayor profundidad —objetivo no cubierto en este ensayo— basta con mencionar que la carga de contrarrestar los efectos de la infodemia que acompaña la pandemia de COVID-19 no puede recaer esencialmente en las personas, pues aún prevalecen desigualdades estructurales que relegan a los sectores menos favorecidos.

Ahora bien, diversos actores han desplegado múltiples estrategias para procurar y garantizar que la población cuente con información confiable, relevante y oportuna durante la crisis sanitaria, lo que podría contribuir a incrementar la confianza de las personas en los contenidos que consumen, así como en las autoridades. Veamos algunos ejemplos que involucran a la sociedad civil, los Estados y a las poblaciones objetivo de la desinformación.

8 La UNESCO (2020b) ha señalado que la alfabetización mediática se refiere a la capacitación de las audiencias para identificar la diferencia entre desinformación e información errónea. Es importante clarificar las diferencias conceptuales que conllevan estos términos. Mientras que la primera constituye un intento claramente intencionado de confundir o manipular la entrega de información falsa, la información errónea se refiere a aquella información engañosa que se difunde sin intención maliciosa (es decir, las personas creen que es información verdadera).

En primer lugar, organizaciones como la Red Internacional de Verificación de Hechos (IFCN, por sus siglas en inglés) se han centrado en ofrecer respuestas basadas en el monitoreo, investigación e identificación de la desinformación sobre el COVID-19. De esta forma, los esfuerzos de esta agrupación han podido verificar y desmentir información relacionada con la crisis sanitaria en más de 7,100 ocasiones, en más de 70 países y 40 idiomas (entre ellos México, con 207 ejercicios de verificaciones de hechos)⁹. Siguiendo a Posetti y Bontcheva, tales estrategias van más allá de plantear cuestionamientos respecto de si un contenido informativo es falso o si la fuente de donde surge es confiable u objetiva; en realidad, estos ejercicios buscan profundizar en el rol de las campañas organizadas de desinformación incluyendo a sus creadores, el grado y el alcance de difusión, los recursos destinados a este propósito, así como las comunidades o poblaciones objetivo que pueden resultar afectadas (Posetti y Bontcheva, 2020).

En segundo lugar, los Estados han desplegado diversas estrategias que van desde la imposición de medidas restrictivas enfocadas en la regulación de la desinformación (por ejemplo, el IPI ha documentado 16 países que aprobaron cuerpos normativos que criminalizan la producción y distribución de información catalogada como falsa o engañosa¹⁰), hasta la instrumentación de portales gubernamentales que concentran información oficial sobre la pandemia (en el caso de México, el Gobierno Federal lanzó el sitio web www.coronavirus.gob.mx en donde la sociedad encontrará noticias, información estadística en formatos abiertos y recomendaciones relativas al COVID-19¹¹).

Finalmente, también existen alternativas dirigidas a apoyar a las poblaciones que son blanco de la desinformación sobre el COVID-19 (incluyendo a los medios de comunicación y las audiencias), a partir de la capacitación de los periodistas para que preparen informes precisos y responsables sobre

9 Las cifras fueron consultadas el 13 de agosto de 2020 en el sitio web de la agrupación Poynter. Disponible en:

10 Entre los países que han criminalizado la producción de desinformación se encuentran: Algeria, Azerbaijan, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Camboya, Hungría, Jordania, Filipinas, Puerto Rico, Rumania, Rusia, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos, Uzbekistan y Vietnam (IPI, 2020a).

11 Cabe mencionar que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales también instrumentó dos sitios web: “Datos Personales Seguros COVID19” y “Transparencia Proactiva: Conocimiento Útil” para brindar información precisa a las personas sobre los derechos que tutela este órgano garante durante la pandemia.

el coronavirus (un ejemplo de esto es la iniciativa First Draft¹²), así como del desarrollo y promoción de la alfabetización mediática entre la ciudadanía. Al respecto, cabe mencionar que el INAI desarrolló una serie de recomendaciones con el propósito de fortalecer tales habilidades, algunas de ellas son: (1) consultar fuentes oficiales de información; (2) estar atento a la información que proporciona la autoridad; (3) tener la certeza de que la información que difundimos proceda de fuentes confiables; (4) evitar comunicar información de personas o instancias desconocidas; (5) cuestionar y validar la información que circula en redes o nos llega por mensajes; y, (6) consultar la información disponible en los portales de las instituciones públicas federales (INAI, 2020).

V. Conclusiones

El ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información constituyen un binomio indispensable para hacerle frente al fenómeno de desinformación masiva que proliferó en las plataformas digitales y que ha complicado la atención de la pandemia de COVID-19. En este texto, ha quedado de manifiesto la necesidad de preservar ambas prerrogativas si queremos reducir las consecuencias traídas por esta crisis sanitaria, mismas que se han agravado al proliferar una gran cantidad de formatos y temas que resultan falsos, erróneos o inexactos.

Por ello, es fundamental establecer mecanismos democráticos que generen sinergias entre los medios de comunicación, las plataformas digitales, las propias autoridades y la sociedad para este propósito, pues como analizamos, la criminalización de la desinformación puede generar represiones, ataques o censuras que atenten contra quienes ejercen su libertad de expresión. Asimismo, las autoridades tienen el gran desafío de asegurar la disponibilidad y el acceso a la información objetiva y de calidad, a partir del establecimiento de directrices de comunicación que alcancen a diferentes audiencias y fomenten una cultura de Transparencia y de rendición de cuentas.

Vivimos tiempos extraordinarios que demandan la existencia de un periodismo profesional, objetivo y ético que se comprometa con difundir información verídica y relevante, pero, sobre todo, necesitamos una po-

12 Para más información se sugiere visitar el sitio: <https://firstdraftnews.org/long-form-article/coronavirus-resources-for-reporters/>



lítica comprometida que esté sustentada en la credibilidad, inclusión y apertura en la manera en que se produce la información relacionada con la crisis de COVID-19.

Referencias

Artículo 19 (2020). "Mentiras Virales: La desinformación y el coronavirus". Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica: México, Disponible en https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/03/A19_COVID19_2020-V2.pdf

Artículo 19 (2020a). "C.O.V.I.D.: Informe especial sobre libertad de expresión e información durante la emergencia sanitaria en México y Centroamérica". Fundación Newman: México. Disponible en: https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19_InformeCovid_2020-V03.pdf

Altares, G. (22 de marzo de 2020). "Yuval Noah Harari: "La mejor defensa contra los patógenos es la información" El país. Disponible en: <https://elpais.com/cultura/2020-03-21/yuval-noah-harari-la-mejor-defensa-contra-los-patogenos-es-la-informacion.html>

Ayala, T. (2014). "Redes sociales, poder y participación ciudadana". Revista Austral de Ciencias Sociales, (26), 23-48. [fecha de Consulta 12 de Agosto de 2020]. ISSN: 0717-3202. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=459/45931862002>

CIDH, (1985). "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)". Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/OC/OC-5.pdf>

CIVICUS (04 de Mayo de 2020). "Libertades Cívicas y Pandemia de COVID-19: Panorama de restricciones y ataques". Disponible en: <https://www.civicus.org/index.php/es/medios-y-recursos/informes-y-publicaciones/4399-libertades-civicas-y-pandemia-de-covid-19-panorama-de-restricciones-y-ataques>

Gooch, A. (30 de julio de 2020). "Fighting Disinformation: A key pillar of the COVID-19 recovery". OCDE FORUM. Disponible en: <https://www.oecd-forum.org/posts/fighting-disinformation-a-key-pillar-of-the-covid-19-recovery>

Hootsuite y We are Social (2020). "Digital 2020". We are social: Washington. Disponible en: <https://wearesocial.com/digital-2020>

IPI. (17 de marzo de 2020). "Emergency COVID-19 measures must not be used to roll back media freedom". Diponible en: <https://ipi.media/emergency-covid-19-measures-must-not-be-used-to-roll-back-media-freedom/>

IPI (2020a) "COVID-19: Media Freedom Monitoring", Disponible en: <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/>

INAI (30 de marzo de 2020). "Exhorta INAI a población a difundir solo aquella información sobre COVID-19 que provenga de fuentes oficiales" INAI: México. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-103-20.pdf>

OCDE (2020) "Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new coronavirus". OCDE: Paris.

OEA (2020). "Artículo 13 - Convención Americana sobre Derechos Humanos". OEA: Washington. Consultado el 13 de agosto de 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=25&IID=2>

Omidyar. P. (9 de octubre de 2017) "6 ways social media has become a direct threat to democracy", The Washington Post. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2017/10/09/pierre-omidyar-6-ways-social-media-has-become-a-direct-threat-to-democracy/>

OMS (15 de febrero de 2020). "Munich Security Conference". OMS: Ginebra. Disponible en: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/munich-security-conference>



OPS (1 de mayo de 2020). "Hojas informativas COVID-19: Entender la infodemia y la desinformación en la lucha contra la COVID-19". OPS. Disponible en: <https://www.paho.org/es/documentos/entender-infodemia-desinformacion-lucha-contra-covid-19>

Pathfinders, (2020). "Justice for all and The Economic Crisis", New York: Center On International Cooperation. Disponible en: <https://www.justice.sdg16.plus/justice-in-a-pandemic>

Posetti , J. y Bontcheva , K. (2020). "Desinfodemia: Descifrando la desinformación sobre el COVID-19." UNESCO: Paris. Disponible: https://en.unesco.org/sites/default/files/disinfodemic_deciphering_covid19_disinformation_es.pdf

Reuters Institute (15 de abril de 2020). "Navigating the 'infodemic': how people in six countries access and rate news and information about coronavirus". Reino Unido: Disponible en: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/infodemic-how-people-six-countries-access-and-rate-news-and-information-about-coronavirus>

Rosen, G. (2020). "An Update on Our Work to Keep People Informed and Limit Misinformation About COVID-19". Disponible en: <https://about.fb.com/news/2020/04/covid-19-misinfo-update/>

Tidy, J. (2020). "Google blocking 18m coronavirus scam emails every day". Disponible en: <https://www.bbc.com/news/technology-52319093>

UNESCO (2020). "Periodismo, Libertad de Prensa y COVID-19", UNESCO: Paris, Disponible en: https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_covid_brief_es.pdf

UNESCO (2020a) "Periodismo, Noticias Falsas & Desinformación", UNESCO: Santo Domingo.

Zaracostas, J. (2020). *"How to Fight an Infodemic"*, *The Lancet*, Feb 29; Vol. 395. p.676. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32113495/>

Blanca Lilia Ibarra Cadena

*Comisionada del Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*



UN SISTEMA DE SISTEMAS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO MEXICANO

Resumen:

La rendición de cuentas es la obligación que tienen los servidores públicos de informar sobre las responsabilidades y recursos que les fueron conferidos por mandato de la soberanía popular, justificando en todo momento su actuar; así como la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios. Sus tres pilares son la Información, que implica la obligación que tienen las autoridades de divulgar la información que generan en ejercicio de sus funciones y obra en sus archivos y el derecho que tienen los ciudadanos para acceder a esta; la Justificación del actuar público; y las Responsabilidades o sanción; no obstante, en este proceso para la rendición de cuentas también intervienen otros factores que resultan trascendentales, como la fiscalización por parte de las autoridades competentes, la homologación de la información contable y presupuestal, la generación de información estadística de interés nacional que contribuya al desarrollo nacional; así como reglas específicas para el archivo de la información pública.

A fin de dar cauce a todos estos factores, que se traducen en obligaciones para el Estado Mexicano, se han implementado diversos sistemas nacionales, a saber: Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Sistema Nacional de Fiscalización, Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Nacional de Mejora Regulatoria y el Sistema Nacional de Archivos; sin embargo, no son suficientes los trabajos y esfuerzos aislados de estos diversos sistemas para una rendición de cuentas efectiva; sino que es necesaria su coordinación y articulación.

Por ello con el presente trabajo se propone la instauración de un “Sistema de Sistemas para el fortalecimiento de la rendición de cuentas”, el cual se vislumbra a partir del artículo 6º, Apartado A, último párrafo de nuestra Carta Magna, que establece como pauta para fortalecer la rendición de cuentas, la colaboración entre el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Auditoría Superior de Fiscalización, el Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía, así como los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal. En ese sentido se analiza la integración y funcionamien-

to de cada uno de los mencionados sistemas, y se establecen directrices a seguir para el funcionamiento del Sistema de Sistemas para el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

Palabras clave:

Rendición de Cuentas, Sistema de sistemas, Fiscalización, Información Pública, Corrupción.

I. Un Sistema de Sistemas para el fortalecimiento de la Rendición de Cuentas en México

La rendición de cuentas es el acto administrativo por medio del cual los responsables de la gestión de los fondos públicos informan, justifican y se responsabilizan de la aplicación de los recursos puestos a su disposición en un ejercicio económico; responsabilidad que se hace palpable cuando el propio estado sanciona a los funcionarios que transgreden sus deberes públicos y actúan en contra de lo previsto por las leyes, evitando con ello los actos de corrupción.

De esta definición conceptual, podemos deducir que para la rendición de cuentas es necesario conocer primeramente ¿quienes son los funcionarios responsables?, ¿qué es lo que les toca hacer, cómo lo hacen y cuánto gastan en ello?; es decir, ¿cómo ejercen el presupuesto?, que, cabe señalar, debe reflejar con claridad ¿qué se manda? ¿Qué recursos se asignan? y ¿cómo y cuando deberán hacerse las cosas?; el ejercicio de este presupuesto, a su vez, deberá rendirse en la cuenta pública cuyo objetivo es informar la forma y fondo en cómo se ejecutó, así como corroborar que los recursos se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas y conforme a los criterios y programas aprobados; esta cuenta pública, por su parte, deberá ser fiscalizada, esto es, verificar la certeza y veracidad de las cuentas que han rendido los mandatarios; revisar si la actuación de los funcionarios se apegó a derecho, evaluar los resultados obtenidos, impedir el desbordamiento del poder y de los poderosos, y exigir a todo aquel que ha ejercido una función pública y administrado recursos públicos, la responsabilidad inherente a ese ejercicio (Salcedo, 2013).

De lo anterior, podemos advertir que la rendición de cuentas para prevenir y corregir abusos de poder se fundamenta en tres pilares



esenciales: Información, que obliga al poder a abrirse a la inspección pública; Justificación, lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y Castigo, lo supedita a la amenaza de sanciones (Schedler, 2015); sin embargo, estos tres pilares se desdoblán en una serie de factores que en definitiva, inciden en el proceso de la rendición de cuentas, como son la Transparencia y el acceso a la información pública; las auditorías o fiscalización; la generación de datos estadísticos y veraces sobre la información pública y de interés nacional; archivos adecuados que permitan el resguardo de la información, un sistema que permita contar con una homologación en cuanto a registros contables, presupuestales y financieros, y una mejora regulatoria, así como un sistema de responsabilidades y sanciones que permita castigar efectivamente las malas prácticas, evitando con todo ello los actos de corrupción (Sour, 2015).

En México se han realizado diversas reformas constitucionales, así como promulgaciones de leyes federales y estatales que, de manera directa e indirecta, juegan un papel importante en la consecución de la rendición de cuentas y de todos y cada uno de los elementos o factores que describimos previamente y que se traducen en obligaciones y/o derechos para los ciudadanos. De manera específica se han instaurado una serie de sistemas diseñados expreso para ello; algunos de éstos con una larga trayectoria, trabajo y reconocimiento ganados, como el Sistema Nacional de Fiscalización y el de Información Estadística y Geográfica, y otros de reciente creación, como el Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Archivos, el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria y, por supuesto, el Sistema Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales.

Sin embargo, consideramos que las medidas que se han adoptado han resultado insuficientes, no han logrado la efectividad pretendida, la realidad nos ha demostrado que no basta con la puesta en marcha de estos sistemas para una rendición de cuentas eficaz, que mejore la Transparencia, y que pueda prevenirse, combatirse y sancionarse el actuar indebido o los actos de corrupción que afectan gravemente la gobernabilidad de los Estados; y es que otro de los graves problemas que impera en nuestro país, es precisamente la impunidad. De nada servirá la publicidad de estos actos, ni la fiscalización que se efectúe para acreditarlos, si no son sancionados. Además, no basta con sancionar a los responsables, sino que también se debe garantizar que cada peso que se sustraiga del erario público, se reintegre a éste.

¿Qué hacer para mejorar la rendición de cuentas en el país?, ¿cómo hacer que está incida para inhibir y combatir la corrupción?; es importante contar con normativa e instituciones especializadas, así como con sus respectivos sistemas nacionales, encargados de la instrumentación y ejecución de las acciones y mecanismos que inciden en el proceso de la rendición de cuentas; sin embargo, como ya referimos, hasta ahora los resultados y esfuerzos aislados de éstos no han sido suficientes, consideramos que resulta indispensable que entre ellos haya una interacción, que se hablen entre sí, a fin de que cada uno, en el ámbito de su competencia, aporte y contribuya con los trabajos de otros, para el cumplimiento de sus objetivos y del objetivo común, el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

En ese orden de ideas, nuestra propuesta pretende que se instituya un sistema responsable de coordinarlos y dirigirlos, con la finalidad de que en un mismo ente converjan las políticas, instrumentos, mecanismos, y medidas para su fortalecimiento, además de identificar las necesidades y áreas de oportunidad que puedan satisfacerse entre sí, brindarse los insumos necesarios y colaborar activamente para el cumplimiento de sus objetivos, entre otros; un “Sistema de Sistemas”, configurado y articulado como eje central para el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

La idea de este “Sistema de Sistemas para el fortalecimiento de la rendición de cuentas” surge de las reformas Constitucionales del 7 de febrero de 2014, que implicaron un cambio trascendental en materia de Transparencia y rendición de cuentas en nuestro país, al consagrar al acceso a la información como un derecho humano, prever organismos con autonomía constitucional, responsables de garantizar su ejercicio, otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir una Ley General con los principios, bases generales y procedimientos para su regulación, en específico de lo dispuesto por el Artículo 6º, Apartado A, último párrafo de la fracción VIII, establece que “el organismo autónomo encargado del Derecho de Acceso a la Información coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano”.

Es necesario pues, de múltiples instituciones para conformar el sistema de sistemas para la rendición de cuentas, en el cual cada una tendrá distintas responsabilidades en torno al combate a la corrupción, mismo en el que los

órganos de control, fiscalización, organismos de Transparencia y el sistema de pesos y contrapesos políticos tienen un papel clave en la prevención, control y sanción de la corrupción. Este tipo de esquema requiere necesariamente de la articulación de dichos órganos en un sistema coherente que active múltiples mecanismos de vigilancia y control de la acción pública para garantizar su integridad y resultados (Jaime, 2012).

En ese sentido, a fin de exponer nuestra propuesta de un Sistema de Sistemas, resulta oportuno analizar cada uno de los sistemas que lo conformarán.

II. Los Sistemas para el fortalecimiento de la rendición de cuentas

II.1 Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

7 de abril del año 2006. Se crea el Sistema Nacional, de Información Estadística y Geográfica (SNIEG); sin embargo, hasta el 16 de abril del año 2008 se expide la Ley del Sistema Nacional el INEGI cambió su personalidad jurídica, adquiriendo autonomía técnica y de gestión. Su nueva denominación es Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Finalidades del SNIEG. Suministrar a la sociedad y al Estado Información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, bajo los principios de accesibilidad, Transparencia, objetividad e independencia, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, así como analizar y adecuar al ámbito nacional, las recomendaciones que emitan los Organismos Internacionales para la generación, producción, integración y difusión de información estadística y geográfica.

Integrantes del SNIEG:

1. Consejo Consultivo Nacional. Órgano colegiado de participación y consulta, encargado de opinar y proponer a la Junta de Gobierno temas o asuntos relacionados con Información Estadística o Geográfica que contribuya al desarrollo nacional; se integra por el Presidente del INEGI (que a su vez presidirá el Consejo); un representante de cada secretaría de estado de la Administración Pública Federal; un representante del Poder Judicial de la Federación; un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; un representante del Senado de la República; y cinco representantes de las entidades federativas.

2. Subsistemas Nacionales de Información: I. Demográfica y Social; II.- Económica; III.- Geográfica y del Medio Ambiente, y IV.- Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.
3. INEGI. Organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el SNIEG (INEGI,2020).

II. 2 Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

4 de mayo de 2015. Se publica la Ley General de Transparencia que crea al Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), como figura preeminente para la consecución, en los tres órdenes de gobierno, de los objetivos nacionales en materia de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

Finalidades del SNT: Coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, así como establecer los criterios y lineamientos que le son aplicables.

Integrantes del SNT: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, los 31 Organismos Garantes de los Estados y el Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015).

II. 3 Sistema Nacional Anticorrupción

27 de mayo de 2015. Se crea al Sistema Nacional Anticorrupción (SNAc) como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. El 18 de julio de 2016 se crearon, reformaron y abrogaron leyes secundarias que le dieron vida, conforme a lo siguiente:

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Establece las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el funcionamiento del SNAC.

Ley General de Responsabilidades Administrativas. Establece las competencias de los órdenes de gobierno para sentar responsabilidades, obligaciones y sanciones de servidores públicos por actos u omisiones en que incurran.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Establece la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena. Contiene lo referente a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, además de fortalecer el papel de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (reforma). Establece las funciones y atribuciones de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.

Código Penal Federal (reforma). Se armoniza el Código Penal con el SNA. Se incluye un título al Código sobre Delitos por hechos de corrupción.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reforma). Establece el papel de la Secretaría de la Función Pública como parte fundamental del combate a la corrupción, así como sus funciones al tomar parte del Comité Coordinador del SNAC. (Anticorrupciónmx.org 2020).

Finalidades del SNAC: Establecer, articular y evaluar la política en materia anticorrupción.

Integrantes del SNAC: Se integra de 4 organismos:

1. Comité Coordinador. Instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Comité de Participación Ciudadana. Integrado por 5 ciudadanos de probidad y prestigio, destacados por su contribución a la Transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, su objetivo es la vinculación con las organizaciones sociales y académicas

relacionadas con las materias del SNAC (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2015).

3. Sistema Nacional de Fiscalización.
4. Sistemas Locales Anticorrupción. Responsables de establecer mecanismos de Coordinación entre los integrantes del SNAC, así como diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.

II.4 Sistema Nacional de Fiscalización

18 de julio de 2016. En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se establecen las bases del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) como el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.

Finalidades del SNF: Establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes; promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos, así como aprobar las normas profesionales homologadas (obligatorias) aplicables a la actividad de fiscalización.

Integrantes del SNF: La Auditoría Superior de la Federación; la Secretaría de la Función Pública; las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016).

II. 5 Sistema Nacional de Mejora Regulatoria

18 de mayo de 2018. Se promulgó la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) con el objeto, entre otros, de establecer la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria (SNMR)..



Finalidades del SNMR: Coordinar a las autoridades de los 3 órdenes de gobierno, a través de la Estrategia, normas, principios, objetivos, planes, directrices, órganos, instancias, y procedimientos en materia de mejora regulatoria, al fungir como facilitador de los mecanismos de coordinación y participación entre los órganos de mejora regulatoria y los Sujetos Obligados.

Integrantes del SNMR:

1. El Consejo Nacional. Instancia responsable de coordinar la política nacional de mejora regulatoria. Está integrado por el Titular de la Secretaría de Economía, quien lo presidirá; el Titular de la Secretaría de Gobernación; el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Titular de la Secretaría de la Función Pública; el Titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; un Representante de la Presidencia de la República; el Presidente del Observatorio; y 5 presidentes de los sistemas estatales de mejora regulatoria.
2. La Estrategia. Instrumento programático que articula la política de mejora regulatoria de los Sujetos Obligados.
3. La Comisión Nacional. Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa, con el objetivo de promover la mejora de las Regulaciones y la simplificación de Trámites y Servicios, así como la Transparencia en la elaboración y aplicación de los mismos.
4. Los Sistemas de Mejora Regulatoria de las Entidades Federativas. Tienen como función coordinarse con el Sistema Nacional para implementar la política de mejora regulatoria en su entidad federativa.
5. Los Sujetos Obligados, la Administración Pública Federal, estatal y municipal, la Fiscalía General de la República y las fiscalías locales. Los Poderes Legislativo y Judicial y, los organismos autónomos tendrán una instancia encargada de aplicar el Catálogo (herramienta tecnológica que compila las Regulaciones, los Trámites y los Servicios), o bien, coordinarse con la Autoridad de Mejora Regulatoria correspondiente.
6. El Observatorio. Instancia de participación ciudadana cuya finalidad es coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia, in-

tegrado por 5 ciudadanos de probidad y prestigio (Ley General del Mejora Regulatoria, 2018).

II.6 Sistema Nacional de Archivos

15 de junio de 2018. Se publica la Ley General de Archivos que tiene dentro de sus principios y bases la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos (SNA) como el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

Finalidades del SNA. A través de su Consejo Nacional (órgano de coordinación, cuyas resoluciones y acuerdos generales son de observancia obligatoria) aprobará y difundirá la normativa sobre gestión documental y administración de archivos; elaborará criterios y plazos para su organización y conservación; formulará recomendaciones archivísticas; aprobará lineamientos sobre sistemas automatizados; aprobará la política nacional; y promoverá estrategias de difusión y divulgación del trabajo archivístico, del patrimonio documental de la Nación.

Integrantes del SNA: El titular del Archivo General, quien lo presidirá; el titular de la Secretaría de Gobernación; el titular de la Secretaría de la Función Pública; un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; un representante del Poder Judicial de la Federación; un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública; un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular del Banco de México; el Presidente de cada uno de los consejos locales; un representante de los archivos privados, y por un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico (Ley General de Archivos, 2018).

III. ¿Qué hacer para instaurar el Sistema de Sistemas?

En el país existen diversos factores que inciden negativamente en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, tales como deficiencias en



materia de documentación y archivos, así como problemáticas relacionadas con la asignación presupuestal y su vinculación con mecanismos de evaluación. La diversidad de criterios utilizados y la fragmentación institucional no logran generar resultados comparables sobre la gestión pública, ni producir efectos eficientes en el combate a la corrupción, ni en el control eficaz de las políticas públicas. El Sistema de Sistemas que proponemos permitirá transitar de sistemas independientes a un conjunto de sistemas que funcionen como instancias de participación y deliberación de estrategias o políticas públicas en sus diversas materias, que enriquezcan y coadyuven a los trabajos propios a fin de conseguir el resultado esperado; el fortalecimiento de la rendición de cuentas, cuya consecuencia primigenia será un conocimiento de los ciudadanos sobre el actuar de los gobernantes y un determinante ejercicio del Estado de Derecho; ya que cada uno de los sistemas aporta un elemento significativo para su operatividad: la fiscalización, el Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia, los documentos que validan el ejercicio público con formatos homologados, la mejora regulatoria y la optimización de trámites, una adecuada gestión documental, la información estadística en el país, el control interno del gobierno federal y un sistema de responsabilidad y sanciones eficaz.

¿Qué debemos hacer para instaurarlo? La respuesta a esta pregunta será buscar los mecanismos más eficientes de coordinación en tres etapas: primero, al interior del propio sistema al que pertenecen; en segundo lugar, entre los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), y tercero, con los otros Sistemas Nacionales, que cobran suma importancia, pues su labor fundamental es la coordinación de estrategias.

Uno de los principales retos es comenzar a identificar que el elemento común entre los sistemas mencionados es la creación de una plataforma o programa donde se divulgue información, que sirva de comunicación entre sus integrantes, para transparentar algún proceso, rendir cuentas o dar a conocer datos relevantes; de esta forma, el Sistema Nacional de Transparencia, a través del INAI, como pieza clave de interacción, puede configurar diversas propuestas a sumarse en otros sistemas que puedan facilitar el trabajo, específicamente, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, ya que ésta engloba a las distintas plataformas y sistemas.

Esta plataforma podrá, por ejemplo incluir el sistema de información contable del Sistema de Mejora regulatoria capaz de mejorar la información sobre el cumplimiento de las funciones del sector público y que servirá para la elaboración de registros contables, financieros y presupuestales,

además, facilitar la elaboración de estadística y elaboración de comparativos entre Instituciones Públicas, así como un seguimiento, monitoreo y evaluación de los servidores públicos en la Federación, las entidades federativas y en los Municipios.

IV. Conclusiones

La rendición de cuentas se concibe desde dos dimensiones, por un lado, implica la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar sobre el ejercicio de las facultades y responsabilidades que les fueron conferidas por mandato de la soberanía popular; justificando en todo momento su actuar; y por el otro, incluye la capacidad del propio estado para sancionar a éstos cuando hayan violado sus deberes públicos y actuado en contra de lo previsto por las leyes. Con la finalidad de materializarla, en el Estado Mexicano se han implementado diversos sistemas nacionales, a saber: Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Sistema Nacional de Fiscalización, Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Nacional de Mejora Regulatoria y Sistema Nacional de Archivos; sin embargo, los trabajos y esfuerzos de estos diversos sistemas requieren de un ente que los coordine y engrane entre sí a fin de lograr una rendición de cuentas efectiva y acorde a los principios de un Estado de Derecho; para ello se propone la instauración de un “Sistema de Sistemas para el fortalecimiento de la rendición de cuentas”, el cual se vislumbra a partir de lo dispuesto por el artículo 6º, Apartado A, último párrafo de nuestra Carta Magna.

A partir este Sistema de Sistemas, que estará integrado por una diversidad de autoridades pertenecientes a los Poderes Legislativo y Judicial, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas, además de diversos organismos Constitucionales autónomos, se desarrollará el proceso de la rendición de cuentas, para lo cual serán fundamentales: la transparencia de la información pública y obtención de documentos a través del derecho de acceso, la generación de éstos tomando en cuenta el marco regulatorio y las reglas archivísticas, que faciliten su fiscalización, para, en su caso, fincar responsabilidades por actos de corrupción ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa con sentencias condenatorias que logren quedar firmes ante posibles amparos; cerrando el círculo con la recuperación de los recursos públicos.



Referencias

- Jaime, E. Avendaño, Eréndira y García, Mariana, (2012). *Rendición de Cuentas y Combate a La Corrupción: Retos y Desafíos*, Secretaría de la Función Pública, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas 6, México.
- Salcedo, R. (2013). *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior, retos y perspectivas*. México: Red por la Rendición de Cuentas. CIDE.
- Schedler, A. (2015). *¿Qué es la Rendición de Cuentas? Cuadernos sobre Rendición de Cuentas 6*, México. INAI. Cuadernos de Transparencia 03.
- Sour, L. (2015). *Contabilidad Gubernamental: de la opacidad compartida a la armonización financiera en los gobiernos estatales*. México. INAI. Cuadernos de Transparencia 21.
- Anticorrupcionmx.org. Sitio oficial. (2020). *¿Qué es el sistema nacional anticorrupción?* Ciudad de México. México. Recuperado de https://anticorrupcionmx.org/archivo/biblioteca/FactSheet_3.pdf [Accesado el 20 de Julio de 2020].
- INEGI (2020). Sitio del INEGI en internet [En línea] México. Recuperado de <https://www.snieg.mx/> [Accesado el 10 de Agosto de 2020].
- Ley General de Archivos. México. 15 de junio de 2018.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. México. 16 de Julio de 2016.
- Ley General del Mejora Regulatoria. México. 18 de Mayo de 2018.
- Ley General del Sistema Nacional de Transparencia. México. 4 de Mayo de 2015.

Josefina Román Vergara
Comisionada del Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales



EL VALOR SOCIAL DE LA PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

Resumen:

La rendición de cuentas es pilar fundamental en la construcción de una relación horizontal entre ciudadanos y gobierno e implica necesariamente la existencia de la Transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a información confiable y fidedigna, con medios que lo faciliten.

En México, si bien contamos con uno de los repositorios de datos públicos más nutridos a nivel mundial, hasta hace poco era complicado, para la población no especializada en la materia, consultar la información contenida en la Plataforma Nacional de Transparencia debido al basto cúmulo y variedad de la información allí contenida. Sin embargo, en 2019 se lanzó la versión 2.0 que permite de una forma más clara y rápida el acceso a información de las obligaciones de Transparencia contenida en la plataforma; mientras que, en agosto de este año, fueron puestos en marcha el buscador nacional y buscadores temáticos de la PNT, lo que posiciona a la plataforma como una herramienta electrónica modelo a nivel internacional.

El objetivo de este breve texto es hacer hincapié en la necesidad de impulsar políticas que posibiliten la disponibilidad de herramientas tecnológicas como medio de difusión de información pública y multiplicar el consumo y explotación de la información pública como una forma de contribución al bienestar social. Muestra de la utilidad que pueden tener los datos como parte del mecanismo de rendición de cuentas y escrutinio público de la gestión de gobierno, es el análisis realizado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, respecto de los patrones de compras realizadas por Petróleos Mexicanos y sus empresas subsidiarias, en 2018 y 2019.

Palabras clave:

Transparencia Activa, Explotación y Reutilización de la Información, Empoderamiento Ciudadano, Herramientas Tecnológicas.



I. Introducción

En la antigua Grecia el conocimiento de la verdad se encontraba reservado para un sector minoritario de la sociedad al que se les concedía el privilegio para ejercer legítimamente el poder político en virtud de una supuesta superioridad intelectual.

Como lo expone Rodríguez (Rodríguez, 2008), en su libro sobre La República el filósofo Platón describió un Estado ideal como una organización social jerárquica en la que las razones y las verdades de la política eran accesibles únicamente para la clase llamada a gobernar, mientras que el pueblo únicamente podía sostener opiniones basadas en apreciaciones superficiales. Al respecto, el historiador latino Tácito acuñó el término *Arcana Imperii* para hacer referencia a las verdades y conocimientos, exclusivos de los hombres del poder y, cuya característica natural era su condición de secrecía.

En este sentido, observamos que, desde las primeras formas de organización político-social, la información no sólo se trata de conocimiento, sino que ha sido considerada como una forma de poder, por ello, fue que durante el desarrollo de las diversas formas de gobierno (pasando por medioevo y el absolutismo) se tendió a ocultar información a los ciudadanos y, no fue sino, hasta el surgimiento de las ideas liberales de Estado y el desarrollo de los derechos individuales, durante el siglo XIX, que el derecho ciudadano a la información pública comenzó a formar parte de los principios constitucionales democráticos, convirtiéndose en el único modelo político que garantizaba una base mínima de control ciudadano sobre el desempeño de los gobernantes, mediante la Transparencia informativa.

Suecia fue el primer país que legalizó el acceso público a los documentos del Parlamento y del Gobierno en 1766, convirtiéndose en la primera democracia en emitir una legislación de este tipo en el mundo; asimismo, la publicación de los reportes parlamentarios en Inglaterra (1774) y la publicación del presupuesto nacional de Francia (1780) fueron otros antecedentes importantes en la construcción del paradigma democratizador de los Estados.

Sin embargo, tuvieron que pasar más de 220 años antes de que una docena de países adoptaran leyes de acceso a la información pública y que la oleada a favor de la Transparencia formara parte de las funciones sustantivas de las oficinas de los poderes públicos. En este sentido, podemos hablar de un marco regulatorio de reciente creación pues ha sido una materia que, en lo que va del siglo XXI, se ha logrado concretar a nivel mundial.

“Hoy, el acceso universal a la información no solo se encuentra inscrito en la Declaración Universal de Derechos Humanos, sino que también se ha constituido en legislación nacional en más de 100 países de todo el mundo. El acceso a la información también es reconocido por varios tribunales internacionales y es uno de los objetivos establecidos por la nueva agenda de 2030 de desarrollo sostenible”¹³.

Actualmente, afirmamos que la Transparencia forma parte de las condiciones indispensables de cualquier gobierno democrático y los distintos aspectos de su gestión; así como del sistema de protección y promoción de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la toma de decisiones, las políticas públicas, en general, en la vida cotidiana de los ciudadanos. Es un elemento democrático que genera espacios de diálogo y retroalimentación entre el gobierno y la sociedad, a partir de la difusión de los asuntos públicos y el involucramiento de los ciudadanos en el quehacer de las acciones públicas de gobierno.

II. La importancia de la Transparencia

Con la Transparencia surge la posibilidad de que el gobierno informe de las decisiones que toma, el destino de los recursos que invierte para llevarlas a cabo, los resultados de las mismas; así como, el seguimiento al uso de los recursos materiales, humanos y económicos que emplea en el ejercicio de sus funciones.

Como instrumento de medición de desempeño ayuda a medir los objetivos institucionales a partir de la eficacia en la operación de los recursos públicos invertidos y las metas alcanzadas; así como, el nivel de satisfacción social respecto de los servicios que presta el estado.

Además, como elemento básico en la construcción de nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, contribuye a erradicar esquemas burocráticos

13 Orme, B. (2017). Acceso a la información: Lecciones de la América Latina. agosto 19, 2020, de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Sitio web: https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000249837_spa&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_9e267030-297b-484b-8cf2-e2e62b0cad3e%3F_%3D249837spa.pdf&locale=es&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000249837_spa/PDF/249837spa.pdf#CDCI8-BillOrme-ES.indd%3A.17573%3A301



tradicionales, provocando que las dinámicas institucionales de gobierno se vuelvan más sensibles y receptivas a las demandas de la sociedad.

Ahora bien, cuando hablamos de Transparencia debemos pensar en 4 esferas bien diferenciadas, me refiero a: 1) Transparencia Reactiva, entendida como la prerrogativa de las personas para presentar solicitudes de Información (Derecho de Acceso a la Información); 2) Transparencia activa, como la obligación de gobierno a publicitar y actualizar un catálogo de información definida por el marco normativo sin que medie petición de parte (Obligaciones de Transparencia); 3) Transparencia Focalizada, que hace referencia a la publicación de información específica para satisfacer demandas de conocimiento de grupos poblacionales determinados y, 4) Transparencia Proactiva, información difundida sin que medie petición de parte y, que en virtud del contexto social, puede resultar de interés a la sociedad para ser reutilizada en su beneficio.

En México, el desarrollo y puesta en marcha del marco regulatorio en materia de Transparencia y acceso a la información ha representado un esfuerzo social para construir garantías legales contra prácticas discrecionales y opacas en la gestión del gobierno. A ello se han sumado, la aparición y creciente uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), particularmente la expansión de la Internet, que han representado elementos detonantes para la demanda colectiva de información que posee el gobierno.

Con la promulgación de las últimas reformas constitucionales en materia de Transparencia y acceso a la información (2007 y 2014) la obligatoriedad de la Transparencia para todas las autoridades quedó establecida normativamente; asimismo, determinaron la implementación de sistemas electrónicos para facilitar el ingreso de solicitudes de información y la publicación de información sobre la gestión pública.

Por lo que hace, específicamente a la información relacionada con el ámbito de la Transparencia activa (obligaciones de Transparencia), si bien, el mandato constitucional de 2007 establecía la obligación de publicar información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos a través de medios electrónicos, la información publicada tenía notables asimetrías en cuanto a calidad y criterios de publicación; los documentos electrónicos no permitían la explotación y reutilización de los datos y la oferta informativa no atendía en su totalidad las nuevas demandas de información.

Ha sido con el marco regulatorio desarrollado a partir de la última reforma constitucional que se ha enfocado con mayor énfasis en la promoción de la Transparencia activa mediante el uso de las TIC, estableciendo las bases para la creación de servicios de información oficial a nivel nacional¹⁴; asimismo, como un nuevo derecho básico para cualquier ciudadano, se mandató la publicación de información homogénea y accesible de forma gratuita e inmediata, mediante la herramienta tecnológica denominada Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

La PNT concentra todos los procedimientos que llevan a cabo los organismos garantes del país, en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, bajo la lógica de definir un modelo recurrente de difusión y acceso a los datos e información del gobierno en forma abierta que permita la explotación y aprovechamiento de información para generar información útil para la sociedad y, con ello mejorar el modelo de interacción de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Particularmente, a través del Sistema de Portales de Transparencia (SIPOT) de la PNT todas las instituciones de gobierno ponen a disposición de la población, de manera permanente y con actualizaciones periódicas, información referente a sus actividades y funciones¹⁵, a la vez que, los organismos garantes vigilan que la información publicada cumpla con los requisitos de la ley para, con ello, transitar de un nivel básico de entrega de información a la atención de exigencias de Transparencia y acceso a la información pública que cada día aumentan de forma exponencial.

Es importante señalar que la plataforma se encuentra en constante desarrollo y, desde la Comisión de Tecnologías y PNT del Sistema Nacional de

14 El artículo 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) prevé como sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a la información que obre en sus archivos o que documente el ejercicio de sus facultades, funciones y competencias; así como proteger los datos personales que obren en su poder, a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.

15 Conforme a lo establecido en el artículo 70 de la LGTAIP todos los sujetos obligados de la Ley deben publicar información relativa a compras, obras públicas, contratos, proveedores y contratistas, ejercicio presupuestal, estructura orgánica y funciones, remuneraciones de los servidores públicos, viáticos y gastos de representación, concesiones y licencias otorgadas, indicadores, estadísticas, montos otorgados a personas físicas o morales, programas sociales y beneficiarios, servicios y trámites, entre otros.



Transparencia, se busca su actualización mediante la implementación de herramientas que permitan hacerla más asequible a la población.

En 2019 se lanzó la versión 2.0 de la plataforma que incluyó adecuaciones orientadas a la accesibilidad, usabilidad e intuitividad de su navegación; el rediseño de su estructura enfocado hacia el uso de un lenguaje sencillo, sin tecnicismos legales; cumplimiento de Pautas de Accesibilidad al Contenido de la Web (WCAAF 2.0); así como, la implementación de herramientas para graficar y comparar información y compartirla en redes sociales.

Asimismo, en agosto de este año, han sido puestos en marcha el buscador nacional y buscadores temáticos de la PNT, los cuales permiten, de una forma más clara y rápida, el acceso a la información contenida en la plataforma (solicitudes de información, recursos de revisión y obligaciones de Transparencia) y, con el cual, se simplifica el análisis y consulta de los datos que interesan a la población.

III. El valor del repositorio del SIPOT

Es mediante el esfuerzo que se realiza al interior de la administración pública nacional para alimentar el repositorio del SIPOT que se hace posible brindar a cualquier persona la posibilidad de consultar de manera fácil y sencilla la información que se genera como resultado de la gestión del gobierno. Con tan solo unos cuantos clics, la ciudadanía tiene a su alcance todos esos grandes volúmenes de datos de todo tipo (forestales, presupuestales, sociales, culturales, educativos, de seguridad, de salud, entre otros), como un instrumento para acercarse a las acciones de gobierno.

La disponibilidad de información uniforme y ordenada representa una evolución en los servicios de información que brinda el Estado, agrega valor a la información del gobierno al facilitar la sistematización y explotación de las bases de datos estructuradas y, con ello, generar información de utilidad social.

En este sentido, la Transparencia forma parte de la primera fase del proceso de rendición de cuentas que comprende no solo la publicidad de la información gubernamental sino, además, la evaluación de los resultados y, en su caso, la imposición de sanciones por los malos resultados.

Actualmente, existen varios ejemplos de la importancia del uso cada vez más cotidiano de estas plataformas informáticas por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación, a través de los cuales se han impulsado importantes debates principalmente en torno a la materia de combate a la corrupción y diversas problemáticas de la esfera pública.

Como parte de los esfuerzos del órgano garante de la Transparencia a nivel nacional, se han impulsado diversos trabajos para desarrollar proyectos informativos dirigidos a usuarios ciudadanos no especializados, a partir de información cargada en el SIPOT de la PNT. El proyecto más reciente fue la puesta en marcha del buscador general de la PNT, cuya finalidad es facilitar aún más la consulta de información alojada en los sistemas de acceso público de la PNT tan solo con ingresar una palabra o una frase para detonar la búsqueda; así como 5 buscadores temáticos que simplifican la localización de datos relacionados con las temáticas más consultadas a nivel nacional (directorio, sueldos, servicios, trámites y contratos).

A manera de ejemplo, es posible señalar el Análisis de las compras públicas de Pemex¹⁶ publicado a finales de julio de este año, en el que se analizaron las contrataciones realizadas por la petrolera y sus empresas subsidiarias en 2018 y 2019, con el objetivo de observar los posibles cambios en los procedimientos de adquisición, con base en la evidencia documental disponible en el SIPOT.

El valor del estudio radica en que, contrario a la percepción generalizada respecto de que las adjudicaciones directas han sido el principal procedimiento para llevar a cabo las adquisiciones en PEMEX y sus empresas subsidiarias, de manera concluyente el estudio arrojó que, en 2018 fueron reportadas 1,614 contrataciones, por un monto de 85 mil 852 millones 662 mil 286 pesos y, en 2019 se reportaron 1,633, por un total de 179 mil 346 millones 210 mil 182 pesos, representando un crecimiento de 108.8 por ciento de 2018 a 2019. Asimismo, los importes asignados a las contrataciones en términos del volumen del monto asignado revelan que en 2018 el procedimiento de contratación más recurrido fue la licitación pública (67.7%), seguida de la adjudicación directa (31.4%) y en último lugar la invitación restringida (0.8%); para 2019 la licitación pública siguió siendo la principal forma de contratación (42%), seguida de la invitación restringida (40.6%) y en último lugar la adjudicación directa (17.3%).

16 Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/presentaciones/Compras%20Pemex%201.pdf>



PEMEX y empresas productivas subsidiarias porcentaje de contrataciones en términos del volumen de monto asignado según tipo de procedimiento.

TIPO DE CONTRATACIÓN	2018	2019
Licitación pública	67.7%	42%
Adjudicación directa	31.4%	17.3%
Invitación restringida	0.8%	40.6%

Fuente: Elaboración a partir de datos del SIPOT

Es decir, si bien los importes erogados en procedimientos de adjudicación directa incrementaron en 2019, lo cierto es que, se observa la misma tendencia respecto de los otros dos procedimientos de contratación. En otras palabras, se han invertido mayores recursos en PEMEX y sus empresas subsidiarias, aumentando con ello el número de contrataciones y los importes erogados, sin embargo, se observa que el porcentaje de las contrataciones por adjudicaciones directas, respecto al resto de procedimientos, disminuyó en términos relativos.

Este estudio representa un claro ejemplo del alcance y poder de la información gubernamental al alcance de cualquier ciudadano; permitió contrastar datos previamente difundidos entre la población. Muestra como la explotación de los datos públicos, por parte de la sociedad, agrega valor a la información que las instituciones gubernamentales no tienen capacidad, ni obligación de proporcionar, ya que posibilita el cruce y búsqueda sistematizada de información, incrementado colectivamente la utilidad de la misma para el bien común.

La posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a los datos públicos fácilmente, impacta positivamente en el desarrollo de la sociedad a partir de una mayor participación e incidencia ciudadana en la innovación y el emprendimiento de políticas públicas. El hecho de que la población se encuentre alerta y haga cumplir sus derechos en lo que respecta al acceso a la información de gobierno, tiene la fuerza suficiente para generar un entorno de responsabilidad y compromiso en el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

IV. Conclusiones

La Transparencia es fundamental para comprender la magnitud de las problemáticas sociales y aceptar los alcances y limitaciones en la gestión del gobierno; en este sentido, transita en una doble vía: por una parte, es útil y esencial para la fiscalización rigurosa de los gobiernos y servidores públicos y, por otra, es también una práctica institucional que puede ser empleada para legitimar y fortalecer a las organizaciones gubernamentales.

Desde hace 18 años el marco regulatorio en materia de Transparencia y acceso a la información en México ha permitido que la población cuente con mecanismos para acceder a información de las acciones y recursos utilizados en la gestión de gobierno. Al tratarse de regulaciones de reciente creación todavía hay mucho qué hacer en esta materia en términos de oportunidades de Transparencia, emprendimiento e innovación; no obstante, es posible afirmar que las acciones hasta ahora logradas y la orientación de los proyectos en puerta van en la dirección correcta.

El avance de las sociedades del conocimiento se encuentra cada vez más relacionada con las discusiones sobre el derecho a la libertad de expresión, desarrollo de medios, privacidad, el rol de las TIC en las políticas públicas, gobiernos abiertos, protección documental, alfabetización mediática e informacional y al acceso universal a la información en un mundo cada vez más conectado.

Una vez superada la problemática de la implementación de las herramientas TIC en la práctica de la Transparencia en nuestro país, mediante la PNT como la herramienta a disposición de cualquier persona para explorar el vasto cúmulo de datos gubernamentales que se encuentran en el sistema, el desafío actual se relacionaría con la difusión y aprovechamiento de los datos publicados por el gobierno. Resulta necesario promover y difundir la importancia del nuevo rol del ciudadano y el aumento en su nivel de empoderamiento mediante el uso y acceso a herramientas tecnológicas como la PNT.

Se requieren políticas que promuevan y posibiliten la disponibilidad de herramientas tecnológicas como medio de distribución y consumo de información pública para multiplicar las posibilidades de que ésta sea reutilizada. Entre las ventanas de oportunidad que se presentan a mediano y largo plazo, considero necesario hacer referencia a la necesidad de desarrollar mecanismos para: 1) la promoción de espacios en los que se incentive el



uso de los datos públicos y, 2) para la promoción de incentivos en torno a quienes acceden y usan datos públicos y quienes los producen.

Reforzando lo anterior, en palabras de Gastón y Nacer (Gastón y Naser, 2012) la revolución en materia de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos consiste en poner a disposición de la sociedad información que resulte del interés general para que sea la propia ciudadanía quien desarrolle ideas nuevas, datos nuevos, conocimientos u otros servicios, partiendo de un nuevo paradigma en el que es la misma sociedad quien saca un mayor provecho de los datos que el Estado pone a su disposición.

De manera que, si los gobiernos quieren encontrar apoyo en los ciudadanos para el desarrollo de las políticas públicas y legitimación, es indispensable que haya Transparencia y que los ciudadanos tengan datos ciertos y oportunos sobre las situaciones del país; haciendo hincapié en que la propiedad de la información pública corresponde a la ciudadanía mientras que, el papel del Estado se limita a la administración de la misma¹⁷. Estos esfuerzos deben orientarse hacia la construcción de espacios entre el gobierno y la ciudadanía en los que se fomente el consumo y explotación de la información pública como una forma de contribución al bienestar social.

Referencias

Rodríguez, J. (2008). *Los Arcana Imperii y el secretismo del poder político. En Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política* (pp 13-16). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). (2004). México. *Transparencia y acceso a la información*. agosto 19, 2020, Sitio web: <http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/mexicotai.pdf>.

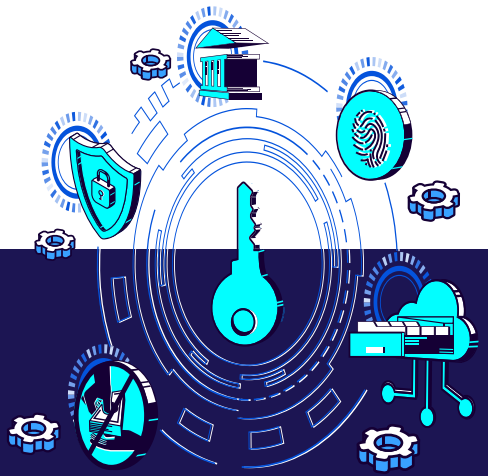
Barros, A. (2012). *Datos abiertos: ¿Qué son y cuál es su utilidad? En La promesa de Gobierno Abierto* (pp. 258 - 279). México: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF).

17 A excepción de aquella clasificada como reservada y/o confidencial de acuerdo con el marco normativo en la materia.

- Nalvarte, P. . (2019). *Leyes latinoamericanas de acceso a la información pública están entre las mejores del mundo: informe de Unesco*. agosto 19, 2020, de University of Texas at Austin Sitio web: <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-18490-leyes-latinoamerica>.
- Orme, B. (2017). *Acceso a la información: Lecciones de la América Latina*. agosto 19, 2020, de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Sitio web: https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcd ef_0000249837_spa& 6.
- Naser, A. & Gastón, C. (2012). *Hacia una ruta crítica para la construcción de datos abiertos*. En *La promesa de Gobierno Abierto* (pp. 319-337). México: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF).

Oscar Mauricio Guerra Ford

Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales



AGUASCALIENTES



DEL ABSOLUTISMO AL PRINCIPIO PRO-PERSONA. EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA A PARTIR DE LA TRANSPARENCIA.

Resumen:

La transición de las antiguas formas de gobierno a las diferentes expresiones de modelo democrático presentes en el mundo contemporáneo, ha tenido como eje fundamental el reconocimiento de todos los individuos como ciudadanos protegidos por leyes y derechos que le permitan una sana participación en dicho modelo. Este artículo busca mostrar, desde algunas referencias históricas, cuáles fueron algunos de los momentos relevantes que lograron transformar a un gobernado pasivo y obediente, en un ciudadano protegido y en posibilidad de participar. Se hará mención sobre el tránsito de los temas de la esfera privada a la esfera pública, así como su relevancia para distinguir formas de gobierno absolutistas y democráticas. Así mismo, se hablará de aquella visión ilustrada que alentó la formación de un nuevo ciudadano. Por último, se retomará el Derecho al Acceso de Información, como un derecho humano que, al ser fortalecido por el principio pro persona, convierte la actividad de exigir información pública en una acción que fortalece y legitima la Democracia. De tal manera, se pretende, como una consecuencia de las reflexiones emitidas, tomar distancia de aquella visión que intenta reducir la labor fundamental de los Órganos Garantes dentro de la construcción de un vigoroso estado democrático.

Palabras clave:

Esfera Pública y Privada, Derechos Humanos, Principio Pro Persona, Democracia, Acceso a la Información.

I. Lo privado y lo público. La demarcación de sus límites

Dentro del pensamiento político occidental podemos encontrar un tema que con el tiempo se ha ido transformando a la luz de importantes re-

flexiones, la responsabilidad de quienes gobiernan y de quienes son gobernados. En “La República” de Platón podemos encontrar una postura muy sólida ante el conocimiento, pero con implicaciones cuestionables en lo político. En la exposición sobre los grados del conocimiento plantea la “doxa” y la “episteme”. El primero equivale a una mera opinión y la otra a un saber bien fundado, a la verdad. Para él, era claro que el control sobre las decisiones de gobierno debería recaer sobre aquellos que, mediante la virtud de la sabiduría, vieran con claridad la verdad de las cosas. Así, la división era clara, los asuntos de gobierno correspondían a unos pocos, mientras que los gobernados, sin acceso a la verdad, debían, mediante la virtud de la templanza, resignarse a ser gobernados. Esta manera binaria de ver las cosas daba como consecuencia que los ciudadanos -término que también se ha ido transformando- no tuvieran que ser informados de los procesos deliberativos mediante los cuales se tomaban las decisiones de gobierno. El silencio ignorante era la actitud de un buen ciudadano.

Es fácil encontrar expresiones de gobierno que van en ese mismo sentido durante los siglos posteriores. Desde Platón hasta Hobbes existen modelos de organización política que suponen un mejor funcionamiento a partir de la concentración de poder, lo cual deja a la figura del ciudadano como un mero testigo y receptor de lo que el gobierno decide. En general, la impresión es la misma, el ciudadano no está en condiciones de tomar decisiones, de saber qué es lo mejor para él y de hacerse cargo de su vida pública e incluso privada.

Es a partir del siglo XVI que un fuerte movimiento de secularización provoca una nueva organización en los temas políticos y, por lo tanto, en la vida social. Se busca arrebatar y redistribuir un poder atesorado por siglos que, como todo poder acumulado, se había corrompido. Las monarquías desaparecen o, por lo menos, dejan de ser absolutas, la Iglesia deja de ser el centro de legitimación del poder político y los avances científicos favorecen los cuestionamientos de dogmas que iban en contra de los intereses de los ciudadanos.

Así, el paso de un movimiento liberal es cada vez más fuerte y sonoro. Desde pensadores británicos como John Locke y Adam Smith, hasta los franceses ilustrados como Voltaire, Montesquieu y el peculiar Rousseau, todos bajo el elogio de la razón y sus alcances, argumentan a favor de un Estado que esté regido por las leyes emanadas del buen juicio, que por la voluntad caprichosa de un déspota. La razón siempre apunta a la justicia y su uso permitió desmontar todos los dogmas que justificaban abusar de



los gobernados. La libertad de pensamiento, de creencia, de asociación, se fueron robusteciendo. El derecho a la propiedad privada favoreció en los habitantes el tránsito de la servidumbre a la ciudadanía, se pasó de ser la pertenencia de alguien a tener la pertenencia sobre algo. El gobernado adquiere un papel más protagónico, adquiere derechos y, para evitar que sean privilegios, adquiere responsabilidades. Todo este proyecto ilustrado queda de manifiesto en el planteamiento kantiano de exigir “la mayoría de edad” a los individuos, es decir, buscar emanciparse, ser autónomo y atreverse a usar la razón en oposición a una obediencia que nos aleja de la capacidad de tomar decisiones.¹⁸ El individuo se consolida como ciudadano y sus derechos se reconocen de manera cada vez más amplia.

Desde la aparición de la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” en 1789, la “Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana” en 1791, hasta la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” en 1948, las leyes buscan proteger de la manera más eficiente posible a todos los individuos. Durante todo este periodo han existido nuevos tratados, reformas y todas las modificaciones necesarias para que la ley, tal como lo decía Montesquieu, conserve su espíritu, es decir, que sean leyes vivas a partir de su utilidad, de su vigencia y de su pertinencia a partir del contexto. Una de las ventajas de la Ley, por encima de la voluntad de un soberano, es que se puede modificar de manera más ordenada y práctica que las pretensiones limitadas de un solo individuo. La ley se transforma para seguir estando viva.

II. Transición del secretismo a la información pública

A partir de toda esa transición de siervo a ciudadano por parte del gobernado, su responsabilidad también aumenta. Ahora su responsabilidad y participación en el buen funcionamiento del Estado pasa por él también. El mencionado proceso de secularización derivó en movimientos sociales violentos que renovaron el orden político y social. Se construyeron institu-

18 Kant, uno de los pensadores más representativos del movimiento ilustrado, afirma en su ensayo “¿Qué es la ilustración?” publicado en 1784, que solamente la educación puede llevar al hombre a la plenitud. Por eso su “¡sapere aude!” es un llamado entusiasta a atreverse a hacer uso de la propia razón. Por esto, la libertad de pensamiento y de expresión deben ser inherentes al actuar humano, ya que eso conlleva la libertad y la autonomía. Sin libertad el hombre no puede llegar a ser moral y, por ende, no sería autónomo. Así, el cultivo de uno mismo, la educación, permite “orientarse en el pensamiento” para evitar perderse en el delirio dogmático de las creencias heredadas.

ciones que soportaran la nueva distribución del poder y para sostenerlas se volvió imprescindible la participación ciudadana.

Las universidades, por ejemplo, se volvieron públicas, dejaron de ser centros cerrados de información privilegiada y lo mismo pasó con las bibliotecas. Si el ciudadano iba a participar en la vida pública, era una necesidad brindarle la educación necesaria. Es ahí donde las universidades se consideran universales no sólo por el conocimiento que poseían, sino por el alcance formativo que se propusieron. El concepto de ciudadanía no puede darse más que dentro del nacimiento de una incipiente democracia¹⁹. De este modo, se vuelve fundamental señalar que tanto la ciudadanía como la democracia empiezan con ejercicios limitados de participación en comparación con algunos modelos democráticos más robustos con los que contamos en la actualidad²⁰. Sin embargo, la esfera hermética de “lo privado” comienza a desgastarse a la par que “lo público” se enriquece. La privacidad y el secretismo disminuyen, toda vez que los ciudadanos, estos individuos que se han integrado al funcionamiento de las instituciones, provienen de lo público. Los procesos dentro del ejercicio de gobierno se exponen de una manera que no se veía desde aquel espacio griego: el ágora²¹.

Aunque lleno de limitaciones en sus inicios, el derecho a votar impulsó en buena medida concebir información como pública. Aquella persona que ostentaba el poder debía mostrar sus razones, debía señalar el camino que seguiría para obtener sus objetivos y cumplir sus promesas, además de responder los argumentos de su contrincante. Con esto, no se pretende asumir con ingenuidad la buena intención o la veracidad de quien

19 Aunque se hablaba ya de un gobierno representativo, los derechos políticos, como el derecho al voto, sólo eran para aquellos privilegiados que podrían argumentar la pertenencia de bienes inmobiliarios. Del mismo modo, las mujeres no eran contempladas para ejercer el voto y menos para alguna actividad de representación. Así, factores como raza, sexo y posición dentro del espacio social, todavía eran factores para garantizar la participación.

20 En una comparación directa entre las prácticas democráticas que se llevaban a cabo en ese momento y las prácticas actuales la diferencia es indiscutible. Sin embargo, al hacer una revisión solamente de los Estados democráticos contemporáneos, no podemos dejar de lado los señalamientos críticos que ya Crozier, Huntington y Watanuki realizaban desde 1975 en su obra “La Crisis de la Democracia” y que han puesto sobre la mesa un debate fértil y urgente.

21 El ágora era un espacio que, además de ser arquitectónicamente planeado, reunía las voces de los ciudadanos y te convertía en una audiencia atenta. Las cualidades retóricas eran reconocidas o cuestionadas, y la persuasión o convencimiento eran instrumentos para hacerse de la voluntad de los demás. Se valoraban argumentación y la palabra era el instrumento para vencer.



pretende el cargo, por el contrario, la mayoría de las veces la incredulidad política nos rige sin embargo, para entender la transformación histórica que explica nuestro presente, es preciso reconocer que las elecciones como acto democrático promovieron que la ciudadanía sintiera la necesidad de estar informado.

En este punto es pertinente hacer mención del debate sobre la razón pública. Debido a que uno de los principios de la democracia es la libertad de pensamiento y creencia se da pie a confundir ese derecho con una legitimación epistemológica del tema. Dicho de manera más sencilla, supongamos que el hecho de que tengamos la libertad para creer algo lo hace verdad. Muchas veces, cuando nos es conveniente, evaluamos una creencia que nos es importante a partir de nuestros deseos o intereses. Este rasgo cognitivo humano genera una multiplicidad de creencias no necesariamente bien fundadas, pero que abonan al disenso público, en donde tratamos de imponer nuestro sistema de creencias en la esfera pública. Así, cuando hablamos de un ciudadano interesado en estar informado para participar, no hablamos necesariamente de un individuo que intervenga en lo político desde una razón pública secular, por lo que el consenso se vuelve una tarea democrática de mayúscula dificultad.

III. El Derecho al Acceso a la Información Pública y el Principio Pro Persona

Hasta aquí podemos darnos cuenta que, aunque con temas complejos que merecerían su propia revisión, una de las muestras más evidentes del progreso político del mundo contemporáneo occidental es la transformación del individuo en la servidumbre gobernada por una voluntad arbitraria, a un ciudadano tomado en cuenta y protegido por una ley nacida de la voluntad racional que busca el bien común. Como se mencionó con anterioridad, los derechos humanos buscan limitar cualquier ejercicio del poder que abuse de las facultades que tiene la autoridad. Es decir, los derechos humanos no son simplemente un listado de los derechos que tenemos por existir; son los recursos que tenemos para exigir o presentar oposición frente a las autoridades. Generan responsabilidades en la autoridad sobre lo que no se nos puede volver arrebatarse.

Ahora, para continuar construyendo una opinión sobre el tema, resulta pertinente recordar que desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos se han hecho esfuerzos cada vez más específicos para garan-

tizar el acceso a la información. Ya sea en la Carta Interamericana, en la Convención Americana y en nuestra Constitución, la finalidad es la misma, garantizar la mayor cantidad posible de circulación de noticias, ideas y opiniones. Este derecho comprende el libre acceso a información plural y oportuna, a poder solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir cualquier información. Algo que no debemos pasar por alto, es que este derecho se desprende de un triunfo liberal histórico, la libertad de pensamiento y la libertad de expresión. Este hecho no es menor, se reconoce que el ciudadano tiene derecho de pensar, creer y decir lo que quiere, pero también se reconoce su derecho a estar informado de manera clara y veraz para poder robustecer o modificar su manera de comprender el mundo en sus diferentes ámbitos. El concepto de ciudadanía tiene un vínculo con el concepto de ley de una belleza política sobresaliente. En un devenir social que se modifica constantemente y que, por lo tanto, supera cualquier intento conservador de estatismo, la ley y el ciudadano siempre son susceptibles de modificación para lograr regular la búsqueda de un bienestar general. Todo esto, claro, toma sentido sólo dentro de la búsqueda de un estado de derecho que emane desde un modelo político democrático.

Por otro lado, pero en el mismo sentido, encontramos que la complejidad de los hechos sociales que pueden ser transgresores, junto con la enorme cantidad de leyes y tratados que existen en nuestro país, pueden dar pie a algunas contradicciones con respecto a la correcta aplicación de la ley. Estas contradicciones o conflictos entre dos leyes o principios racionales que se conocen como “antinomias” deben ser resueltas. Como herramienta para la resolución de dichas controversias se suma, a las ya tradicionales formas de armonización, un criterio hermenéutico fundamental: el principio pro persona.

Así, por mandato expreso constitucional, se ordena que todas las normas de derechos humanos se deberán interpretar de manera que favorezcan la mayor protección para la persona. Esto es, cuando existan dos o más normas que puedan ser aplicables para resolver una contradicción, el intérprete estará obligado a elegir aquella que mejor proteja el derecho de los ciudadanos. Ahora bien, si existe una sola norma, pero que pueda tener dos o más interpretaciones, el intérprete está obligado a resolver la controversia por aquella que amplíe los derechos de la persona. De esta prevalencia de normas y prevalencia de interpretación dos puntos resultan destacados. El primero es que no es una decisión arbitraria de quien resuelve la antinomia, no es un asunto de apreciación, ni de perspectiva. Se resuelve de manera objetiva desde la protección de los Derechos Humanos. El segundo, muy



importante por las implicaciones a la tradición jurídica, es que la jerarquía de las normas no resulta un criterio para definir la cuestión. Una norma de menor jerarquía puede prevalecer sobre una mayor si es que la primera protege en mayor medida el derecho de la persona. Nuevamente, la capacidad de adaptarse se muestra como una virtud de la Ley. Si algo resulta ser más útil al derecho de la persona para ejercer algo, será suficiente para modificar la costumbre, casi ritual, de valorar la ley por su jerarquía.

IV. Presentación de Casos Prácticos

CASO: CLAUDE REYES Y OTROS -VS- CHILE (31/05) y GOMEZ LUND Y OTROS (GUERRILLA DO ARAGUAIA) -VS- BRASIL (91/08)

En el primero de los casos, la información solicitada por Marcel Claude Reyes y otros en el año 1998, tenía que ver con un proyecto de industrialización forestal que implicó un contrato de inversión extranjera entre el Estado y empresas extranjeras, además de una local, que implicaba un impacto ambiental que generó en su momento discusión pública. En el segundo, la información de fondo tiene que ver con las desapariciones forzadas de los miembros de la guerrilla acaecidas entre 1972 y 1975 en las que las víctimas eran miembros del Partido Comunista de Brasil, campesinos de la región y sus familiares.

En ambos, la información en su momento fue negada por el Estado, mediante resoluciones carentes de fundamento y motivación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al momento de resolver en ambos casos, determinó que la información no entregada era de interés público, debiendo prevalecer el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, sin necesidad de acreditar algún interés directo en su obtención o una afectación personal, salvo los casos en los que exista alguna legítima restricción, las cuales deben de ser las menores, puesto que existe supremacía del derecho protegido, y en segundo de los casos, además se determinó que la situación de fondo entraña graves violaciones de derechos humanos, mientras no se llegase al paradero de las personas y sus familiares, y tuvieren certeza de lo ocurrido con ellos, considerándose delitos con efectos continuados.

Además de esa aplicación internacional, podemos encontrar otros casos de vital importancia en nuestro país. Por ejemplo, en la Tesis 1a. CCCXXVII/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, se establece cuáles son los requisitos mínimos, desde el principio pro persona, para que se atienda el fondo de la solicitud de su aplicación, o la impugnación de su omisión por la autoridad responsable.

En este sentido, se reconoce que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a las autoridades el deber de aplicar el principio pro persona como un criterio de interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, el cual busca maximizar su vigencia y respeto, para optar por la aplicación o interpretación de la norma que los favorezca en mayor medida, o bien, que implique menores restricciones a su ejercicio, lo que implica que dicho principio es aplicable de oficio, cuando el juez o tribunal considere necesario acudir a este criterio interpretativo para resolver los casos puestos a su consideración.

Igualmente es factible que el quejoso, en la vía del amparo, se inconforme con su falta de aplicación, o bien, solicite al órgano jurisdiccional llevar a cabo tal ejercicio interpretativo. Esta petición, para ser atendida de fondo, requiere del cumplimiento de una carga mínima; por lo que, tomando en cuenta la regla de expresar con claridad lo pedido y la causa de pedir, es necesario que la solicitud para aplicar el principio citado o la impugnación de no haberse realizado por la autoridad responsable, dirigida al tribunal de amparo, reúna los siguientes requisitos mínimos: a) pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable; b) señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende; c) indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y, d) precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles.

En ese sentido, con el primer requisito se evita toda duda o incertidumbre sobre lo que se pretende del tribunal; el segundo obedece al objeto del principio pro persona, pues para realizarlo debe conocerse cuál es el derecho humano que se busca maximizar, aunado a que, como el juicio de amparo, es un medio de control de constitucionalidad, es necesario que el quejoso indique cuál es la parte del parámetro de control de regularidad constitucional que está siendo afectada; finalmente, el tercero y el cuarto requisitos cumplen la función de esclarecer al tribunal cuál es la disyuntiva de elección entre dos o más normas o interpretaciones, y los motivos para estimar que la propuesta por el quejoso es de mayor protección al derecho fundamental. De ahí que, con tales elementos, el órgano



jurisdiccional de amparo podrá estar en condiciones de establecer si la aplicación del principio referido, propuesta por el quejoso, es viable o no en el caso particular del conocimiento.

V. Conclusiones

Partiendo de un análisis de contexto histórico, de doctrina, definiciones, arribando a aspectos prácticos y tomando como punto de partida que vivimos en un estado democrático, se exponen las conclusiones y propuestas a que se llega en el presente trabajo, tomando como premisa fundamental el reconocimiento del Acceso a la Información Pública y la Protección de Datos Personales, como derechos humanos que tutela nuestra Carta Magna.

Asimismo, se tiene como tema central del presente trabajo el principio pro persona como un criterio para siempre garantizar la mayor amplitud de los derechos en cuestión, de donde se infiere la enorme relevancia que su aplicación puede tener dentro de la vida pública por la eficaz garantía de respeto y aplicación que cobra en favor de las y los ciudadanos para el goce efectivo de ambos derechos humanos.

Como se puede distinguir en los casos presentados durante el texto, la utilidad de estas dos herramientas resultó fundamental para la resolución de asuntos tan delicados. Sin embargo, su uso no debe ser reservado para temas tan extraordinarios como esos, sino que se considera que su uso debe normalizarse en todas aquellas solicitudes de información en las que resulte pertinente aplicarlo.

No se puede pasar por alto que la creación de órganos garantes en nuestro país forma parte de un novedoso esfuerzo por fortalecer la vida democrática. Además de contribuir a consolidar la rendición de cuentas y mejorar los niveles de Transparencia, una de las constantes demandas ciudadanas, de ahí que los órganos garantes deben utilizar todos los recursos a su disposición para lograr el más fértil acceso a la información pública, sobre todo uno tan noble y efectivo como el principio pro persona.

Esto, más allá de fomentar que los gobiernos rindan cuentas del cumplimiento de sus atribuciones y de las circunstancias en las que se delibera para tomar las decisiones, permitirá que los ciudadanos lleven a cabo su

derecho a influir y a participar en el control de los asuntos públicos a partir del ejercicio de uno de sus derechos fundamentales como lo es el Acceso a la Información Pública.

La responsabilidad de los órganos garantes es enorme y el ejercicio de sus funciones robustece la condición democrática en nuestro país. En su quehacer práctico facilita que la información fluya a la esfera pública. En su existencia política se encarna uno de los objetivos históricos largamente luchado: la ley a favor del ciudadano.

En el órgano garante del cual formo parte, he propuesto criterios de resolución e incluso recomendaciones que prioricen el Derecho de Acceso a la Información, incluso yendo más allá de la materia de la litis, cuando de una solicitud se advierte que la situación de omisión de respuesta por parte de los sujetos obligados implica conductas o repercusiones legales que van más allá de la materia expuesta en el recurso de revisión como motivo de la impugnación, procurando en este sentido la protección más amplia del Derecho de Acceso a la Información, incluso otros derechos humanos tutelados en nuestra carta magna a favor de todos los ciudadanos y ciudadanas como pueden ser la vida, la seguridad de las personas, la dignidad humana, así como la prevención de algunos aspectos como pueden ser ciertos delitos en perjuicio de población históricamente vulnerable como son mujeres, niñas, niños, incapaces, población indígena y personas de la tercera edad.

Nuestro carácter de órganos garantes de los Derechos de Acceso a la Información, de Protección de Datos Personales, así como rendición de cuentas por parte de las entidades que ejercen recursos públicos, al tenor también de criterios emitidos por tribunales internacionales y de nuestro propio país, nos dan la pauta para llevar a cabo esa protección más amplia y más efectiva de ambos derechos humanos que el sistema de Transparencia tutela y garantiza, en la adecuada interpretación y aplicación del principio pro persona, ya que, como bien lo refieren las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se citan en este artículo, el vivir en sociedades democráticas nos permite a cualquier ciudadano o ciudadana a ejercer nuestro derecho a saber, y por ende a solicitar información de carácter público que generan todos los sujetos obligados en el ejercicio de su cargo.

Pero no todo queda ahí, sino que es necesario que los estados garanticen los mecanismos de respuesta adecuados, es decir eficaces y que respon-



dan de manera oportuna esas solicitudes de información, de tal manera que ello implique un efectivo involucramiento de la ciudadanía en el quehacer gubernamental y se erradique la opacidad que durante siglos permeó en todos los sistemas políticos del mundo, para llevar a la realidad el Estado democrático y participativo, que en el caso que nos ocupa lo es el Estado Mexicano, es por ello que la propuesta de éste trabajo parte de un contexto histórico, doctrinario y de conceptos, refiere casos prácticos de la justicia a nivel internacional y nacional, para arribar al concepto de la necesaria interpretación y aplicación del principio pro persona, lo que implica una propuesta de tipo procesal para todos los órganos garantes de la Transparencia y también para los ciudadanos a fin de que conozcan esta poderosa herramienta a través de la cual se garantiza de una manera más amplia y efectiva los derechos humanos de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales en favor de las y los ciudadanos en nuestro país.

Referencias

Bustos, R. (2001). *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?* Madrid. COLEX.

Grondona, M. (1994). *Los pensadores de la libertad*. Buenos Aires. Sudamericana.

Habermas, J. (1989). *El discurso filosófico de la modernidad*. Madrid. Taurus.

Innerarity, D. (1990). *Dialéctica de la modernidad*. Madrid. Rialp.

Kant, I. (2007). *¿Qué es la ilustración?* México. Alianza.

Locke, J. (1970). *Carta sobre la tolerancia y otros escritos*. México. Grijalbo.

Locke, J. (1995). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Barcelona. Altaya.

Manin, B. (1998). *Los principios del Gobierno representativo*. Madrid. Alianza.

Masuda, Y. (1984). *La sociedad informatizada como sociedad postindustrial*.

Madrid. Fundesco, Tecnos.

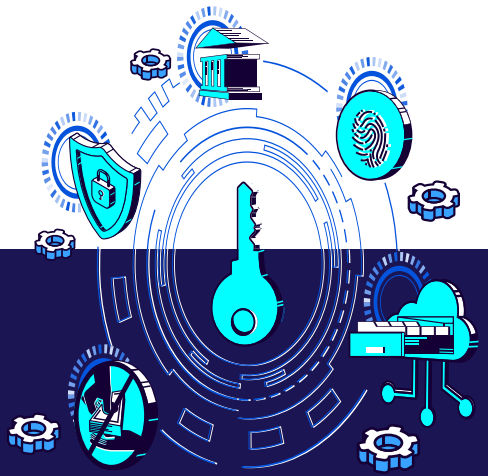
Rosanvallon, P. (2015). El buen Gobierno. Buenos Aires. Manantial.

Rubio, J. (1990) Paradigmas de la Política. Barcelona. Antropos.

Schmidt, C. (2009). El concepto de lo político. Madrid. Alianza editorial.

Toffler, A. (1989). La tercera ola. Barcelona. Plaza y Janés.

Brenda Ileana Macías de la Cruz
*Comisionada del Instituto de Transparencia del
Estado de Aguascalientes*



CHIAPAS



ANÁLISIS SOBRE LOS AVANCES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Resumen:

En el presente artículo se hace un breve ejercicio reflexivo respecto a los avances en transparencia que se han dado en el país a partir de la reforma que creó el IFAI (ahora INAI) en 2002, hasta el nacimiento del Sistema Nacional de Transparencia y las trascendentales reformas que se dieron en los años 2015 y 2016 para concluir que el marco normativo es apropiado y ha generado que las autoridades a la fecha sean más transparentes.

Así también, se analiza la participación ciudadana a través de las estadísticas en la materia, así como el comportamiento del número de recursos legales que la ley determina para hacer valer el Derecho de Acceso a la Información para advertir que dichos recursos han aumentado de manera gradual en los últimos años, permitiendo observar un mayor interés de la ciudadanía en el uso de estas herramientas.

Por último, se hace un estudio de la autonomía como característica de los órganos garantes y de los riesgos que corre ésta a través del condicionamiento del presupuesto anual que les corresponde, analizando de manera particular al estado de Chiapas; resaltando la importancia de seguir trabajando en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Transparencia para generar acciones de Transparencia proactiva de los entes obligados, haciendo énfasis en los programas permanentes de capacitación y difusión que deben realizar todos los integrantes del Sistema, para que el uso de este derecho humano sea más cotidiano.

Palabras Clave:

Autonomía, Derecho, Participación, Sistema, Transparencia.

I. Introducción

Desde los inicios del presente siglo, como parte de una lógica progresista, las organizaciones sociales y actores políticos de diversos orígenes pugnaron por la integración de una reforma en materia de Transparencia en nuestra Constitución y con ello dar paso a una legislación acorde para dotar de nuevas herramientas que permitieran a los ciudadanos conocer con mayor precisión del trabajo y del uso de los recursos públicos que realizan nuestros representantes populares y la administración estatal en lo general. Los proyectos de ley que se discutieron y dieron paso a la primera reforma en la materia, se consideraron la cúspide del movimiento social, el Grupo Oaxaca, académicos, periodistas, la SECODAM, un equipo intersecretarial, legisladores del PRD, entre otros, todos confluyeron en un trabajo de estudio intelectual para definir como se otorgaría este derecho a los ciudadanos y qué obligaciones sobre la materia tendría el gobierno federal. “El diseño y escritura de estas iniciativas es la cúspide del proceso de campaña del movimiento social y político por el acceso a la información y la Transparencia.” (Luna Pla, 2009, pág. 109)

Dicha reforma, al igual que las habidas en materia electoral y el sistema anticorrupción, tienen por objeto fortalecer nuestra vida democrática; es decir, que el trabajo de quienes ostentan la titularidad de los órganos del gobierno sea fundado en la Transparencia, la rendición de cuentas, y el gobierno abierto; modificando actitudes y acciones de las autoridades, que generen una mayor confianza. Así también, que los ciudadanos amplíen su participación en la vida democrática del Estado, generando un círculo virtuoso entre gobernantes y gobernados, donde la corresponsabilidad sea el denominador común, que se genere un despertar ciudadano preocupado por tener representantes populares calificados y, por ende, gobiernos preparados, honestos, cuyas acciones reflejen mejores servicios públicos y mayor responsabilidad social.

Ahora bien, desde 2002 a la fecha, ¿Qué ha ocurrido en nuestro país sobre la materia? ¿Existen avances sustanciales? ¿Los ciudadanos usan de manera cotidiana esta herramienta? y ¿Qué sucede con las autonomías de dichos institutos?, son interrogantes que se pretenden responder en el presente artículo.



II. La Legislación vigente y el uso de este Derecho

En el país la legislación en la materia se inicia con particular efervescencia a partir del 2002, El Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información fue creado vía decreto el 20 de diciembre de ese año, en un contexto político y social de una alternancia en el gobierno federal, como un proceso de conformación de un estado democrático con reglas más participativas y de avanzada. La última reforma a la Constitución sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública fue en enero de 2014; por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue publicada en mayo de 2015; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se publicó en diciembre de 2016 y su última reforma en enero de 2017; y las diversas leyes de los 31 estados y de la Ciudad de México, fueron reformadas de manera posterior, a todo ello se suman los reglamentos relativos que en conjunto constituyen el marco jurídico de la materia.

Es de advertir que se ha legislado de manera profusa sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, tan es así que México tiene el cuerpo de leyes mejor calificado del continente americano, por encima de Canadá y los Estados Unidos, según la organización Right To Information (RTI), que mide la fortaleza de las legislaciones a nivel global, calificando a nuestra legislación en el número 02 del ranking mundial con 136 puntos de 150 posibles. (Right to Information, s.f.)

En cuanto a la percepción del avance en la materia, se ha tomado como referencia al Índice de Gobierno Abierto de los años 2017 y 2019, que realizaron diversos investigadores del Centro de Investigación y Docencias Económicas A. C., coordinados por Guillermo Cejudo. En este sentido, se advierte que en el 2017 a pocos años de las reformas que implementan el Sistema Nacional de Transparencia, la calificación obtenida en promedio fue de 0.39 en una escala de 0 a 1, el índice comprendió desde la medición de Transparencia hasta la de participación desde la perspectiva gubernamental y ciudadana, en ambos casos, en Transparencia se obtuvo un 0.50 y en participación 0.28. (Cejudo, Métrica de Gobierno Abierto 2017, s.f.)

El bajo índice se explica porque el proceso de consolidación del Sistema Nacional de Transparencia estaba en ciernes en lo que respecta al ámbito federal y en el ámbito local aún las legislaciones se ajustaban al marco normativo, tal como exigían las reformas de la materia. Sin embargo, para el estudio del 2019 mejoraron los indica-

dores de Transparencia, la calificación obtenida en promedio fue de 0.52 en una escala de 0 a 1, el índice comprendió desde la medición de Transparencia hasta la de participación desde la perspectiva gubernamental y ciudadana, donde Transparencia obtuvo un 0.64 y la participación 0.41. (Cejudo, Métrica de Gobierno Abierto 2019, s.f.).

Existen avances en la información que el Estado pone a disposición de los ciudadanos a través de los portales de Transparencia, así como de la información que da en respuesta a las preguntas de éstos, por lo que se advierte que las reformas a las leyes de la materia mostraron un impacto positivo, así como que el Sistema Nacional de Transparencia y las instituciones garantes funcionan. En resumen, los mecanismos de acceso a la información muestran avances significativos. Sin duda, también incidió en una mejor calificación el haber incluido la figura de gobierno abierto en la ley, así como la implementación de acciones de Transparencia Proactiva, que se han generado a través de políticas públicas dirigidas para el perfeccionamiento del SNT por parte de los órganos garantes y la cooperación en el cumplimiento de la ley de los sujetos obligados.

Ahora bien, el número de recursos legales que promueven los ciudadanos en la materia ante el INAI nos da un indicio de la participación de éstos, al respecto la información obtenida es la siguiente: en el 2015 conocieron de 7,636 recursos, en 2016 fueron 9,589 recursos, en 2017 recibieron 9,189 recursos, y en 2018 admitieron 10,745 recursos. Como se observa de 2015 al 2018, el aumento del número de recursos legales ha crecido en un 71%, concluyendo que el interés ciudadano por hacer valer el Derecho de Acceso a la Información Pública se ha elevado (LJA. MX, 2016) (LJA.MX, 2017) (LJA.MX, 2018).

III. La Autonomía del Órgano Garante

El artículo 6° Constitucional establece el Derecho de Acceso a la Información Pública, así como la conformación del órgano garante de carácter nacional que estará dotado de autonomía y el legislador va más allá al dejar en claro la naturaleza de esta autonomía al señalar “con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna,” (CPEUM).

Las reformas constitucionales en el país requieren de un trámite legislativo particular que implica una mayoría calificada de las cámaras, así como de la



mayoría absoluta de los congresos de los estados; por ende, se ha plasmado en la Constitución de manera precisa aquellos acuerdos políticos que alcanzan los actores para aprobar reformas, así se encuentran en la Carta Magna artículos faraónicos cuyos contenidos específicos deberían estar en las leyes reglamentarias. La desconfianza de los políticos del cumplimiento de los acuerdos da como resultado una protección adicional a las disposiciones constitucionales, ya que difícilmente una sola fuerza política podría imponer la mayoría tan solo con sus representantes, este es el caso del artículo 6° Constitucional.

Ante la forma tan diversa que los legisladores han plasmado en la Constitución el término autonomía, es trascendente conocer lo que la Suprema Corte ha establecido sobre los organismos constitucionales autónomos, ésta se pronunció al resolver la controversia constitucional relacionada con el Órgano de Acceso a la Información Pública de Jalisco CC32/2005, citado a continuación:

Aún cuando no existe precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos como se ha señalado, las características esenciales que se desprenden son:

- a)** Deben de estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b)** Deben mantener con los otros órganos del estado relaciones de coordinación.
- c)** Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d)** Deben atender funciones coyunturales del estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. (Minutti, 2011).

En este sentido, la autonomía del INAI, así como la del resto de órganos garantes de México, están aseguradas por nuestro orden constitucional y por los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, existe una característica constitutiva de la autonomía, elemental para el buen funcionamiento de las instituciones, esta es el presupuesto que, si bien la ley prevé que deberá ser adecuado y suficiente, en la realidad depende de la voluntad política de los poderes Ejecutivo y Legislativo quienes inician y aprueban éste respectivamente; sin duda, lo ideal sería garantizar un mínimo porcentual del presupuesto contenido

en el texto constitucional, para evitar que el gobierno en turno presione al órgano garante; en particular en los estados donde la normalidad democrática depende del Ejecutivo.

Resaltando la importancia del presupuesto en la consolidación de la autonomía, es menester despertar el interés del legislador, representante popular, responsable constitucional de aprobar el paquete fiscal, para que conozca la trascendencia de las funciones que realiza el INAI, en la construcción de una democracia institucional, y se asegure que dicho órgano cuente con un presupuesto *ad hoc* para cumplir con la función pública que le corresponde.

IV. Caso Chiapas

El Congreso del estado de Chiapas legisló en materia de Transparencia en octubre de 2006, desde entonces a la fecha se ha reformado siete veces la ley, en agosto de 2007, agosto de 2008, octubre de 2008, noviembre de 2011, diciembre de 2014, mayo de 2016 y en abril de 2020, en lo general, dichas reformas han ido adecuando el marco normativo estatal al federal. Cuando el órgano garante se instituyó en el 2006, éste se encontraba integrado por tres consejeros; en el 2011, se aumentó a cinco consejeros y en el 2014, se redujo una vez más a tres; en el 2016, cambió la denominación de consejeros por comisionados; y en la última reforma de 2020, que por cierto fue impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por el INAI, con la acción de inconstitucionalidad número 27/2020, se cambia el nombre del órgano garante, se modifican algunos requisitos para ser comisionado y se agrega al cuerpo de la ley, el contenido de la Ley de Protección de Datos Personales, para hacerlos un solo cuerpo normativo.

El Estado ha presentado un singular desarrollo en la implementación de las reformas en materia de Transparencia, al menos así ha sido en el presente sexenio y el inmediato anterior, lo afirmado se sustenta al comparar la reducción sustancial del presupuesto que ejerce el órgano garante y la disminución del personal que labora en él, con relación al que poseía hace 13 años; las reformas del 2015 y subsecuentes, otorgan mayores atribuciones al órgano y por ende el despliegue de diversas actividades que a la fecha se han realizado con menos recursos por lo que no se logran metas deseadas como ideales.

En 2007, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) ahora Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Chiapas (ITAIPCH) tenía un presupuesto de \$12,060,796.26 pesos, siendo el porcentaje del presupuesto del estado el 0.3%, de un presupuesto total aproximado de \$34,342'000,000.00 de pesos. Así también contaba con un número de 31 servidores públicos y los salarios de los consejeros era de \$50,825.24 neto (Villanueva, 2008). Respecto al presupuesto del órgano garante en el 2014, es oportuna la presente cita:

“En proporción con el presupuesto total de las entidades federativas, el órgano garante de Chiapas recibió el 0.01%, y los de Michoacán, Puebla y Guerrero el 0.02%, por debajo del promedio que fue de 0.05%, en el otro extremo, el órgano de Transparencia de Campeche obtuvo el 0.10% y el de Quintana Roo el 0.11 por ciento”(Ford, 2016, pág. 68).

Es decir, en 2014 el porcentaje del total del presupuesto del estado de Chiapas que recibió el órgano garante pasó del 0.3% en el 2007 al 0.01%. En la Actualidad (2020), el presupuesto anual del Instituto es de \$9'441,335.76 siendo el porcentaje del 0.009%, de un presupuesto total de la entidad de \$95,123'217,330.00 de pesos (Gobierno del Estado de Chiapas, 2019). Así también ahora cuenta con un número de 18 servidores públicos y el salario de los comisionados es de \$49,160.25 pesos, menos un descuento “voluntario” del 20%, so pretexto de la situación de pandemia, quedando en \$39,334.55 pesos. Es decir, 13 funcionarios menos y salarios más reducidos que en el año 2007.

Sin embargo, en el trabajo de investigación que realiza anualmente el *Dr. Rodrigo Sandoval*, sobre la percepción de Transparencia de los órganos garantes de la República destaca que Chiapas obtuvo los siguientes puestos en el ranking nacional: en el 2015, puesto 27, en el 2016, puesto número 8, en el 2017 puesto 27, en el 2018 puesto 28 y en el 2019 puesto 10. Es de enfatizar el trabajo que realiza el órgano garante en el Estado a pesar del reducido presupuesto y el poco personal con el que cuenta (Pérez, s.f.) (Sandoval, u-gob.com, 2017) (Sandoval, u-gob.com, 2019).

V. Retos y Perspectivas

A pesar de que existen claras evidencias del desarrollo de la cultura de la Transparencia en el país, así como una mayor participación ciudadana en los temas de interés, los integrantes del Sistema Nacional de

Transparencia deben seguir fortaleciendo la labor que desempeñan. La cultura de la Transparencia debe sembrarse de manera cotidiana y también debe hacerse de forma permanente; como la educación misma, de tal suerte que surja un efecto cascada del conocimiento de la materia. El sistema debe incidir en generar en los gobiernos actuales y futuros, políticas públicas que vayan más allá del cumplimiento de la norma *per se* y de paso a la Transparencia proactiva, intuitiva, que responda a las inquietudes ciudadanas en los temas ingentes y sensibles de la Administración Pública. Para mejorar la participación ciudadana es menester que los gobiernos en sus tres órdenes realicen consultas para conocer la opinión de sus gobernados en la toma de decisiones que atañe al interés colectivo sin constituir necesariamente un plebiscito, pero que los ciudadanos tengan la oportunidad de conocer y opinar, usando las páginas de internet y las redes sociales para facilitar dicha participación.

Es importante que los legisladores conozcan la función del órgano garante en la consolidación de las instituciones democráticas del estado, que genere la conciencia de que un organismo autónomo constitucional, es un par entre pares en la administración del Estado, y en consecuencia así debe ser tratado. Por ello, es necesario un mínimo de presupuesto garantizado en la Constitución para asegurar que la autonomía no sea sujeta de presiones por quienes deciden el presupuesto del Instituto y con ello tener resoluciones a modo, violentando la naturaleza del órgano garante, el de velar que la autoridad rinda cuentas transparentes a los ciudadanos. Sobre el tema es oportuna la siguiente cita:

"Los países iberoamericanos, incluidos España y Portugal, todavía carecen de "tradición" en cultura de Transparencia y por este motivo no pueden compararse a los niveles que poseen países como Suecia o Finlandia, sin embargo, también señala que se ha "conseguido mucho en los últimos años" aunque queda bastante camino por andar. Esto se debe a que algunos países carecen todavía de una "legislación adecuada y aquellos que la tienen no siempre la cumplen". (Martisi, 2017).

Ahora bien, con el Sistema Nacional Anticorrupción que en este 2020 inició la integración de la Plataforma Digital Nacional, que fue ideada para prevenir y detectar actos de corrupción y que deberá concluir en 2021, con la integración de los órganos estatales, se tendrá una herramienta más que abone a la consolidación del gobierno abierto.

VI. Conclusiones

PRIMERA. Desde el decreto de creación del IFAI (ahora INAI) en 2002 a la fecha, se ha construido un andamiaje jurídico que da fortaleza al Derecho de Acceso a la Información Pública, destacando el país en cuanto al marco normativo en el ranking mundial con el número dos del mundo.

SEGUNDA. La participación ciudadana en el uso del Derecho de Acceso a la Información Pública ha aumentado de manera significativa, así como se ha elevado el porcentaje de respuestas que los entes obligados dan en tiempo y forma a los requerimientos ciudadanos. Sin embargo, aún es muy limitada la participación ciudadana en las acciones cotidianas de los órganos de gobierno por no existir mecanismos adecuados que fomenten dicha participación.

TERCERA. En México el órgano garante tiene las características de un órgano autónomo constitucional y con base en los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene asegurado ser considerado par entre pares por los poderes constituidos de la República. Es imprescindible que los legisladores conozcan la importancia de las funciones que realiza dicho órgano en la consolidación de las instituciones democráticas mexicanas y la consecución del bien común como fin último del Estado, para generar la conciencia que asegure un presupuesto adecuado para sus funciones.

CUARTA. En Chiapas, se demuestra que a pesar de las condiciones desfavorables con que trabaja el órgano garante se ha mantenido un crecimiento sostenido en la percepción de Transparencia. Se requiere mayor capacitación a los entes obligados y mayor difusión a las acciones de Transparencia para seguir fortaleciendo este derecho en la Entidad, un presupuesto más acorde a las necesidades derivadas de la ley sería un primer paso importante, para estar a la altura de las exigencias ordenadas en la materia.

Referencias

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (s.f.). Recuperado el 10 de 08 de 2020, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Cejudo, G. (s.f.). Métrica de Gobierno Abierto 2017. (CIDE, & INAI, Editores) Recuperado el 08 de Agosto de 2020, de <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>

Cejudo, G. (s.f.). Métrica de Gobierno Abierto 2019. Recuperado el 08 de Agosto de 2020, de https://www.qroo.gob.mx/sites/default/files/unisito2019/02/MetricaGobiernoAbiero2019_1.pdf

Diputados, C. d. (13 de 08 de 2020). Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. Recuperado el 13 de 08 de 2020, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip/LGTAIP_orig_04may15.pdf

Ford, O. M. (2016). Los Retos del Sistema Nacional de Transparencia. En J. Peschard, *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia* (pág. 68). México: IIJ, UNAM.

Gobierno del Estado de Chiapas. (31 de 12 de 2019). Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2020. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México. Recuperado el 10 de 08 de 2020, de <https://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Decretos/decreto20.pdf>

H. Congreso, d. E. (13 de 08 de 2020). Congreso del Estado de Tamaulipas. Recuperado el 13 de 08 de 2020, de <https://www.congreso-tamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=267>

LJA.MX. (12 de 2016). LJA.MX. Recuperado el 09 de 08 de 2020, de <https://www.lja.mx/2016/12/presentan-9-mil-inconformidades-contra-sujetos-obligados-a-dar-respuestas-a-solicitudes-informacion/>

LJA.MX. (2017). LJA.MX. Recuperado el 09 de 08 de 2020, de <https://www.lja.mx/2018/01/en-2017-inai-resolvio-9-mil-medios-impugnacion/>

LJA.MX. (2018). LJA.MX. Recuperado el 09 de 08 de 2020, de <https://www.lja.mx/2018/12/resolvio-inai-mas-de-10-mil-recursos-de-revision-de-acceso-a-la-informacion-en-2018/>



Luna Pla, I. (2009). *Movimiento Social del Derecho de Acceso a la Información Pública*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Martisi, B. C. (17 de 08 de 2017). ¿Cuáles son los países más transparentes de Iberoamérica? *Compromiso Empresarial, la Revista Líder en Innovación Social*. Recuperado el 10 de 08 de 2020, de <https://www.compromisoempresarial.com/Transparencia/2017/08/cuales-son-los-paises-mas-transparentes-de-iberoamerica/>

Minutti, R. (2011). *Acceso a la Información Pública y a la Justicia Administrativa en México*. México: IIJ, UNAM.

Pérez, R. S. (s.f.). *u-gob.com*. Recuperado el 10 de 08 de 2020, de *Ranking de Portales Estatales de Transparencia 2016*: <https://u-gob.com/ranking-portales-estatales-Transparencia-2016/>

Right to Information. (s.f.). *Global Right to Information Rating*. Recuperado el 08 de agosto de 2020, de <https://www.rti-rating.org/>

Sandoval, R. (29 de 04 de 2017). *u-gob.com*. Recuperado el 10 de 08 de 2020, de *Ranking de portales estatales de Transparencia 2017*: <https://u-gob.com/ranking-de-portales-estatales-de-Transparencia-2017/>

Sandoval, R. (26 de 09 de 2019). *u-gob.com*. Recuperado el 10 de 08 de 2020, de *Ranking de Transparencia 2019: en la encrucijada*: <https://u-gob.com/ranking-de-Transparencia-2019-en-la-encrucijada/>

Villanueva, E. (2008). *el Ejercicio del Acceso a la Información Pública en México, Una Investigación Empírica*, Tomo I. México: IJJ, UNAM.

Adriana Patricia Espinosa Vázquez

Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas



TRANSPARENCIA FIFÍ

Resumen:

Este artículo expone la problemática que se presenta en la actualidad mexicana, relativa al intento de desconocer los evidentes avances en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Protección de Datos Personales en una racionalidad de control político a ultranza. Discurso que se pertrecha desde la Administración Pública para difundir la idea de que las instituciones autónomas, como el Instituto Nacional de Transparencia y los treinta y dos organismos en los estados de la federación, creados expreso para garantizar la Transparencia carecen de pertinencia y que por lo tanto habría que dar marcha atrás. Nadie puede negar su valía. Nada debería hacer que se considere dar marcha atrás. Porque la Transparencia y sus derechos inherentes no son un tópico pasajero ni están al capricho y vaivén de los gobiernos en turno. Es un derecho constitucional legítimamente adquirido por la ciudadanía tras décadas de discusión, análisis y encuentros que se han fortalecido en un entramado jurídico y procedimental que debe prevalecer. Su existencia es sintomática de los esfuerzos y las exigencias hacia las prácticas de buen gobierno y corresponsabilidad participativa. Esta es una etapa que debe registrarse para la historia, es un trecho que esperamos logre la salvaguarda de lo que se ha construido.

Palabras clave:

Política, Administración Pública, Transparencia, Fifí, Poder

Arduo, pero constante, ha sido el tránsito del tema en México. La Transparencia como argumento de política pública ha permeado en los distintos ámbitos de la convivencia social. Construir el concepto ha significado una serie de operaciones de racionalización de gran calado en la argumentación social, política y operativa. Hoy, en el ámbito de la administración pública, es entendida como la información que deben divulgar y poner a disposición las instituciones públicas para el consumo y consulta de los ciudadanos. Ha implicado discusión, análisis, encuentros y desencuentros de diversos sectores de la sociedad. El choque generacional de la añeja res política que se aferraba a la premisa de que no hay nada que decir, no hay nada que explicar, contra una corriente, incipiente primero, consistente y



amplia después, que pugnaba por el derecho a una administración transparente y el ejercicio ciudadano de los nuevos derechos sobre ésta.

Con la noción de derecho a la información una parte del gremio periodístico mexicano postulaba principios fundamentales para obtener los datos que el gobierno mantenía encriptado. Una lucha por la libertad de expresión, pero también la batalla para desempolvar la idea de que el gobierno y sus poderosos en turno tenían patente de corso para no rendir cuentas, para no informar nada. No es intención de este texto abundar sobre la situación de la prensa mexicana, pero sí manifestar que esa discusión y ese ejercicio de unos cuantos, propició una nueva mirada en donde el autoritarismo debió bajar la guardia ante un periodismo activista que pugnó por deslindarse de la prensa encadenada por los círculos del poder. Miguel Ángel Granados Chapa, al prologar un texto de Jacinto Rodríguez Munguía²², manifestó que el autor “aprovecha que la opacidad se bate en retirada – empujada por insistencias como la suya” (Rodríguez, 2007: 16). No es asunto menor que cite a Granados Chapa, su reputación avala la importancia de su dicho y en esta breve frase muestra un hecho que fue conquista y aliciente “se bate en retirada”, dijo. Ese era el imaginario de la época y también un reflejo de la realidad que caminaba hacia mejores estadios.

Por supuesto que no solo hubo periodistas, en un sentido más amplio y justo, no se debe soslayar que éste fue un esfuerzo conjunto de académicos, investigadores y sociedad civil que se mostró activa en el momento correcto. La participación de estos sectores generó las circunstancias para inscribir en la agenda pública los temas que eran, y son, condición necesaria, urgente para arribar a una sociedad más democrática, con derecho a conocer y manifestarse en una atmósfera que propiciara procesos legales visibles y operables en la vida cotidiana.

Hay otro ingrediente que debe reconocerse en el contexto político mexicano y es que en la construcción de la democracia es necesaria la participación de los gobiernos. En ese escenario, tanto el poder ejecutivo como el legislativo advirtieron en estas iniciativas la oportunidad de ganar confianza hacia su quehacer público, o posiblemente percibieron la ocasión de proveer una nueva visión del ejercicio del poder al reparar los vínculos con la sociedad, o quizá simplemente se vieron obligados, pues ya eran una

22 El texto de Jacinto Rodríguez Munguía se titula *La otra guerra secreta*. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder, 2007. Editorial Debate. Random House Mondadori. México..

exigencia de cambio después del histórico hito en la transición del poder omnímodo y la alternancia del poder.

Momentos de lucha los antecedían: partidos políticos, periodistas, académicos, activistas y el humor social prevaleciente habían provocado cambios sustanciales desde las elecciones de 1988. El recurrente descontento ciudadano, aunado a la crisis económica, divisiones en el partido hegemónico, conflicto de legitimidad, el surgimiento del tripartidismo²³, equilibrio en la discusión legislativa con presencia opositora, fueron elementos sintomáticos para cambiar procesos en anquilosis. La presión era fuerte; precisamente las elecciones de 1988 fueron las últimas que se ejecutaron a través de la Comisión Federal Electoral. En fechas cercanas, en 1990, surgió el Instituto Nacional Electoral (INE).

En solo treinta años se registraron cambios vertiginosos que desencadenaron reformas constitucionales que fortalecieron los contrapesos. Hoy podemos voltear hacia el pasado reciente y afirmar que la alternancia se vive desde el año 2000. No ha sido obra de la casualidad, tampoco ha sido gratuita y ni mucho menos amable condescendencia de una sola persona. Son derechos adquiridos por una sociedad que se mueve y su trascendencia jurídica es tal que se han convertido en patrimonio histórico. No es extraño pues, que en ese contexto de abruptos cambios democratizadores, los temas sobre derecho a la información, rendición de cuentas y acceso a la información se convirtieran en tópicos recurrentes, necesarios y urgentes.

De este largo caminar ha derivado un consistente proceso de construcción de normas y preceptos que ha brindado orientación a las inquietudes y la búsqueda de garantías para evolucionar hacia los derechos de rendición de cuentas y Transparencia, que abona a la democratización y a la confianza institucional. Precisamente el 13 de junio de 2007 se reformó el artículo 6°. constitucional, donde se complementó un segundo párrafo que, a través de siete fracciones aludía al Derecho de Acceso a la Información, en donde se involucró la obligación de los entes gubernamentales a hacer pública la información en su posesión.

23 La presencia de tres partidos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).



Los antecedentes de los intentos de ruptura con prácticas arraigadas de ocultamiento y opacidad encuentran registros en fechas clave²⁴:

- En 1977 se adiciona el Derecho a la Información en la Constitución mexicana;
- En 1999 se reconoce que el Derecho a la Información es garantía individual;
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental en 2002;
- El 25 de octubre de 2002 nació el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI);
- 2007 adiciones al artículo 6°. Constitucional, que involucran la obligación de los entes públicos a hacer pública la información en su posesión;
- 2010 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares;
- 2015 se aprueba la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El IFAI se reestructura como Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Relevante la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- 2016 surge la Plataforma Nacional de Transparencia;
- 2017 se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

No es factible en este escrito hacer un recuento completo que haga justicia a los logros generados en el Sistema Nacional de Transparencia. Los avances en las distintas líneas de acción están ya registradas en los informes anuales, en los propios portales de internet, los censos anuales del Instituto

24 Somero recuento de fechas clave en el desarrollo temporal de la normatividad, con la única finalidad de ilustrar el proceso. Para una revisión exhaustiva podrán consultarse otras fuentes especializadas cuyo estado del arte es amplio.

Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y en múltiples ensayos, artículos, notas informativas entre otros documentos accesibles. Resumiré el esfuerzo y resultados con los siguientes datos:

- La Plataforma Nacional de Transparencia tiene 3 mil 22 millones de registros cargados y disponibles para la consulta de los ciudadanos. Corte a 2019; (INAI,2019, p.17);
- En la PNT y Sistema Infomex se han recibido 3 millones 618 mil 508 solicitudes de información. Periodo comprendido del 5 de mayo de 2016 al 17 de junio de 2020. (Guerra, 2020);
- Se registran 213 mil 264 recursos de revisión. Periodo comprendido del 5 de mayo 2016 al 22 de junio de 2020. (Guerra, 2020).

Si bien con estos resultados se entiende la pertinencia, bastaría una revisión exhaustiva en cada uno de los órganos garantes del país para comprender que el acceso a la información ha propiciado distintos circuitos de interacción que abonan en la garantía de los principios rectores de los derechos humanos. Nadie puede negar su valía. Nada debería hacer que se considere dar marcha atrás. Porque la Transparencia y sus derechos inherentes no son un tópico pasajero ni están al capricho y vaivén de los gobiernos en turno. Es un derecho constitucional legítimamente adquirido por la ciudadanía y que debe prevalecer. Su existencia es sintomática de los esfuerzos y las exigencias hacia las prácticas de buen gobierno y corresponsabilidad participativa.

I. Entonces ¿Qué está sucediendo?

Con el arribo de nuevos aires en la palestra pública, hoy el titular del poder ejecutivo federal ha realizado cuestionamientos a la Transparencia y las instituciones que la garantizan. Con gran facilidad se descalifica y vituperan los avances realizados. Se desconoce la génesis social, el desarrollo, el régimen y la estructura que se ha generado en los años recientes con una simple y lacónica frase “no sirve para nada”. Existe en este fenómeno un desapego calculado de la realidad, una intensa carga subjetiva que no reconoce otra valoración que la propia. Todo parece indicar que en esta subjetividad, que no distingue las diversas versiones y puntos de análisis existentes, prevalece una peligrosa intención de diseminar la única verdad posible y a la que todos deben apearse para gestionar y organizar el en-



torno de las políticas públicas. No se ven posibilidades de reconciliación. La viabilidad de la política democrática se convierte en nudo gordiano ante la *hubris* que tiene como consecuencia la dificultad de diálogo. La permanente amenaza que nulifica el derecho a opinar, exponer, ser escuchado o, lo más imaginable, intentar la definición de rutas hacia una administración pública en la vía democrática. Hoy para muchos de los organismos autónomos esto parece imposible.

México ha logrado la alternancia, debemos continuar la transición hacia la democracia, que mucho ha costado. El cambio de individuos en el poder no debe significar retroceso en los logros obtenidos para el control de las instituciones. Porque eso significa la obligación de rendir cuentas y hacer transparentes los ejercicios de gobierno. Así debemos verlo todos, recorrimos ya un largo trecho en este sentido, el Sistema Nacional de Transparencia es un instrumento para la confianza ciudadana y su dinámica que, aunque joven, ha mostrado resultados.

Entonces ¿Por qué fifís? La evidencia hoy es que, desde el año dos mil, la alternancia de partidos no ha sido suficiente para lograr la armonía en el ejercicio del poder. Y porque no es privativo de un sexenio en particular, somos testigos de que no ha bastado el cambio de actores políticos; pero ahora más que nunca parece imponerse como significativa la necesidad de rupturas institucionales sin cuidar lo poco que se ha construido con base social. Queda clara la intención del control a mansalva de las instituciones. No importa fortalecer el andamio legal. Se trata de dominación, de establecer redes suficientes para la opacidad y el manejo discrecional de las cuentas.

Así pues, la idea fundamental es establecer algunos parámetros de reflexión sobre cómo los vaivenes de la política permean en el destino y futuro de un proyecto en plena consolidación. Es cierto que la relación entre política y Administración Pública es estrecha, insoslayable. Lo que nos debe quedar claro, por lo menos en la teoría, es que ambas tienen como columna vertebral de su ejercicio la búsqueda del beneficio social, el crecimiento ciudadano en las garantías democráticas, satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Podríamos marcar como un cambio de perspectiva los preceptos surgidos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1789. La revolución Francesa provocó ese giro sustancial hacia los intereses ciudadanos, porque a través de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano se transfor-

mó el objetivo de la administración a través de un Estado Absoluto hacia lo que hoy conocemos como Administración Pública. Y no es poca cosa, puesto que define la atención a los intereses de la sociedad.

Las tensiones entre los sistemas de poder han generado procesos e instituciones; sin embargo, la vertebración de estos fenómenos tiene evidencia en la vinculación de ese poder que, regularmente, significa el empoderamiento de grupos y personas específicas, con ideologías, credos e incluso lucha de intereses en donde se ven forzados a claudicar, ceder y consentir en algunos aspectos, con el recurrente beneficio de sostenerse en el dominio de las decisiones públicas. Ya en 1919 Max Weber, en su conferencia ante la Asociación Libre de Estudiantes de Múnich hacía alusión al pensamiento de Trotsky en el extenuante escenario de la Primera Guerra “todo Estado está fundado en la violencia”. Así aseguraba a sus estudiantes que la violencia es un medio específico y que política significa “la aspiración a participar en el poder o influir en la distribución del poder entre los distintos estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que la componen” (Weber, 2007:57). Es así que se retrata la aspiración al poder como un medio para conseguir fines, ya sean idealistas o egoístas e inclusive, aseguraba Weber, el poder por el poder mismo que concede sentimientos de prestigio.

Es un tema recurrente. Como ya dijimos no es privativo de este sexenio. Todos han tenido sus marcas y han dejado sus huellas de resistencia, pero la trascendencia actual deviene de los vacíos de contrapeso y oposición diezmada. Es un momento de desafío, no solo para los órganos autónomos, lo es para la sociedad; por lo menos para aquella que ha pugnado por la generación de esquemas hacia la democracia.

En este entorno lo que se está poniendo a prueba es la sabiduría y la pragmática para dirigir al colectivo, porque se está abordando la problemática de los asuntos de gobierno desde una mera expresión de coyunturas inerciales y las omisiones definitivamente provocarán consecuencias desfavorables para la vida pública. Falta un carácter profesional que privilegie proyecto de nación y seguimiento de lo que vale preservar. Es cierto, no todo está bien, hay mucho que corregir y encausar. Pero en la responsabilidad de administrar y gobernar a un pueblo no pueden privilegiarse procesos de expropiación para el control político y electoral.



Son momentos aciagos, de incertidumbre que desnudan deficiencias de gestión. Esperemos que en el camino que continúa se logre salvar lo que tanto se ha logrado en beneficio de la sociedad y las instituciones.

II. Conclusiones

1. La Transparencia tiene valor propio como control de la corrupción y se ha adquirido como un derecho humano básico insoslayable. No puede haber marcha atrás.
2. Las posiciones políticas no son fijas ni inmutables, son construidas con intereses e intenciones específicas, por lo tanto es importante establecer esquemas que fortalezcan la autonomía e independencia de los órganos garantes para sortear las inercias de temporada y los cambios sexenales. Los campos de acción comunicativa son variados, desde el seno social hasta la estructura política de los poderes constitucionales y de facto.
3. Es necesario intensificar los procesos de difusión hacia las diversas comunidades de la sociedad sobre los alcances logrados y la importancia de su sostenimiento para generar actitudes y compromisos genuinos en la preservación, mantenimiento y desarrollo de los derechos sociales adquiridos.
4. Se han apartado diversas dificultades en la travesía recorrida para llegar a los estadios actuales. Mucho se ha esquivado en el pasado; habrá de superarse los vaivenes presentes, espero que no con alto costo. Son sacudidas normales y habrá muchas en el futuro. Es imperativo que se funde un potencial permanente para evitar los trasiegos que se gestan en el terreno del poder bajo cualquiera de sus características, podrán registrarse gobiernos omnímodos, quizá habrá otros desinteresados, siempre estarán en el péndulo político los intereses hacia la opacidad y la regresión. Deben reforzarse los canales de diálogo, las normas de debate abierto con carácter multisectorial.
5. Hay elementos, el arsenal es la plataforma construida, los conceptos adquiridos, los procedimientos que se han generado para lograr la Transparencia. Los órganos garantes y las leyes que los rigen no son un fin en sí mismos, son un medio. Se han construido herramientas y

productos de cambio radical en las últimas décadas. Siempre habrá resistencias, pero también fortalezas hacia un mejor y más comprometido futuro.

Referencias

Cámara de Diputados (04 de julio 2020) Gaceta Parlamentaria, número 22112, martes 13 de marzo de 2007. www.diputados.gob.mx

Guerra, F. O. (2020). Diálogo virtual región sureste “Nuevos paradigmas hacia la administración pública electrónica desde los organismos de Transparencia”. México

Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. (8 de mayo de 2020) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>

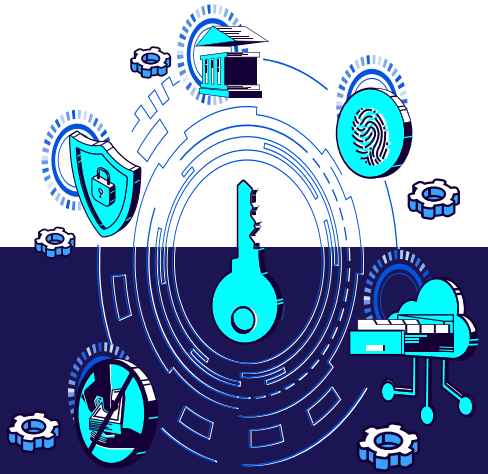
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2019) Informe de labores 2019. México: INAI

Rodríguez M., J. (2007). La otra guerra secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder. México: Debate Random House Mondadori

Weber, M. (2007). La política como profesión. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva

Hugo Alejandro Villar Pinto

Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas



CIUDAD DE MÉXICO



FEDERALISMO COOPERATIVO EN EL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

Palabras clave:

Federalismo, Sistema Nacional de Transparencia, Órganos garantes, Cooperación.

I. Introducción

La reforma constitucional de 7 de febrero de 2014 generó, entre otras modificaciones, el cambio de denominación de IFAI a INAI. La sustitución de la palabra federal por nacional pareciera la transición hacia un modelo centralista, no obstante, el diseño institucional y el funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia –SNT– pueden dar muestra, en realidad, de un ejemplo de federalismo cooperativo en México.

De esta manera, el texto que se presenta tiene como objetivo detectar algunos elementos de federalismo cooperativo dentro del SNT. Para lograr lo anterior, se exponen los temas en cuatro apartados: 1) Federalismo dual y federalismo cooperativo; 2) Diseño institucional del SNT; 3) Federalismo cooperativo dentro del SNT; y 4) Conclusiones.

II. Federalismo dual y federalismo cooperativo

Acorde a lo que mandata el artículo 40 de nuestra carta magna, México se constituye como una república representativa, democrática, laica y federal. De manera tradicional, los estados federales se han contrapuesto a los estados centralizados, pues mientras que en estos existe una concentración del poder político y una sola esfera competencial, en aquellos el poder político se encuentra disperso y el estado, a su vez, está conformado por otras entidades que ejercen, dentro de sí, diversas atribuciones, por lo que se instauran, al menos, dos órdenes jurídicos: el federal, propiamente dicho, y los de los estados que lo componen.

De acuerdo con Serna de la Garza (2016, pp. 44), un documento crucial en la conformación de nuestra federación fue el Acta Constitutiva de la

Federación Mexicana de 1824, a partir de la cual “las fuerzas políticas dispersas a lo largo del país dejaron en claro que la forma federal era una condición *sine qua non* para constituir el nuevo Estado.”

Dicho autor, sin embargo, considera que el federalismo mexicano plasmado en la Constitución de 1917 sufrió modificaciones sustanciales, en virtud del “sistema político centralizador y acusadamente presidencialista y del partido hegemónico surgido después de la Revolución Mexicana”, (2016, pp. 45) lo cual trajo como consecuencias que la figura presidencial cobrara un papel preponderante sobre los otros dos poderes –el Legislativo y el Judicial–, estableciendo y ejerciendo lo que Jorge Carpizo denominó como “facultades metaconstitucionales del presidente”, es decir, aquellas que, no estando insertas en el cuerpo constitucional, ejercía la persona titular del Ejecutivo, como la designación de su sucesor o el sentido de la votación de las y los legisladores militantes de su partido político.

No obstante, Serna de la Garza reconoce también que dicha deformación se ha ido desvaneciendo, con lo cual “ha ido surgiendo de manera lenta y a veces tímida un nuevo sistema, en el que los distintos actores políticos y sociales reclaman nuevos espacios de participación y decisión” (2016, pp. 45).

Complementando lo anterior, respecto a las características del federalismo en general, Schultze ha identificado, al menos, cinco de ellas, que pueden resumirse de la siguiente manera (2014, pp. 196):

- a)** Existe una estructura del Estado federal en unidades territoriales;
- b)** Tanto el Ejecutivo como el Legislativo cuentan con presencia a nivel federal y local, lo que redundo en autonomía de las partes;
- c)** Se cuenta con representación de los miembros de la federación en el parlamento federal, así como en la formación de la voluntad de la Unión;
- d)** Son establecidas cuotas calificadas de decisión que tienden a la protección de las minorías, como parte de las reglas para la solución de conflictos basadas en la negociación; y
- e)** Para la solución de controversias entre los distintos órdenes de gobierno, se instaura una jurisdicción constitucional.



Además de dicha aportación, Schultze realiza una segunda que es, quizá, más relevante que la anterior: el tipo de federación instaurado puede ser centrífugo o centrípeto según las características que entrañe. El federalismo centrífugo se caracteriza por contar con un mayor grado tanto de autonomía como de pluralidad, que se enmarcan como meta superior de la organización. Las alianzas son, desde este punto de vista, el ejemplo clásico.

En el otro extremo, se ubica el federalismo centrípeto, cuya meta superior se refleja en una integración e igualdad de las condiciones de vida. Dentro del espacio que encontramos entre los extremos, se encuentran los siguientes tipos de organización estatal: unión de Estados, Estado confederado, Estado federal unitario, así como Estado unitario descentralizado, entre algunos otros ejemplos (Schultze, 2014, pp. 194).

Otra distinción que se hace en relación con la estructura del federalismo es la que realizan autores como Dieter Nohlen o José Reynoso, quienes identifican dos modelos: federalismo dual y federalismo cooperativo.

Por un lado, el federalismo dual, tal como lo señala Dieter Nohlen en su Diccionario de Ciencia Política –realizado en colaboración de Schultze– es aquel en el que tanto la federación como las partes gozan de un mayor grado de soberanía y autonomía, por lo que se puede afirmar que existe un alto nivel de respeto a las esferas competenciales de cada ente y, por consiguiente, las decisiones políticas suelen variar entre ellas.

En contraste, el federalismo cooperativo implica una relación de colaboración estrecha entre la federación y sus partes, pues la regla general de su organización y funcionamiento es, precisamente, la de tomar de forma conjunta las decisiones políticas que afectan a todos los niveles de gobierno.²⁵

Ahora bien, respecto a nuestro país, se puede señalar que, a partir del texto original de la Constitución de 1917, se estableció un modelo de federalismo dual, con un esquema de distribución de competencias contenido en el artículo 124 con la famosa “cláusula federal”, a partir de la cual se entiende que las facultades que no estén expresamente concedi-

25 Cfr. Reynoso Núñez, José, “La reforma al federalismo cooperativo alemán. ¿Puede el federalismo mexicano aprender de la experiencia alemana?”, en Reynoso Núñez, José y Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 547 y ss.

das a la federación –en el propio texto constitucional–, se entenderán reservadas a las entidades federativas.

Ello implica que nuestra carta magna, de origen, tiende a dividir o precisar cuáles son las atribuciones que le corresponde a cada uno de los niveles de gobierno, llegando incluso a prever la posibilidad de impugnar actos que atenten contra las competencias de alguno de ellos –léase, controversia constitucional–.

No obstante, la cláusula federal del artículo 124 se ha visto disminuida con las más de ochenta²⁶ reformas al artículo 73 constitucional, que consagra, a partir de la fracción XXIX-B a la XXIX-Z, diversas facultades al Congreso federal para expedir leyes de tipo general, y de esta manera, al ser un mandato constitucional, el legislador federal emite leyes con aplicación en las entidades federativas.

La creación de leyes generales contiene aspectos positivos y negativos. Uno de los positivos es que se homologa la calidad en las legislaciones de las entidades federativas; en cambio, un aspecto negativo es que existe la tentación del legislador federal por regular aspectos que deberían corresponderle a las entidades federativas.

De esta manera, Reynoso (2009, pp. 546) ha sostenido que la literatura jurídica nacional, cada vez en mayor medida, ha reconocido la tendencia de nuestro país para legislar a favor de un federalismo cooperativo, cuya principal causa es la proliferación de leyes generales que surgen con la finalidad de distribuir competencias. Y existen diversos casos sobre ello.

Bajo esta lógica, por ejemplo, contamos con una Ley General de Archivos, cuyo objeto es establecer principios y bases generales para organizar, administrar y preservar los archivos en posesión de cualquier autoridad o ente que en ella se señalan, de cualquiera de los tres niveles de gobierno; de igual manera, existe una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, entre otras cosas, diseñó el establecimiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el cual podría considerarse como un ejemplo de federalismo cooperativo, tal como se justifica en el apartado siguiente.

²⁶ De manera exacta, el artículo 73 constitucional ha tenido ochenta y dos reformas, siendo la más reciente aquella publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019.

III. Diseño del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

El último párrafo del artículo 6º, apartado A, fracción VIII, de la Constitución mexicana es el que da vida al SNT al establecer lo siguiente:

“El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.”

Es decir, por mandato constitucional, el INAI tiene la obligación de coordinar acciones con la Auditoría Superior de la Federación –ASF–, el Archivo General de la Nación –AGN–, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI– y los treinta y dos órganos garantes de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales de orden local.

Respecto al marco legal, la organización, estructura, funcionamiento y atribuciones del SNT se encuentra contemplado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dada a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

De acuerdo con el artículo 28 de la citada ley general, el objeto principal del SNT es coadyuvar al fortalecimiento de la rendición de cuentas del Estado mexicano y tiene como finalidades el coordinar y evaluar las acciones atinentes a la política pública transversal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, además de establecer e implementar criterios y lineamientos en la materia. Su instalación formal tuvo lugar el 23 de junio de 2015, mediante la aprobación del acuerdo ACT/23/06/2015.02, suscrito por el Pleno del Consejo Nacional del mencionado Sistema, y que sentó las “Bases de Coordinación y Colaboración para la Implementación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales”.²⁷

27 A efecto de dejar manifiesto el carácter dual de nuestro federalismo en el ejemplo que hemos elegido, vale la pena señalar que a la Sesión de Instalación acudieron, con voz y voto, representantes del INAI, de la Auditoría Superior de la Federación, del Archivo General de la Nación, del INEGI, así como de los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública de treinta y un entidades federativas, estando ausente la representación del órgano garante colimense.

Para ello, el artículo 31 de la Ley General de Transparencia consagra las funciones del SNT, entre las que podemos señalar las siguientes: 1) establecer lineamientos, instrumentos, estrategias o códigos de buenas prácticas. Un ejemplo de ello es el acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT/18/03/3026-06, mediante el cual se aprobaron los lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de información, así como para la elaboración de versiones públicas; 2) desarrollar programas nacionales para la promoción, investigación y difusión en las materias de su competencia; el ejemplo más claro de ello es el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021 –PROTAI–, aprobado el 15 de diciembre de 2017, en el que se establecen las políticas transversales, integrales, sistemáticas, continuas y evaluables para la coordinación de acciones entre los miembros del SNT; 3) diseñar políticas para la generación, actualización, publicación y difusión de información pública.

Como se aprecia de los ejemplos señalados, las atribuciones del SNT están encaminadas al establecimiento de herramientas conjuntas y útiles para todos los miembros que la integran –incluyendo a los órganos garantes locales– cuyo objetivo último es la defensa, garantía y promoción de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

IV. Federalismo cooperativo en el SNT

Según lo dispone el artículo 3º, fracción II del Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, las comisiones son instancias del Consejo Nacional responsables del estudio, seguimiento y evaluación del ejercicio de las funciones del SNT.

Actualmente, el Sistema cuenta con once Comisiones Ordinarias, a saber, las siguientes:

- Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones;
- Comisión de Protección de Datos Personales;
- Comisión de Capacitación, Educación y Cultura;
- Comisión de Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social;



- Comisión de Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia;
- Comisión de Archivos y Gestión Documental;
- Comisión de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva;
- Comisión de Asuntos de Entidades Federativas y Municipios;
- Comisión de Indicadores, Evaluación e Investigación;
- Comisión de Derechos Humanos, Equidad de Género e Inclusión Social; y
- Comisión de Rendición de Cuentas.

Cada una de ellas es coordinada por una persona que, naturalmente, pertenece a alguno de los integrantes del propio sistema. Lo relevante en este punto es que ninguna de las comisiones tiene a su cabeza a algún integrante del Pleno del INAI.

De esta manera, las y los Comisionados del INAI son coordinados por las y los Comisionados de orden local, lo cual es un síntoma saludable de una relación de coordinación.

Lo anterior, pone de manifiesto que todos y cada uno de los acuerdos que son tomados en el SNT provienen tanto de la esfera federal como de la local y que, incluso esta segunda podría tomar decisiones trascendentales, siempre y cuando se observaran las reglas de quórum y votación establecidos legalmente.

En suma, se puede afirmar, válidamente, que en el desarrollo de las sesiones y en las votaciones del Sistema, no existe relación alguna de subordinación de las y los Comisionados de orden local respecto a aquellos que forman parte del órgano garante federal. En cambio, se patentiza su carácter colegiado, así como la relación de articulación y coordinación que permea todo el SNT.

En adición, se puede señalar que, desde fuera del Sistema Nacional, no existe tampoco ningún tipo de subordinación, como puede existir en el caso del INE, pues, a pesar de no existir en la Constitución un "Sistema

Nacional de Elecciones”, el órgano administrativo nacional tiene la facultad de nombrar y, en su caso, destituir a los titulares de los OPLEs, lo cual implícitamente genera una relación de subordinación.

Otro de los aspectos a destacar es de las votaciones. Como ha quedado señalado, el Consejo Nacional es el órgano colegiado y máximo rector de coordinación y deliberación del SNT; las resoluciones que ahí se toman tienen como base la mayoría de votos de sus miembros.²⁸

Un argumento más a favor del federalismo cooperativo lo encontramos inserto en el artículo 8º, fracción VI del Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, a partir del cual se faculta a las y los Comisionado del Consejo Nacional para analizar, discutir y votar los asuntos que les sean sometidos. Ello, implica la toma de decisiones de manera colegiada, es decir, es derecho de cada uno de las y los miembros del citado Consejo poder votar en la toma de decisiones.

Finalmente, un tercer argumento –que no el último, aunque nos limitamos por cuestión de espacio– es la igualdad de condiciones que existe en el uso de la voz.

Lo anterior está consagrado en el artículo 33 del mencionado reglamento, que señala la igualdad de derecho que existe entre los miembros del Consejo para manifestar lo que, institucionalmente, convenga, estableciendo, al efecto, reglas específicas que garantizan la igualdad, entre las que podemos señalar las siguientes: solicitud del uso de la voz por medio de mano alzada; límite fijo por cada intervención –tres minutos por orador–; si en una primera ronda no se tiene por suficientemente discutido el asunto, puede llevarse a cabo una segunda o tercera ronda bajo las mismas condiciones que en la primera, sin que existan restricciones respecto a los oradores o al tiempo de uso de la voz, salvo las ya enunciadas.

28 Para que el Consejo Nacional pueda sesionar válidamente, basta la presencia de la mitad más uno de sus integrantes. Cfr. Artículo 34, segundo párrafo de la Ley General de Transparencia.



V. Conclusiones

Nuestro federalismo, si bien tendió hacia una centralización del poder político, actualmente se encuentra en una etapa de transformación. Nuestra carta magna establece facultades exclusivas para la Federación, aunque ello no ha sido impedimento para llevar a cabo ejercicios de colaboración –tanto a nivel constitucional como legal– entre los diversos órdenes de gobierno.

Los sistemas nacionales han provocado una reconfiguración de las esferas competenciales, propiciando con ello una amplitud en la toma de decisiones políticas trascendentales y que afectan a todos los niveles de gobierno.

El SNT es un claro ejemplo de ello, pues, aunque el legislador federal –tanto en su calidad de reformador de la Constitución como creador de la ley general– tuvo la oportunidad de inclinar la balanza a favor de los poderes federales, en un adecuado y necesario criterio, decidió poner en un plano de igualdad a las autoridades de dos órdenes de gobierno, redundando en una mayor participación de las entidades federativas y no así la sumisión de ninguna institución.

Además de ello, desde los primeros trabajos del SNT, se puede apreciar la participación de los órganos garantes locales, los cuales tienen la encomienda de coordinar los trabajos de las Comisiones, en las que las y los Comisionados del INAI participan como pares y no como superiores.

Dichas características, nos parece, son claro indicio de una transformación de nuestro federalismo: se han ido eliminando prácticas tendentes a la centralización y, en cambio, se ha abogado por la construcción de un nuevo modelo de colaboración, coordinación y cooperación, reflejado en un federalismo cooperativo.

Desde nuestros respectivos ámbitos de competencias, debemos ser capaces de fortalecer estos mecanismos, mejorar su funcionamiento, evitar caer en centralizaciones del poder –que, afortunadamente, han brillado por su ausencia– o establecer mecanismos que propicien, aun en mayor medida, igualdad entre las partes.

Si se atiende este llamado, no cabe duda de que, el más favorecido será nuestro país y, por supuesto, la ciudadanía, pues estos elementos contribuirán no sólo a la eficacia institucional, sino también a temas aún

pendientes: erradicación de la corrupción, mejoramiento en los sistemas de rendición de cuentas y fortalecimiento de la democracia.

Referencias

Libros:

Nohlen, Dieter y Schultze, Rainer-Olaf, Diccionario de Ciencia Política, Porrúa-El Colegio de Veracruz, Tomo II, México, 2006, p. 823.

Reynoso Núñez, José, "La reforma al federalismo cooperativo alemán. ¿Puede el federalismo mexicano aprender de la experiencia alemana?", en Reynoso Núñez, José y Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (coords.), La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

Serna de la Garza, José Ma., El sistema federal mexicano: trayectoria y características, Col. Grandes Temas Constitucionales, México, SEGOB-SC-INEHRM-IIJ/UNAM, 2016.

Schultze, Rainer-Olaf, "El federalismo", en Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, Fundamentos, teoría e ideas políticas, capítulo 13, Vol. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

Normativa:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley General de Archivos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Acuerdo ACT/23/06/2015.02

Páginas de internet:

Página web del Sistema Nacional de Transparencia: <http://www.snt.org.mx/>

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española: <https://www.rae.es/>

*Arístides Rodrigo Guerrero García
Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la
Información Pública, Protección de Datos Personales y
Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*



AUTONOMÍA: COMO UN EJERCICIO INDIVIDUAL Y COMO UN BIEN COLECTIVO.

Resumen:

Uno de los grandes retos que como humanidad enfrentamos, en el último siglo e inicios del XXI, es el ejercicio pleno de nuestros derechos. Nunca como ahora la humanidad goza de múltiples derechos, prerrogativas y concesiones para ser considerado individuo y ser respetado como tal, con todo lo que ello implica. En el mundo coexisten multiplicidad de formas de gobierno y organización política, organizaciones y estructuras que por su diversidad generan también múltiples formas de impulsar, pero también violentar, la vida de las personas diariamente. En todas esas formas, pero de diferente concepción, persiste la idea del respeto que todos merecen como individuos. En ese sentido, el Estado, como la mayor estructura de poder, crea aquéllas que considera que tienen como deber el de garantizar el ejercicio pleno de los derechos, de la mano de normas, mecanismos e infraestructuras para ello. Sin embargo, como estructura de poder, se guarda la facultad de limitar o, en casos extremos, eliminar o suspender esa garantía.

Todo ello ha llevado a construir diversos ordenamientos, que regulen y contengan los preceptos que regirán la vida social en ese sentido, según como la conciba el grupo social de que se trate.

Palabras clave:

Derechos Humanos, Acceso a la Información, Estado, Autonomía, Garantizar, Progreso.

En los últimos tres siglos, después de miles de años de sometimiento del ser humano por otro ser humano, bajo criterios y dogmas que consideraban superiores a unos de otros, se logró establecer un pensamiento liberal, con enfoque de igualdad y libertad, con derecho al respeto pleno de la vida, que hizo necesario generar una regulación fundamental que así lo estableciera. Los textos constitucionales se convierten en el modelo a seguir para desarrollar esos principios, que establezcan los derechos más fundamentales de las personas y las formas de garantizarlos.



De igual manera, en el entorno internacional se emiten convenciones que pretenden abarcar un ámbito territorial mayor, que el que comprende los límites de los países, con la finalidad de hacer extensivo en el mundo el respeto de los derechos humanos. Para ello, se obliga a los países a suscribir las o acatar lo que las convenciones dictan para preservar el respeto de los derechos humanos en la tierra, considerados como principios fundamentales en el mundo. Particularmente, en nuestro país, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella, así como en los Tratados Internacionales de los que sea parte, de las garantías para su protección, sujetando su restricción y suspensión, a los casos y condiciones en ella misma establecidos. Se prevé la interpretación conforme, favoreciendo la interpretación más amplia, con obligación de todas las autoridades, de acuerdo a sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar el respecto a los derechos humanos, en aplicación de los principios de universalidad, indivisibilidad y progresividad; previniendo, investigando, sancionando y reparando las violaciones que establezca la ley.

Así, quedó establecido en el primer artículo el principio máximo de protección de derechos humanos, bajo el cual, el resto de la norma debe estar-se, previniendo también la prohibición de todo tipo de discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto menoscabar o anular los derechos y libertades de las personas.

Con la reforma del 10 de junio de 2011 se aprobó el cambio de denominación del Capítulo 1 del Título Primero, para llamarse "De los Derechos Humanos y sus Garantías". La incursión del concepto de derechos humanos permitió, según expresan algunos constitucionalistas y comentaristas de la Carta Magna, la evolución del Estado Social de Derecho a un Estado Constitucional de Derecho, en el que los derechos de primera, segunda, tercera y cuarta generación, aun cuando no estén expresamente previstos, se entienden como normas con plena eficacia jurídica y deben contar con garantías para su adecuada protección.

Uno de esos derechos fundamentales, para efectos de este artículo, es el establecido en el artículo 6o de nuestra Carta Magna. Desde la Constitución de 1917, se dispone en dicho precepto el derecho a la libre manifestación de las ideas, habiéndose reformado 5 veces, siendo la primera que nos importa para el tema, es la relativa a los años 1977,

después la de 2007 y 2014 y subsecuentes, las más significativas. Dicho precepto, desde su creación en 1917, incluyó como garantía individual, entonces, a la libertad de expresión, entendida ésta en sus dos facetas, según lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, individual y colectiva. Dicho Tribunal ha sostenido que este derecho debe entenderse en su faceta individual, como el derecho de cada persona a expresar sus propios pensamientos, ideas e informaciones, lo que no se limita solamente a la acción de hablar o escribir, sino a cualquier tipo de expresión; mientras que, la segunda, se refiere a la salvaguarda del derecho a buscar, RECIBIR Y DIVULGAR INFORMACIÓN E IDEAS QUE PERMITAN A CADA INDIVIDUO FORMAR SU PROPIA OPINIÓN (Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión 2009).

No obstante que el Derecho de Acceso a la Información ha existido en el mundo desde 1776 en Suecia, impulsado por Anders Chydenius, quien en ese país propició la promulgación de la primera *"Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas"*; sin embargo, en nuestro país, no se introdujo como tal en ninguna de las Constituciones generadas durante el México Independiente ni posrevolucionario, tal vez por los efectos que conocer la información gubernamental generó en los países que la instauraron y que tal vez nuestros incipientes gobiernos no entendieron. Tuvieron que pasar 200 años para que se considerara, en la reforma Constitucional de 1977, la inclusión de una frase, al final del primer párrafo del artículo 6o, que establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado; lo cual quedó en letra muerta al no emitirse la norma secundaria necesaria para darle vida y efectividad a ese derecho, ya concebido para solicitar la búsqueda, recepción y divulgación de información, aunque sólo en un sentido de expresión y no de recepción, menos aún de información en poder del Estado.

Sin embargo, el contexto mundial y económico que exigía menos corrupción de los gobiernos, así como adelgazar el ejercicio del gasto público, dada la generación de ideas neoliberales, impulsó, a su vez, en nuestro país, un entorno en el que surgieron figuras jurídicas, que el legislador se vio obligado a introducir en el contenido de este numeral, como complemento del derecho que tutela, tales como el DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, EL ACCESO A INTERNET Y A LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, de la mano de la garantía de la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, bajo los principios de competen



cia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y SIN INJERENCIAS ARBITRARIAS.

Este precepto, al quedar conformado de esa manera, se complementa por primera vez, para contener las dos facetas que requiere para ser ejercido de manera completa. Al constituirse como una garantía el acceso a la información, implica acceder a ella, a su vez, garantizando el Estado que así sea, por cualquier medio, dando la posibilidad de hacerlo accesible a toda persona, estimulando el conocimiento, la generación de conciencia, el debate público y el cuestionamiento de la autoridad o de cualquiera de las estructuras de poder político, económico y social.

Con la reforma del 20 de julio de 2007, se genera la segunda parte de dicho precepto que establece las bases, los principios, la estructura y los mecanismos de acceso para ejercer plenamente el Derecho de Acceso a la Información, como garantía individual.

Pero lo que, considero, es uno de los dos supuestos que da mayor fuerza al tema, es la reforma del 10 de junio de 2011, que lo convierte en un derecho humano, por lo que el Estado ya no sólo se encuentra obligado a generar los mecanismos para garantizarlo. En efecto, en tanto que como garantía correspondía al Estado reconocerlo, pues bastaba con no generar la infraestructura para ello, como sucedió durante muchos años, en los que inclusive la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo consideró así, al estimarlo como una garantía social supeditada a una regulación secundaria, que no pretendía establecer prerrogativas a los gobernados para solicitar y obtener información del gobierno; con dicha reforma, el Estado, en todos sus niveles y por cualquier autoridad, según la reforma de esa misma fecha al artículo 1o, eleva al rango de Derechos Humanos las denominadas garantías individuales, por lo que el Derecho de Acceso a la Información debe ser respetado como tal y considerado inherente a la persona, es decir, en vez de que se otorgue, se reconoce como tal junto con todos los demás, en el cuerpo del ordenamiento constitucional; es decir, se acepta que nacemos con esos derechos y la Constitución los reconoce, no los otorga. De igual manera, se incorpora el principio pro persona, que refiere que las normas determinadas a los derechos humanos se interpretan de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales favoreciendo en todo el tiempo a las personas la protección más amplia.

La misma Suprema Corte de la Nación, un poco antes a esa reforma pero ya dentro de los contextos que se impulsaron a nivel internacional, rectifica su

criterio, reconociendo en la tesis respectiva, emitida al resolver la facultad de atracción ejercida en el Caso Aguas Blancas, que el Derecho de Acceso a la Información se encuentra estrechamente vinculado con el respeto de la verdad, que tal derecho es, por tanto, básico, para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Refiere al sostener dicho criterio, que si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos de personas que le vede la posibilidad de conocer la verdad, para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave de las garantías individuales en términos de lo previsto por el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.

Esta idea garantista del respeto a ese derecho humano, en esos términos, se ve complementada con la diversa reforma del 11 de junio de 2013, en correspondencia con lo dispuesto por los tratados internacionales en la materia, en tanto se establece el derecho de toda persona al libre acceso a información PLURAL Y OPORTUNA, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de impresión.

La reforma del 7 de febrero de 2014 establece como sujetos obligados a todas las autoridades de todos los niveles y de cualquier orden; prevé la creación de una infraestructura sistémica, que obliga a crear el Sistema Nacional de Transparencia; la integración de las autoridades o entes relacionados, como archivos, estadística y auditoría; establece la obligación de documentar todo acto de autoridad y preservarlo en archivos administrativos que serán públicos, con las salvedades que la propia ley señala; y la generación de tres leyes generales en la materia, en protección de datos personales y archivos.

Esta última reforma, consideramos que es la segunda de mayor relevancia para el tema que nos ocupa, pues contiene dos tópicos que deben manejarse aparte, para entender lo que queremos contextualizar. En primer lugar, es necesario precisar que dentro de las estructuras creadas desde el principio de la reforma que regula el Derecho de Acceso a la Información, se es-



tableció en la fracción VIII la creación de un ORGANISMO RESPONSABLE de GARANTIZAR el cumplimiento de dicho derecho. Para tal efecto, dicho organismo deberá ser especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, CON PLENA AUTONOMÍA técnica, de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna. Se establece también cómo deberá integrarse y la designación por el Senado de sus integrantes, quienes conformarán el Pleno del mismo, en el que se resolverán los asuntos de su competencia, con la característica de que sus resoluciones serán vinculatorias, definitivas e inatacables para todos los sujetos obligados, salvo la consejería jurídica por cuestiones de seguridad nacional.

En el apartado B del precepto que se analiza, se regula el derecho a la población de integrarse a la sociedad de la información, el conocimiento y a que se garantice la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, con la creación de otro organismo autónomo que lo garantice.

De esa manera, nuestra Carta Magna regula el Derecho de Acceso a la Información con la protección de datos personales, sus principios y mecanismos de garantía, como un derecho humano, universal, lo que permite a todo ser humano, sin excepción alguna, tener acceso a ellos al ser norma jurídica protegida y respetada por el Estado, el cual debe crear al ente autónomo con todas las facultades para garantizar ese derecho.

En nuestro país pareciera que esto no se entiende así, de la misma manera que tampoco la idea de la Transparencia y lo que ella implica. En las últimas dos décadas, el avance de los procesos democráticos ha permitido la alternancia en el poder ejecutivo y legislativo, con la concerniente correlación de fuerzas políticas que inciden en la integración de los demás poderes y organismos que conforman el poder. Los ciudadanos, cada vez más, gozamos del ejercicio pleno de nuestros derechos, así como de una mayor participación social, que evidencia cuando ese gozo no es respetado. Esos estados de vulneración en un concepto proteccionista, permiten la creación de determinadas políticas que, lejos de buscar la solución al problema, lo agravan manteniendo la circunstancia que lo genera. Se crean políticas públicas proteccionistas que propician el clientelismo en aras de captar a los grupos vulnerables para mantenerlos en esa situación. En algunos casos se da voluntariamente y sin necesidad de medios coercitivos; en otros, se da a través de otro tipo de acciones o programas, ya sea políticos, de gobierno, o sociales, que condicionan un beneficio, que debería ser general, limitando así las libertades de los individuos para decidir, en aras de proteger

sus derechos, sacrificando otros. Esta última idea se ha cimentado desde hace mucho tiempo, permitiendo que el Gobierno ejerza su poder con la idea de proteger a la población por razones de Estado. En México, por la forma en que se ha ejercido el poder desde hace más de nueve décadas, de manera proteccionista, estamos acostumbrados a ello y toleramos que intervenga para resolver la problemática, inclusive si ésta sólo atañe a nuestra esfera personal. De esa manera, aunque se trate de un tema de justicia personal, de economía familiar, de salud, de educación, etc, solicitamos y requerimos la ayuda del gobierno para resolverlo, la que, además, va justificada por la deficiente infraestructura que, en esos rubros se ha generado, y que justifica la injerencia (cuando sucede) en la vida del individuo, con soluciones paliativas que muchas veces no resuelven el problema; pero que no se acompañan de políticas públicas integrales que atiendan la infraestructura de salud, educación, economía e inversión, etc. El caso es, que en ese contexto, nos acostumbramos a ejercer nuestros derechos de manera particular, en un entorno que no favorece el respeto de éstos, sino sólo la aparente idea de solución, ante un reclamo, fundado pero que no debería propiciarse si efectivamente nuestros derechos estuvieran garantizados. Tal vez, por lo reiterado de esa práctica y lo cómoda que resulta, pues mientras se resuelva nuestra problemática nos olvidamos del otro; no nos damos cuenta que al entenderlo así, sacrificamos el pleno ejercicio de nuestros derechos y libertades, que de ejercerlas adecuadamente en un entorno social sano, con una gestión eficiente que garantice la buena administración, que como derecho también se instituyó en la Constitución Política de la Ciudad de México; nos permitiría aún más y mejores entornos para ejercer nuestros derechos. Al no ser así, sin darnos cuenta, vamos perdiendo esa autonomía, entendida ésta como la facultad de una persona o entidad para obrar según su criterio, con independencia de la opinión o el deseo de otros. Esto apertura un espacio vital, que se aprovecha por quienes consideran a la población un objeto vulnerable, más que un sujeto de derechos con libertad para decidir. Por eso, aun cuando resulte difícil, en un entorno social y político como el nuestro, el ejercer libremente nuestros derechos, no debemos permitir que se decida por nosotros, considerando la mítica idea de que éstos saben qué sería lo mejor, pues hacerlo concede a terceros el pleno ejercicio de nuestra autonomía y limita el libre ejercicio de nuestros derechos.

Para ello, es necesario no dejar de lado lo que el Derecho de Acceso a la Información implica, que es permitirnos acceder a la información gubernamental para saber qué es lo que está haciendo el gobierno, cómo lo hace y el destino de los recursos que empleó, a través de la adecuada



Transparencia y rendición de cuentas. Esto, como bien señala el criterio de la Suprema Corte, emitido en el caso de Aguas Blancas, es básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. De esa manera, al exigir que se respete y se cumpla con nuestro derecho a estar informados, en esos términos, las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen que deben obrar con ética y honestidad al entregar a la comunidad información no manipulada, completa, no condicionada a intereses de grupos de personas que vedan la posibilidad de conocer la verdad, para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, pues no hacerlo conlleva a considerar que existe en ellas propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.

La exigencia de esto no implica ejercer nuestros derechos de manera aislada y a gritos. Conocerlos y saber ejercerlos, también forma parte de la autonomía de gestión que como herramienta nos concede el Derecho de Acceso a la Información. Una ciudadanía informada también es una ciudadanía organizada, que conoce y ejerce los conductos institucionales y los cauces legales para concientemente exigir sus derechos, así como el respeto, garantía y gestión de los mismos. Para mí, esto es lo que yo entiendo por autonomía, una autonomía individual que implica a su vez el respeto de mis derechos, sin procesos de captura, ni políticas protectionistas que impliquen el manejo de los individuos como objetos y no como sujetos de derechos. No se trata de procesos de poder, pues en todo caso, como buena democracia, quien ejerce ese poder debe ser el pueblo, el cual para ello, debe hacerlo en ejercicio de sus derechos, informado para actuar en conciencia colectiva, a través de las instituciones conformadas para representarlo, las cuales deben obrar garantizando ese Derecho de Acceso a la Información como un derecho humano ejercido con plena autonomía. Ya no estamos en contextos de gobiernos que decidan por nosotros. El avance tecnológico nos ha colocado en el umbral de la información infinita, que para accederlo debemos contar con las herramientas necesarias, mismas que no siempre provienen de las estructuras gubernamentales. Las empresas en el mundo que se dedican a la tecnología permiten conocer gran cantidad de información proveniente de todas partes del mundo, de la mano de las empresas que desarrollan telecomunicaciones y otro tipo de herramientas. Como lo dije, nunca como ahora, la humanidad goza de múltiples derechos, prerrogativas y

concesiones para ser considerado individuo y ser respetado como tal, con todo lo que ello implica, de la misma manera que existen igual cantidad de mecanismos prestos a violentar sus derechos.

En el mundo coexisten multiplicidad de formas de gobierno y organización política, organizaciones y estructuras que por su diversidad generan también múltiples formas de impulsar, pero también violentar, la vida de las personas diariamente. Para ello, se ha desarrollado tecnología que sirve para impulsar el desarrollo humano, con respeto de sus derechos; pero también, en franca violación a los mismos, genera una idea que violenta su total autonomía, al considerarlo una mercancía o el producto a explotar, en un entorno en el que la información del individuo se ha convertido en la mercancía, buscando eliminar o reducir, al mínimo con ello, ante la tentación de proporcionarle la comodidad que la tecnología provee, su autonomía como ser humano, conciente y pensante.

Las tentaciones son muchas y los vehículos de las vulneraciones aún más, lo que hace que debemos estar informados para conocer y saber ejercer adecuadamente nuestros derechos, con la finalidad de no perder esa autonomía que nos permite defenderlos y saber exigirlos, con todo lo que ello implica. Nuestros derechos humanos no son una concesión, no debemos olvidarlo. Así lo establece la Constitución que nos rige, la cual, aun cuando se reforme multiplicidad de veces, nunca podrá eliminar esa garantía, pues ello está plasmado así, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y demás normas internacionales que así lo establecen, por lo que ninguna reforma que pretenda lo contrario debe proceder.

Para exigir que funcione así, contamos con órganos que garantizan el pleno ejercicio de nuestros derechos, los cuales no deben verse disminuidos por ningún motivo, ni siquiera so pretexto de salvaguardar nuestros derechos. Como ya lo vimos, el Estado está facultado para obrar en nuestro beneficio, dentro de un marco jurídico y de acción que respete ese ejercicio. De no entenderlo así y exigir ese respeto, a través de estos órganos, nos estaremos condenando a una doble pérdida, la de nuestra autonomía como individuos y la de la autonomía de los órganos creados para defender nuestros derechos; bajo la idea contraria a los esquemas planteados, de que la salvaguarda de los derechos de las personas no requiere de mayores actores que intervengan. En ese contexto, ha surgido una idea de austeridad presupuestal, bajo la cual se considera que la vigilancia y garantía del ejercicio pleno de los derechos, particularmente de los que regula el artículo 6o Constitucional, es onerosa; lo cual no es así; conociendo lo que



cuestan muchos otros temas, dada la trayectoria en la Transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción, coincido en que el gasto público debe ser más eficiente, que debe acabarse con la corrupción, el clientelismo y muchas otras prácticas que han mermado las arcas públicas. Sin embargo, los órganos autónomos, creados para combatir muchas de esas prácticas, no deben ser considerados en esa idea de austeridad, de por sí ya puesta en práctica para mermar su operación. La idea de que la Transparencia es cara, pretende confinar a los órganos creados para garantizar el respeto a ese derecho, a la pérdida de su autonomía de gestión, aniquilando el poco presupuesto, reduciendo con ello el ejercicio de sus facultades para poder lograr ese objetivo. Esto, no sólo estimo que violenta el Derecho de Acceso a la Información, en tanto que éste conlleva la creación de órganos encargados de garantizarlo, como un mecanismo que facilita su ejercicio y su defensa; sino también, violenta esa autonomía que quedó plasmada en nuestra carta magna y que forma parte del derecho como tal, que se concibió como un derecho humano autónomo, que a su vez conforma un mecanismo que abre el ejercicio pleno de otros derechos humanos, sin cuya estructura, que se conformó a lo largo de los años, con múltiples dificultades e injerencias de ajustarlo a modo, no podría funcionar así. Tal vez sería bueno revisar los procesos y procedimientos, así como las estructuras organizacionales de los organismos encargados de vigilar cómo se ejerce dicho derecho, para replantear modelos y estructuras más eficientes que impulsen la Transparencia proactiva y el intercambio de información, con tecnología más moderna, modelos de búsqueda y procesamiento que no generen desinformación o infodemia. Pero pensar en desaparecer o reducir al órgano autónomo es violentar implícitamente esa autonomía con la cual nació, y la del derecho mismo; y que lo dotó de esa característica, precisamente para evitar sucumbir ante aquellas estructuras de poder, que su gestión no se comprenda al amparo de lo dispuesto por el artículo 60. Constitucional.

Así, con esa idea de protección absoluta, a través de mecanismos que, se dice, cuesten menos, se reduce primero a los individuos y después a las instituciones, como en este caso, a dejar de ejercer de manera autónoma el Derecho de Acceso a la Información y todo lo que éste implica, al amparo de la Constitución, bajo premisas que no garantizan el ejercicio pleno de los derechos y, por el contrario, limitan, en ambos casos, esa autonomía de que gozan para vivir en un entorno jurídico que respete los derechos humanos.

Defender la autonomía, no es defender la estructura ni la posición; es defender lo que ya definimos, la autonomía entendida como la facultad de una persona o entidad para obrar según su criterio, con independencia de la opinión o el deseo de otros; y es defenderla de la injerencia de otros, del clientelismo y la captura de que ha sido objeto. Eso también lo sé. Por circunstancias que tuvieron que ver con ese tipo de prácticas, el órgano autónomo del que formo parte, se quedó sin la designación del resto de sus integrantes, ante una falta de consenso de intereses, no políticos, que pretendieron capturarlo en su momento, sin lograrlo; lo mismo que la conformación e integración del órgano de Transparencia de la Ciudad, del Sistema Local de Transparencia y del Sistema Local Anticorrupción. Lo cual celebro que no haya sucedido ni suceda, pues creo en esa autonomía de la que hablo y que protesté proteger hasta el final de los seis años de mi gestión; los cuales, también se pretendieron interrumpir sin fundamento, con la finalidad de concluir anticipadamente el período por el que fui nombrada, con la idea de capturar un espacio más, en franca violación a esa autonomía de que gozan este tipo de organismos para la designación de sus integrantes, por el tiempo que marca la ley, a través de procesos transparentes; autonomía que no es entendida por quienes consideran una visión patrimonialista de las instituciones, lo que se tradujo en la destrucción y violación de esa autonomía en muchas otras entidades del país.

Insisto, defender la Autonomía de Instituciones como ésta, es defender un bien común; pues ello implica defender la autonomía que nos fue otorgada para ejercer libremente nuestros derechos humanos, exigiendo el respeto de los mismos ante y por conducto del órgano creado para ese fin. Yo así lo considero, por lo que, a pocos meses de concluir mi cargo, seguiré defendiendo esta idea, pues creo en ello y en las Instituciones del Estado, que se han creado para respetarlos y hacer que se respeten, mi formación como jurista y transparentóloga así me lo exigen.

Referencias

Carbonell, Miguel, *El régimen constitucional de la transparencia, México, UNAM, 2008.*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Última reforma publicada DOF 09-08-2019) www.diputados.gob.mx



Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Comentada. Pública. México. 2006.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México Comentada. México, 2019.

Morineau, Marta. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. No. 89. Ubicado en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3496/4146>. Consultado el 4 de agosto de 2020.

Elsa Bibiana Peralta Hernández
Comisionada del Instituto de Transparencia,
Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y
Rendición de Cuentas de la Ciudad de México



DEL HOMO VIDENS AL HOMO DATA

Resumen:

El homo videns del que hablaba Sartori en su texto simiente denominado “Homo Videns. La sociedad teledirigida” fue descrita por el referido autor como una evolución del homo sapiens al que las imágenes multimedia y televisivas modificarían y empobrecerían en su aparato cognoscitivo; anulándose su pensamiento y capacidad de articular ideas claras y diferentes.

El presente trabajo tiene como objetivo explorar la posibilidad de que el internet y el ciberespacio, elementos característicos de nuestros días, sean compatibles con la generación de condiciones sustanciales para la educación y la cultura ciudadanas. Lo anterior, a partir de la idea del surgimiento de un homo data caracterizado por un ciudadano con posibilidades de obtener, como nunca en la historia, una gran cantidad de información en muy diversos formatos y por múltiples canales o medios, tras el advenimiento e incorporación de la cultura de la Transparencia en los Estados Constitucionales Democráticos.

En el contexto, del derecho a la información y su vinculación con la rendición de cuentas así como la veracidad que deben conllevar, se abordan los retos que representan las noticias falsas, considerando que si bien, idealmente, tal derecho presupone una certeza ineludible de la información a la que se accede, eso no se encuentra garantizado en el contexto hipermediatizado actual, lo cual trastoca los efectos de la libre difusión y réplica de la información, generando consecuencias y efectos negativos en la convivencia social. Lo anterior, porque las noticias falsas sirven a diversos intereses, pero no, a las necesidades de información en las sociedades que se asumen democráticas. Máxime, si se considera que estas noticias falsas no se crean por diversión, sino intencionalmente, para obtener un beneficio de tipo económico, político o ideológico; y buscan generar un efecto determinado.

En tales condiciones, el homo data y las instituciones, deben adoptar medidas de corresponsabilidad para desarticular la mentira mediante la Transparencia y el acceso a la información que constituyen herramientas útiles a la participación, vinculación y cohesión de la ciudadanía; necesarias para la legitimación institucional.



Palabras clave:

Transparencia, Acceso a la Información, Noticias Falsas, Medios Digitales.

Han pasado veintitrés años desde que en 1997 se publicó el texto “Homo Videns. La sociedad teledirigida” por parte de uno de los politólogos más importantes de los últimos tiempos, Giovanni Sartori y mucho camino hemos recorrido las sociedades modernas desde ese homo videns cuyo advenimiento, casi de forma apocalíptica, presagiaba el teórico florentino al abordar el papel de los multimedios y especialmente de la televisión en el público, así como también las características de la opinión pública en las democracias, dirigidas de modo muy importante por el mundo de las imágenes y de los sondeos de opinión.

Sartori planteaba al momento de escribir su libro, que la televisión y el video, en tanto imágenes, modificarían y empobrecerían el aparato cognoscitivo del homo sapiens, fundado originalmente en la cultura escrita.

Lo anterior, en opinión del autor, implicaría que la imagen destronaría a la palabra precisamente escrita pues todo, sería susceptible de visualizarse, anulándose así, además, el pensamiento y la capacidad de los hombres de articular ideas claras y diferentes.

Esta transformación, con la primacía de las imágenes sobre lo inteligible, nos llevaría según Sartori (2014), a ver sin entender; y daría lugar a la generación de un nuevo tipo de ser humano en el que la naturaleza de la comunicación se trasladaría del contexto de la palabra (escrita o radiotransmitida) al contexto de la imagen: el video-niño que acaba por convertirse en un adulto sordo a los estímulos de la lectura y la cultura escrita.

En la actualidad, la internet y el ciberespacio parecieran haber desplazado al televisor como medio de comunicación al ofrecer un mundo interactivo, polivalente y que constituye un instrumento multitarea que transmite imágenes, texto escrito y que hace posible el diálogo interactivo, amén de permitir prácticamente de un modo ilimitado como si se tratase de una especie de biblioteca universal.

El florentino distingue tres posibilidades de empleo de la internet: 1) una utilización estrictamente práctica, 2) una utilización para el entretenimiento, y 3) una utilización educativo-cultural. Sobre el primero de los usos, es ya claro para la ciudadanía del siglo XXI, que en relación con la administración

de todo tipo de asuntos y servicios, muchas personas somos ya, cibernautas prácticos. De igual modo, si el uso que se hace del internet se enfoca estrictamente en el entretenimiento y con independencia de la segmentación dable en cuanto a las diversas opciones o variantes de éste, relativas a intereses específicos de diversos nichos poblacionales, la distancia entre el televisor y el uso de la red pareciera acortarse (Sartori 2014)..

En tal inteligencia, en el presente trabajo nos enfocaremos en la posibilidad de que la internet y el ciberespacio sean compatibles con un uso de éstos que sirva, contribuya y genere condiciones sustanciales y no solamente formales, de educación y cultura ciudadanas. Lo anterior, a partir de la idea de la existencia o surgimiento de un homo data caracterizado por ciudadanía con posibilidades de obtener, como nunca en la historia, una gran cantidad de información en muy diversos formatos y por múltiples canales o medios, tras el advenimiento e incorporación de la cultura de la Transparencia en los Estados Constitucionales Democráticos.

El homo data, claramente es una abstracción como lo es el homo videns de Sartori. La especie humana no ha mutado en realidad. Se trata así de un recurso intelectual y metodológico para revisar el rol de las personas en el contexto de este siglo, definido por la posibilidad de acceder a información que anteriormente, se encontraba resguardada con gran secrecía por parte de los Estados. En un sentido estricto, el homo data sería un desdoblamiento potencialmente positivo del homo videns que con cierto dejo de pesimismo esbozó Sartori.

El homo data es producto de la revolución electrónica que en los últimos veinticinco años ha facilitado la búsqueda de gobiernos transparentes (Tushnet 2013, p.219) y que, en relación con nuestro país, coincide con la paulatina generación del marco jurídico aplicable en materia de Transparencia y rendición de cuentas, que va desde inclusiones al texto constitucional e interpretaciones hechas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fueron delineando los alcances y contenidos del derecho humano de acceso a la información en nuestro país, a partir de la interacción entre elementos jurídico-políticos y elementos derivados de la agencia de dichos órganos en ejercicio de sus facultades (Bonilla & Perea 2019, p. 206) hasta los principios y normas que en 2002 habrían de sustentar la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la reforma constitucional de 2014, derivarían en el diseño institucional con el que contamos en la actualidad.

El hábitat del homo data es complejo ya que “el concepto de ciudadanía hoy más que nunca implica pensar en el derecho de informar y ser informado, de hablar y ser escuchado, el derecho a ser visible en el espacio público, que equivale a existir socialmente, tanto en el terreno de lo individual como de lo colectivo” (Ravalli 2017, p.5).

Dicho de otro modo, el homo data convive con los “Otros”, idealmente, en medio de una vorágine de información plural y oportuna a la que tiene el derecho humano de acceder, que puede buscar, recibir, difundir, replicar y utilizar en modos muy diversos por cualquier medio de expresión.²⁹

En nuestro país y de conformidad con el artículo 6º de nuestra carta magna, las personas tienen el derecho humano de acceder a toda la información pública que genere cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.³⁰

Es claro que el derecho humano de acceso a la información como todos los demás de su especie, se encuentran en una relación de interdependencia respecto de otros cuyo ejercicio posibilitan, de ahí la importancia de que en el mundo hipermediatizado el primero esté dotado de la certeza y la veracidad necesarias para el adecuado ejercicio de otros derechos.

Asimismo, el Derecho de Acceso a la Información se vincula de modo directo con el concepto de rendición de cuentas o accountability por parte de las instituciones públicas, misma que puede ser obtenida de varias formas y que como Fukuyama señala (2011), implica la creencia por parte de tales instituciones, en el sentido de que los gobernantes son responsables frente a las personas (gobernados) y cuyos intereses deben anteponer a los propios.

El tema es que si bien, idealmente, el Derecho de Acceso a la Información, como lo señala Hunt (2007), presupone la certeza y veracidad de la información a la que se accede, eso no se encuentra precisamente garantizado

29 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. Art. 6. segundo párrafo. 11 de junio de 2013. (México).

30 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. Art. 6. Apartado A, fracción I. 7 de febrero de 2014. (México).

en el contexto en el que vivimos en la actualidad, lo cual trastoca los efectos de la libre difusión y réplica de la información que se obtiene, bajo la lógica de que el referido derecho, tiene su origen en la libertad de expresión que a su vez, surgió de la libertad de conciencia.

Más aún, la falta de certeza respecto de la veracidad de la información obtenida a través de la gran cantidad de medios con los que dispone el homo data hoy en día, pone de igual modo en entredicho, al principio mismo de la Transparencia y su discurso, pero también, al valor institucional y bien público que representa y está llamado a salvaguardar, tal como lo señala Adams (2020).

El punto es, que si bien, la información compartida, veraz y de calidad sirve como vehículo para empoderar a las personas, dotándoles de elementos para tomar decisiones acertadas en torno a aquello que les es relevante y materializar la rendición de cuentas de un modo eficaz, surgen problemas cuando en el abrumador flujo de información que caracteriza nuestra era digital y mediatizada, la referida certeza no es tal. Y es que para nadie es una novedad la existencia de noticias falsas o fake news que aun siendo mentiras, inundan los flujos y canales de información en cualquiera de sus variantes.

El problema referido se agrava si consideramos que estas noticias falsas, son cada vez más frecuentes dado que en la mayoría de las ocasiones, no se crean por diversión, sino para obtener un beneficio de tipo económico, político o ideológico; es decir, buscan generar un efecto determinado al tratarse de información sensacionalista, cargada en muchas ocasiones de emociones, desorientadora y fabricada intencionalmente para tomar la forma de noticias reales pero creadas con un propósito específico, como lo señala Amorós (2018).

Más aún, en el contexto hipermediatizado en el que vivimos hoy en día, las mentiras fluyen con enorme velocidad, de un modo indiscriminado en ocasiones y a la vista de muchas personas, dan la impresión de tener un referente en la realidad. El resultado de las noticias falsas es entonces, según Zimdars (2020), un ruido online que sirve a diversos intereses, pero no así, a las necesidades de información cierta de una sociedad democrática.

El homo data entonces, vive en un mundo de desinformación activa, promovida por diversos medios y personas. Lo peor, es que tal situación polariza y nos contrapone, pues los receptores de la información solicitada o a



la que se accede por cualquier vía, terminan por convertirse en defensores beligerantes de lo que no es. Este estado evolutivo en el que nos encontramos, posterior al *homo videns* de Sartori, debe preocuparnos mucho ya que por irónico que pueda parecer, la libertad de expresión que tanto nos ha costado conquistar y expandir hasta la idea de Transparencia en occidente, pareciera que bajo ciertas condiciones se voltea en nuestra contra y puede generar daños graves al tejido social por medio de una irónica invisibilidad que polariza a partir de una apelación a los sentimientos de las personas y no así, a los hechos o la verdad, tal y como lo refiere Haney (2014).

No podemos pretender revertir la mediatización en la que nos encontramos, mucho menos, debemos claudicar en nuestras aspiraciones de vivir en un mundo en el que la información, pública y/o privada, fluya con el propósito de facilitar un diálogo interactivo entre quienes dan forma a la pluralidad de las sociedades modernas y, sobre todo, entre las instituciones y las personas en torno a temas públicos; lejos de ello debemos fortalecer la interacción, como individuos, como grupos y como sociedad, con las instituciones que hemos diseñado. No sólo se trata de elementos materiales de nuestra realidad, sino que representan ideales, aspiraciones y principios en los que hemos decidido creer y a las cuales, por ende, no debemos renunciar.

Así, la falsedad, la distorsión y la desinformación, deben ser combatidas desde las instituciones, pero también, desde la individualidad ejercida de un modo responsable o, mejor dicho, corresponsable. El *homo data*, como evolución del *homo videns* que de un modo un tanto pesimista describía Sartori, debe usar las herramientas a su alcance de un modo selectivo para no caer en la ceguera frente a lo real, para alejarse de lo emotivo que polariza y corroe el tejido social y acaba aislándonos. El *homo data* debe ser solidario en el ejercicio de sus derechos frente a los demás.

Trascender al *homo videns* por medio de un *homo data* corresponsable, ha de ser la contribución del lado de la ciudadanía junto con la exigencia de un acceso irrestricto a la información sobre aquello que nos es común y nos afecta.

Así, por el lado de las instituciones, una mayor Transparencia y una Transparencia proactiva, se presentan como soluciones o antídotos en contra de las referidas distorsión y desinformación. Lo público debe ser compartido con bases ciertas, de cara a las personas, con el fin de crear participación, gobernanza y acciones legitimadoras de la función pública. El acceso a la información y la Transparencia, deben tener un carácter ins-

trumental para la ciudadanía y dotarle de referentes, certezas y sobre todo, elementos de convicción que sirvan a la toma de decisiones atinadas y a la potencialización de otras libertades y derechos.

Las personas por su parte, en tanto usuarios de la información y de los medios digitales, como se ha dicho, debemos ser corresponsables y verificar las fuentes de lo que difundimos y compartimos sin que ello implique silenciar la voz de persona alguna o limitar la libertad de expresión. Se trata en realidad, de entender los efectos negativos y nocivos de una noticia falsa, en una situación precaria o adversa, puede verse magnificado y trascender más allá de lo que a veces podemos prever al compartirla o replicarla.

Debemos comprender de igual modo que, bajo ciertas circunstancias, nuestra falta de responsabilidad y acuciosidad pueden desdibujar la distinción entre las esferas de lo meramente público y lo privado, magnificando nuestras acciones y sus efectos en dichos campos de la vida en sociedad.

Es sustancial que reflexionemos que las falacias en la era digital, tienen la posibilidad de trastocar nuestra percepción de la realidad y en ese sentido, la convivencia social hasta llegar al punto de alterarla.

La mentira repetida miles de veces no se convierte en verdad, sino que acaba muchas veces por dividirnos. La mentira afecta no sólo el conocimiento del quehacer público, sino que también, genera engaño, confusión y potencialmente, violencia.

Conclusiones

Si bien la cultura de la Transparencia y la rendición de cuentas son como toda obra humana perfectibles, las mismas deben ser profundamente apropiadas por gobernantes y gobernados; las instituciones deben abrazarlas como medida de la función pública y manifestarlas a través de una perpetua voluntad de informar con veracidad y cabalmente lo que hacen, su desempeño, las medidas que han adoptado, los recursos involucrados, los tiempos y todos los elementos que nos permitan, como individuos, tomar decisiones y medidas informadas.

La desarticulación de la mentira pasa por la Transparencia y el acceso a la información como elementos e instrumentos que exponen y evidencian la falta de verdad en beneficio de las personas. Solamente a partir de esta



comprensión, podrán ser herramientas útiles a la participación, vinculación y cohesión de la ciudadanía.

Trascender al homo videns por medio de un homo data corresponsable, ha de ser la contribución del lado de la ciudadanía junto con la exigencia de un acceso irrestricto a la información sobre aquello que nos es común y nos afecta. El homo data, sin embargo, habrá de ser solidario en el ejercicio de sus derechos frente a los demás. Esa característica en su actuar entonces, podrá transformarse en una aportación a la construcción de una mejor sociedad.

Referencias

Adams, Rachel. (2020) *Transparency (New Trajectories in Law)* (Edición de Kindle). Reino Unido: Routledge. Taylor & Francis Group.

Amorós García, Marc. (2018). *Fake News* (Edición de Kindle). España: Plataforma Editorial.

Bonilla, J. & Perea, M. (2019). *Jueces y política. El derecho de réplica y su desarrollo en México*. México: Tirant lo Blanch.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. Art. 6. segundo párrafo. 11 de junio de 2013 (México).

Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*. Estados Unidos: Farrar, Straus and Giroux.

Haney, I. (2014). *Dog Whistle Politics*. Estados Unidos: Oxford University Press.

Hunt, Lynn. (2007). *Inventing Human Rights: A History*. (Edición de Kindle). Estados Unidos: W. W. Norton & Company.

Ravalli, M.. (2017). *Comunicación, infancia y adolescencia: Guías para periodistas*. Recuperado: 11 de agosto 2020 de UNICEF Sitio web: https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-04/COM-1_PerspectivaGenero_WEB.pdf

Sartori, G. (2014). Homo Videns. La sociedad teledirigida. (Edición Kindle) España: Penguin Random House Grupo Editorial.

Tushnet, M. (2013). Routledge Handbook of Constitutional Law. (Edición Kindle). Reino Unido: Routledge. Taylor & Francis Group.

Zimdars, M. & McLeod, K. (2020). Fake News. Understanding Media and Misinformation in the Digital Age (Information Policy) (Edición Kindle). Inglaterra: MIT Press.

Julio César Bonilla Gutiérrez

*Comisionado Presidente del Instituto de Transparencia,
Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y
Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*



CINCO ELEMENTOS DEL ESTADO ABIERTO

Resumen:

El Estado Abierto requiere cinco elementos mínimos: Transparencia y rendición de cuentas; participación y cocreación; integridad y prevención de conflictos de interés; lenguaje sencillo, formatos abiertos y accesibles; así como memoria y archivo. La carencia de alguno de sus elementos, o las limitantes a su vigencia o interacción, imposibilitan la inclusión efectiva de las preocupaciones, intereses y preferencias de las personas en las decisiones públicas. Accionar en la cotidianidad y operar políticas públicas los cinco elementos de apertura, facilitará la interacción entre las instituciones, las personas y la comunidad. El déficit de legitimidad y la percepción de distancia que caracterizan a las instituciones en los sistemas democráticos de Latinoamérica, puede aminorarse progresivamente con medidas de apertura que realicen las legislaturas, poderes judiciales, ejecutivos, organismos autónomos y entes públicos del Estado, en sintonía con las necesidades de la sociedad. Ello implica un desafío de creatividad e innovación para las instituciones, así como un renovado compromiso de participación y empoderamiento de quienes se enfrentan con obstáculos para incidir en las decisiones públicas que les afecta. Los órganos garantes de los derechos de acceso a la información y promotores de la rendición de cuentas, la apertura institucional y el combate a la corrupción tienen la responsabilidad de articular esfuerzos que apoyen la transición del enfoque de derechos como una aspiración, a un modelo de gobernanza democrática que construya sus decisiones con las personas como eje, y no como instrumento.

Palabras clave:

Estado Abierto, Apertura Institucional, Gobernanza.

El gobierno abierto constituye un medio de referencia para alinear el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030 y, dados los recientes avances alcanzados [...] pareciera importante transitar hacia la idea de un Estado abierto, es decir, hacia un esfuerzo institucional por promover y articular políticas y estrategias en materia de Transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración e innovación cívica más allá del po-

der ejecutivo, hacia el poder legislativo y judicial, así como también hacia los niveles subnacionales y locales de gobierno. Alicia Bárcena³¹

I. Introducción

Los elementos que definen en la práctica y operación, la existencia y fundamentos de un Estado Abierto pueden agruparse en cinco. La apertura institucional y social no es consecuencia únicamente de la puesta en operación de procedimientos específicos, o la adopción de modelos formales, tanto como el resultado de la adopción e instrumentación operativa de un conjunto mínimo de elementos que permitan hablar de un actuar “abierto” por parte de las instituciones del Estado, en cualquiera de sus ramas. Tras caracterizar el concepto de Estado Abierto, pasaré revista a los elementos que, a manera de propuesta, identifico como sus pilares.

II. ¿Qué es el Estado Abierto?

Antes de empezar a hablar sobre los cinco elementos del Estado Abierto, considero importante ahondar sobre qué significa el Estado Abierto, y explicar la perspectiva de cómo los estamos trabajando desde el equipo de Estado Abierto del INFO Ciudad de México y para qué lo estamos haciendo así. Repensar la apertura y la Transparencia como mecanismos que ayuden a empoderar a las personas, así como hacer más resilientes y sostenibles a las comunidades mediante la colaboración que aproveche la inteligencia pública para proponer soluciones a problemas públicos, y no solo como plataformas digitales y solicitudes de información.

He de comenzar con la referencia a la necesaria distinción de las varias denominaciones, con las que se ha bautizado y discutido el proyecto de apertura de las instituciones del sector público. Ya se ha advertido sobre los riesgos que ocasiona la polisemia de las etiquetas de Gobierno Abierto y apertura gubernamental (CEJUDO, 2019, pp. 142-149).

31 Alicia BÁRCENA, “Prólogo”, en Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (editores), Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL, 2017, p. 17.



Los diversos esfuerzos por conceptualizar estas nociones resultan confusos cuando no distinguen las dimensiones aspiracional, normativa y fáctica de este fenómeno. La primera alude a un movimiento político, de orden internacional, que se preocupa por disminuir las brechas que separan a las personas de los gobiernos mediante reformas que permitan recuperar la erosionada confianza en las instituciones públicas, al facilitar el conocimiento de su operación y la incidencia en sus procesos. La segunda dimensión es la manera en que las normas de distintos países y entidades subnacionales capturan los equilibrios y consensos inducidos desde el ámbito internacional en la regulación de las actividades del sector público. La tercera dimensión es el resultado tangible de esos proyectos normativos, la práctica cotidiana de la apertura en el quehacer y “cómo hacer” de las diversas instancias del poder público nacional, estatal y local. Todas estas dimensiones son susceptibles de registro, medición y análisis, pero solo la última traslada al contacto con las personas las promesas generadas en la primera dimensión, cristalizadas temporalmente en normas más o menos dúctiles.

El proyecto aperturista en las instituciones del Estado debe partir de un enfoque de derechos humanos, desplegarse con perspectiva de género y, en la presente circunstancia, alinear sus esfuerzos a contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 aprobados por la Organización de las Naciones Unidas.³² Exige, en los hechos, dar prioridad a la atención de las necesidades de los grupos de población cuyo ejercicio de derechos se halla más frecuentemente en riesgo de vulneración. Y se beneficiará tanto de la adopción de las mejores prácticas de diseño y evaluación de políticas basadas en evidencia, como de la incorporación del estándar de innovación para el sector público. Plenamente realizada, la apertura debe ofrecer canales efectivos para involucrar a las personas en los cinco niveles de participación ciudadana propuestos por Francoli, Ostling y Steibel,³³ a fin de favorecer su involucramiento con las decisiones del sector público.

32 OGP (2011), CLAD (2016) y OCDE (2017).

33 A saber: informar, consultar, involucrar, colaborar, y sobre todo empoderar a las personas y a la comunidad (FRANCOLI, OSTLING y STEIBEL, 2015).

Tomo como ejemplo el caso de la Ciudad de México. En la capital del país la apertura de las instituciones públicas es un horizonte socialmente deseable y un principio rector del más alto nivel establecido en el marco constitucional.

III. Los cinco elementos del Estado Abierto

He referido previamente que al Estado Abierto no lo caracterizan prácticas específicas, ni procedimientos establecidos. ¿Cómo es posible, pues, distinguir al Estado Abierto? Propongo que hay un conjunto mínimo de elementos que, a manera de pilares, sostienen la realización de la promesa del Estado Abierto. Esos elementos deben estar efectivamente presentes e interactuar, entre sí, para cerrar la brecha que hoy separa las expectativas de las personas del desempeño de sus autoridades, para devolver a las personas la confianza en las instituciones del sector público.

Aunque hablamos de cinco elementos por cuestiones prácticas, es posible identificar cómo este conjunto compacto de principios interactúa orgánicamente como un todo, de manera que podemos distinguir un ejercicio formal de apertura (limitado a seguir un conjunto de procedimientos en la superficie, pero sin una operación práctica cotidiana) respecto de un verdadero compromiso con la apertura como un recurso para robustecer la eficacia y pertinencia de la acción pública. La importancia de esta propuesta radica en su valor como criterio orientador para quienes actúan desde el sector público. Es importante apropiarse de este enfoque, de su lenguaje, para comenzar a trabajar compartir y perfeccionar en distintas actividades que se lleven a cabo.

Propongo que el estándar de apertura es palpable mediante su desglose en esos cinco elementos. Ahí donde la acción cotidiana del sector público refleje los cinco elementos, podemos decir que hay apertura. Pero ¿cuáles son estos elementos?

1. Transparencia y rendición de cuentas;
2. Participación y cocreación;
3. Integridad y prevención de conflicto de intereses;

4. Lenguaje sencillo, formatos abiertos y accesibles;
5. Memoria y archivo.

El componente de Transparencia y rendición de cuentas tiene como propósito abrir y publicar información y finalmente acercarla a las personas. La Transparencia alude a la acción de abrir la información pública, la que es de todas las personas, y se genera, resguarda o transforma como consecuencia del ejercicio de la función pública. El indicador clave de este elemento es la capacidad de cumplir, al cien por ciento, con la obligación de publicar y actualizar los rubros de información que exigen la Ley General de Transparencia y las leyes locales en la materia, tanto en sus portales institucionales, como en la Plataforma Nacional de Transparencia.³⁴

Cumplir con las obligaciones de Transparencia es un aspecto mínimo y necesario para hablar de apertura, pero este requisito, por sí mismo, no genera cambios. Se hace necesario también que la información permita rendir cuentas. Y sin Transparencia, no hay rendición de cuentas posible.³⁵

Rendir cuentas no solo implica presentar informes con determinada periodicidad. Demanda un ejercicio cotidiano de comunicación, de difusión. Toda la información que se comunica y difunde debe estar bien sustentada: La rendición de cuentas implica un esfuerzo permanente orientado a explicar y justificar el ejercicio de las atribuciones que el marco legal confiere a los actores de instituciones públicas; exige identificar cuáles son los avances del trabajo que se realiza, qué tan cerca o lejos se está de

34 Por capacidad refiero tanto la disposición activa de los sujetos obligados a cumplir, como de los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información a monitorear este cumplimiento, así como a atender de manera oportuna las denuncias que, por eventuales incumplimientos, presenten las personas interesadas. El cumplimiento meramente formal es un punto de partida, pero se profundiza, en beneficio de la apertura, cuando el texto de la ley, y de los lineamientos del SNT que regulan la materia, son el punto de partida para publicar, de manera proactiva, información de interés público, adecuadamente organizada y presentada para facilitar su aprovechamiento.

35 El componente de Transparencia y rendición de cuentas como integral de la apertura se reconoce incluso en las formulaciones más elementales. Es incluso parte constitutiva de la definición que propone la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA) “se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la Transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016).

alcanzar las metas programadas, de convencer acerca de la pertinencia de las metas y objetivos propuestos.³⁶

El segundo elemento de la apertura es la participación y cocreación. Referí, previamente, que la apuesta por la apertura busca recuperar la confianza de las personas en las instituciones públicas. Y esta confianza solo puede darse a partir de que las acciones del sector público reflejen las preocupaciones, intereses, preferencias y anhelos de las personas a las que afectan. En la medida en que las prioridades de la acción del Estado se distancian de las prioridades de la gente, la confianza en las instituciones estatales disminuye. Por ello, este elemento considera incorporar la participación de las personas en la toma de decisiones cotidiana del sector público, sin distinciones derivadas del estatus de ciudadanía, nacionalidad, edad u otras condiciones.

El compromiso de incorporar este elemento en la acción cotidiana del sector público demanda, por parte de los tomadores de decisiones, aprender a escuchar propuestas del público para atender problemas públicos, alternativas ajenas a los equipos internos de trabajo. La apertura demanda establecer e internalizar los esquemas de consulta y participación en los procesos de diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y las acciones a cargo de cada rama del Estado, en los ámbitos federal, estatal y municipal.³⁷ En virtud de este elemento, la apertura amplía la capacidad del sector público para identificar y atender

36 Sobre este componente, refiere la CIGA: “Los gobiernos iberoamericanos deberán propender al perfeccionamiento de mecanismos (sistemas) de rendición de cuentas que desarrollen no solo su dimensión horizontal, entendida como las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias gubernamentales, sino además, a sus dimensiones vertical, que supone el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos para que la sociedad pueda exigir cuentas a sus representantes, y diagonal, que alude a la activa participación de los ciudadanos en actividades de control social de las instituciones públicas con miras a materializar su incidencia en la toma de decisiones y en la provisión de bienes y servicios públicos” (CLAD, 2016).

37 La CIGA destaca, en relación con el principio de participación ciudadana, que “deberá permitir no solo la construcción social de las políticas públicas, sino también el aumento de las capacidades ciudadanas en el seguimiento y control de las mismas. Asimismo, los países velarán por que todo proceso de participación ciudadana garantice espacios de mayor igualdad y pluralismo social y tomarán en cuenta al menos tres elementos básicos para su promoción: 1) identificación y creación de incentivos para la participación y reducción de los costos indirectos o las barreras asociadas; 2) construcción de las capacidades necesarias para que los ciudadanos participen de forma eficiente y efectiva; y 3) producción y publicación de información completa, imparcial, oportuna y entendible, capaz de resumir de manera sencilla las diferentes dimensiones del desempeño del Estado, así como informar claramente a los ciudadanos sobre sus derechos y el uso de los mecanismos de participación existentes” (CLAD, 2016).

las necesidades de los grupos más vulnerables y menos empoderados de la sociedad. Y, con ello, la apertura deviene en una herramienta para mejorar el bienestar de las personas.

Para hacer posible la participación y cocreación se requiere establecer un proceso de diálogo, de articulación entre distintos ámbitos (social, privado; academia, organizaciones internacionales; etc.) y entre distintas redes. Al considerar la voz, la experiencia, los conocimientos y los recursos de las personas y organizaciones que buscan contribuir a la solución de problemas públicos, incidir en la manera en que se atienden, la toma de decisiones se sustenta, se legitima y se enriquece. Y cuando, por algún motivo, no es posible incorporar las propuestas en la decisión final del sector público, se hace necesario justificar esa decisión, explicar su fundamento. Y todo ello implica beneficios: Se facilita la rendición de cuentas, y se robustece el sistema democrático. Es conveniente enfatizar el valor de este elemento como fuente de innovación, como un elemento enriquecedor de las ideas iniciales que las instituciones públicas consideran avanzar. La evidencia de esta convicción en el actuar cotidiano del sector público es el mejor indicador de la presencia de este componente de la apertura.³⁸

El elemento de integridad y prevención de conflicto de intereses³⁹ se cristaliza en todas las interacciones de agentes del sector público y el resto de las personas. La integridad en el desempeño de la función pública no solo atañe a la gestión de los contratos o el manejo presupuestal. Como elemento de la apertura institucional, es posible observar el compromiso con la integridad y la prevención de conflictos de interés en acciones tan elementales como la atención al público en ventanillas de servicio, las res-

38 Desde el InfoCDMX, se han impulsado, mediante ejercicios de cocreación, dos planes de acción en 2019: Plan de Acciones de Estado Abierto en la Red Ciudad en Apertura (<https://www.infocdmx.org.mx/index.php/2-boletines/6352-dcs-242-19.html>) y Plan de Acciones de Parlamento Abierto (<http://www.infocdmx.org.mx/index.php/2-boletines/6504-dcs-054-2020.html>). Asimismo, en el marco de la contingencia sanitaria por COVID-19, se desarrolla en 2020 la primera etapa para el diseño de un protocolo de apertura y Transparencia ante riesgos de desastre (<https://www.infocdmx.org.mx/index.php/2-boletines/6621-dcs-121-2020.html>), también con base en una metodología de cocreación.

39 Así recupera la CIGA este principio de la apertura: “Principio de ética pública e integridad: entendido como la observancia de valores y el deber de los servidores públicos de actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la corresponsabilidad social, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos, así como la primacía del interés general sobre el particular” (CLAD, 2016).

puestas por correo electrónico y la atención a solicitudes de información, la comunicación a través de las redes, en la justificación de las decisiones adoptadas. Todo lo anterior requiere respuestas sustentadas en criterios sólidos: fundamento en ley, apego a criterios objetivos, profesionales, imparciales, alineados a las mejores prácticas reconocidas internacionalmente en cada materia, de eficacia y creación de valor público... y nunca anteponiendo intereses personales. La apertura institucional genera un entramado tal que, por un lado, permite sostener la integridad de las personas servidoras públicas y, por el otro, evidencia las infracciones. Por ello, cuando es real, la apertura protege a las instituciones públicas, pues permite aislar y evidenciar estas infracciones.⁴⁰

El cuarto elemento es el requisito de emplear un lenguaje sencillo, así como formatos abiertos y accesibles, como un estándar de interacción entre los operadores institucionales del sector público y el resto de las personas. Este elemento pone en evidencia la obligación de hacer comprensible la acción del Estado para todas las personas, no solo para las más escolarizadas, o para quienes sean especialistas en cada materia en la que se actúa.⁴¹

40 Un ejercicio que muestra cómo este elemento puede interactuar con los otros cuatro es el “Decálogo de apertura y anticorrupción en COVID-19”. Fue suscrito y respaldado por más de 115 organizaciones de la sociedad, integrantes de diversos Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Nacional y Locales Anticorrupción del país, e integrantes de órganos garantes locales del Derecho de Acceso a la Información, así como de otras organizaciones de la sociedad civil locales y personas físicas. Su justificación señala: “Desde la perspectiva de apertura se reconoce a la Transparencia y al acceso a la información como elementos del Estado Abierto. En estos momentos estos pueden contribuir a salvar vidas y generar confianza entre la población, a partir de la capacidad de respuesta de gobiernos, de autoridades, de instituciones junto con el sector privado. Un rol proactivo, comprometido e íntegro del sector social, empresarial y académico es fundamental para lograr que la información relacionada con el COVID19 llegue a todos los sectores afectados.” Ver: <http://infocdmx.org.mx/covid19/Transparencia/Transparencia-decalogo.php>

41 Entre varios antecedentes al respecto, pueden referirse la iniciativa para adoptar un “lenguaje llano” en las comunicaciones y documentos del gobierno federal durante la presidencia de Vicente Fox (MARTÍNEZ, 2008); así como su relanzamiento, durante el gobierno de Felipe Calderón, ahora con la denominación “lenguaje claro”. Se ofrecía para este fin la siguiente justificación: “Los ciudadanos necesitan entender a su gobierno para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, sin complicaciones y sin ayuda de intermediarios. Los servidores públicos necesitan documentos que reduzcan errores y aclaraciones. La información pública gubernamental y la que manejan las instituciones públicas en el día a día no tiene un beneficio real, si no es comprensible y transparente.” (SPF, 2007, p.9). Un ejemplo más cercano es la orientación que ofrece el gobierno argentino a sus diversas instancias, para enfatizar el valor de un lenguaje comprensible a todas las personas (ver: <https://www.argentina.gob.ar/contenidosdigitales/comunicar/lenguaje-simple>).

El uso de un lenguaje sencillo ayuda a conectar de manera más cercana con las personas, y a su vez genera rasgos identitarios, de arraigo, y eso contribuye a la cultura democrática. El lenguaje sencillo deberá estar presente en la apertura de los documentos que se generen, hay que recordar que no todas las personas son abogadas, o personal médico, o personas con conocimientos contables; todas las personas son distintas.⁴²

Respecto de los formatos abiertos y accesibles, cabe recordar que los documentos que se generan, muchas veces serán reproducidos para hacer análisis e investigación, así como consultas y búsquedas de datos. Ello hace necesario, para facilitar su uso y aprovechamiento por el público, que los datos estén disponibles con especificaciones técnicas que no supongan una dificultad para ser utilizados; asimismo, que su reproducción no esté condicionada a contar con una licencia. La accesibilidad implica, por su parte, proveer formas alternativas de consulta para la información que se ofrece al público, de manera que también puedan aprovechar esos documentos las personas que viven con alguna discapacidad o condiciones distintas de la mayoría (por ejemplo, se debe considerar la traducción de los documentos a lenguas indígenas).⁴³

Finalmente, el último elemento caracterizador de un Estado Abierto es el que refiero como “memoria y archivo”. Este es, quizás, el punto de partida para todos los anteriores: sin el registro documental de las acciones emprendidas por los agentes operadores del sector público, en ejercicio de sus funciones, no habría condiciones para hablar de un grado de cumplimiento de apertura institucional. Para que haya apertura, antes que nada, tienen que existir documentos fuente que den cuenta de lo que se desarro-

42 A manera de ejemplo, como parte de los esfuerzos orientados por este elemento de apertura, el equipo de Estado Abierto del InfoCDMX hace uso cotidiano de las redes sociales para difundir infografías, cápsulas audiovisuales y mensajes con lenguaje sencillo, para difundir actividades sustantivas y resoluciones del Pleno de dicho órgano garante local de los derechos de Transparencia y acceso a la información pública. Los materiales pueden consultarse en https://twitter.com/Estado_Abierto y <https://www.facebook.com/EstadoAbierto/>

43 Sobre estos aspectos, el artículo 3 de la Ley General de Transparencia prevé definiciones claras: “Formatos Abiertos: Conjunto de características técnicas y de presentación de la información que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos de forma integral y facilitan su procesamiento digital, cuyas especificaciones están disponibles públicamente y que permiten el acceso sin restricción de uso por parte de los usuarios” (fracción X); “Formatos Accesibles: Cualquier manera o forma alternativa que dé acceso a los solicitantes de información, en forma tan viable y cómoda como la de las personas sin discapacidad ni otras dificultades para acceder a cualquier texto impreso y/o cualquier otro formato convencional en el que la información pueda encontrarse” (fracción XI).

lla en algún tema en concreto.⁴⁴ Se deben documentar todas las funciones de las y los servidores públicos, implica documentar el quehacer público. Generar memoria de la actuación institucional mediante la generación y adecuada gestión de los archivos permite dar seguimiento a los procesos administrativos, técnicos, legales, parlamentarios, contables, con los que las autoridades ejercen sus atribuciones legales, con cargo a los recursos que tienen asignados para ese fin. Documentar es el acto más básico, pero central, de la apertura institucional.

Un Estado Abierto implica la existencia, operación efectiva e interacción sistémica de los elementos antes mencionados. La apertura institucional induce una sistematización progresiva de los procesos del sector público, lo que a su vez facilita la conservación, la consulta, el análisis y procesamiento de la información generada. Esto crea un ciclo benéfico de aprendizaje institucional y social: La apertura permite a las personas saber qué hacen sus autoridades, por qué lo hacen, cómo lo hacen, qué resultados obtienen y qué aprendizajes derivan para nuevos ejercicios.

Realizar de manera efectiva estos elementos da cauce a una nueva gestión pública, una nueva forma de hacer gobierno, parlamento y justicia, donde se promueve la equidad, la participación y colaboración de todos los ámbitos, donde se reconozca el pluralismo, y el Estado de derecho. Recuperar la confianza de las personas exige a las autoridades escucharlas, atenderlas, explicarles y justificar su actuar, diseñar y probar soluciones en conjunto, y aprender a un tiempo lo que funciona y lo que no. Este objetivo, a la vez, demanda y genera mayor empoderamiento de la sociedad y una mejor dinámica de inclusión en comunidades sostenibles y resilientes.

IV. Conclusiones

La confianza de las personas en sus autoridades es reflejo de la manera en que el sector público escucha, reconoce, incorpora y atiende las preocupaciones sociales. La apertura institucional es un instrumento para recuperar y robustecer la confianza social en las instituciones públicas.

44 Muy pertinente al respecto de la importancia de este elemento es la advertencia que ofrece un especialista en derecho administrativo español: “Si no se plasman las deliberaciones, actuaciones o decisiones de las instituciones públicas en un documento escrito, gráfico o audiovisual, la Transparencia y el acceso a la información pública es imposible.” (BLANES, 2020).



La apertura institucional no se agota en la adopción de procedimientos específicos o modelos de actuación. La esencia del Estado Abierto radica en los principios que orientan la actuación cotidiana de las organizaciones públicas. La incorporación efectiva de las opiniones, aspiraciones, propuestas e intereses de las personas afectadas por las decisiones de las autoridades, o interesadas en incidir en ellas, son el rasgo definitorio de un enfoque aperturista. Las políticas públicas en materia de apertura deben considerar como su aspecto central este principio.

La presencia efectiva y la interacción de los cinco elementos analizados (Transparencia y rendición de cuentas; participación y cocreación; integridad y prevención de conflicto de intereses; lenguaje sencillo y formatos abiertos y accesibles; memoria y archivo) trasladan aquel principio general a una lógica de actuación aperturista. Las personas servidoras públicas que conozcan, garanticen en su actuación y protejan la vigencia de estos elementos protegen, de hecho, los principios de un Estado Abierto.

La apertura institucional enriquece la pertinencia de las acciones del sector público. Los costos asociados son, ante todo, una inversión redituable para asegurar la gobernanza a futuro.

Las disposiciones normativas en materia de apertura, tanto en el ámbito nacional, como en el estatal, favorecerán el desarrollo de un Estado Abierto en la medida en que incorporen los principios que lo caracterizan, así como dispositivos que garanticen la efectiva operación e interacción de los cinco elementos previamente caracterizados.

Referencias

BÁRCENA IBARRA, Alicia, "Prólogo" en NASER, RAMÍREZ-ALUJAS Y ROSALES (2017).

BLANES, Miguel Ángel (2020), "El fenómeno de los <<archivos vacíos>>: no documentar para no tener que enseñar", publicado en su Blog de Transparencia y Gobierno Abierto. <https://miguelangelblanes.com/2020/08/18/el-fenomeno-de-los-archivos-vacios-no-documentar-para-no-tener-que-ensenar/>

CEJUDO, Guillermo M. (2019), "Gobierno Abierto" en Guillermo M. Cejudo (coordinador editorial), *Diccionario de Transparencia*, México,

INAI [en línea] <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Diccionario%20TyAIP.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (2016), Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto [en línea] <https://o.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf>

FRANCOLI, Mary, Alina OSTLING y Fabro STEIBEL (2015) "From Informing to Empowering: Best Practices and Recommendations For Improving Government-Civil Society Interactions Within OGP", [en línea] https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/FromInformingToEmpowering_FullReport.pdf

MARTÍNEZ, Luis de la Peña (2008). El lenguaje de la Transparencia y la Transparencia del lenguaje: uso y control económico-administrativo del lenguaje. *Sociedad y discurso*, AAU, (14), 69-80. [En línea] https://www.researchgate.net/publication/28265161_El_lenguaje_de_la_Transparencia_y_la_Transparencia_del_lenguaje_uso_y_control_economico-administrativo_del_lenguaje#read

OCDE [2017], Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (Plan de ruta para el primer instrumento jurídico internacional sobre Gobierno Abierto) [en línea] <http://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>

Open Government Partnership, OGP (2011), Declaración de gobierno abierto [en línea] <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

OGP (2019), Democracia más allá de las urnas electorales [en línea] <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/OGP-vote-spanish-web.pdf>

Secretaría de la Función Pública, SFP (2007), Manual de lenguaje claro. Tercera edición.

María del Carmen Nava Polina

Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México



EL DERECHO A SABER PARA FORTALECER LA LABOR PERIODÍSTICA

Resumen:

La información es un insumo indispensable para la toma de decisiones individuales y colectivas. Gracias a ella es posible elegir mejor, participar con sustento, elevar el debate público, vigilar la gestión gubernamental, detectar posibles actos de corrupción e impunidad, y demandar rendición de cuentas, lo que favorece la confianza social e incide en el desarrollo de la democracia. En esa línea argumentativa, al comienzo del artículo, se aborda el valor que la información tiene para las personas, y específicamente su utilidad para el ejercicio periodístico, destacando la importancia de garantizar que se cuente con ella, asegurando su calidad. Siguiendo esta lógica, en un segundo apartado, se establece la relación que guarda el Derecho de Acceso a la Información con las libertades de expresión e información que, si bien se tratan de prerrogativas distintas, se encuentran entre sí. En un tercer rubro, atendiendo a que el acceso a la información sirve de llave para potenciar otros derechos, como es la libertad para divulgar ésta, se describen los mecanismos previstos por las leyes de Transparencia para consultarla o pedirla a los llamados 'sujetos obligados'. En ese mismo punto, mediante casos concretos, se muestran los beneficios que el derecho a saber ha traído consigo para fortalecer la labor periodística. A manera de conclusiones, se presentan reflexiones finales en las que se apunta cómo el ejercicio del acceso a la información, asociado con la difusión que realizan de ella los profesionales de los medios de comunicación, ha facilitado la integración de investigaciones noticiosas que han transparentado hechos de trascendencia pública sobre el manejo de recursos, la toma de decisiones o el actuar gubernamental que antes resultaba difícil conocer. Se enfatiza cómo su apertura ha favorecido la exigencia de su atención, e incluso detonado procesos de responsabilidad y sanción, además de contribuir en el empoderamiento de la ciudadanía.

Palabras clave:

Información, Derecho a Saber, Libertad de Información, Libertad de Expresión, Labor Periodística, Democracia.

I. El valor de la información

La información es una compañera necesaria para el desarrollo de las personas que siempre está presente, ya sea que se solicite o se reciba sin pedirla.

Para comprender su importancia, hay que acercarse a su significado. Según el Diccionario de la Real Academia Española (2019) la información puede definirse como “la adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada”.

Siguiendo a Paoli (1977), la información corresponde a “un conjunto de mecanismos que permiten al individuo retomar los datos de su ambiente y estructurarlos de una manera determinada, de modo que le sirvan como guía de su acción” (p. 21). A través de ella, los individuos conocen su entorno, conducen su actuar y asumen posiciones frente a lo que sucede en la sociedad de la que son parte.

Para López Ayllón (1984), la información es “el contenido de la comunicación; en ese sentido, las noticias, datos, hechos, opiniones e ideas necesarias para entender de un modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales, y estar en condiciones de orientar la acción” (p. 159). Los seres humanos comunican la información que generan o que obtienen de su medio.

Aunque la comunicación y la información se implican mutuamente, no deben confundirse; pues la primera se refiere a un proceso de interacción humana por el que se transmite la información, a través de signos y símbolos; mientras que la segunda es el contenido que se trasfiere en dicho proceso de intercambio.

La información tiene un valor significativo para las personas porque reduce asimetrías entre ellas, al enterarse de lo que sucede en su país o en el mundo bajo las mismas condiciones; también les permite allegarse de conocimientos diversos; y es un insumo indispensable para la toma de decisiones, individuales y colectivas.

Gracias a ella los integrantes de una comunidad pueden elegir mejor, participar con sustento, elevar el debate público, vigilar la gestión gubernamental, detectar posibles actos de corrupción e impunidad, y exigir rendición de cuentas, lo que favorece la confianza e incide en el desarrollo de la democracia.



La información tiene utilidad para la sociedad en general, y para cada sector que la compone, como el caso de los comunicadores, periodistas y formadores de opinión, pues da contenido a su actividad de difusión. Para informar de manera efectiva, se debe garantizar su acceso y asegurar su calidad⁴⁵ (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública [LGTAIP], 2015, artículos 11, 12 y 13).

La información es materia del derecho a saber y de la libertad de información, que tiene como presupuesto a la libertad de expresión, prerrogativas que se refuerzan y que son pilares esenciales de las democracias.

II. El acceso a la información y su relación con las libertades de expresión e información: distintos derechos que se encuentran entre sí

En el marco de los instrumentos internacionales, las libertades de expresión e información, y el derecho de acceso a ésta, tienen asidero en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), conocida como Pacto de San José, pues establecen la libertad de buscar, investigar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, por cualquier medio, sin fronteras, y sin más limitaciones que las fijadas por la ley, como el respeto a los derechos o reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional; así como, el orden, la salud o la moral pública.

La libertad de expresión se traduce en la manifestación de ideas, opiniones o pensamientos, y no podrá ser “objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden

45 Por cuanto hace a la calidad de la información, aquella que se ponga a disposición de cualquier interesado, como resultado de las políticas públicas en materia de Transparencia, debe ser veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable. Cfr. Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, numeral Quinto, fracción I, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de mayo de 2016. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436072&fecha=04/05/2016

público”, como se establece en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Por su parte, la libertad de información, que es sustento del ejercicio periodístico, permite ampliar la cobertura y alcance de las opiniones, información e ideas, mediante su difusión, a través de medios de comunicación. Para su ejercicio se requiere de respeto y tolerancia a la pluralidad, y de apertura a la discusión.

Este derecho humano, previsto en el artículo 7° de la citada Carta Magna, es inviolable y no puede restringirse por ninguna vía o medio; no pueden secuestrarse los bienes usados para la difusión como instrumento del delito; tampoco ninguna ley ni autoridad puede establecer su previa censura, ni puede coartarse, salvo los mismos límites que tiene la libertad de expresión (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

El acceso a la información, contenido también en el artículo 6° del mismo ordenamiento constitucional, comprende la posibilidad que tiene cualquier persona de solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los llamados “sujetos obligados”, que son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como personas físicas, morales o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, en el ámbito federal, estatal y municipal (LGTAIP, 2015, artículos 1 y 4). Esta prerrogativa permite consultar cualquier registro que documente el ejercicio de facultades, funciones y competencias de dichos entes (LGTAIP, 2015, artículo 3, fracción VII).

El acceso a la información es un derecho humano que se considera llave de otros, porque favorece su ejercicio. En términos de Abramovich y Courtis (2000) “la información tiene, además de un valor propio, un valor instrumental, que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y del funcionamiento institucional de contralor de los poderes públicos” (párr.3), de tal manera que genera un beneficio directo por sí misma para quien la obtiene, pero su mayor bondad radica en potenciar la efectividad de otras prerrogativas (salud, educación, trabajo, etcétera).

El derecho a saber robustece las libertades de expresión y de información, porque permite consultar documentos públicos (expedientes, resoluciones, oficios, contratos, estadísticas) lo que da mayor solidez y soporte a los contenidos.



Si bien los tres derechos humanos aludidos tienen características que los distinguen, son complementarios y refieren a bienes jurídicos que se encuentran entre sí, pues para formar pensamientos, ideas u opiniones y decidir expresarlas, o bien, para investigar y difundir hechos de interés público, se requiere contar con información.

III. El derecho a saber para fortalecer la labor periodística: ejemplos de casos

Los profesionales de los medios de comunicación son actores claves en los sistemas democráticos. En su papel de narradores de la realidad social, incentivan el pensamiento crítico colectivo y promueven la participación, además de fungir como detonadores de cambios y coadyuvar en la construcción de ciudadanía.

Las leyes de Transparencia y acceso a la información facilitan su misión informativa. En los portales electrónicos institucionales es posible encontrar una gran cantidad de información, sin necesidad de pedirla, identificada como "obligaciones de Transparencia", que abarca a aquella considerada de consulta frecuente o de mayor interés sobre un organismo, su personal, sus recursos, la toma de decisiones, los trámites y servicios, entre muchas otras (LGTAIP, 2015, artículo 70). La falta de su publicación puede ser motivo de denuncia (LGTAIP, 2015, artículo 89).

Además de esta forma de obtener información, siempre es posible ejercer el derecho de acceso mediante una solicitud al sujeto obligado de interés (LGTAIP, 2015, artículos 16, 122 y 124), sin demostrar la identidad, ni justificar su uso.

Por regla general, acorde al principio de máxima publicidad que rige este derecho, la información es pública, y sólo por excepción, podrá clasificarse como reservada, de forma temporal, por razones de interés público y seguridad nacional, o para proteger la vida privada y los derechos de terceros en los términos dispuestos en la ley (LGTAIP, 2015, artículos 7, 8, fracción VI, 11 y 100).

Si quien ejerce el derecho a saber queda inconforme con la respuesta, puede interponer diversos medios de defensa, como son los recursos de revisión y de inconformidad, o bien, el juicio de amparo (LGTAIP, 2015, artículos 142, 158 y 159).

El derecho a saber ha servido para fortalecer la labor informativa. Uno de los tantos reportajes en México que da muestra de ello, trata sobre la operación de sobornos por parte de la cadena de supermercados Wal-mart, realizado por David Barstow y Alejandra Xanic von Bertrab, presentado en dos artículos publicados en el diario The New York Times, en abril y diciembre de 2012. Este trabajo los hizo acreedores al Premio Pulitzer 2013 en periodismo de investigación.

En el caso se da cuenta de la enorme cantidad de millones de dólares que la empresa destinó a autoridades mexicanas para obtener permisos de construcción y facilitar autorizaciones (Barstow, 2012). Se destacó la instalación de una tienda en Teotihuacán en 2004, a pesar de ser un área restringida para hacerlo por su cercanía con la zona arqueológica. Se puso a la luz que la compañía pagó 52 mil dólares a un funcionario para modificar el mapa de zonificación que prohibía su edificación (Barstow y Xanic, 2012).

De acuerdo con Von Bertrab, la historia se construyó a partir de las leyes de Transparencia en México, reconociendo su buen funcionamiento, dado que pudo realizar su labor de forma anónima, sin decir quién era, ni para qué quería sus peticiones (Lara, 2013). La investigación implicó 18 meses de dedicación, el ingreso de unas 800 solicitudes de información, y unas 200 entrevistas (Lara, 2013).

En Perú, el medio digital de periodismo Convoca, haciendo uso de su ordenamiento de Transparencia, desarrolló el proyecto “Excesos sin castigo”, plasmado en ocho reportajes, dos especiales multimedia y un libro electrónico (Convoca, 2016).

Este caso reveló el impacto social y económico que tenía un artículo de una ley que el gobierno utilizó para perdonar más de 30 millones de soles en multas por infracciones ambientales a empresas del sector minero y de hidrocarburos (Salazar, 2015). Por esta investigación, Convoca recibió el Data Journalism Awards 2016 en la categoría aplicaciones de noticias (Convoca, 2016).

Con la información obtenida, se crearon dos herramientas web disponibles para cualquier usuario: i) el “Mapa de Infracciones Ambientales” que permite conocer las faltas cometidas por compañía, región, año, y las resoluciones de sanción impuestas, y ii) el “Mapa de informes encapetados” que contiene archivos de las industrias extractivas, en qué gobierno se archivaron sus informes, las empresas beneficiadas, qué poblaciones fueron las más afectadas, año, regiones, entre otras.



Un ejemplo más es el reportaje “The Medication of Foster Children”, de la periodista española María del Mar Cabra Valero, que le valió ganar el DuPont-Crichton Award 2011 al mejor documental.

En el segmento de investigación que co-produjo para el programa de PBS, *Need to know*, investigó el posible uso excesivo de fármacos psicotrópicos en el sistema de crianza temporal estadounidense (Foster Care System) en Texas. Al amparo de la Freedom of Information Act (FOIA) solicitó datos sobre los niños que tomaban ese tipo de medicinas y cada cuánto (Agencia EFE, 2017), lo que la condujo a descubrir que había menores en hogares de crianza sobremedicados (Cabra, Fitzpatrick y Guy, 2011, 5:47).

Cabra ha sostenido que los periodistas en España deben darse cuenta del valor de las leyes de Transparencia e incluirlas en su rutina, porque son instrumentos de ayuda para ejercer su profesión con mayor precisión (Martisi, 2017).

IV. Conclusiones

El ejercicio del derecho a saber ha potenciado la libertad de información que implica, a su vez, a la libertad de expresión, porque ha facilitado la integración de investigaciones periodísticas, con documentos y datos obtenidos de la consulta de portales de obligaciones de Transparencia, de solicitudes realizadas, o bien, de los resultados obtenidos a consecuencia de las resoluciones de los medios de defensa interpuestos, insumos que les dan mayor sustento y arropan su contenido.

Gracias a dichos reportajes, como los casos referidos en México y en otras latitudes, se han transparentado hechos de trascendencia pública sobre el manejo de recursos, la toma de decisiones o la gestión gubernamental; acontecimientos, respaldados con archivos, que antes resultaba difícil conocer.

La combinación de estas prerrogativas ha favorecido la rendición de cuentas, incluso, ha dado lugar a que se detonen procesos de responsabilidad y sanción. Su aplicación también ha contribuido en el empoderamiento de la ciudadanía, fomentando su mayor participación y exigencia.

El fortalecimiento de la labor periodística y la apertura informativa que se ha logrado, mediante el aprovechamiento del acceso a la información por los profesionales de los medios de comunicación, da muestra de los beneficios que su práctica ha traído.

Los órganos garantes de Transparencia deben seguir promoviendo y acercando el derecho a saber a todas las personas, entre ellas, a quienes se dedican a informar de manera masiva, para que su ejercicio se convierta en un hábito para la ciudadanía y para los sujetos obligados, lo que redundará en mejorar los procesos de comunicación entre ambos, y coadyuvará en la construcción de autoridades más abiertas y en comunidades más conscientes de sus derechos.

Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, sostenía que “ninguna sociedad democrática puede existir sin una prensa libre, independiente y plural”. Para avanzar en esa ruta, el derecho a saber y las libertades de expresión e información deben garantizarse, sin cortapisas, guardando equilibrio con otros bienes tutelados, pues son condición necesaria en las democracias.

Referencias

Abramovich, V., y Courtis, C. (2000). *El acceso a la información como derecho*. Sitio web del Centro de Estudios Legales y Sociales. https://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_informacion_como_derecho.pdf

Agencia EFE (2017, enero 16). *Mar Cabra: Cada vez hay más filtraciones y masivas, el periodismo va hacia allí*. Agencia EFE. <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/mar-cabra-cada-vez-hay-mas-filtraciones-y-masivas-el-periodismo-va-hacia-alli/10004-3150431>

Barstow, D. (2012, abril 21). *Wal-Mart Hushed Up a Vast Mexican Bribery Case*. The New York Times. <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/2012/04/22/business/at-wal-mart-in-mexico-a-bribe-inquiry-silenced.html>

Barstow, D. y Xanic, A. (2012, diciembre 17). *How Wal-Mart Used Payoffs to Get Its Way in Mexico*. The New York Times. <http://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html>



Cabra, M., Fitzpatrick, S. y Guy, S. (productoras). (2011, junio 1). *The Medication of Foster Children* [segmento de investigación en programa de televisión]. Public Broadcasting Service (PBS). <https://www.pbs.org/video/need-to-know-the-watch-list-the-medication-of-foster-children/>

Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, febrero, 5). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación* [Última reforma publicada el 08 de mayo de 2020]. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. (2015, mayo 4). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación* [Última reforma publicada el 13 de agosto de 2020]. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2016, mayo 4). *Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, numeral Quinto, fracción I. Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436072&fecha=04/05/2016

Convoca, (2016, junio 16). *Convoca gana premio global de innovación en periodismo*. Sitio web de Convoca. <https://convoca.pe/agenda-propia/convoca-gana-premio-global-de-innovacion-en-periodismo>

Convoca, (2015), *Mapa de infracciones ambientales* [mapa] Sitio Web de Convoca. <https://mapambiental.convoca.pe>

Convoca, (2015), *Mapa de informes encarpetados* [mapa] Sitio Web de Convoca. <https://archivosocultos.convoca.pe>

Lara, T. (2013, abril 23). *Ganadora de Pulitzer dice que leyes de Transparencia en México facilitaron investigación sobre Wal-Mart*. [Entrada en blog]. Blog Periodismo en las Américas. <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-13652-ganadora-de-pulitzer-dice-que-leyes-de-Transparencia-en-mexico-facilitaron-investigaci>

López Ayllón, S. (1984). *El derecho a la información*. Miguel Ángel Porrúa.

Martisi, B. (2017, diciembre 26). *La Transparencia, herramienta básica para el periodismo de calidad*. Compromiso Empresarial. <https://www.compromisoempresarial.com/Transparencia/2017/12/la-Transparencia-herramienta-basica-para-el-periodismo-de-calidad/>

Organización de las Naciones Unidas. (1948, diciembre 10). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

Organización de los Estados Americanos. (1969, noviembre 22). *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Paoli, J. A. (1977). *La Comunicación*. Edicol.

Real Academia Español. (2019). *Información*. Diccionario de la lengua española (23.3 ed.). <https://dle.rae.es/información>

Salazar, M. (2015). *Excesos sin Castigos, El rastro ambiental de las industrias extractivas en el Perú*. Convoca, 6-10. <https://excesosincastigo.convoca.pe/#ebook>

Marina Alicia San Martín Reboloso
Comisionada del Instituto de Transparencia,
Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y
Rendición de Cuentas de la Ciudad de México





LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES EN LAS PERSONAS FALLECIDAS, EN LOS ENTES PUBLICOS.

Resumen:

La protección de los datos personales en personas fallecidas sin lugar a duda es un tema que abre debate, en prácticamente los países que tutelan el derecho a la protección de los datos personales tanto en los continentes americano y europeo, motivo por el cual, se realiza un estudio de países de ambos continentes, sin perder de vista que se parte de la legislación mexicana y en concreto de la referida a la protección de datos personales en el sector público. Se plantean dos preguntas: ¿es posible proteger los datos personales de quien ya no es una persona física? y ¿por qué salvaguardar los datos personales de las personas fallecidas al respetar sus derechos ARCO?

Para ello se toma como referencia las legislaciones existentes desde una pirámide legal encabezada por la constitución mexicana, y cayendo en el artículo 49 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el caso de México, además de analizar la española, italiana, francesa, argentina y brasileña, citando opiniones de académicos en el tema y presentando conclusiones que clarifican el tema de la protección de datos personales de personas fallecidas.

Palabras clave:

Protección Datos Personales, Personas Fallecidas, Derechos ARCO.

* Comisionado Presidente del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública

Maestro en Derecho Fiscal. Master en Normativa de Protección de Datos en el Sector Sanitario

Master en Derecho Electoral. Especialista Universitario en Protección de Datos Personales y Privacidad.

La protección de los datos personales⁴⁶ en personas fallecidas, sin lugar a dudas, es un tema que abre un debate en el entorno de la protección de datos personales. Una de las preguntas generadas para tratar de construir el debate en el tema es que si ¿es posible proteger los datos personales de quien ya no es una persona física? la cual ha perdido la privacidad⁴⁷, es decir la vida privada a la que se tiene derecho a proteger de cualquier intromisión y la intimidad⁴⁸ entendida esta como la zona espiritual íntima y reservada de una persona o de un grupo, especialmente de una familia. Otra pregunta que sin duda abona en el tema es ¿por qué salvaguardar los datos personales de las personas fallecidas?

En México el derecho a la protección de datos personales fue elevado a rango constitucional y en consecuencia reconocido como un derecho humano en la reforma al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de julio del año 2007, en el caso concreto se alude a las fracciones II y III⁴⁹ del precepto constitucional en cita.

Posteriormente se reformó en el año 2009, el artículo 16 de la Constitución Mexicana para establecer que toda persona tiene derecho a la protección

46 Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública. Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2019. Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México. La protección de datos personales constituye un derecho que coadyuva a garantizar que el ámbito privado de las personas esté exento o inmune de injerencias abusivas o arbitrarias por parte de terceros (sean del sector público o privado), establece las condiciones bajo las cuales el tratamiento de datos personales puede considerarse legítimo (lo que incluye cada una de las etapas que constituyen el proceso al que son sometidos los datos) y dota de potestades específicas a los individuos para que estén en posibilidad de mantener un cierto poder de control y disposición sobre su información. Estas dos últimas características del derecho a la protección de datos personales son, precisamente, las que han permitido su evolución de manera particularizada frente a otros derechos humanos, entre los que sin duda destaca, dada la estrecha relación que guardan entre ellos, el derecho a la vida privada y, con ello, la privacidad. Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información;

47 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [14 de agosto de 2020].

48 Ibídem.

49 Artículo 6o. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.



de sus datos personales y así como al acceso, rectificación, cancelación y también derecho a manifestar su oposición en los términos que fije la ley.

Subsecuentemente fueron emitidas las Leyes de Protección de Datos Personales tanto para los datos en posesión de particulares, como para aquellos en posesión de sujetos obligados o entes públicos. No obstante lo anterior, es de destacar que solo la Ley que protege los datos personales en entes públicos regula el ejercicio de los derechos ARCO por personas físicas relativos a personas fallecidas, no así la ley de particulares, situación que no debe parecer desapercibida, por más tiempo, habida cuenta que las tecnologías de la información y comunicación han impactado considerablemente la vida de las personas e inclusive de quienes hayan lamentablemente fallecido.

Inclusive, del uso de las tecnologías de la información y comunicación, surgió el derecho al olvido⁵⁰, que ha cobrado auge particularmente en la actualidad.

Con respecto a lo anterior el artículo 49⁵¹ de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, establece que tratándose de datos personales concernientes a personas fallecidas, la perso-

50 Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se trata del derecho de una persona a controlar y disponer de sus datos personales que aparecen en internet y a que estos puedan ser eliminados de las páginas web en las que se encuentren ligados a una determinada información, considerando la relevancia y el interés público de su publicación. Proviene del “derecho a la privacidad en relación con el procesamiento de datos personales” que aparece en internet. Una parte importante de la doctrina considera que es solo una modalidad de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales (ARCO), con la novedad de que, por encontrarse en internet el problema de identificación y pérdida de ese control sobre los datos es mayor.

Se trata de un derecho que está ligado a los principios que establece el artículo 16 de la LGPDPPSO y en el 6° de la LFPDPPP. Parte de la idea de que los datos personales que aparecen en la red ya no son necesarios, pertinentes o relevantes para una publicación o bien que aparecen ilegalmente en la red y en específico, en una publicación.

51 Artículo 49. Para el ejercicio de los derechos ARCO será necesario acreditar la identidad del titular y, en su caso, la identidad y personalidad con la que actúe el representante. El ejercicio de los derechos ARCO por persona distinta a su titular o a su representante, será posible, excepcionalmente, en aquellos supuestos previstos por disposición legal, o en su caso, por mandato judicial.

En el ejercicio de los derechos ARCO de menores de edad o de personas que se encuentren en estado de interdicción o incapacidad, de conformidad con las leyes civiles, se estará sujeto a las reglas de representación dispuestas en la misma legislación.

Tratándose de datos personales concernientes a personas fallecidas, la persona que acredite tener un interés jurídico, de conformidad con las leyes aplicables, podrá ejercer los derechos que le confiere el presente Capítulo, siempre que el titular de los derechos hubiere expresado fehacientemente su voluntad en tal sentido o que exista un mandato judicial para dicho efecto.

na que acredite tener un interés jurídico, de conformidad con las leyes aplicables, podrá ejercer los derechos que le confiere el Capítulo II Del Ejercicio de los Derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición, siempre que el titular de los derechos hubiere expresado fehacientemente su voluntad en tal sentido o que exista un mandato judicial para dicho efecto.

A simple lectura, el artículo en comento puede suponer que no existe ningún problema para que aún y cuando la ley general en cita no está encaminada a proteger datos personales de personas fallecidas, el ejercicio de los derechos ARCO, permitan proteger esos datos personales, pero que en determinado momento puedan presentar ciertas dificultades.

En relación a lo anteriormente expuesto, en primer término, habrá que acreditar que la persona ha fallecido, ya que siendo los derechos ARCO un derecho personalísimo que requiere la presencia o identificación de quienes los promueven. Entonces, resulta esencial que quien los promueva, en nombre de la persona fallecida, acredite el fallecimiento con la prueba idónea, con el suficiente alcance y valor probatorio como lo es el acta de defunción independientemente que para las personas vivas el trámite si lo pueda realizar quién sea autorizado por el titular de los datos personales.

En la misma línea de planteamiento, también es necesario que la persona que promueva alguno de los derechos ARCO, acredite un interés jurídico, al respecto del interés jurídico el artículo 129 párrafo cuarto de los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público señala que se entenderá por interés jurídico aquel que tiene una persona física que, con motivo del fallecimiento del titular, pretende ejercer los derechos ARCO de él, para el reconocimiento del derecho sucesorio, atendiendo a la relación de parentesco por consanguinidad o afinidad que haya tenido con el titular, el cual se acredita en términos de las disposiciones legales aplicables.

Además de todo lo anterior también el artículo de la Ley General en cita, establece que la persona física que accione los derechos ARCO, de una persona fallecida, lo realice con un documento que acredite fehacientemente la voluntad de quien falleció; es decir un documento en el que se crea en él y además dé crédito a lo ahí manifestado, por lo que dicho documento en el menor de los casos debe estar redactado por quién, valga la redundancia, posea fe pública; no siendo válido un documento privado

en el que sólo conste la manifestación de voluntad del fallecido sin ningún otro elemento que permita disipar la veracidad de lo asentado.

Por último el multicitado artículo establece que también se puede accionar los derechos ARCO de una persona fallecida mediante la presentación de un mandato judicial para dicho efecto. Es decir, un documento público expedido por una autoridad jurisdiccional, como sin lugar a duda sería un juez. En el documento se debe ordenar el ejercicio de los derechos ARCO del fallecido, pudiendo recaer en una persona física con la calidad de albacea o algún familiar en línea recta o colateral e inclusive cualquier persona que sea habilitada para tal efecto por la autoridad jurisdiccional.

De lo hasta aquí expuesto se puede asegurar que en base a la legislación vigente en México, es legamente posible que una persona física puede ejercer los derechos ARCO de una persona fallecida que hayan sido recabados o tratados en el sector público.

Ahora bien en un contexto global, es de destacar que en España, también es posible proteger los datos personales de las personas fallecidas ya que así lo establece la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en el artículo 3⁵².

52 Artículo 3. Datos de las personas fallecidas.

1. Las personas vinculadas al fallecido por razones familiares o de hecho así como sus herederos podrán dirigirse al responsable o encargado del tratamiento al objeto de solicitar el acceso a los datos personales de aquella y, en su caso, su rectificación o supresión.

Como excepción, las personas a las que se refiere el párrafo anterior no podrán acceder a los datos del causante, ni solicitar su rectificación o supresión, cuando la persona fallecida lo hubiese prohibido expresamente o así lo establezca una ley. Dicha prohibición no afectará al derecho de los herederos a acceder a los datos de carácter patrimonial del causante.

2. Las personas o instituciones a las que el fallecido hubiese designado expresamente para ello podrán también solicitar, con arreglo a las instrucciones recibidas, el acceso a los datos personales de este y, en su caso, su rectificación o supresión.

Mediante real decreto se establecerán los requisitos y condiciones para acreditar la validez y vigencia de estos mandatos e instrucciones y, en su caso, el registro de los mismos.

3. En caso de fallecimiento de menores, estas facultades podrán ejercerse también por sus representantes legales o, en el marco de sus competencias, por el Ministerio Fiscal, que podrá actuar de oficio o a instancia de cualquier persona física o jurídica interesada.

En caso de fallecimiento de personas con discapacidad, estas facultades también podrán ejercerse, además de por quienes señala el párrafo anterior, por quienes hubiesen sido designados para el ejercicio de funciones de apoyo, si tales facultades se entendieran comprendidas en las medidas de apoyo prestadas por el designado.

Al respecto de España, resulta importante traer a mención lo expuesto por Carlos González González, al contestar la pregunta "¿Que ocurre con los datos personales tratados por la empresa cuando el contrato de trabajo se extingue por el fallecimiento del Trabajador? El derecho a la protección de datos es un derecho fundamental que pertenece a la categoría de derechos de la personalidad que, en consecuencia, se extingue con el fallecimiento del afectado. Por eso el RGPD excluye de su ámbito de aplicación los datos de personas fallecidas (art 2.4, y considerandos 27,158 y 160). Pero la norma europea añade que los Estados miembros son competentes para establecer normas relativas al tratamiento de los datos personales de personas fallecidas (considerando 27). La LOPDGDD hace uso de esta autorización y reconoce la facultad de acceder a los datos del fallecido, así como su rectificación o supresión, a los familiares o herederos (art. 3). Solución legal que antes fue decidida por la sentencia de la Sala del Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 3 de mayo de 2017."⁵³

En Italia el artículo 2-trece⁵⁴ del Código de protección de datos de carácter personal (Decreto Legislativo núm. 196/2003, de 30 de junio), prevé el ejercicio de los derechos ARCO en favor de las personas fallecidas.

En Francia, los artículos 84 y 85⁵⁵ primer párrafo de la Ley francesa 78-17 de 6 de enero de 1978 modificada relativa a la informática, los archivos y las libertades, preceptúan el derecho que tienen las personas que fallezcan para que se disponga de sus datos personales.

53 GONZALEZ GONZALEZ, Carlos, Guía práctica sobre Protección de Datos: ámbito laboral. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, Primera Edición, 2019, páginas 382 y 383.

54 Art. 2-trece (Derechos de las personas fallecidas).

1. Los derechos contemplados en los artículos 15 a 22 del Reglamento referentes a los datos personales relativos.

Las personas fallecidas pueden ser ejercidas por alguien que tenga un interés personal o actúe de protección del interesado, como su representante, o por motivos familiares dignos de protección.

55 Artículo 84 El tratamiento de datos personales relacionados con personas fallecidas se rige por las disposiciones de este capítulo.

Los elementos mencionados en el capítulo II corresponden a la muerte del interesado. No obstante, podrán mantenerse provisionalmente en las condiciones establecidas en el artículo 85.

Artículo 85 I. Cualquiera puede definir directivas relativas al almacenamiento, borrado y comunicación de sus datos personales después de su fallecimiento. Estas directivas son generales o específicas.



Por lo que al continente americano se refiere en Argentina, la Ley de Protección de los Datos Personales (Ley N° 25.326) es un ordenamiento legal de orden público que señala la actividad de las bases de datos que registran información de carácter personal. Su objeto es garantizar a las personas el control del uso de sus datos personales, en este contexto, y establece en el artículo 3456, entre otras cosas que el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, oposición, supresión e inclusive portabilidad en el caso de titulares de los datos de personas fallecidas les corresponderá a sus sucesores universales.

De singular relevancia resulta traer a mención el caso de Brasil, ya que en este país sudamericano, la protección de los datos personales se ejerce mediante un recurso jurídico constitucional denominado Habeas Data (HD).

Al respecto de esta Institución jurídica, Víctor Drummond expone “El HD se configura como una institución protectora del tratamiento de datos de los ciudadanos por parte de los entes gubernamentales o equivalentes, según se desprende de los presupuestos para su aplicación, dispuestos en la parte final del inciso LXXII, a. La legitimación activa para proponer el HD es única y exclusivamente de los titulares de datos/informaciones que forman parte de bancos de datos controlados por terceros. Estos terceros deberán ser, también obligatoriamente, entidades gubernamentales o equivalentes, presupuesto ya citado, y que coloca a estas entidades como las únicas legitimadas pasivamente en el HD.”⁵⁷

56 ARTÍCULO 34. - (Ejercicio de los derechos). 1. El ejercicio de cualquiera de los derechos del titular de los datos no es requisito previo, ni impide el ejercicio de otro. 2. El responsable del tratamiento debe responder, y en su caso, satisfacer los derechos del titular de los datos dentro de los diez (10) días hábiles de haber sido intimado fehacientemente. Vencido el plazo sin que se satisfaga el pedido, o si a juicio del titular de los datos, la respuesta se estimara insuficiente, quedará expedito el trámite de protección de los datos personales ante la autoridad de control en los términos del artículo 64 o, a elección del titular de los datos, podrá interponer la acción de habeas data prevista en el artículo 69 de la presente ley. En caso de optar por la acción de habeas data, o de haberla iniciado con anterioridad, no podrá iniciar el trámite de protección ante la autoridad de control. 3. El ejercicio de los derechos previstos en los artículos 27, 29, 30, 31, 32 y 33 en el caso de titulares de los datos de personas fallecidas le corresponderá a sus sucesores universales. 4. El responsable del tratamiento deberá establecer medios y procedimientos sencillos, expeditos, accesibles y gratuitos que permitan al titular de los datos ejercer sus derechos de acceso, rectificación, oposición y supresión al tratamiento de sus datos personales. 5. El derecho de acceso a que se refiere el artículo 27 sólo puede ser ejercido en forma gratuita a intervalos no inferiores a seis (6) meses, salvo que se acredite un interés legítimo al efecto.

57 DRUMMOND, Víctor, Internet, Privacidad y Datos Personales. Editorial Reus, S.A. Primer Edición. Madrid 2004. Página 61.

De lo escrito por Drummond, inferimos que en Brasil no se tutelan los derechos ARCO de las personas fallecidas, ya que solo es posible el ejercicio del recurso constitucional de Habeas Data, por los titulares de los datos, es decir personas existentes al momento del ejercicio de algún derecho ARCO.

Ahora bien, dilucidado el primer cuestionamiento respecto a la protección de los datos personales de las personas fallecidas, toca el segundo relativo a contestar ¿por qué salvaguardar los datos personales de las personas fallecidas? Cabe mencionar que derivado del uso de las tecnologías de la información y comunicación la privacidad e intimidad de las personas han sido trastocadas en su totalidad, de tal suerte que no obstante que una persona haya fallecido se puede encontrar información de aquella en redes sociales, misma que afecta el honor y reputación de las personas que hayan fallecido, de ahí que resulta adecuado y fundamental que quien se encuentre legitimado jurídicamente pueda ejercer los derechos ARCO de una persona fallecida, siempre y cuando esta información se encuentre vinculada de alguna manera con un ente público o sus servidores, asuma la protección de esos datos personales.

Importante resulta traer a mención lo expuesto por Ernesto Araujo Carranza, quien señala: “Es incuestionable que el avance de la tecnología en el mundo actual ha alcanzado niveles insospechados, que consigue tentar casi todas las actividades que el hombre desarrolla desde los quehaceres domésticos hasta los más ininteligibles. Por supuesto que este avance tecnológico por ningún motivo se exime en el tratamiento de los datos personales, sino por el contrario, sus titulares por la propia naturaleza jurídica que los constituye, se involucran en la actividad económica, comercial e institucional, en donde de manera ineludible la información relativa a los datos personales se proporciona a los entes públicos y privados por las necesidades mismas que se entablan con la relación, información que por el alto grado de sensibilidad confidencial de las personas y por el tráfico electrónico a que se somete, merece una protección jurídica escrupulosa.”⁵⁸

En cuanto al tema que se ocupa resulta por demás claro y explicativo lo expresado por Alejandro Touriño, al abordar el tema del rastro en la red y el derecho al olvido digital. “Pero como casi todo en la vida, la memoria histórica que Google y los buscadores nos han dado no viene acompañada únicamente de elementos positivos. Imagínese que, por el motivo que sea,

58 ARAUJO CARRANZA, Ernesto. El Derecho a la Información y la Protección de Datos Personales en México. Editorial Porrúa. México 2009. Pagina 189.



una mañana se levanta, se dirige a la calle y, para su disgusto, todos los sujetos con los que se topa conocen algo de usted que usted jamás hubiese querido compartir con ellos. Imagínese además que este secreto que usted no había querido compartir no solamente ha sido hecho público, sino que además le perseguirá allá donde vaya, siendo conocido por todos, incluso más allá de su propia muerte.”⁵⁹

Rafael Rodríguez Prieto, sobre el tema escribe lo siguiente: “Una acción tan banal como mandar un mensaje por una aplicación de mensajería instantánea puede provocar la muerte de una persona. Una trabajadora de una fábrica se suicidó cuando se divulgó un vídeo íntimo entre sus compañeros de trabajo. Tenía dos hijos de muy corta edad. Nadie pareció interesado en evitarlo. Después de que se produjera el luctuoso hecho, no faltaron las crónicas que buscaran culpables extraídos de entre aquellos indiferentes al morbo o cómplices de la humillación colectiva de una mujer.”⁶⁰

De lo referido por autores señalados con antelación advertimos sin lugar a dudas que derivado del uso de las tecnologías de la información y comunicación, resulta necesario proteger los datos personales de personas fallecidas, para que aún y cuando no sean ya personas con vida, su honor se vea violentado por la difusión de datos personales, que inclusive puedan afectar la privacidad, intimidad y honorabilidad de personas que de alguna manera u otra hayan tenido relación con la persona fallecida.

Conclusiones

A manera de conclusiones, cabe afirmar que en México y particularmente en los entes públicos se salvaguardan los datos de las personas fallecidas, mediante el ejercicio de los derechos ARCO, así mismo que es indispensable satisfacer los requerimientos legales que impone la legislación, para un adecuado accionar de los derechos ARCO.

En cuanto a algunos países europeos, como España, Italia y Francia, al igual que en México, se protegen los datos personales de las personas fallecidas, en parecidos términos.

59 TOURIÑO, Alejandro, El derecho al olvido y la intimidad en internet. Editorial Catarata. Madrid 2014. Página 34.

60 RODRIGUEZ PRIETO, Rafael, Retos Jurídicos - Políticos de Internet. Editorial Dykinson, S.L. Madrid 2019. Página 170.

En Argentina se protege los datos de las personas fallecidas por lo que respecta a la administración pública, no así por lo que hace a Brasil, quien los tutela mediante un recurso legal previsto en la Constitución, ejercitado por el titular de los datos personales.

Por otra parte es importante que se protejan los datos personales de las personas fallecidas, por lo que respecta a los medios informáticos e inclusive redes sociales toda vez que derivado del uso de las tecnologías de la información y comunicación, se pueden causar daños irreparables al honor y reputación de las personas, no obstante que hayan fallecido.

Concluyendo que todos debemos crear una cultura de protección de datos personales, que permita detener el uso indebido de los mismos independientemente del soporte en que se encuentre, tanto de personas físicas, como de aquellas que desafortunadamente hayan fallecido.

Referencias

Libros:

ARAUJO CARRANZA, Ernesto. *El derecho a la Información y la Protección de Datos Personales en México*. Editorial Porrúa. México 2009.

DRUMMOND, Víctor, *Internet, Privacidad y Datos Personales*. Editorial Reus, S.A. Primer Edición. Madrid 2004.

GONZALEZ GONZALEZ, Carlos, *Guía práctica sobre Protección de Datos: ámbito laboral*. Thomson Reuters Aranzadi, Primera Edición, Navarra 2019.

RODRIGUEZ PRIETO, Rafael, *Retos Jurídicos - Políticos de Internet*. Editorial Dykinson, S.L. Madrid 2019.

TOURIÑO, Alejandro, *El derecho al olvido y la intimidad en internet*. Editorial Catarata. Madrid 2014.



Legislación:

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. México

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. España

Ley francesa 78-17 de 6 de enero de 1978 modificada relativa a la informática, los archivos y las libertades. Francia

Ley de Protección de los Datos Personales (Ley N° 25.326) Argentina

Código de protección de datos de carácter personal (Decreto Legislativo núm. 196/2003, de 30 de junio). Italia

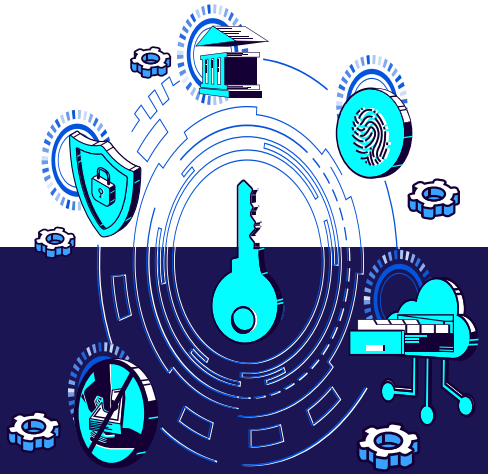
Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público. México

Diccionarios:

INSTITUTO NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2019. Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [14 de agosto de 2020].

Luis González Briseño
Comisionado Presidente en Instituto Coahuilense
de Acceso a la Información Pública



ESTADO DE MÉXICO



EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SUS RASGOS GARANTISTAS

Resumen:

En este artículo se identifican los rasgos del constitucionalismo garantista, correspondientes a la propuesta teórica de Luigi Ferrajoli, contenidos en el actual diseño constitucional en materia de acceso a la información pública, producto de la reforma de 2014 y en la legislación general de Transparencia y acceso a la información pública aprobada por el Congreso de la Unión en 2015. Tales contenidos permiten que el diseño jurídico de protección del Derecho de Acceso a la Información sea consistente con el parámetro de regularidad constitucional que protege a los derechos humanos en nuestro país a partir de la reforma constitucional de 2011. Bajo esas premisas, se estudia el contenido normativo del Derecho de Acceso a la Información Pública y de las garantías para su protección: las garantías primarias, entre las que se encuentran el deber de documentar todo acto que realicen los sujetos obligados en el ejercicio de las facultades, competencias o funciones y la obligación de resguardar los documentos en archivos administrativos actualizados, los límites jurídicamente establecidos por el legislador democrático, desde la perspectiva del primer deber antes señalado, así como el excepcional diseño de las garantías secundarias para su protección que, en materia de archivo, consisten en la declaración o resolución de inexistencia de la información.

Palabras clave:

Derechos, Garantías, Información, Archivos.

I. Introducción

El constitucionalismo garantista. Los derechos humanos adquirieron mayor fuerza durante la segunda mitad del siglo XX, lo que propició un replanteamiento analítico que redefinió el papel de la Constitución como norma vértice de la estructura jurídica del Estado, en tanto norma que distribuye competencias y define el procedimiento legítimo de emisión de las normas jurídicas; quizá especialmente por la justiciabilidad de los

cada vez más densos catálogos de derechos humanos que contiene. De ese fenómeno abrevan la academia y los estudiosos del derecho agrupados en el neoconstitucionalismo, con quien dialoga la propuesta jurídica sostenida por Luigi Ferrajoli, que puede denominarse constitucionalismo garantista, que comparte con ese movimiento la idea del nuevo papel de las cartas constitucionales como normas que definen parámetros formales (distribución de competencias) y sustanciales (contenidos programáticos) cuya efectividad irradia a todo el ordenamiento jurídico. Con todo, se distingue al cuestionar la concepción de derechos que colisionan, alejándose del uso de la ponderación como procedimiento de solución; en opinión de Ferrajoli, lo indispensable es identificar el contenido de los derechos y sus límites para solucionar los casos lo que, desde luego, pretende disminuir el decisionismo judicial al prevalecer una de las garantías más importantes, en favor de los más débiles en una relación jurídica: la estricta legalidad (Ferrajoli, 2014: 30).

Además, intensifica la irradiación de la efectividad de los derechos humanos, para que no dependan exclusivamente de lo que hagan los jueces para reparar sus violaciones ya que, en opinión del jurista italiano, el peso más importante en la garantía de los derechos se encuentra en la efectividad de las obligaciones inmediatas que generan, las que vinculan a todas las autoridades encargadas de su protección y que adquieren la condición de garantías sustanciales o primarias, cuya efectividad requiere de otras garantías de carácter procesal o secundarias que hagan justiciables las omisiones en su cumplimiento, depositadas —esas sí— exclusivamente en la judicatura. No se pretende eliminar o disminuir, con esto, la importancia de la justiciabilidad de los derechos, sino entender que, cuando es necesario activar las garantías procesales ya se han dejado sentir las afectaciones a los derechos humanos; esto es, a la vida de las personas. Buscar una protección preponderante, en el primer nivel, y contar con una actuación subsidiaria de reparación, propiciaría que las violaciones a los derechos humanos sean realmente una situación excepcional y no la regularidad existente.

II. La reforma constitucional de 2011 y sus contenidos garantistas

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 ha sido calificada como transformadora (Carbonell, 2016: XI), y puede coincidir en eso si consideramos que con ella se resolvieron discusiones desde una perspectiva de amplia protección. Abandonamos la vieja concepción de derechos otorgados para adoptar la idea de derechos reconocidos;



zanjamos la discusión por la preeminencia del derecho interno frente al internacional y, a tiempo, pretendimos dejar de discriminar a los migrantes en la titularidad de los derechos humanos. Esas nuevas posiciones, y la inclusión de los principios de interpretación conforme y propersona, ubican a la reforma en la órbita neoconstitucionalista, agregándole la aceptación del control difuso de constitucionalidad como consecuencia del control difuso de convencionalidad ordenado en Cabrera García y Montiel Flores (Ferrer, 2012: 403). Pero también identifiqué ciertos elementos que responden a la propuesta del constitucionalismo garantista de Ferrajoli: por un lado, que la protección de los derechos humanos no debe depositarse sólo en la judicatura y, por otro, que para ello es necesario incluir, en el diseño de protección de los derechos humanos, a las garantías primarias tanto como a las secundarias.

El tercer párrafo del artículo primero constitucional es especialmente claro: Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Como se trata de una serie de acciones que deben realizar todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, acciones que se encuentran comprendidas en la legislación que les resulta aplicable, se encuentra aquí un mandato directo al legislador para que, al emitir las normas jurídicas que definen competencias de las autoridades o relacionadas con los derechos humanos, defina obligaciones que permitan promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Tales obligaciones deben ser consideradas como garantías primarias de los derechos, en tanto son obligaciones de prestación o la prohibición de lesión dispuestas en garantía de un derecho subjetivo (Ferrajoli, 2013: 630) que se convierten en “deberes positivos de prestación y deberes negativos de no lesión (que) son en efecto las situaciones pasivas activas que corresponden —como sus garantías que más adelante llamaré primarias— a las situaciones pasivas en qué consisten los derechos; los primeros corresponden a los derechos positivos, los segundos a los derechos negativos” (Ferrajoli, 2013: 616). Por lo que “Todo derecho tiene como garantía primaria el deber público y/o privado, consistente en la obligación de prestación o en la prohibición de lesión que al mismo corresponde” (Ferrajoli, 2013:632).

En el segundo enunciado del mismo párrafo constitucional se encuentra la inclusión de lo que puede identificarse como las garantías procesales o secundarias de los derechos, cuando se determina que: En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Se aprecia

una segunda habilitación al legislador democrático para que, a través de la ley, establezca los términos que permitan al “Estado” realizar estas acciones específicas, no es ya el caso de todas las autoridades. Este deber del Estado puede entenderse como el conjunto de garantías secundarias que consistirán en las garantías procesales establecidas para corregir los actos informales ilícitos y los actos formales inválidos, que serán objeto de dos tipos de consecuencias jurídicas diferentes: la anulabilidad del acto, en el que se ha centrado el desempeño de las garantías judiciales concebidas en los términos de la propuesta tradicional y neoconstitucional; y, además, en la determinación de las responsabilidades que deberían corresponder “en caso de inactuación o de ineffectividad de las garantías del primer tipo, y más en general de violaciones jurídicas, a fin de hacer posible... una efectividad aunque sólo sea subsidiaria o de segundo grado” (Ferrajoli, 2013: 631).

Los dos enunciados del párrafo tercero establecen dos habilitaciones distintas al legislador democrático para, a través de la ley, definir el contenido de las obligaciones de todas las autoridades y de los deberes del Estado; esto es consistente con la recomendación de Ferrajoli de que las garantías de los derechos humanos se definan en las leyes (Ferrajoli, 2013:867). No obstante, el párrafo primero habilita al reformador para reconocer en la Constitución los derechos y las garantías para su protección, en cuyo caso estarían dotadas de rango constitucional.

III. El diseño constitucional del derecho humano de acceso a la información pública y de las garantías para su protección

Un derecho que forme parte del orden jurídico positivo cuenta con un titular del mismo y con otra persona que desempeña la condición de titular del correspondiente deber; esto es, de actuar la prestación que lo satisfaga (Ferrajoli, 2013:617). En otras palabras, “el derecho subjetivo de un individuo sólo es posible en relación con el deber jurídico de otro” (Kelsen, 2008: 100). El texto del artículo sexto constitucional, en su apartado A fracción III, define a los titulares del derecho como toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización. Dada la extensión del presente trabajo, no me será posible abundar más sobre este tema, basta con que se considere que se trata de cualquier persona humana. En ese mismo apartado, pero en su fracción I, se define a los titulares de la obligación que genera la relación jurídica y que son todos aquellos comprendidos en la lista de los sujetos obligados.



Sobre su contenido es importante señalar que, si como indica el artículo primero constitucional, en nuestro país las personas gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, su definición debe atender el contenido del artículo 19 numeral 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y del artículo 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos de 1969. Por lo que es posible considerar que el Derecho de Acceso a la Información consiste en el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones. El texto constitucional permite identificar, en la fracción I de la sección A del artículo sexto, que se trata de información de carácter público, consistiendo en la que se encuentra en posesión de la larga lista de sujetos obligados que contempla.

Además de estas definiciones, debe considerarse que el Poder Reformador ejerció en este caso su prerrogativa de reconocer, en el texto constitucional, garantías para su protección, lo hizo así al precisar las obligaciones inmediatamente relacionadas con el derecho, las que podríamos identificar como sus garantías primarias, a saber: a) la obligación de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones; b) la existencia de mecanismos de acceso a la información; c) el deber de los sujetos obligados de preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados; y, d) la publicación, a través de los medios electrónicos disponibles, de la información completa y actualizada, relacionada con el ejercicio de los recursos públicos y con los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. También lo hizo al establecer una garantía secundaria especial para este derecho, el procedimiento de revisión que se sustanciará ante organismos constitucionalmente autónomos, especializados e imparciales. A continuación, analizaré brevemente el contenido de dos de las cuatro primeras garantías substancias o primarias del Derecho de Acceso a la Información.

IV. El deber de documentar todos los actos que realizan los sujetos obligados

Desde el artículo sexto constitucional se estableció el deber de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. Ese mismo mandato se incluyó en el artículo 18 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. A través del artículo 19, de la misma ley, se definió la consecuencia inmediata

de dicha obligación en el siguiente sentido: si la información solicitada por una persona se relaciona con un mandato jurídico que faculta a un sujeto obligado a ejercer facultades, competencias o funciones, es lógico que la información exista, por lo que se presume su existencia. Así se generó el concepto de presunción de existencia de la información que implica que, en estos casos, debe buscarse y localizarse para ser entregada.

Este deber es esencial ya que el Derecho de Acceso a la Información consiste fundamentalmente, aunque no se agote en esta condición general, en el acceso “a los documentos en donde versa dicha información, los cuales deben cumplir con estos principios (disponibilidad de la información y máxima publicidad), además de otros como son los de oportunidad, confiabilidad, veracidad, entre otros” (Islas, 2016: 99), esto es así ya que los documentos “contienen la información sobre el ejercicio de las funciones de las autoridades, sus decisiones y actuaciones, es decir, los documentos de archivo guardan la información de primera mano, exactamente cómo se va originando en el ejercicio cotidiano del poder” (Peschard, 2017: 244).

No es casual que más allá de las diferencias que podemos encontrar en la definición de documento, en las leyes generales de Transparencia y acceso a la información y la de archivo⁶¹, existe un factor común: los documentos son registros del ejercicio de las facultades, competencias o funciones de los sujetos obligados. Debe enfatizarse la importancia de este mandato constitucional que configura esta inicial garantía primaria del derecho ya que “(l)a administración pública documenta todas sus acciones, sea que se trate de trámites rutinarios o de proyectos y acciones sustantivas y complejas. Los documentos son probatorios de eventos y procesos de gestión, permiten la comunicación formal entre las áreas internas de una institución y son testimonios de un alto valor jurídico para las organizaciones y los propios ciudadanos” (Ramírez, 2016: 17). En los registros documentales permanece el testimonio del ejercicio del poder público, las decisiones, en ocasiones las razones que las justifican y el ejercicio de los recursos públicos. El mejor contexto para cualquier acto indebido es, precisamente, la opacidad y el insano interés por asegurar que no se registre para que, en consecuencia, los propósitos indebidos no puedan percibirse o comprobarse, se logre el cometido ilícito, se consigan sus propósitos y persistan sin consecuencias. Para que la Transparencia y el derecho humano de acceso

61 Mientras que la legislación de Transparencia establece un catálogo inicial, no restrictivo, de distintos tipos de documentos, la de archivos presenta una catalogación a partir de los distintos valores primarios de los documentos: administrativo, jurídico, fiscal o contable.



a la información sean efectivos y respondan al efecto útil que explica su reconocimiento y configuración, se requiere que se observe el primer deber de todo sujeto obligado: documentar lo que realicen en el ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, sin quedar disponible, bajo el discrecional criterio de los servidores públicos, si este deber se cumple o no.

Ahora bien, de este deber constitucional puede desprenderse que, en ocasiones, no se ejercen las facultades, competencias o funciones. Cuando en tales casos no exista una omisión que genere responsabilidades a los servidores públicos, podría aceptarse la inexistencia de la información sin que la respuesta sea una violación al derecho, sino el reconocimiento de un límite; ya que aunque se trata de una facultad, competencia o función, es posible que no exista la información, porque no fue generada como consecuencia de que legalmente podía no ejercerse la facultad, ya sea porque su ejercicio dependía de actos de terceros que nunca se realizaron, porque se trata de facultades potestativas o por tratarse de actos de futura realización. Pero en el caso de estos límites legalmente justificados del derecho, se tiene una carga para el sujeto obligado, contenida en el artículo 19 párrafo segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que señala: se debe motivar la respuesta en función de las causas que motiven la inexistencia.

V. La obligación de resguardar los documentos en archivos

De la anterior obligación se desprende la siguiente: Resguardar esos documentos en archivos administrativos actualizados. Esta obligación, establecida desde 2007, es también un presupuesto esencial para que el derecho sea efectivo, por lo que en 2014 se habilitó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos; por lo que se entiende que así como es indispensable que se generen los documentos, resulta de la mayor relevancia que los documentos se organicen, se clasifiquen con un orden previamente establecido que permita identificar en dónde se encuentran y cuánto tiempo deben conservarse, para que se puedan localizar de manera pronta y expedita para su entrega o tratamiento, todo cual permite garantizar su acceso.

Para que esto sea posible, el artículo 131 de la Ley General de Transparencia incluye un conjunto de obligaciones precisas para atender las solicitudes de acceso a la información. En estos casos, el Titular de la Unidad de Transparencia debe “garantizar que las solicitudes se turnen a todas

las Áreas competentes”. Este mandato a los titulares de la Unidades de Transparencia requiere que cuenten con una serie de instrumentos que les permitan conocer las facultades, competencias o funciones de cada una de las áreas de su institución, con la finalidad de turnar únicamente a aquellas áreas competentes, pero a todas ellas, que puedan tener la información porque corresponde a sus facultades, competencias o funciones. Esa misma disposición contiene un mandato distinto, ahora para esas áreas a las que se turnó la solicitud, con la finalidad de que realicen una búsqueda exhaustiva y razonable de la información solicitada, para lo cual necesitan contar con otros instrumentos que les permitan guiar su búsqueda en los archivos de trámite o en el archivo de concentración o que, en determinados casos, también puedan justificar la inexistencia de la información.

Con la expedición y entrada en vigor de la Ley General de Archivos y con la conclusión del proceso de armonización de la legislación local en la materia, el círculo estará completo y los sujetos obligados deberán de contar con todo un conjunto de procedimientos e instrumentos administrativos que aseguren la integridad de los acervos documentales, condición esencial para garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública.

Pero debe también tenerse en cuenta el concepto denominado ciclo vital de los documentos (Ramírez, 2016:79), que consta de tres etapas: activa, semiactiva e inactiva, etapas que se asocian a su permanencia en distintas unidades administrativas. Mientras la información es útil y se emplea con frecuencia para atender los asuntos encomendados a los sujetos obligados, ésta se administra directamente por los agentes gubernamentales que la van generando; es por eso por lo que en cada unidad administrativa se gestiona en lo que se conoce como el archivo de trámite. Cuando esta información ha perdido su utilidad administrativa frecuente, se traslada a la siguiente unidad administrativa, encargada de resguardar la información de distintas áreas: el archivo de concentración. Esto es así ya que sigue conteniendo valores legales, fiscales y contables y puede ser utilizada ocasionalmente o servir como referencia. Y cuando dichos valores fenecen, puede procederse a su baja permanente o, en los casos de información que cuenta con valores secundarios (históricos, testimoniales o informativos), se transferirá al archivo histórico. Entonces, cuando se pretende acceder a información que se relaciona con las facultades, competencias o funciones de un sujeto obligado, debe presumirse la existencia de la información y se debe de proceder a su búsqueda. En aquellos casos en los que los



valores primarios fenecieron y la información carecía de valores secundarios, por lo que se procedió a la baja documental siguiendo el procedimiento legalmente establecido, anteriormente administrativo, es posible que la inexistencia de la información se encuentre legalmente justificada, sin que pueda entenderse como una violación al derecho sino como un límite, ya que no es ni material ni legalmente posible conservar por siempre todos los documentos generados.

VI. El excepcional diseño de la garantía secundaria del derecho

Para que el titular del Derecho de Acceso a la Información se inconforme por sus posibles violaciones a éste, dispone de los procedimientos de revisión que, en términos de la fracción IV del apartado "A" del artículo sexto constitucional, deben de ser expeditos, se sustancian ante los organismos autónomos especializados e imparciales establecidos en la constitución (los que, según la fracción VIII de la misma sección, son de carácter colegiado, responsables de garantizar el cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública y a la protección de datos personales, con jurisdicción sobre todos los sujetos obligados excepto la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las resoluciones que emiten esos organismos son vinculatorias, definitivas e inatacables para todos los sujetos obligados, con excepción del Consejero Jurídico del Gobierno que sólo puede promover recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando puedan poner en peligro la seguridad nacional).

Así, mientras que doctrinalmente se ha confiado la tutela de los derechos humanos, mediante la garantía jurisdiccional depositada en la judicatura, en este caso en particular se optó por un órgano ajeno al Poder Judicial, con una composición distinta, lo que hace excepcional el diseño de esta garantía secundaria.

Pero la excepcionalidad es aún mayor en el caso de las violaciones al deber de documentar y la obligación de resguardar los documentos. Si al atender una solicitud de acceso a la información los servidores públicos aprecian que la información no se generó porque no se ejercieron facultades, competencias o funciones cuya realización no podía legalmente omitirse y, por lo tanto, no puede justificarse; o si la información fue generada pero no se localiza, nos encontramos no ante un límite del derecho sino ante su

posible vulneración. En este caso sería lógico que el sujeto obligado responda en este sentido y que el titular del derecho, sintiéndolo lesionado, acuda al órgano garante a promover su recurso de revisión.

En este caso la legislación general estableció un procedimiento específico que pretende reparar la posible violación al derecho: investigar a los responsables y promover el inicio del procedimiento sancionatorio; todo lo cual, de realizarse efectivamente, debería tender a prevenir que este tipo de acciones se realicen. Me refiero a la resolución de inexistencia de la información.

Tal procedimiento es adicionalmente excepcional, ya que ordenar esas acciones que corresponden a la garantía secundaria y que deberían de estar asignadas al órgano garante (como efectivamente se encuentran a su disposición), también se encuentra disponible, en primera instancia, para los propios sujetos obligados quienes, en realidad, deberían de ser quienes los desahoguen durante el proceso de atención a las solicitudes; de tal forma que, antes de generar una respuesta lesiva del derecho, adopten estas medidas de reparación, investigación, inicio del procedimiento de sanción y de prevención.

En el artículo 138 de la Ley General se establece el procedimiento que desahoga el Comité de Transparencia del sujeto obligado, como órgano preventivo de control de los servidores públicos; tendría que iniciarlo el titular de la Unidad de Transparencia, quien es el servidor público responsable, al interior del sujeto obligado, de gestionar la atención de la solicitud de acceso a la información.

El procedimiento incluye dos medidas que poseen claramente un carácter reparador. La primera de ellas analizar y, en su caso, tomar las medidas necesarias para localizar la información; y, la segunda, siempre que sea posible, generar la información o reponerla; o, en su caso, explicar las razones, fundada y motivadamente, del no ejercicio. Además, establecer medidas orientadas a la investigación y sanción de los posibles responsables de la violación. Entre éstas se encuentran la expedición de la resolución de inexistencia y el deber de notificar al órgano interno de control o equivalente del sujeto obligado quien, en su caso, debe iniciar el correspondiente procedimiento de responsabilidades administrativas.



VII. Conclusiones

En un Estado Constitucional los derechos humanos son instituciones centrales que pretenden garantizarse plenamente al formar parte del parámetro de regularidad constitucional que legitima y deslegitima las acciones del poder público. Si bien hay quienes piensan que su eficacia depende exclusivamente de la existencia de las garantías jurisdiccionales para su protección, la propuesta garantista de Ferrajoli propone que su eficacia depende de que se cumpla el principio de estricta legalidad, esto es, el cumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas y más próximas a los derechos humanos, las que comúnmente corresponden a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias y que configuran las garantías substanciales de los derechos humanos, que serán plenamente eficaces en la medida en que subsidiariamente, no predominantemente, actúen las garantías procesales o secundarias encargadas de sancionar los actos ilícitos o anular los actos inválidos. Ese diseño conceptual puede leerse en el tercer párrafo del artículo primero constitucional. El parámetro que define se aplica claramente en el diseño jurídico actual del Derecho de Acceso a la Información. Tratándose del derecho de cualquier persona de buscar, recibir y difundir información pública, los sujetos obligados tienen el deber de documentar todo acto que realicen en el ejercicio de sus facultades, competencias o funciones y el deber de resguardar los documentos en archivos administrativos actualizados. Estos dos deberes u obligaciones, comunes a todos los titulares de la obligación que genera la relación jurídica provocada por el Derecho de Acceso a la Información, son los supuestos sin los cuales el derecho no puede garantizarse. En la medida en que se cumplan, la efectividad del derecho será mayor.

El diseño jurídico de esas dos garantías primarias permite identificar límites y supuestos de vulneración. Para enfrentar las conductas que violan los derechos humanos, el diseño jurídico estableció a los recursos de revisión, depositados en los organismos garantes, como la garantía secundaria del derecho. Para el caso de las dos garantías primarias estudiadas, tanto el sujeto obligado podría implementar, como el organismo garante ordenar que el sujeto obligado implemente, una resolución de inexistencia de documentos; medida que, en estos casos, permite que el Estado mexicano cumpla con los deberes de prevención, reparación, investigación y sanción.

Referencias

Carbonell, Miguel. *Los derechos humanos. Régimen jurídico y aplicación práctica*. 2ª. Edición, México, Centro de Estudios Carbonell, 2016, 270 págs.

Ferrajoli, Luigi. *La democracia a través de los derechos*. Madrid, Trotta, 2014, 259 págs.

Ferrajoli, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Tomo I. Teoría del derecho. Madrid, Trotta, 2013, 676 págs.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano" en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, coords. *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. 2ª., edición, México, Porrúa y UNAM, 2012, 449 págs..

Islas López, Jorge. "Art. 18. Comentario" en Islas López, Jorge, coord. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Comentada*. México, INAI, 2016, 617 págs.

Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*. 3ª. Edición, México, UNAM, 2008, 477 págs.

Peschard, Jacqueline. *Grandes problemas. Transparencia: problemas y desafíos*. México, El Colegio de México y UNAM, 217, 300 págs.

Ramírez Deleón, José Antonio. *Diseño de instrumentos de descripción archivística*, 2ª., edición, INAI y AGN, México, 2016, 91 págs.

José Guadalupe Luna Hernández
Comisionado del Instituto de Transparencia y Acceso
a la Información Pública y Protección de Datos
Personales del Estado de México y Municipios



VIOLENCIA DIGITAL Y LA IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES

Resumen:

En la era digital en la que vivimos, nuestras formas de interactuar han cambiado de una forma vertiginosa, comenzando por las plataformas tecnológicas; como son las redes sociales digitales u otros medios de comunicación que se han convertido en una poderosa herramienta de conectividad y en un espacio de socialización e interacción, constituyendo una revolución tecnológica que ha beneficiado al ser humano en aspectos fundamentales de su vida.

Esta revolución digital volvió innegable la necesidad de una protección más robusta para los derechos de los individuos considerados como personas digitales y pone en evidencia los retos legales, educativos y de política pública relativos al manejo de la privacidad y protección de los datos personales que surgen para todos aquellos que usan o proveen tecnologías de la información y servicios digitales.

Hoy no entenderíamos el mundo sin la tecnología ni el internet en la vida diaria, eso hace inevitable un nivel de exposición a diversos fenómenos digitales, las personas por ejemplo, comparten una gran cantidad de datos personales cuando navegan por la red o interactúan en redes sociales digitales como en aplicaciones de mensajería instantánea, dejan su huella digital al publicar una foto, escriben en un blog, dejan comentarios, etc... en definitiva, casi cualquier acción que se realiza deja una huella, por ello, es importante visibilizar la realidad que supone uno de los problemas en crecimiento en el entorno digital: la violencia en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación, que en muchos casos se traslada o continúa en el mundo físico, estas conductas afectan el desarrollo personal y suponen un riesgo para las víctimas de esta violencia digital.

Palabras clave:

Personas Digitales, Huella Digital, Internet, Redes Sociales, Violencia Digital, Protección de Datos Personales.

I. Introducción

Actualmente vivimos en una sociedad global donde la tecnología ha transformado radicalmente la forma en la que accedemos a la información y al conocimiento (Rodríguez: 2016), al mismo tiempo que nos ha empujado a un intenso manejo de datos personales.

De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas⁶², 53.6% de la población mundial, equivalente a cerca de 4.100 millones de personas, tiene acceso a internet hoy día, donde las redes digitales, móviles y sociales se han convertido en una parte indispensable de la vida cotidiana de las personas de todo el mundo, obteniendo un papel protagónico dentro de nuestras vidas.

También, según HootSuite, e-Marketer y WeAreSocial⁶³, en la actualidad existen más de 3 mil 800 millones de usuarios presentes en las mismas. Casi el 60 por ciento de la población mundial ya está en línea y las últimas tendencias sugieren que más de la mitad de la población total del mundo usará las redes sociales en muy poco tiempo.

Como sabemos, internet es un espacio al que todas las personas pueden acceder, la web abre espacio a la comunicación e interacción de todas las personas, aún aquellas con manejo muy elemental del lenguaje y los conceptos, razón por la cual las redes sociales son un auténtico medio de popularización de los contenidos de la cultura, los símbolos y los lenguajes, estas redes si bien son una herramienta abierta que puede potencializar lo constructivo, también lo abre a todo lo negativo mediante antivalores sociales que se pueden expresar, incluso impunemente, de forma física o personal; es a través de estas plataformas virtuales donde pueden manifestarse y donde se reproduce la violencia digital que afecta principalmente a sectores vulnerables como son las niñas, niños y adolescentes (NNA), con mayor énfasis en la mujer.

62 La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es el organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y la comunicación: las TIC's, consultado en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>

63 Plataformas de gestión de redes sociales creada para interactuar, escuchar, analizar y brindar seguridad. Datos obtenidos del informe completo de Resumen Global 2020 Digital. Visto en: <https://wearesocial.com/digital-2020>



Es así que la información en esta era digital se puede recopilar de forma más rápida, fácil y económica que nunca, y por ende, los datos personales se han convertido en un activo muy rentable, pues todos los días, los usuarios de internet comparten cada vez más datos personales, a menudo sin saberlo, y el Internet de las Cosas solo aumentará este fenómeno potencializando su exposición, creando desafíos en un derecho de suma importancia⁶⁴ a una escala mayor como es el de la privacidad que es fundamental para la autonomía personal, la dignidad humana y la libertad de expresión.

En virtud de lo anterior, es de vital importancia valorar y difundir el Derecho de Protección de Datos Personales, especialmente por los riesgos que comprende el manejo de los datos e información en el mundo virtual y ayudar a visibilizar la violencia que se ha trasladado a espacios digitales, donde se valida y extiende a través de prácticas como el engaño de víctimas para trata de personas, la generación de cyberacoso, Cyberbullying⁶⁵, grooming⁶⁶, sexting⁶⁷ sin consentimiento, entre otras conductas.

II. Tecnología y riesgos inherentes

Innegablemente las TIC's y el desarrollo tecnológico se han convertido en una práctica constante, tanto como medio de comunicación, información y de conocimiento, donde las nuevas generaciones socializan y crecen ya en un entorno virtual, formando parte de nuestro presente y futuro, más ahora en los tiempos de pandemia que vivimos,

Es de todos conocido, que estas tecnologías inspiran a niñas, niños y jóvenes a explorar, a ser creativos, a comunicarse y a aprender, pero es importante que cuenten también con información y estrategias de protección ante los posibles riesgos que pueden surgir en esos espacios digitales; internet ha facilitado el acceso a información en términos que hasta hace poco eran inimaginables y ha contribuido sin duda alguna, a promover el

64 Ver la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>; y la Convención Europea sobre Derechos Humanos, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

65 Considerado el acoso psicológico entre iguales a través las tecnologías de la información.

66 El acoso de un adulto hacia un menor con la intención de cometer un abuso sexual.

67 Es el envío de contenidos de tipo sexual sin consentimiento.

conocimiento, pero al mismo tiempo ha hecho posible que gran cantidad de información personal esté al alcance de cualquier usuario con que sólo tenga un dispositivo” (Rodríguez, 2016).

La propia Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, ha definido que “Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable”, los datos personales tales como: nombre, edad, nacionalidad, firma, dirección, fotos, religión, etcétera, deben ser protegidos, y tomando en cuenta lo que se ha señalado en el párrafo anterior, trae desgraciadamente aparejada la aparición de diversas formas de violencia, propiciadas por la extensión y el uso intensivo de dispositivos móviles e internet, redes sociales y servicios como los de mensajería instantánea o de geolocalización, que han servido de cauce para su proliferación, como pueden ser el acceso y la divulgación sin consentimiento de información sensible, de pornografía infantil, fotografías o videos de carácter íntimo; la vigilancia y monitoreo de actividades en línea; daños a la reputación, entre otros.

Lo anterior, pasa muchas veces para lacerar el valor personal o autoestima que están construyendo los NNA y con gran énfasis en las mujeres en el entorno virtual, vulnerando así su dignidad, siendo esto una clara manifestación de un problema estructural basado en la desigualdad y violencia hacia las mujeres, muchas veces impune, lo cual tiene una presencia cada vez mayor dentro de este contexto digital con las nuevas tecnologías y un aumento exponencial en el volumen de recopilación, almacenamiento, análisis y uso de datos personales con diversos fines ilícitos.

III. La importancia de la protección de datos personales para prevenir la violencia digital

La diversidad de información que puede ser asociada a una persona es amplia, los datos considerados como personales son utilizados para muchas actividades cotidianas, pero como se ha mencionado, la información puede compartirse o encontrarse en distintas formas en el entorno digital en el que vivimos, esto expande el abanico de opciones para que se haga mal uso y se dañe al titular de estos datos, advirtiendo con esto la potencial manifestación de violencia y comisión de delitos.

Recordemos que la protección de datos implica una cultura y práctica personal de salvaguardas y de respeto a los principios que tutelan nuestra

información personal, así como el ejercicio de derechos para que nuestra información sea usada de forma adecuada y evitar daños a la intimidad y privacidad. Dada la importancia, se ha traducido en un derecho protegido constitucionalmente en el artículo 16, fracción segunda, donde se reconoce a la protección de datos personales como un derecho humano.

En nuestro país, el reconocimiento del Derecho de Protección de Datos así como el de una vida libre de violencia, ha sido resultado de una gran lucha por parte de muchos actores, desde el ámbito local e internacional que afortunadamente se ha materializado no solo en la adopción por parte del Estado mexicano de diversos Tratados y Convenciones Internacionales que tutelan ambos derechos, como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶⁸, la Convención Americana de Derechos Humanos⁶⁹, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷⁰, algunos instrumentos más focalizados como la Convención sobre los derechos del niño, la CEDAW, Convención Belém do Pará, entre otros, sino también en la creación de una legislación nacional que traslada a normas y políticas públicas, los principios fundamentales de la igualdad, no discriminación, así como la tutela de los derechos humanos que se han comentado.

Bajo esta perspectiva, se ha procurado la creación de un amplio andamiaje institucional para la formulación de políticas públicas y creación de instituciones gubernamentales entre otros instrumentos jurídicos que han sido de relevancia para garantizar los derechos humanos como la protección de datos personales y garantizar una vida libre de violencia.

Sobre este último aspecto, recientemente se ha hecho un gran esfuerzo, lo vemos con la incorporación de la figura de violencia digital en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, una reforma aprobada el 26 de noviembre de 2019 en la Cámara de Diputados,

68 “Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

69 “Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad. 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”.

70 “Artículo 17. 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra esas injerencias o esos ataques”.

para definir que la “violencia digital” será un tipo de agresión específico; anteriormente en la ley sólo se reconocían cuatro tipos de violencia: física, patrimonial, económica y sexual.

Adicionalmente, las Legislaturas Locales han aprobado un conjunto de reformas realizadas a los Códigos Penales de las entidades federativas, así como a sus leyes locales de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, mediante las cuales, se reconoce la violencia digital como un tipo de delito, a buena parte de ellas se les ha conocido como Ley Olimpia⁷¹, aunque en realidad son un conjunto de reformas a disposiciones principalmente de carácter penal, que tienen como objeto la protección de diversos derechos, entre los cuales podemos encontrar el derecho a la intimidad personal y al ejercicio libre de la personalidad, pero con salvaguardas a la integridad de las personas, principalmente para las mujeres, ya que son ellas las que más sufren este tipo de hechos.

Para poder comprender de forma más clara lo que es la violencia relacionada con la tecnología, ésta se ha definido como “los actos de violencia cometidos, instigados o agravados, en parte o totalmente, por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), plataformas de redes sociales y correo electrónico; y causan daño psicológico y emocional, refuerzan los prejuicios, dañan la reputación, causan pérdidas económicas y plantean barreras a la participación en la vida pública y pueden conducir a formas de violencia sexual y otras formas de violencia física” (APC, 2017).

En México, se calcula que hay 80.6 millones de usuarios de internet y 86.5 millones de usuarios de teléfonos celulares⁷², teniendo un alcance aproximado del 71% de penetración entre la población de personas mayores a 6 años⁷³;

71 La Ley Olimpia surge a través de un video íntimo de Olimpia Melo Cruz, el cuál fue difundido en redes sociales en el año 2014 por su anterior pareja, sin el consentimiento de ella. Esto generó que se sintiera humillada por las constantes burlas e insultos que recibía, por tal motivo, Olimpia, junto otras mujeres que habían sufrido acoso, impulsaron una iniciativa de Ley en Puebla, para reformar el Código Penal de dicha entidad federativa, logrando que se discutiera y que el legislador local la llevará a cabo en el año 2018.

72 INEGI:ENDUTIH 2019 https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf

73 Asociacion de Internet MX. 15° Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2018; https://irp-cdn.multiscreensite.com/81280eda/files/uploaded/15%2BEstudio%2Bsobre%2Blos%2BHa_bitos%2Bde%2Blos%2BUusuarios%2Bde%2BInterne_t%2Ben%2BMe_xico%2B2019%2Bversio_n%2Bpu_blica.pdf

también con datos del INEGI⁷⁴ se calcula que en México, al menos 17.7 millones de personas, entre hombres y mujeres, han sido víctimas de ciberacoso, siendo el 23.9% de la población usuaria de internet quienes han sido víctima de acoso digital y, de éstas más de la mitad no logra identificar al agresor o agresora. Ahora bien, de esa cantidad de personas, se calcula que 9.4 millones son mujeres (24.2%), y 8.3 millones hombres (23.5%) por lo que vemos que la vulnerabilidad de las mujeres es más notoria, sobre todo en lo que corresponde a los jóvenes y adolescentes.

De acuerdo con los datos del Módulo sobre Ciberacoso (MOCIBA) 2019, un 36.4% de las mujeres de 20 a 29 años y el 27.2% de los hombres fueron víctimas de ciberacoso; Le sigue el grupo de 12 a 19 años, donde el 32.17% de las mujeres sufrió ciberacoso y el 28.1% en el caso de los hombres.

Como resultado, la exposición digital a la que nos enfrentamos y la vulnerabilidad de las víctimas, que muchas veces no conoce su Derecho a la Protección de Datos Personales y a vivir una vida libre de violencia, es enorme, sobre todo en los sectores más desfavorecidos; este abuso perpetrado en el escenario digital, es un continuo de la violencia que las mujeres experimentan en su vida cotidiana (Vega, 2018:16), de ahí que el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, haya aprobado la iniciativa de un servidor, por medio de la aprobación en la Comisión de Protección de Datos Personales, en junio del 2020, de un Pronunciamiento para llevar a cabo acciones que prevengan la violencia digital y la difusión indebida de datos personales en redes sociales de cualquier persona, principalmente de los grupos vulnerables referidos.

Este pronunciamiento está dirigido al Congreso de la Unión y los legisladores de todas las entidades federativas para impulsar las propuestas de Ley pertinentes para resolver estas problemáticas, incluyendo la que exija responsabilidad penal por los delitos cometidos por medios tecnológicos, además reducir la violencia digital en contra de grupos vulnerables y “perseguir y sancionar a quienes incurran en esta conducta”.

Lo anterior a fin de “garantizar la Protección de Datos Personales, esencial para la sana convivencia” y desarrollo de las actividades cotidianas, además, de que se busca generar los mecanismos que den soporte a las

74 Módulo sobre Ciberacoso 2019 <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=5655>

investigaciones del Ministerio Público Local, para que efectivamente se sancione conforme a derecho.

También se hace un llamado a trabajar en medidas preventivas y emprender una serie de acciones de colaboración con la sociedad civil y la industria digital, para dar garantías a los usuarios y que ellos a su vez establezcan las mayores medidas de seguridad de su información, privacidad por diseño y defecto, educación digital, entre otros y, en donde los organismos garantes asumamos una responsabilidad compartida con las autoridades competentes, para trabajar en esos mecanismos preventivos para la población en riesgo y que existan los canales de denuncia y atención inmediata para mitigar los efectos de dicha violencia digital.

Finalmente, en el pronunciamiento se hace un respetuoso llamado a la ratificación, por parte del Senado de la Republica, del Convenio sobre Ciberdelincuencia, también llamado Convenio de Budapest del Consejo de Europa, para tener un marco integral de atención a los delitos en el mundo digital.

IV. Conclusiones

Las redes sociales se han instalado en nuestras vidas con determinación y celeridad. Sin embargo, la dinámica con la que actúan y las formas de uso de quienes participamos de ellas generan efectos no deseables relacionados con la privacidad, persisten riesgos para quienes interactuamos en el mundo virtual, ya que estamos inmersos en una era digital que el avance tecnológico nos ha acercado y que la contingencia sanitaria vivida en este año, definitivamente nos ha obligado en muchos casos a trasladar nuestra actividad personal, familiar, laboral y de entretenimiento hacia esas plataformas digitales, por lo que la protección de la privacidad en general y en las redes sociales en particular debe ser un tema relevante y de urgente impulso.

Para ello, necesitamos tomar medidas para protegernos en lo individual y en lo colectivo, como son conocer la importancia de configurar de manera detallada las opciones de privacidad, identificar las funciones de las plataformas o redes y los efectos de cada acción, proteger personalmente los datos, imágenes e informaciones que compartimos, mantener una actitud proactiva en la defensa de los datos propios, evaluar las actitudes y condiciones de privacidad de los contactos, saber usar los canales de denuncia, entre otras acciones que podemos llevar a cabo para no ser vulnerados.



Al mismo tiempo, debemos promover una cultura de la privacidad: “valorarla y aprender a cuidarla”, donde los órganos garantes tenemos una gran labor de difusión del derecho y de las mejores prácticas, de exigencia del cumplimiento de la Ley, lo cual nos obliga a profundizar en el diálogo con la industria digital para identificar áreas de colaboración y trabajo, contra la violencia digital y líneas de acción para mitigar los riesgos y atender los fenómenos derivados de ella e invitar a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil para que desarrollen esta cultura de protección y cuidado de la información personal, a través de la educación digital.

En definitiva, abordar la importancia de la protección a las mujeres y el manejo de sus datos personales, así como de la prevención de la violencia digital a través de las diversas plataformas sociales, ya que estas pueden ser generadoras de violencia en la medida que predominan la distancia y las relaciones mediadas de la técnica, por lo cual la búsqueda de la intimidad reaparece en formas tortuosas (Luigi Zoja, 2015:14).

Referencias

Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) (2017). Informe: “La violencia en línea contra las mujeres en México”. Retomado de: <https://www.apc.org/es/pubs/informe-la-violencia-en-l%C3%ADnea-contra-lasmujeres-en-m%C3%A9xico>

Luigi Zoja. (2015). *La muerte del prójimo*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Bs.A., Argentina,

Rodríguez, J. (2016). *La protección de datos personales en las redes sociales*. Día Internacional de la Protección de Datos Personales. México: INAI

Vega, A. (2018). *La Ciberviolencia contra las mujeres y las niñas*. Todas. No.1.

Luis Gustavo Parra Noriega
Comisionado del Instituto de Transparencia y Acceso
a la Información Pública y Protección de Datos
Personales del Estado de México y Municipios



LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Resumen:

Los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales son temas de relativamente reciente inclusión dentro de la administración pública. Como Organismos Garantes nuestra labor principal es tutelar estos derechos, sin embargo, en la misma medida tenemos el deber y el compromiso con la población, a efecto de que se tenga más conocimiento acerca de ellos y de esa manera, puedan ejercerlos. En ese sentido, para poder trabajar correctamente con los ciudadanos, considero que, como primera acción, debemos concentrarnos en la capacitación y la profesionalización de los servidores públicos, en específico con los titulares de las Unidades de Transparencia y servidores públicos habilitados, toda vez que son nuestro enlace con los sujetos obligados y por consiguiente con la población.

Así, el capacitar continuamente y profesionalizar a los servidores públicos nos otorgará la certidumbre de estar cumpliendo con los principios establecidos en la Ley, como son: la certeza, la eficacia, el profesionalismo y la Transparencia. El contexto en el cual nos encontramos actualmente a causa de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), ocasionó que las instituciones públicas empleemos con mayor frecuencia las diversas herramientas tecnológicas, las cuales, sin duda, han optimizado las labores en el proceso de capacitación y certificación de los servidores públicos. En consecuencia, se puede decir que un servidor público capacitado en temas de Transparencia y protección de datos personales refuerza su principio de ética profesional y eleva su desarrollo humano al tiempo que, conlleva de manera implícita a los Órganos de Transparencia a garantizar el pleno ejercicio de los dos derechos a tutelar.

Palabras clave:

Capacitación; Profesionalización; Competencias; Titulares de las Unidades de Transparencia; Servidores Públicos.



I. Introducción

En la actualidad, la demanda de servicios de calidad impera cada vez más en la sociedad, por tal motivo la capacitación y la profesionalización de los servidores públicos debe ser temas prioritarios en la agenda de cualquier institución. El recurso humano es un eje rector en el funcionamiento eficaz y eficiente de toda dependencia pública.

Es de vital importancia que los derechos que tutelamos los organismos garantes lleguen a más sectores de la sociedad para su ejercicio, para ello es necesario, en primera instancia, contar con servidores públicos capacitados y competentes que puedan brindar la información de manera profesional y expedita, cumpliendo con los principios que nos determina la Ley.

Este artículo pretende sensibilizar acerca del valor de la capacitación y profesionalización de los servidores públicos en materia de Transparencia, acceso a la información, protección de los datos personales y actualmente en temas de archivos, gestión documental, gobierno abierto y Transparencia proactiva.

A pesar de tener en nuestro andamiaje jurídico, por más de una década, los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, la sociedad, en general, aún no los conoce a profundidad, este desconocimiento limita la oportunidad de ejercerlos y con ello, acceder a otros derechos no solo en beneficio personal sino de la ciudadanía en general.

En este tenor, para los Organismos Garantes es un reto que la sociedad conozca estos derechos, los ejerza, y con ello, se realice una efectiva rendición de cuentas. Por consiguiente, es sustancial destinar recursos para llegar a todos los rincones del país empezando por cada Estado de la República, con el objeto principal de que la población manifieste mayor interés en los temas que nos ocupan, pero sobre todo, que los servidores públicos, en especial los titulares de las unidades de Transparencia, que son el enlace principal en el ejercicio de estos derechos entre la sociedad y la dependencia pública, cuenten con los conocimientos y las herramientas necesarias, para brindar un servicio público óptimo para la sociedad.

II. Capacitación y Profesionalización de los Servidores Públicos

Es importante tener claro los siguientes conceptos: la palabra capacitación proviene del verbo capacitar⁷⁵ que significa, hacer a alguien apto o habilitarlo para algo, y profesionalización proviene de la palabra profesionalizar⁷⁶, que puede significar dar carácter de profesión a una actividad o convertir a un aficionado en profesional.

En una primera instancia, se entiende que la capacitación es la preparación y obtención de conocimientos que recibe un servidor público para el mejor desempeño de sus funciones de acuerdo a sus atribuciones y facultades. La profesionalización es hacer de él un experto desarrollando habilidades, aptitudes y competencias que le permitan garantizar un desempeño y servicio de calidad, apostando en todo momento a la actualización, la capacitación continua y la evaluación constante de conocimientos acerca de sus actividades y de las funciones esenciales de la entidad pública en la que labora, garantizando así un efectivo servicio público a la ciudadanía.

Según lo que nos mandata la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités y Unidades de Transparencia.⁷⁷ Asimismo, el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales dentro de sus funciones, debe establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de los Servidores Públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de Transparencia, acceso a la información pública, así como de protección de los datos personales.⁷⁸

Derivado de lo anterior, en el Sistema Nacional de Transparencia, a través de las diversas instancias y comisiones temáticas, los integrantes, nos hemos ocupado de implementar mecanismos de colaboración con diversas instituciones públicas, privadas, y entidades educativas a nivel nacional e

75 Real Academia Española. (2014). Diccionario de la Lengua Española. 2020, de Real Academia Española Sitio web: <https://dle.rae.es/capacitar?m=form>

76 Real Academia Española. (2014). Diccionario de la Lengua Española. 2020, de Real Academia Española Sitio web: https://dle.rae.es/profesionalizar?m=30_2

77 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2015), Artículo 24, fracción III.

78 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2015), Artículo 31, fracción X.



internacional, con el propósito de que los comisionados que integramos el Sistema Nacional de Transparencia, así como el personal que labora en todos los institutos de Transparencia del país, accedan a diversos cursos, seminarios, diplomados o especialidades en temas específicos relacionado con los derechos que tutelamos. De igual manera, cada organismo garante, desde su ámbito de competencia, realiza actividades y participa en el desarrollo de diversos escenarios como: foros, ferias o seminarios con la finalidad de que los diferentes sectores de la población conozcan y comprendan sobre el ejercicio de los derechos que tutelamos, y lo más importante, que reconozcan la importancia de la participación ciudadana para un adecuado ejercicio gubernamental basado en el modelo de gobierno abierto, la Transparencia y la efectiva rendición de cuentas.

Sin embargo, llegar a la profesionalización no siempre es una tarea sencilla, las instituciones deben sortear diversos obstáculos externos e internos, algunos de estos se mencionaron durante el Primer Encuentro Internacional Anticorrupción: “Hacia una Ley de Profesionalización para el Siglo XXI” (del 6 al 8 de marzo de 2017), organizado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Red por la Rendición de Cuentas (RRC). En este foro se identificaron nuevas problemáticas en materia de profesionalización como son: deficiente formación en los valores de la función pública, falta de vocación en el servicio público, resistencias políticas al cambio y a los procesos de formación, limitaciones presupuestales y técnicas en la capacitación constante, desconfianza en los procesos de reclutamiento, formación y ascenso, desconocimiento de la normatividad que rige las atribuciones de cada funcionario, y deficiencias en los procesos de evaluación al desempeño.⁷⁹ Estas problemáticas aunque se enfocan específicamente en instituciones de la administración pública federal, no son exclusivas de esta, ya que también se manifiestan en las diferentes instancias estatales y municipales, sobre todo en las últimas que por la temporalidad de las gestiones se hace más constante la rotación de servidores públicos.

Es así que, los Organismos Garantes, en el desarrollo de nuestras actividades hemos identificado las áreas de oportunidad que existen en materia de capacitación y profesionalización para que los servidores públicos, en especial, los titulares de las Unidades de Transparencia, puedan adquirir los conocimientos, habilidades, destrezas y comportamientos que se requie-

79 Gutiérrez, M. (2017). La importancia de la profesionalización en el servicio público mexicano. 24 Marzo de 2017, de La Red por la Rendición de Cuentas. Sitio web: <https://rendiciondecuentas.org.mx/la-importancia-de-la-profesionalizacion-en-el-servicio-publico-mexicano/>

ren para desempeñar eficaz y eficientemente las actividades inherentes a las funciones que tenemos encomendadas, y de esta forma, asegurar la debida tutela de los derechos de acceso a la información pública y protección de los datos personales.

En consecuencia, es indispensable sensibilizar a las autoridades competentes con la finalidad de dotar de los recursos necesarios a las instituciones gubernamentales, incluidos por supuesto, los Organismos Garantes del país, para seguir trabajando y profesionalizando a los servidores públicos encargados de dar seguimiento y cumplimiento a las obligaciones de Transparencia, la protección de datos personales y la preservación de los archivos.

La reciente demanda de conocimiento tanto de la ciudadanía como de servidores públicos, acerca de diversos sistemas y programas gubernamentales que se han ido gestionando en los últimos años, como son los Sistemas Nacionales de Transparencia, Anticorrupción, Fiscalización y Archivos, que están fuertemente relacionados entre sí, da lugar a generar espacios y escenarios para que la capacitación y profesionalización sean prioridad en la administración pública y en aras de efectuar un mejor servicio público, no descartaría que en un futuro surja la iniciativa de crear un Sistema Nacional de Capacitación y Profesionalización, con el propósito de poder vincular los conocimientos y experiencias de todos estos actores para una mejor comprensión de las actividades realizadas por las dependencias integrantes de estos sistemas, así como de los servidores públicos, con la finalidad de obtener un mejor desempeño en la administración pública.

III. ¿Qué estamos haciendo en el Estado de México?

Para el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem), capacitar a los ciudadanos, a los servidores públicos, particularmente a los titulares de las unidades de Transparencia y servidores públicos habilitados es esencial, ya que se da cumplimiento a los que nos ordena la Ley General y las Leyes Locales en materia de Transparencia y protección de los datos personales.

Impartir capacitaciones en cursos temáticos, esenciales de nuestra labor diaria, nos permite tener ese acercamiento vital con los sujetos obligados para poder darles el acompañamiento necesario y guiarlos en el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, determinadas por la ley en



nuestro actuar preventivo. Durante el periodo que comprende 2019-2020 se realizaron 1,154 capacitaciones, dirigidas a los diferentes sujetos obligados de la entidad, capacitando a un total de 9,958 servidores públicos. Cabe hacer mención que, derivado de la emergencia sanitaria, con el objetivo de dar cumplimiento al programa permanente de capacitación del Infoem instauró medidas de seguridad para prevenir el contagio del virus COVID-19 y determinó continuar brindando capacitaciones a distancia, a través de plataformas virtuales, en ese sentido, se realizaron 200 capacitaciones beneficiando a 5000 personas entre servidores públicos y ciudadanos.

Además, contamos con la implementación del Programa “Monitor de la Transparencia y Protector de mis Datos Personales” con el objetivo de lograr el reconocimiento de este Organismo Garante y de los derechos que se tutelan entre los estudiantes de nivel básico del Estado de México, con el fin de que niñas y niños se conviertan en futuros vigilantes de las acciones gubernamentales. Esto nos permite llegar a más sectores de la población para que la sociedad se familiarice y ejerza estos derechos y otros más.

Es importante resaltar que en el Infoem tratamos de tener una visión integral de la capacitación y profesionalización de los servidores públicos ya que, además de la formación acerca de nuestras actividades esenciales, se cuenta con una perspectiva del servidor público más humana, por lo que se han implementado capacitaciones y conferencias al personal del Instituto, acerca de igualdad de género, derechos humanos, bienestar personal, bullying, nuevas masculinidades, entre otras temáticas actuales y complementarias que benefician y enriquecen el desarrollo humano y esto desde luego se refleja en el desarrollo profesional.

IV. Proceso de certificación de competencias

Hoy en día, reiterando que contar con servidores públicos profesionalizados con competencias laborales claras y específicas en la materia, con el fin de garantizar una mayor efectividad en el acceso a la información. El Infoem cuenta con la atribución de certificar las competencias de los Titulares de las Unidades de Transparencia de acuerdo con la Ley de Transparencia, y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.⁸⁰

80 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. (2016), Artículo 36, fracción XI, 57, fracción I y 67, fracción III, incisos a, b y c.

Derivado de lo anterior, este órgano garante se acreditó como entidad certificadora y evaluadora el 11 de julio de 2018 a través del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), consolidando así el proceso de certificación con base en las directrices de ese Consejo. El Proceso se concibió a partir de dos vertientes: la profesionalización, con el fin de ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos, y la evaluación, para medir los resultados y mejor garantía, así como el efectivo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y protección de los datos personales.

El Infoem, diseñó un programa de certificación integral, transversal y vanguardista, acorde a las necesidades de los titulares de las unidades de Transparencia y los servidores públicos habilitados de la entidad.⁸¹ En esta materia, el Estado de México ha sido un estado innovador, porque fue la primera entidad facultada para certificar a los servidores públicos adscritos a los sujetos obligados en materia de Transparencia, bajo el Estándar de Competencia, EC-1057 “Garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública”.

El Infoem ha aprobado un total de cinco convocatorias dirigidas a titulares de Unidades de Transparencia, servidores públicos habilitados, ciudadanos y ciudadanas mexiquenses. La cuarta fue dirigida exclusivamente a mujeres del Estado de México, con el objeto de otorgarles oportunidades, adquiriendo habilidades, destrezas y competencias en materia de transparencia y acceso a la información, y con ello tener posibilidad de acceder a un empleo.

El total del registro de aspirantes a certificación de 2018 a la fecha es de 1402 personas, de las cuales un total de 318 personas resultaron con un juicio como COMPETENTES en la materia. Cabe hacer mención que actualmente ya se cuenta con otro estándar de competencia publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de julio de 2019, denominado EC-1171 “Garantizar el derecho a la protección de datos personales” el cual contempla el desarrollo de estrategias de evaluación.

Los principales beneficios que puedo enumerar de este proceso de certificación son: el reconocimiento de una institución pública que avala los conocimientos adquiridos por medio de la experiencia laboral, otorgar ser-

81 Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. (2019). Infoem, Informe de Actividades 2018-2019. Sitio web: https://www.infoem.org.mx/doc/informes/informe_de_actividades_18-19.pdf

vicios de calidad con eficiencia, efectividad y eficacia, y desde luego la profesionalización de los servidores públicos.

V. Conclusiones

La capacitación y la profesionalización son piezas medulares en el desarrollo de los servidores públicos, de la misma manera lo es para toda institución. A lo largo de los años los que tenemos el privilegio de trabajar en dependencias gubernamentales en los diferentes niveles de gobierno, nos hemos percatado que el servidor público no siempre ha gozado de una notoriedad benévola respecto a la calidad de su profesionalización y servicio. Sin embargo, considero que estamos en un momento crucial para cambiar esas ideas, en su mayoría erróneas en la sociedad, pero sobre todo en los mismos servidores públicos.

El trabajo del servidor público es una labor noble, ya que el esfuerzo que realiza en sus tareas tiene como objetivo principal el bien común, ya sea para un municipio, un estado o una nación; más aún cuando se trata de instituciones como son los Organismos Garantes, que como función primigenia tenemos la tutela de dos derechos humanos tan esenciales como es el Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales.

En la actualidad contamos con diversas tecnologías de la información y redes sociales que en la presente contingencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), han probado su efectividad para poder llegar en su mayoría a todos los servidores públicos y a la ciudadanía, estas herramientas sin duda nos han sido de gran ayuda para seguir capacitando y brindando información a los sujetos obligados y a la población. Ahora el reto es que estas tecnologías lleguen a todos los rincones del país para que en todos los sectores la capacitación y la profesionalización no se detenga.

Citando al escritor español Arturo Pérez-Reverte que dice, “Más que apasionarnos con nuestra profesión, debemos profesionalizar nuestra pasión”. A través de este breve artículo, me permito invitar a todas las instituciones públicas y en especial a los Organismos Garantes, a seguir trabajando, realizando acciones en la medida de nuestras posibilidades en favor de la capacitación continua y la profesionalización de los servidores públicos, puesto que esto nos llevará a un mejor ejercicio de los derechos que tutelamos, otorgando un servicio de calidad a la ciudadanía, que dará lugar a gestiones más transparentes y a una efectiva rendición de cuentas.

Referencias

Diccionario de la Lengua Española (2014), Real Academia Española, 23ª Edición; Madrid, España, disponible en <https://dle.rae.es/>

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (2015) disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

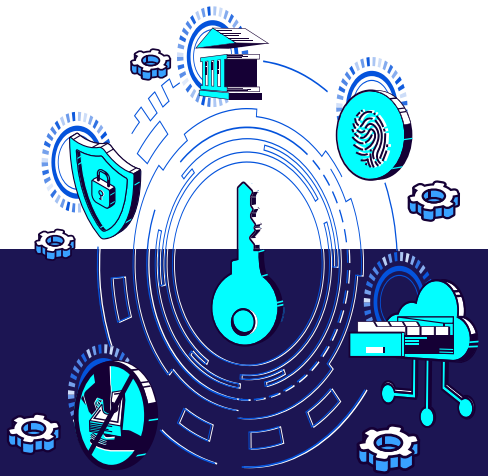
Gutiérrez, M. (2017). La importancia de la profesionalización en el servicio público mexicano. 24 Marzo de 2017, de La Red por la Rendición de Cuentas, disponible en <https://rendiciondecuentas.org.mx/la-importancia-de-la-profesionalizacion-en-el-servicio-publico-mexicano/>

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. (2016), disponible en https://www.infoem.org.mx/doc/normatividad/L_Ley_de_Transparencia_Acceso_a_la_Informacion_Publica_del_Estado_de_Mexico_y_Municipios.pdf

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. (2019). Infoem, Informe de Actividades 2018-2019. Disponible en https://www.infoem.org.mx/doc/informes/informe_de_actividades_18-19.pdf

Zulema Martínez Sánchez

*Comisionada Presidenta del Instituto de Transparencia,
Acceso a la Información Pública y Protección de Datos
Personales del Estado de México y Municipios*



GUANAJUATO



LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO PILARES ELEMENTALES DE LA APERTURA GUBERNAMENTAL EN LOS MUNICIPIOS.

Resumen:

El presente escrito tiene como objetivo analizar y determinar la correlación entre los derechos humanos de acceso a la información y Transparencia, y el Gobierno Abierto municipal. Se realiza un estudio de los principales antecedentes históricos en nuestro país del Derecho de Acceso a la Información a través de las distintas reformas constitucionales y legales. Además, en el apartado segundo, se realiza una aproximación a las acepciones de Gobierno Abierto y sus elementos comunes, en este sentido, se abordan los antecedentes a nivel internacional del Gobierno Abierto, como la Alianza para el Gobierno Abierto, así como la Agenda 2030 de la cual derivan los Objetivos para el Desarrollo sostenible de la ONU. En su apartado tercero, se aborda la apertura gubernamental en el municipio como una política pública de Transparencia necesaria, para detonar la participación ciudadana aprovechando la proximidad que existe entre el gobierno y la ciudadanía. En el apartado cuarto, se analiza el Derecho de Acceso a la Información, como una prerrogativa del ciudadano que debe ser garantizada por el municipio. Por último en el apartado quinto se analizan los retos de la agenda local de Gobierno Abierto, teniendo como perspectiva a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Palabras clave:

Derecho de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Municipio, Gobierno Abierto, Política Pública, Obligaciones de Transparencia.

I. Introducción

Un trasfondo de los antecedentes de la legislación en materia de Transparencia y acceso a la información, es importante para lograr mayor comprensión de la gran evolución de estos derechos humanos, para comprender su importancia y esencia en nuestra vida diaria y de la vida pública.

La Transparencia y el Acceso a la Información son fenómenos constructivos, que en nuestro país y en los estados han empezado ahora con mayor fuerza legislativa y de ejercicio, siendo ya tutelados por la Carta Magna como un Derecho Humano. Sin embargo, debe darse mayor magnitud e importancia, pues ahora son considerados también como instrumentos de control ciudadano, que apoyan a legitimar a nuestros sistemas, al poder público y actualmente a cualquier persona física o moral que realice actos de autoridad o reciba y ejerza recursos públicos.

Para realizar la presente exposición, se considera de suma importancia que el Gobierno Abierto tenga como aliado a los municipios, debido a que éstos cuentan con una posición estratégica al poder interactuar de manera inmediata con la ciudadanía, factor crucial en la construcción de la apertura gubernamental en los municipios.

Para poder llegar a una apertura gubernamental en los municipios, éstos cuentan con los Derechos de Acceso a la Información, la Transparencia y el Gobierno Abierto, como herramientas fundamentales.

Finalmente, este artículo pretende hacer énfasis en que, en un Gobierno Abierto en los municipios, la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información, deben ir siempre encaminados a reforzar la participación de la ciudadanía, pero, sobre todo, a reforzar la relación entre gobernantes y gobernados.

II. Antecedentes legislativos en materia de Transparencia y Acceso a la Información en México

El Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia, derechos fundamentales consagrados hoy en nuestra Carta Magna, llegaron a México y a nuestra entidad después de innumerables esfuerzos por constatarlos –ante un reclamo social– como un derecho humano; esfuerzo que describo en las siguientes líneas que ejemplifican los avances y el camino que ha pasado para que a nuestros días, hayan logrado la relevancia y carácter intrínseco de toda acción gubernamental, de poder y de ejercicio de recursos públicos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 consagró en su artículo 6° la concepción tradicional de la libertad de expresión; sin embargo, pasaron sesenta años sin que este texto fuera modificado,



por ello en el año de 1977, como parte de las modificaciones constitucionales con motivo de la entonces llamada reforma política, se incluyó en la parte final de ese artículo la frase: "...el derecho a la información será garantizado por el Estado". En aquellos años pocos entendieron que una de sus implicaciones era que establecía el derecho de los ciudadanos a conocer la información generada por las autoridades. (Ayllón, 2009, p.12)

En ese sentido, fue hasta el año de 1996 cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación tras una resolución que emitió con motivo de la matanza de un grupo de campesinos en Aguas Blancas –en el estado de Guerrero- consideró *grosso modo* que el derecho a la información exigía: que las autoridades se abstuvieran de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa.

López Ayllón (2009) precisa que después de esa decisión y tras varias sentencias en el mismo sentido, la Suprema Corte reconoció que el derecho a la información sí era un derecho fundamental y que el artículo 6° de la Constitución consagraba el derecho de toda persona a la información. No obstante surgió un problema práctico, esto es, se carecía de un procedimiento para ejercerlo (p. 12-13).

En este tenor, el Derecho de Acceso a la Información se materializó cuando el Congreso de la Unión, aprobó por unanimidad la creación de la "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, cuya finalidad era proveer lo necesario para garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Para el año 2007, no había entidad federativa alguna que estuviera ajena a los principios de Transparencia, no obstante el Derecho de Acceso a la Información difería entre cada una de éstas, ya que dicho derecho se fragmentaba o condicionaba, lo que significaba que había distintas formas de garantizarlo o limitarlo. En consecuencia, fue presentada la iniciativa para la reforma al artículo 6° constitucional, impulsada por un grupo de gobernadores (Merino, 2013, p. 79 -80).

En tal contexto, el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una segunda modificación al artículo 6° constitucional. Al respecto Gutiérrez (2013) refiere que dicha reforma fortaleció el principio de máxima publicidad, de toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, y reveló el Derecho de Acceso a la Información a rango de garantía individual.

Aunado a lo anterior, el 7 de febrero de 2014, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación otra reforma al artículo 6° constitucional mediante la cual se previeron aspectos de suma relevancia y trascendencia para el Derecho de Acceso a la Información en México, ya que se establecieron bases y principios para que dicho derecho fuera garantizado y ejercido de la misma manera en cualquier ámbito de gobierno ya sea federal, estatal o municipal⁸².

Finalmente, la referida reforma constitucional previó que el Congreso de la Unión expidiera una ley general reglamentaria del artículo 6° constitucional, en la que se desarrollen los principios y bases generales en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en posesión de los sujetos obligados.

Ante tal escenario, el 4 de mayo de 2015 se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que retomó los parámetros constitucionales a los que debían ceñirse los ámbitos de gobierno federal y locales. Es propicio resaltar, que esta Ley fue clasificada como la número uno en el mundo, entre las más de cien leyes nacionales analizadas, de acuerdo con el Centro de Derecho y Democracia (CLD)⁸³ (Orme, 2017, p. 13).

Así pues, de acuerdo con el Transitorio Quinto de la Ley en cita, ordenaba que en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, todas las leyes de las entidades federativas debían homologarse a la Ley General de Transparencia.

82 Entre otras cuestiones, se amplió el catálogo de sujetos obligados, estableciendo como novedades a los partidos políticos, los sindicatos, los fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

83 El CLD, (por sus siglas en inglés), con sede en Canadá, compila clasificaciones regulares de leyes nacionales de acceso a la información. Se basa exclusivamente en evaluaciones técnicas de la calidad de las leyes, con el propósito declarado de asegurar acceso público a la información.

Es así que la confección del Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia a través de las reformas constitucionales y legales, ha traído como consecuencia un beneficio invaluable para la ciudadanía, pues se hace asequible el ejercicio de dicho derecho, así como la utilización de la información que generan los sujetos obligados para el interés común y específico.

III. Antecedentes históricos del Gobierno Abierto

Durante los últimos años, varios países en todo el mundo, han iniciado un proceso progresivo para promover y desarrollar estrategias ligadas al concepto de Gobierno Abierto (Ramírez-Alujas, y Dassen, 2012, p. 41). Lo anterior se presenta en un contexto de mayor exigencia social para participar en los asuntos públicos.

III.1 Concepto y pilares del Gobierno Abierto

A partir de 1970, el término *Open Government* fue empleado por los responsables de las políticas estatales, como sinónimo de acceso público a información gubernamental previamente no revelada. Un primer acercamiento al contenido del concepto, se produjo 2009 con la directiva del Presidente Obama no obstante, dicho documento no cerró la cuestión conceptual (Oszlak, O., 2016, pp. 27-28).

Actualmente existen diversas acepciones del término de Gobierno Abierto, como ejemplo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016) lo define como una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas, innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de Transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo.

Por su parte, Perschard, J. (2017), lo define como una política pública que le da un significado más profundo a la Transparencia, enfocándola a las necesidades y demandas más concretas de la población. Es un espacio de interlocución del gobierno y las organizaciones sociales para construir conjuntamente acciones de política pública en Transparencia, que cumplan varios objetivos (pp.232-233).

Considerada pues como una política de Transparencia, el Gobierno Abierto debe propiciar la Transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, estableciendo así una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía. Cabe mencionar que el uso de las tecnologías de la información es indispensable para el desarrollo de este tipo de políticas.

De acuerdo con Ramírez-Alujas y Dassen, (2012), los pilares del Gobierno Abierto derivan del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto de 2009, surgen los pilares del Gobierno Abierto, que consisten en la Transparencia, la Participación y la Colaboración.

Estos pilares comprenden la responsabilidad del estado para fomentar la Transparencia, el derecho a la ciudadanía de participar en la formulación de políticas públicas y la unión en el trabajo para resolver los problemas sociales por parte del Gobierno y de la ciudadanía.

III.2 Alianza para el Gobierno Abierto

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), surge en el año 2011, como una iniciativa multilateral, cuya estructura básica se diseñó con el objeto de acercar los gobiernos a la sociedad civil (Solis Ribeiro, R., 2017, pp.92-93). Su finalidad es promover la Transparencia gubernamental, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y explorar y aprovechar las tecnologías para el fortalecimiento de la gobernanza. Entre los países fundadores se encuentran Brasil, Estados Unidos, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica (Quintanilla y Gil, 2013, p. 43). Los países interesados en convertirse en miembros, deben asumir el compromiso mediante la elaboración e implementación de un plan de acción nacional, que surja de un proceso de consulta con los interesados y además debe contar con la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil (Naser y Ramírez Alujas, 2017, p. 17).

En México, para la elaboración del Plan de Acción, se aseguró la participación conjunta del gobierno, las organizaciones de la sociedad y la autoridad encargada de la Transparencia (IFAI). A dicho mecanismo se le denominó Secretariado Técnico Tripartita. (Peschard, 2017, pp. 236-237).

III.3 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En el año 2015, los estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, dicho documento es un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, teniendo como finalidad la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones. Además de lo anterior, se establecen 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, todas estas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Estas metas y objetivos serán implementadas en un periodo de 15 años (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2015, p.1).

En este contexto, la OCDE, (2016), identifica al Gobierno Abierto como una herramienta para la implementación efectiva de los ODS.

IV. Transparencia en un Municipio Abierto

La idea de Gobierno Abierto se ha convertido en una forma novedosa de hacer política pública en Transparencia (Peschard, J., 2017, p. 232). En nuestro país, el municipio es la célula de la organización política de nuestro sistema y organización política con el mayor nivel de contacto con sus gobernados. En cuanto a su conformación jurídica cuenta con personalidad y patrimonio propio, al ser un ente público libre y autónomo (Ruiz, L., 2016, p. 26).

De acuerdo con la OCDE (2016) los municipios y sus representantes, deben desempeñar un papel fundamental en las políticas de Gobierno Abierto, ya que suelen estar en contacto con los ciudadanos y sus necesidades, máxime que estos gobiernos son responsables de la prestación de los servicios públicos más básicos como el mantenimiento de las carreteras, hasta la educación, la recolección de basura y la seguridad pública.

Ante tal escenario el Gobierno Abierto encuentra un gran nicho de oportunidad en los municipios, pues la proximidad entre gobernantes y gobernados, genera las condiciones propicias para fomentar la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas.

En efecto, una ciudadanía más activa significa mayor participación y mayores posibilidades de colaboración para alcanzar objetivos comunes, así como la posibilidad de incluir las nuevas capacidades que surgen dentro de

la sociedad en el diagnóstico de problemas, diseño de estrategias, la implementación de programas y la evaluación de los resultados (Hernández, Gandur, y Najles, 2014, pp. 13-14).

El municipio debe transitar en la búsqueda de nuevos modelos de gestión pública como el Gobierno Abierto, confiando en su potencial transformador y en sus resultados. Además la implementación de estas políticas de Transparencia en materia de Gobierno Abierto apoyaría la consecución de los ODS, los cuales desafortunadamente atraviesan por un retroceso derivado del brote del COVID-19⁸⁴.

V. Derecho de Acceso a la Información Municipal

El Derecho a la Información es un derecho público subjetivo, que se ubica dentro de las garantías de seguridad jurídica. Los municipios, como sujetos obligados de la ley de la materia, entre otras cuestiones, deben dar oportuna respuesta ante una solicitud realizada por una persona, entendiéndose a ésta como todo individuo de la especie humana, desde que nacen hasta que mueren, que requiera información que por normativa orgánica, compete generarla a los municipios y sea de carácter público.

La vigente Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece como el derecho humano de acceso a la información, el solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

El derecho a acceder a la información pública generada por un sujeto obligado, implica la obligación de realizar un proceso de búsqueda, en su caso, exhaustivo; verificar la existencia o inexistencia de la misma, declarar la competencia o incompetencia según sea el caso, priorizar la modalidad de entrega cuando sea posible y entregar o negar la información cuando en este último supuesto, pueda ser clasificada como información confidencial o reservada.

84 Al respecto, se encuentra el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020, de la ONU, que revela: “A un tercio de la trayectoria para alcanzar los ODS, el mundo no está bien encauzado para alcanzar los objetivos mundiales para el año 2030. Antes del brote de la COVID-19, los progresos habían sido desiguales y se necesitaba una atención más centrada en la mayoría de las áreas. La precipitada propagación del coronavirus rápidamente convirtió una emergencia de salud pública en la peor crisis mundial de nuestras vidas. La pandemia interrumpió abruptamente la implementación de muchos ODS y en algunos casos, generó un retroceso de décadas de progreso”.

Asimismo, la legislación nacional y las legislaciones de las entidades federativas de la República Mexicana, establecen diversos plazos de respuesta para la atención de las solicitudes de acceso a la información.

Excepcionalmente, dichos plazos ordinarios de respuesta pueden ampliarse, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas, las cuales deberán ser aprobadas por el Comité de Transparencia, mediante la emisión de una resolución que deberá notificarse a la persona solicitante antes de su vencimiento.

Al ser un derecho fundamental el acceso a la información, que garantiza a la persona el acceso a una información, constituye para ella un bien jurídico.

El Derecho de Acceso a la Información es un derecho de doble vía, toda vez que incluye a un sujeto pasivo receptor de la información y un generador de ésta; en el caso de los municipios los generadores de la información pueden ser al pleno del Ayuntamiento, o bien, las dependencias municipales.

Uno de los principios básicos del Derecho de Acceso a la Información es la gratuidad para obtenerla, sin embargo, la ley estatal en la materia advierte que como excepción a la regla de gratuidad, se podrá requerir el cobro⁸⁵ correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

Este derecho fundamental para acceder a la información, garantizado a toda persona en tiempo y forma, atendiendo el principio de máxima publicidad, así como a las características de la información, siendo éstas el lenguaje sencillo, información accesible, no discriminatoria y a través de un procedimiento sencillo y expedito, aportará un factor indispensable para el logro de un verdadero Gobierno Abierto en los municipios.

VI. ¿Qué es el Gobierno Abierto desde lo local?

El Gobierno Abierto desde lo local es la estrategia de gobernanza con el objetivo de planear, articular y evaluar las políticas públicas implementadas desde los gobiernos locales. La Constitución Política de nuestro país reconoce al municipio libre como la base de la división territorial y de su orga-

85 En caso de existir costos, deberán cubrirse de manera previa a la entrega, siendo estos costos los de materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de envío, en su caso; y el pago de la certificación de los documentos, cuando así proceda.

nización política y administrativa. Los municipios, son la esfera de gobierno más cercana a la gente. Es en la prestación de servicios públicos básicos donde las personas encuentran la mayor proximidad con sus gobiernos.

Los municipios y alcaldías son el campo de acción de innumerables dinámicas sociales que son vividas por las personas que habitan estos territorios, por lo tanto, una estrategia de Gobierno Abierto Local debe considerar la co-creación de Planes de Acción Local con actores sociales y gubernamentales pertenecientes a estos territorios para implementar soluciones adaptadas a sus retos individuales.

En ese contexto, generar una estrategia de Gobierno Abierto Local significa desarrollar soluciones a las problemáticas comunes de los municipios y alcaldías con esquemas que tomen en cuenta sus posibilidades técnicas, económicas y sociales, así como su cultura y entorno ecológico.

En los últimos años, la idea del Gobierno Abierto desde lo local, como un nuevo esquema de gestión pública ha logrado una gran atención entre servidores públicos, académicos, políticos y por supuesto actores de la sociedad civil organizada. Es por ello, que se realiza un acercamiento a los procesos que se desarrollan al interior de la administración pública, observando las potencialidades que se presentan ante la apertura de los gobiernos en el nivel local.

El avance de las nuevas tecnologías viene acompañado de esquemas de Transparencia social cada vez más útiles. A la ciudadanía le gusta estar enterada de los asuntos públicos y por lo tanto se involucran y quieren formar parte, ejerciendo con ello una saludable interrelación sobre los gobiernos locales para que compartan información pública y permitan a los ciudadanos intervenir en la toma de decisiones que afectan a sus comunidades (Hernández, J., Gandur, M. P. y Najles, J., 2014, pp.5-7).

Debemos entender al Gobierno Abierto desde lo local como un enfoque que propone una manera particular de poder entender los procesos de gobierno. Pero que además propone una interacción constante con la ciudadanía, la cual pasa de ser un “cliente” de gobierno a un colaborador, el cual sume desde su perspectiva y experiencia para poder responder a las cada vez más numerosas, diversas y complejas demandas sociales.



La creación, promoción y acciones de las prácticas de Gobierno Abierto a nivel local, permiten la generación de confianza y mecanismos que propicien espacios de participación ciudadana, los cuales facilitan la apropiación del proceso de desarrollo y aseguran políticas públicas con impacto, que sean transformadoras y que sean sostenibles en el tiempo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2018).

De acuerdo a la Directora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, es importante señalar tres aspectos que resultan relevantes para afrontar los retos de la agenda local de Gobierno Abierto teniendo como perspectiva a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El primer aspecto que se menciona se refiere a la gran lección que dejaron los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas) donde México promedió buenos resultados. Cuando se realiza un análisis de los distintos grupos y territorios, se observa que aún persisten grandes retos y desafíos. Es por ello, que es necesario ir más allá de los promedios para asegurar no dejar a nadie atrás, porque el desarrollo debe beneficiar a todas y todos, en todas partes.

El segundo aspecto se enfoca a la naturaleza innovadora y transformadora de la Agenda 2030 que, al reconocer la necesidad de impulsar acciones, colaboraciones y alianzas al interior de cada país que involucren a todos los actores sociales, en todos los niveles, convierte a las autoridades locales no sólo en simples implementadoras, sino en responsables políticos, catalizadores del cambio y el nivel de gobierno mejor situado, para vincular la agenda global con el desarrollo sostenible de sus localidades.

El tercer aspecto que resulta importante señalar es el que se refiere al Objetivo 16 de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible), el cual se enfoca en “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”, integra los principios del Gobierno Abierto (Transparencia, participación y rendición de cuentas) y la Agenda 2030 los incorpora de manera transversal, reconociendo que dichos principios resultan inalienables en la consecución de los 17 Objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2018).

En este sentido el Gobierno Abierto desde lo Local debe realizarse a través de la colaboración entre el gobierno y sociedad, fortificando el acceso a la información, la Transparencia, la participación y la rendición de cuentas como base elemental del estado democrático. Así pues el Estado debe

garantizar no solo el acceso a los servicios públicos básicos para la ciudadanía, sino también la calidad que deben guardar dichos servicios.

La implementación de un Gobierno Abierto desde lo local representa no solo un desafío significativo sino también la oportunidad de asumir los retos del desarrollo sostenible de un modo más inclusivo, participativo y con responsabilidad compartida, generando legitimidad, velando por la coherencia y asegurando continuidad, todo ello desde el municipio, base social de nuestra organización política. El carácter transformador del Gobierno Abierto desde lo local permite que la promesa de no dejar a nadie atrás comience a construirse de abajo hacia arriba.

VII. Conclusiones

El Derecho de Acceso a la Información Pública es un derecho humano que desde su origen en el marco constitucional hasta la fecha, se ha forjado a través de varias reformas constitucionales tanto de carácter jurídico como de carácter político, además de interpretaciones de nuestro más Alto Tribunal, así como de movimientos sociales.

En la actualidad este derecho es factible ejercerlo en cualquier rincón de nuestro país, teniendo las mismas garantías para hacerlo efectivo ante cualquier autoridad y que además su potencial ejercicio para cualquier ciudadano, es sin duda, la clave para elevar la Transparencia y la rendición de cuentas de nuestros municipios.

La Transparencia y el Acceso a la Información son herramientas básicas que deben estar al alcance de cualquier ciudadano. En nuestro país, como ya se ha mencionado el Derecho de Acceso a la Información resulta asequible para cualquier ciudadano, no obstante, queda la obligación para las autoridades como para los municipios de responder en los plazos establecidos por la legislación, garantizando en todo momento el derecho a saber. Por su parte, el derecho de acceso a las obligaciones de Transparencia, permite a los municipios dar a conocer a la ciudadanía su quehacer institucional sin previa solicitud del ciudadano. Estas obligaciones como parte de una política de Transparencia, deben asegurar que la difusión de la información tenga un valor social, esto es, que sea información que pueda ser aprovechada por la ciudadanía.



El acceso a la información pública municipal, confiable, oportuna, completa y veraz, así como el debido cumplimiento a las obligaciones de Transparencia, permitirá generar o recuperar la confianza en los municipios y en los integrantes de los Ayuntamientos.

En el contexto de las políticas de Transparencia, ha surgido hace apenas una década el Gobierno Abierto como un nuevo modelo de gestión pública que permite acercar el gobierno a la ciudadanía.

La implementación de políticas de Gobierno Abierto debe ser una exigencia para los municipios, pues cuentan con las condiciones ideales para su desarrollo, ya que gozan de la interacción inmediata con la ciudadanía, lo que permite explotar la participación y colaboración de la ciudadanía en los asuntos públicos a través del diseño de políticas o estrategias que permitan dar respuesta a los problemas sociales más apremiantes.

Los municipios como prestadores de servicios públicos básicos, tienen grandes posibilidades de construir ejercicios de Gobierno Abierto que ayuden a la mejora de éstos. Para dicho fin, deben fomentar la Transparencia para que la sociedad tenga conocimiento de su quehacer, propiciar espacios de participación ciudadana donde puedan tener interlocución con la ciudadanía, y la unión en el trabajo, esto es, llevar a cabo la colaboración entre la sociedad y el gobierno para dar respuesta a los problemas públicos.

Es de suma importancia valorar que la agenda local de Gobierno Abierto debe tener como perspectiva a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, lo anterior, asumiendo tres grandes retos, el primero el desarrollo debe beneficiar a toda la ciudadanía, el segundo, la Agenda 2030 debe estar vinculada a las acciones de los Gobierno Locales a fin de llevar el desarrollo sostenible de sus localidades y la tercera como la existencia de la relación estrecha entre los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) y el Gobierno Abierto que permiten que a través de los ejercicios de Gobierno Abierto se lleve a cabo la consecución de los ODS como un interés común, a través de la colaboración entre sociedad y gobierno.

Los municipios deben reforzar el binomio gobierno-ciudadanía, por lo cual deben propiciar y garantizar el Derecho de Acceso a la Información, la Transparencia y el Gobierno Abierto, como herramientas claves para una nueva gobernanza.

Referencias

- Ayllón, S. L. (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6o de la Constitución mexicana* (Vol. 17). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Recuperado el 12 de agosto de 2020, de <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Cuadernillo%2017%20B.pdf>
- Gutiérrez, A. (2013). *Transparencia hacendaria y regulación financiera: Una visión de futuro. 10 años de Transparencia en México*, 189-220. Recuperado el 12 de agosto de 2020, de <https://www.cife.edu.mx/Biblioteca/public/books/10-anos-de-Transparencia-en-mexico>
- Hernández, J., Gandur, M. P., & Najles, J. (2014). *Gobierno municipal abierto en América Latina: de la proximidad administrativa a la acción colaborativa*. NYC: OEA. Recuperado el 16 de agosto de 2020, de https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf
- Merino, M. (2013). *El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia. 10 años de Transparencia en México*, 73-94. Recuperado el 12 de agosto de 2020, de <https://www.cife.edu.mx/Biblioteca/public/books/10-anos-de-Transparencia-en-mexico>
- Naser, A., & Ramírez Alujas, Á. (2017). *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Plan-de-Gobierno-Abierto-.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016). *Gobierno Abierto: Contexto mundial y el camino a seguir- aspectos claves*. OCDE. Recuperado el 14 de agosto de 2020, de <http://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Estados Unidos de América*. Recuperado el 14 de agosto de 2020, de https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S



Orme, B. (2017). Acceso a la información: Lecciones de la América Latina. Cuadernos de. Recuperado el 12 de agosto de 2020, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/89C23F86CDD3DA12052582E50072C019/\\$FILE/249837S.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/89C23F86CDD3DA12052582E50072C019/$FILE/249837S.pdf)

Oszlak, O. (2016). Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. JA Bórrquez Pereznieto, & I. Luna Pla, Gobierno abierto y el valor social de la información pública (págs. 23-50). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/17.pdf>

Peschard, J. (2017). Transparencia: promesas y desafíos. Ciudad de México, México, El Colegio de Mexico AC.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). Gobierno Abierto y Co-creación desde lo local. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2018/04/13/gobierno-abierto-y-co-creacion-desde-lo-local.html>

Quintanilla Mendoza, G., & Gil García, J. R. (2013). Gobierno Abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares. México: INAPGLAP/IICA, 32. Recuperado el 12 de agosto de 2020, de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4531-gobierno-abierto-en-america-latina-modelo-conceptual-planes-de-accion-y-resultados-preliminares>

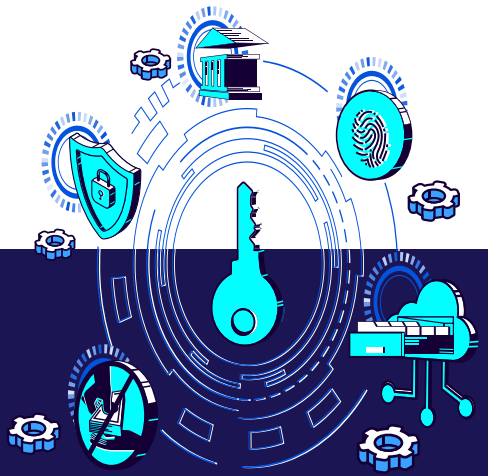
Ramírez-Alujas, Á. V, & Dassen, N., (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia la nueva agenda de reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública en América Latina y el Caribe, en Gobierno abierto y Transparencia focalizada tendencia y desafíos para América Latina y el Caribe. Nicolás Dassen & Juan Cruz Vieyra (págs. 41-71). BID, IDB-MG-137. Recuperado el 14 de agosto de 2020, de http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/AVRA-DASSEN2012.pdf

Ruiz, L. (2016). Transparencia herramienta para una nueva gobernanza. D.F., México, Flores.

Solis Ribeiro, R. (2017). ¿ En qué consiste un gobierno abierto?. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe.

Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/9-P. p. 85-99. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4686-desde-el-gobierno-abierto-al-estado-abierto-en-america-latina-y-el-caribe>

*Ma. de los Ángeles Ducoing Valdepeña
Comisionada Presidenta del Instituto de Acceso
a la Información Pública para el Estado de Guanajuato*



GUERRERO



LA TRANSPARENCIA HOY

Resumen:

En el presente trabajo, se resalta el valor de la Transparencia para los ciudadanos y la vida institucional del país. Sin embargo, la falta de una cultura tecnológica en México, así como el exceso de información con contenidos falsos, han mermado el uso de herramientas digitales creadas para acercar al ciudadano la información del quehacer en los tres niveles de gobierno.

Palabras clave:

Transparencia, Ciudadanos, Información, Herramientas Digitales

El término Transparencia se acostumbra a emplear para indicar la conducta positiva de los individuos.

Es también sinónimo de pulcritud, honestidad, y de un buen manejo del dinero público o de buena conducta ante la sociedad.

Se dice que una persona es transparente cuando es sincera, responsable, asume las consecuencias de sus actos, no miente ni tiene secretos. Es decir, las personas transparentes se muestran tal cual son.

Para muchas personas la Transparencia es un valor social que genera confianza, seguridad y muestra el lado positivo de los individuos, es también utilizada para referirse a quienes no tienen señalamientos o han manejado bien recursos económicos.

Entre las palabras que se pueden emplear como sinónimo de Transparencia están claridad, lucidez, luminosidad y nitidez.

Hoy en día la Transparencia es utilizada en el ámbito político como sinónimo de honradez, "soy transparente, no robo", suele utilizarse.

Pero más allá de su significado y sinónimos, la Transparencia como conducta debería regir a una sociedad, por ello es tan importante esta palabra en la actualidad en la que se vive una transformación político-social en nuestro país.

Hoy en día la Transparencia se escucha más en discursos, pláticas entre amigos, en espacios públicos en los medios de comunicación, pero pocos saben de su importancia por ser una palabra incomprendida.

En México, el nacimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI, hoy Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, sentó un precedente en la historia moderna de nuestro país.

A lo largo de los años se ha trabajado para que los ciudadanos tengan una herramienta para saber del por qué, de las cosas que pasan en sus localidades, municipios, estados y el país.

Se han puesto en funcionamiento diversos instrumentos para que el interesado pueda acceder a la información pública gubernamental, y con ello llegar a una Transparencia Proactiva que coadyuve a las personas a estar debidamente informadas y no generar especulaciones de lo que pasa a su alrededor.

Durante la discusión de los nuevos paradigmas hacia la Administración Pública Electrónica de los órganos garantes organizado por el INAI, se argumentó que en México no se cuenta con la cultura para la utilización de las herramientas tecnológicas para consultar los quehaceres en los tres niveles de gobierno, lo que lamentablemente hoy en día es una realidad.

En muchos lugares se ha cuestionado. ¿En verdad funciona la Transparencia?, ¿para qué funciona?, son cuestionamientos y argumentos que en su momento los ciudadanos, se hacen respecto al tema.

Hoy en día la Transparencia está más vigente que nunca, se ha avanzado significativamente para que los entes públicos, tengan disponible y al alcance del ciudadano, la información que le pueda ser útil.

Sin embargo, la inundación de información en las redes sociales, ha permitido el nacimiento de fenómenos como la infodemia, que se define como la práctica de difundir noticias falsas.



Esto desafortunadamente provoca que el ciudadano, aunque más despierto, cuestione, pero sin argumentos, ya que su única fuente de “información” son las redes sociales que en su mayoría donde muchos de los contenidos son falsos.

Es necesario hacer una reflexión del trabajo hecho a lo largo de los años y averiguar en qué se ha fallado, ¿es necesaria una nueva estrategia?, ¿nuevos contenidos?, y preguntarse cómo se puede reencauzar esa necesidad de ser una parte importante en la toma de decisiones de los entes públicos.

Pedro Delfino Arzeta García

*Comisionado Presidente del Instituto de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
del Estado de Guerrero*





SOCIALIZACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN JALISCO

Resumen:

Con el objetivo de analizar los resultados que tuvo en 2019 el Plan Local de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (en adelante, PlanDAI) en Jalisco, se revisó la importancia de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública (en adelante, DAI) y del derecho a la protección de datos personales de los grupos prioritarios prestando especial atención a la comunidad sorda; para esto, se observaron preceptos jurídicos aplicables a los derechos mencionados y en materia de inclusión de personas con discapacidad, así como la situación que guardan éstas últimas en el entorno local, nacional y mundial; la vulneración de sus derechos y los beneficios que pueden obtener del PlanDAI.

Con lo anterior, se lograron advertir seis acciones que son aplicables en el ámbito tanto público como privado y que dotan de herramientas a la comunidad sorda para conocer, ejercer y aprovechar los derechos citados; concluyendo que la unión de esfuerzos ha dado resultados relevantes en los rubros mencionados, toda vez que se configura una acción afirmativa por brindar apoyo para prevenir y compensar “las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural” (Congreso de la Unión, 2011), permitiendo así que el DAI se configure como un derecho llave a través del cual se brindan condiciones para ejercer otros derechos.

Palabras clave:

Acción Afirmativa; Comunidad Sorda; Derecho de Acceso a la Información Pública; Derecho Llave; Protección de Datos Personales; y PlanDAI.

I. Introducción

El trabajo legislativo y las acciones tendientes a garantizar el ejercicio de derechos humanos (en adelante, DDHH) en México, ha tomado gran importancia debido a la reforma constitucional de 2011, mediante la cual se posiciona a las personas como eje central en la gestión pública y, a su vez, se obliga a los entes públicos, a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

Con tal reforma, se advierte la adopción del postulado aristotélico de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales pero también, la óptica liberal de John Rawls, mediante la cual se pugna por garantizar que a los menos favorecidos se les dote de herramientas con alcance suficiente para lograr el pleno ejercicio de sus derechos, esto, en igualdad de condiciones frente al resto de la población; por lo que en ese sentido es que los principios de equidad, igualdad, progresividad y *pro homine* han tenido relevancia en la vida pública.

Así pues, es que bajo esa tónica se aprobó en 2015 la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública con la finalidad de establecer el piso mínimo observable que es aplicable en todo el territorio nacional, y por ello se analizarán algunos aspectos relevantes que se han llevado a cabo en Jalisco en 2019, esto, a la luz de los principios de equidad e igualdad.

II. Contexto de la discapacidad

La Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) ha declarado la importancia de velar por la protección de los derechos de las personas con discapacidad, pues cada año incrementa la cantidad de personas que lo integran, ya sea de manera permanente o transitoria y debido a enfermedades crónicas, lesiones y/o envejecimiento, por señalar algunos ejemplos (OMS, 2017); dejando en evidencia que existe una gran probabilidad para que la mayoría de la población mundial se encuentre, en algún momento, en esta situación.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, CDPD) define tal condición como aquella deficiencia de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, que se tiene al interactuar y puede impedir la participación plena y efectiva en sociedad, esto, en igualdad de condiciones con los demás (ONU, 2006).



Bajo esa perspectiva, conviene subrayar que a 2017, un aproximado de 1,000,000,000 de personas en el mundo presentaron, de manera permanente o transitoria, algún tipo de discapacidad, lo que representa al 15% de la población mundial; siendo el caso que tal porcentaje padeció una tasa de empleo desfavorable con un sesgo de 22% frente a las personas sin discapacidad, lo que obstaculizó el acceso a servicios de salud, generó deficiencias en su alimentación, limitó el acceso al agua potable y saneamiento, así como a una vivienda digna; además que respecto a los servicios de rehabilitación y el uso de dispositivos de ayuda (como sillas de rueda, prótesis y audífonos), se advierte que el porcentaje de personas con discapacidad que logró acceder a ellos, va del 26% al 55% y del 17% al 37%, respectivamente (OMS, 2017).

En México, tal panorama no resulta ser muy diferente ya que 7'877,805 de personas de las alrededor de 124,900,000 con residencia en nuestro país durante 2018, presentan algún tipo de discapacidad, lo que representa el 6.3% de la población total, esto es, 0.3% más con respecto al año 2014, aunado a que el 49.9% de este sector poblacional se encuentra bajo un esquema doble de vulnerabilidad: discapacidad y vejez (INEGI, 2018), situación que se replica por lo que ve a los niños, niñas y adolescentes, los cuales representan el 2% de la población total del país, con 38,500,000 de personas, de las cuales 580,289 padecen algún tipo de discapacidad (INEGI, 2020); mientras que en Jalisco, la prevalencia de discapacidad es igual de alarmante ya que éste va del 6.0% al 6.9% de la población con residencia en nuestra entidad (INEGI, 2018).

III. Personas con discapacidad y sus Derechos de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

En el artículo 32 de la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad (LGIPD), se estableció la obligación que se tiene a fin de garantizar que, en igualdad de condiciones, las personas con discapacidad ejerzan los derechos en materia de acceso a la información; incorporando además, la implementación de ajustes razonables que atiendan a la condición de tal sector poblacional, el uso de formatos accesibles que permita a las personas con discapacidad consultar información de su interés, la obligación de los sujetos obligados para establecer medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información, la publicación de información con perspectiva de discapacidad (Congreso de la Unión, 2011, 2017 y 2018).

Lo anterior con arreglo a lo previsto en el artículo 21 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) y con la finalidad de garantizar que se encuentren en condiciones para ejercer plena y efectivamente sus derechos.

IV. PlanDAI en Jalisco

Con la finalidad de promover el ejercicio y aprovechamiento de los Derechos de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) diseñó, en conjunto con la academia, sociedad civil y organismos garantes del país, la política pública denominada “Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información” (abreviada comúnmente como: PlanDAI), a través de la cual se pretende socializar el DAI para lograr su aprovechamiento; dicha política se publicó en el DOF el día 31 de diciembre de 2018 como un marco de referencia mediante el cual se permite a los Organismos Garantes Locales, efectuar el diseño y desarrollo de las acciones de socialización en mención, dentro de su ámbito de competencia (INAI, 2018).

El Plan Nacional de Socialización, se implementó en el ámbito local como un agente catalizador que impulsa la igualdad social de los grupos prioritarios frente a la sociedad en general; y durante el año 2019, el PlanDAI se adoptó con un enfoque favorecedor para las personas sordas (ITEI, 2019).

Con base en el Informe final del ejercicio del PlanDAI del estado de Jalisco 2019, la situación de las personas con discapacidad auditiva que dio forma y motivo para considerarse población objetivo es la siguiente:

“De acuerdo con datos del INEGI En México 7.1 millones de habitantes presentan alguna discapacidad. Del 100% de personas con discapacidad en México, el 33.5% corresponde a personas con problemas para escuchar (aunque use aparato auditivo). El estado de Jalisco concentra el 8.1% de las personas con discapacidad (575,100 personas aproximadamente). En la entidad federativa el 35.6% de las personas con discapacidad (204,735.6 personas aproximadamente) corresponde a personas con problemas para escuchar (aunque use aparato auditivo). La población potencial fue la comunidad sorda ya que de acuerdo con el censo del INEGI (2010) en el Estado de Jalisco viven poco más de 75 mil personas con algún grado de sordera, una gran parte son cercanas



al uso de la Lengua de Señas Mexicana y la Cultura Sorda. Mientras que en datos del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco en el año 2010 , se tenían identificadas en Jalisco 29,960 personas con limitación para escuchar, concentrando Guadalajara y Zapopan el 30% de esta población. En un ejercicio de acceso a la información con un universo de 197 Sujetos obligados respondientes, sólo 1 de ellos (Ayuntamiento de Tuxpan, Jalisco) ha recibido 20 solicitudes de acceso a la información pública o ejercicio de derechos ARCO en lengua de señas, y únicamente se le dio respuesta a 5 de ellas. El 15.7% del universo de sujetos obligados que proporcionó información, indica que cuenta con personal hablante de lengua de señas (31 S.O.). Sólo 23 sujetos obligados tienen identificada a la población con esta discapacidad de acuerdo a su ámbito de competencia.”

En este contexto, se instaló la Red Local de Socialización en el Estado de Jalisco (Red) el día 16 de mayo de 2019, con los objetivos de:

- a)** Coordinar y desarrollar las acciones atinentes al proceso de implementación del Plan Nacional en el ámbito local.
- b)** Elaborar el Plan Local respectivo, mediante el cual se establecerían las estrategias y acciones necesarias para la implementación del citado Plan Nacional y el logro de sus objetivos; y
- c)** Fungir como un espacio de comunicación y deliberación entre los integrantes de la Red, esto, con el fin de dar cumplimiento al Plan Local y propiciar el ejercicio estratégico del DAI por parte la comunidad sorda.

La Red se integró por el Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), Organismo Garante en Jalisco, integrado por Cynthia Patricia Cantero Pacheco, Salvador Romero Espinosa y por quien suscribe, Pedro Antonio Rosas Hernández; así como por Joel Salas Suárez, comisionado y representante del INAI para tal efecto, un representante de Gobierno del Estado, un representante de la Universidad de Guadalajara y dos representantes de la sociedad civil.

V. Estrategia de implementación

El PlanDAI en Jalisco se consolidó debido al trabajo colaborativo; lo que implicó mantener líneas de comunicación abiertas y fluidas para garantizar el diseño e implementación correspondiente.

Sus avances se midieron a través de un semáforo de implementación⁸⁶ que constó de siete etapas:

1. Instalar Red de Socialización
2. Elaborar Plan de Socialización
3. Formar Personas facilitadoras del DAI
4. Socializar DAI en Población Objetivo
5. Documentar actividades
6. Comunicar mejores prácticas
7. Sistema de incentivos

Dichas etapas fueron desarrolladas de manera conjunta por las entidades integrantes de la Red, desarrollando perfiles de personas facilitadoras que se encargaron de socializar la información, con la población objetivo que fue identificada (integrantes de asociaciones civiles, estudiantes de bachillerato, etc.) y atendida a través de diálogos comunitarios, donde se problematizó acerca de las principales necesidades de las personas sordas; a partir de este conocimiento de la situación, las personas facilitadoras, apoyaron en traducir estas áreas de oportunidad en necesidades de información, a las cuales se les dio seguimiento con las herramientas que facilita el DAI.

86 Semáforo de implementación PlanDAI 2019. https://micrositios.inai.org.mx/plandai/?page_id=1148#!MX-JAL



VI. Resultados

Con el diseño e implementación del PlanDAI se logró avizorar la necesidad de generar materiales informativos y de apoyo, dirigidos a la comunidad sorda, sujetos obligados y personal del ITEI, tales como:

Videos de apoyo y difusión, subtitrados e interpretados en Lengua de Señas Mexicana, con las siguientes temáticas:

- ¿Qué es el ITEI?
- ¿En qué te puede ayudar el ITEI?
- ¿Sabes cómo solicitar información pública?
- ¿Sabes cómo tramitar una solicitud de derechos ARCO?

Guía de Apoyo para la Atención de Personas con Discapacidad Auditiva, la cual está dirigida a servidores públicos que integran las unidades de Transparencia de los sujetos obligados del Estado de Jalisco; funge como una herramienta que facilita la atención de las personas de la comunidad sorda que se acerquen a ejercer sus derechos de acceso a la información y protección de datos personales; y mitiga los mitos que giran en torno a este sector poblacional.

Padrón de Facilitadores de Lengua de Señas Mexicana para el Ejercicio de los derechos de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el cual se integra por personas que sin costo alguno apoyan a los sujetos obligados para la debida atención de personas sordas.

Capacitación continua a los sujetos obligados, donde se les orientó para brindar atención a la comunidad sorda; así como capacitación a estudiantes y sociedad civil, mediante la cual se realizó de manera práctica el uso de herramientas del DAI, como búsqueda en portales de Transparencia y seguimiento a solicitudes de información.

Taller inclusivo impartido a los servidores públicos del ITEI, con la finalidad de sensibilizar y socializar diversa terminología de la discapacidad de acuerdo a los conceptos de la OMS.

Compromiso del Gobierno del Estado de Jalisco, a través de la Dirección de Inclusión a Personas con Discapacidad dependiente de la Subsecretaría de Derechos Humanos, de aumentar el número de intérpretes en el servicio público estatal, para la atención de personas sordas; ya que fue una de las problemáticas expresadas en las diversas socializaciones (ITEI, 2019).

VII. Aprendizajes

La labor de las personas facilitadoras resulta ser fundamental para fomentar que estos grupos sociales conozcan, ejerzan y aprovechen sus derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales; pero además, para cimentar en tal sector, el interés y utilidad correspondiente, esto, a través de orientación para adquirir datos y documentos que les empodere y permita superar, al menos, las barreras que el Banco Mundial (BM) y la OMS han señalado en el Informe Mundial sobre Discapacidad, de 2011. Ello, pugnando por lo siguiente:

- En materia sanitaria: por una mejor atención sanitaria que les permita prevenir y atender enfermedades secundarias, así como recibir servicios de rehabilitación y dispositivos auxiliares;
- En materia académica: por ingresar y permanecer en instituciones educativas, así como superar cursos atendiendo a su condición de discapacidad;
- En materia económica: por una mayor tasa de empleo y remuneración igualitaria, que les permita acceder en igualdad de condiciones, a una vivienda digna y cubrir al menos las necesidades básicas de ellos y sus familias;
- En materia de servicios públicos: por recibir éstos con la misma calidad, accesibilidad e idoneidad que las personas sin discapacidad;
- En materia de participación social y ciudadana: para mantenerse activos en los temas públicos y comunitarios sin mayor barrera que el interés que pongan en las actividades correspondientes.

Con la misma importancia que la idea anterior, se destaca el trabajo intra e interinstitucional, ya que éste es crucial para comenzar a trastocar los estigmas y condiciones que de manera histórica y generalizada han existido

con respecto a los lazos de comunicación que se pueden establecer con personas sordas; con lo que se comienza también a dignificar el trato que recibe este grupo social en el ámbito público.

Precisando además que es a través de políticas públicas como el PlanDAI que los sujetos obligados, así como servidores públicos, podemos estrechar lazos con grupos prioritarios y la sociedad en general, instando así por mitigar el trato e impacto diferenciado, paroxístico e interseccional que se ha generado con respecto a las personas sin discapacidad.

VIII. Desafíos

Romper con estigmas sociales y partidas presupuestales insuficientes, son los desafíos que tienen presencia al implementar el PlanDAI en Jalisco ya que el primero se encuentra sujeto a cambios culturales que tendrán lugar de manera progresiva no inmediata; mientras que el segundo se encuentra supeditado a la aprobación de presupuestos de egresos y otras funciones públicas.

IX. Conclusiones

Por todo lo anterior, la implementación del PlanDAI a favor de los diversos sectores poblacionales que existen, es un punto de partida para generar acercamiento con la sociedad en general, ganar confianza en los procedimientos que se efectúan al interior de los sujetos obligados y brindar certeza sobre el respeto de derechos humanos.

La suma de esfuerzos ha dado resultados ejemplares respecto a la difusión, ejercicio y aprovechamiento de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como en materia de inclusión de personas con discapacidad, esto último toda vez que la implementación del PlanDAI se configura, en términos de lo previsto por el artículo 4 de la LGIPD, como una acción afirmativa ya que a través de éste se brinda apoyo para prevenir y compensar “las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural” (Congreso de la Unión, 2011).

A raíz de la experiencia que se obtuvo con el PlanDAI 2019 y en observancia al artículo 3 de la Convención Interamericana para la Eliminación de

todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1999), se considera importante que al interior de los entes se efectúen actividades tendientes a sensibilizar sobre los impactos que la discriminación puede tener en la vida de las personas pertenecientes a algún grupo vulnerable, así como fomentar la colaboración institucional para adoptar prácticas y medidas tendientes a mitigar el trato diferenciado, apostar por una transformación cultural progresiva que permita reducir las barreras que tienen los grupos en mención para ejercer sus derechos y, finalmente, cerrar brechas en cuanto a la vulneración de DDHH, para consolidar una sociedad más justa.

Referencias

Congreso de la Unión. *Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad*. (2011, Última reforma en julio de 2018) De http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_120718.pdf

Organización Mundial de la Salud. *10 datos sobre la discapacidad*. (2017) De <https://www.who.int/features/factfiles/disability/es/>

Organización de las Naciones Unidas. *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. (2006) De <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Discapacidad-Protocolo-Facultativo%5B1%5D.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018*. (2018) De https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Estadísticas a propósito del día del niño*. (2020), De https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/EAP_Nino.pdf

Informe final del ejercicio del Plan DA del estado de Jalisco 2019. <https://micrositios.inai.org.mx/plandai/wp-content/uploads/2020/01/Jalisco.pdf>

Cámara de Diputados. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos*



Mexicanos, en materia de Transparencia. (2014) De http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf

Congreso de la Unión. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2015) De <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Congreso de la Unión. Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. (2017) De <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPSO.pdf>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Acuerdo mediante el cual se aprueba la política pública denominada Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI). (2018) De https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547508&fecha=31/12/2018

Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. Discapacidad auditiva. (2019) De <http://micrositios.itei.org.mx/alalcancedetodos/discapacidad-auditiva/>

Banco Mundial y Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre la Discapacidad. (2011) De https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/accessible_es.pdf?ua=1

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. (1999) De <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/discapacidad.asp>

Pedro Antonio Rosas Hernández

Comisionado del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco



LAS COMISIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

Resumen:

El pasado día 09 de julio del año 2020, se rechazó con 18 votos en contra y 14 votos a favor, en el seno de la Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones del Sistema Nacional de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales, la propuesta de reforma que hice al artículo 23 de los Lineamientos que regulan la organización de las instancias de dicho Sistema, cuyo objetivo era reorganizar la configuración vigente de sus comisiones ordinarias de trabajo, concretamente al establecer un límite normativo al número de comisiones a las que pueda pertenecer un integrante de dicho Sistema.

En ese contexto, la materia del presente ensayo es justamente hacer un análisis del porqué consideramos que existen demasiados elementos para concluir que la regulación actual de dichas comisiones tiene un defecto grave de diseño y conceptualización, que necesita ser analizado y atendido con seriedad, sin filias o fobias, ni protagonismos, ni mucho menos con lógica electoral, para hacer que dichas comisiones puedan seguir cumpliendo con su fin último: Coadyuvar con el Consejo Nacional del Sistema a cumplir con sus funciones y atribuciones.

Para ello, analizaremos cuál es el marco normativo que rige actualmente a dichas comisiones. También haremos un repaso histórico de su número de integrantes y de los que han participado cada año en la elección de los respectivos coordinadores o coordinadoras de cada comisión. Posteriormente, partiendo de la premisa evidente de que el Consejo Nacional de Marras realiza muchas funciones que pueden calificarse como materialmente legislativas, analizaremos el marco teórico de las comisiones de trabajo parlamentarias para conocer su teleología.

Finalmente, dejaremos algunas reflexiones y propuestas sobre la importancia de replantear el marco normativo vigente, para que puedan ser analizadas y consideradas por los miembros del Sistema Nacional de Transparencia, y reiteraremos los riesgos que existen en el corto, mediano o largo plazo, en caso de que no exista una reforma al artículo 23 de los ya referidos lineamientos.

Palabras clave:

Comisiones, Comisión, Trabajo, Especializadas, SNT, Teleología

I. El Sistema Nacional de Transparencia y sus integrantes

De acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley General, en adelante) el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT, en adelante) es un conjunto orgánico y articulado conformado por cuatro elementos, a saber: sus miembros (36 instituciones en total), sus procedimientos (establecidos en su normatividad interna), sus instrumentos (establecidos por sus funciones) y sus políticas (aprobadas por el Consejo Nacional de dicho Sistema), cuyo objetivo es la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. El SNT, señala la Ley General, se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la Transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno.

De conformidad con la Ley General, el SNT se encuentra integrado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, en adelante); los 32 Organismos Garantes de Transparencia de las Entidades Federativas; la Auditoría Superior de la Federación (ASF, en adelante); el Archivo General de la Nación (AGN, en adelante), y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, en adelante). En ese sentido, forman parte de todo el SNT la totalidad de comisionadas y comisionados del INAI y de los 32 organismos garantes de Transparencia del país, así como por los titulares de la ASF, el AGN y el INEGI, es decir, un total -variable- de alrededor de 118 miembros.

Para cumplir con sus objetivos, el SNT cuenta, por supuesto, con importantes funciones expresamente enumeradas por la propia Ley General, dentro de las cuales podemos referir algunas, cuya naturaleza es materialmente legislativa, entre otras, las correspondientes a:

- Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas

integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la Ley General.

- Establecer lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública.
- Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Nacional.

Aunado a lo anterior, la Ley General también establece que el SNT tomará sus decisiones a través de un Consejo Nacional, que estará conformado por los integrantes de dicho Sistema y que será presidido por el presidente del INAI. Los 32 organismos garantes del país serán representados ante el Consejo Nacional por la o el comisionado que los presida (o por el integrante que su Pleno designe a falta de éste); y la ASF, el AGN y el INEGI por sus titulares o por un suplente que deberá tener nivel mínimo de Director General o similar.

Finalmente, cabe destacar que el Consejo Nacional del SNT podrá funcionar en Pleno o en comisiones, siendo éstas la materia principal de este ensayo, cuyo objetivo es justamente hacer un análisis de la regulación y composición de las comisiones que actualmente funcionan dentro del SNT.

II. La regulación de las comisiones del SNT

Como se refirió en el apartado anterior, las comisiones del SNT se encuentran reguladas -en primera instancia- por el artículo 34 de la Ley General, sin que en dicho cuerpo normativo exista ninguna otra referencia o disposición relacionada con el funcionamiento de dichas figuras, por lo que su regulación queda completamente como parte de las potestades auto regulativas del propio SNT.

En ese contexto, el “Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales” (Reglamento del SNT, en adelante), establece en su artículo tercero que las comisiones:



“Son instancias del Consejo Nacional responsables de estudiar, dar seguimiento y evaluar, por áreas, el ejercicio de las funciones del Sistema Nacional; de conformidad con el artículo 34 de la Ley.”.

Aunado a lo anterior, entre las facultades y atribuciones que el Reglamento del SNT establece para el Consejo Nacional en su artículo 10, una de ellas consiste en:

“Establecer Comisiones con un propósito específico a fin de atender los temas o asuntos que les encomiende el Consejo Nacional.”

La normatividad que regula a detalle dichas comisiones son los *“Lineamientos para la Organización, Coordinación y Funcionamiento de las Instancias de los Integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales”* (Lineamientos de las Instancias, en adelante). En estos lineamientos, se define a las comisiones como:

“Instancias de trabajo de carácter especial u ordinario, especializadas y conformadas por integrantes del Sistema Nacional para coordinar, colaborar, dialogar, discutir, deliberar y analizar asuntos y temas de interés en las materias del propio Sistema Nacional, las cuales podrán ser presenciales o remotas, siendo presenciales cuando de manera personal concurren los asistentes y remotas cuando la participación sea mediante el uso de las tecnologías de la información.”

Lo primero que nos llama la atención al comparar la definición del Reglamento del SNT y los Lineamientos de las Instancias, es que pareciera que se refiere a instancias diferentes, toda vez que el primero las refiere como *“instancias del Consejo Nacional”*, mientras que el segundo las refiere como *“instancias de trabajo conformadas por integrantes del Sistema Nacional”*, es decir que, de una interpretación literal de los Lineamientos de las Instancias, las comisiones reguladas por éstas, no son en realidad las instancias del Consejo Nacional previstas por la Ley General y por el Reglamento del SNT, sino alguna otra instancia diferente.

Sin embargo, de una interpretación más integral de lo dispuesto por los Lineamientos, y atendiendo a que no existe regulación para otro tipo de comisiones y a que dichos lineamientos fueron aprobados directamente por el Consejo Nacional, se puede llegar a concluir que las comisiones previstas y reguladas por dichos lineamientos, son las mismas comisiones

previstas por la Ley General y por el Reglamento del SNT. Ello conlleva una posible irregularidad, pues en estricto sentido, de la literalidad de lo dispuesto en la Ley General, las comisiones únicamente podrían ser integradas por los miembros titulares del Consejo Nacional, y no por el resto de los integrantes del SNT, empero, me parece que al permitir la propia Ley General que, en determinadas circunstancias, cualquier integrante del SNT (con excepción de las y los comisionados que no presiden el INAI) pueda participar como consejeras/os dentro del Pleno del Consejo Nacional, se puede entonces también interpretar una permisividad legal para que cualquier integrante del mismo Sistema participe como parte de sus comisiones.

III. Integración y funcionamiento de las comisiones del SNT

De conformidad con los Lineamientos de las Instancias, existen dentro del SNT un total de 11 comisiones ordinarias, y se dispone que cualquier integrante del SNT puede formar parte de cualquiera de ellas, basta con que así lo solicite por escrito al coordinador o coordinadora correspondiente. Es decir, se trata de una prerrogativa que no contiene límites de ningún tipo, por lo que normativamente es posible que todos, sí, todos los 118 integrantes del SNT puedan formar simultáneamente parte de todas las comisiones ordinarias. La incongruencia cobra mayor relevancia cuando consideramos que el Consejo Nacional está integrado por 36 consejeras y consejeros y que, a pesar de ello, se podrían tener comisiones con el triple de integrantes que todo el Consejo. En ese sentido, la sola existencia de esta posibilidad legal, acredita que existe un grave error de diseño y conceptualización en la naturaleza misma de las comisiones del SNT, tal y como lo explicaremos más adelante.

Para efecto de conocer un diagnóstico reciente del tema, muestro a continuación la tabla abreviada por grupos de los integrantes de las comisiones del SNT, basada en la información dada a conocer en la sesión ordinaria de la Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones celebrada el pasado 24 de febrero del 2020:



NO. DE COMISIONES	COMISIONADAS/OS
10 a 11	1
8 a 9	5
6 a 7	10
4 a 5	31
2 a 3	34
0 a 1	26

Por otra parte, el artículo 24 de los referidos Lineamientos establece que las Comisiones estarán conformadas, por lo menos con dos integrantes de cada región; es decir, al menos ocho integrantes de los Organismos Garantes de las Entidades Federativas de tal suerte que cada Comisión tenga una representatividad nacional, además podrán participar el AGN, la ASF, el INEGI y el INAI. Esta disposición también tiene un grave problema de diseño normativo, porque no se establece cómo se podrían elegir a ese número de integrantes si no hubiera interés en participar en una comisión determinada. De hecho, de acuerdo a los listados de miembros de cada comisión vigentes y publicados en el portal del SNT, actualizados al día 29 de julio del 2020, la Comisión de Indicadores, Evaluación e Investigación únicamente cuenta con un integrante de la Región Sureste, el comisionado Aldrín Martín Briceño Conrado, sin que exista ningún mecanismo previsto en la normatividad para solventar dicho incumplimiento de los propios Lineamientos.

Una vez precisado lo anterior, considero importante analizar cuál ha sido el comportamiento histórico de la integración de las comisiones, basándome en los listados de integrantes publicados anualmente dentro del apartado de “Procesos Electorales” del portal del SNT:⁸⁷

COMISIÓN/INTEGRANTES	2015	2017	2018	2019	2020	PCTJE % SNT
Jurídica	41	35	38	35	38	32.20
Datos Personales	21	39	45	51	45	38.14
Capacitación	15	18	19	19	24	20.34

87 El acuerdo de los padrones del año 2016 no fue posible localizarlo en el apartado correspondiente: (<http://snt.org.mx/index.php/instancias-del-snt/procesoselectorales/proceso-electoral-2016>).

COMISIÓN/INTEGRANTES	2015	2017	2018	2019	2020	PCTJE % SNT
Vinculación	12	14	14	15	14	11.86
TICs y PNT	14	28	34	32	30	25.42
Archivos	15	25	31	39	35	29.66
Gobierno Abierto	36	49	47	49	43	36.44
Entidades Federativas	15	24	25	25	24	20.34
Indicadores	19	23	22	21	17	14.41
Derechos Humanos	29	22	25	29	21	17.80
Rendición de Cuentas	16	21	25	26	26	22.03

De este análisis se desprenden dos hallazgos muy importantes para los fines perseguidos por el presente trabajo, a saber: 1. Diez de las once comisiones han aumentado su tamaño original y o su tamaño respecto al año inmediato anterior; y 2. Existen tres comisiones más numerosas que el Consejo Nacional del SNT.

Se establece en los Lineamientos también la obligatoriedad, bastante razonable, de todos los miembros de una comisión de participar en las sesiones de aquellas comisiones de las que formen parte, salvo en los casos de faltas por causa justificada y debidamente comunicada a los demás integrantes por conducto de su Coordinación. También se establece una sanción razonable, en el sentido de que, en los casos de faltas injustificadas a tres sesiones consecutivas, ello conllevará la baja automática de la comisión correspondiente.

Para revisar qué tanto se cumple en la práctica con esta obligación, hicimos un análisis muestral de una de las comisiones que históricamente ha contado con un mayor número de integrantes: la de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva:

FECHA SESIÓN	INTEGRANTES	PRESENTES	PCTJE %	QUÓRUM
22-ene-16	36	19	52.78	SÍ
25-feb-16	37	18	48.65	NO



FECHA SESIÓN	INTEGRANTES	PRESENTES	PCTJE %	QUÓRUM
08-sep-16	40	14	35.00	NO
27-feb-17	40	26	65.00	SÍ
15-may-17	42	18	42.86	NO
10-ago-17	49	24	48.98	NO
24-oct-17	49	16	32.65	NO
08-mar-18	49	20	40.82	NO
30-ago-18	47	27	57.45	SÍ
30-nov-18	47	18	38.30	NO
11-ene-19	47	26	55.32	SÍ
27-mar-19	47	25	53.19	SÍ
07-nov-19	49	18	36.73	NO
09-ene-20	49	22	44.90	NO
25-may-20	49	24	48.98	NO

De este análisis se desprende que es muy complejo para una comisión numerosa contar con el quórum legal exigido para sesionar en una primera convocatoria, y que si bien es cierto que los Lineamientos permiten que se pueda sesionar en segunda convocatoria con los integrantes presentes, ello resta legitimidad a las decisiones y acuerdos que se tomen en dicha comisión, lo que tergiversa a la vez su razón de existir, según veremos en el siguiente apartado.

Finalmente, algo que consideramos que impacta en este proceso de crecimiento constante en el número de integrantes de las comisiones, es el mecanismo para la elección del integrante del SNT que habrá de coordinar cada una de las 11 comisiones ordinarias. De acuerdo a los Lineamientos de las Instancias, las y los coordinadores serán designados mediante la votación de los mismos integrantes de cada una de las comisiones. Sin embargo, consideramos que el tema de que sean los propios miembros de la comisión quienes elijan a la persona que los coordinará, sin que exista algún candado o limitante sí pudiera ser delicado, especialmente cuando se combina con la prerrogativa que permite a todos los integrantes del SNT formar parte de todas las comisiones, según explicaré más adelante.

Dicho lo anterior, presentamos también un análisis histórico del número de integrantes de cada comisión que han votado en los procesos electorales del SNT:

COMISIÓN/VOTOS	2015	2016	2017	2018	2019
Jurídica	25	19	10	18	28*
Datos Personales	10	8	26	32	42*
Capacitación	6	10*	12	10	12
Vinculación	9	6	13	7	14
TICs y PNT	8	12	15	23	20
Archivos	8	7	17*	22	32*
Gobierno Abierto	24*	16	33*	21	37*
Entidades Federativas	8*	6	7	16	12
Indicadores	9	7	10	12	16*
Derechos Humanos	19	9	13	14	15
Rendición de Cuentas	8	7	9	17	14

De este análisis se desprenden hallazgos similares del análisis previo realizado a las listas de integrantes, que también son importantes para los fines perseguidos por el presente trabajo, a saber: 1. En todas las comisiones ha aumentado al menos una vez el número de electores respecto a la elección realizada en una elección inmediata anterior; y 2. En las elecciones en que existen dos o más aspirantes a la coordinación (identificadas con un asterisco *) suele aumentar considerablemente la participación de los integrantes de la comisión en dicho proceso.

IV. Teleología de las comisiones de trabajo

Es indispensable comenzar este apartado con una pregunta: ¿Para qué sirven y existen las comisiones de los órganos colegiados? Evidentemente que la respuesta corta es para auxiliarlos al estudio de los temas relacionados con sus funciones y atribuciones y, por consecuencia, para facilitarles su cumplimiento.



Considerando que no existe otro Sistema similar al SNT en México ni quizás en el mundo, y considerando que las funciones y atribuciones constitucionales y legales del Consejo Nacional del SNT son, materialmente hablando, muy similares a las de un órgano colegiado de naturaleza legislativa, es perfectamente dable partir de un marco teórico del derecho parlamentario para poder entender la razón de ser de las comisiones de trabajo que auxilian a los parlamentos en todas las democracias.

Pensar de otra manera, sería ignorar la diferencia que existe entre la materialidad y formalidad de los actos de autoridad, ampliamente reconocida en el Derecho, y debidamente avalada por muchos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha dispuesto que las autoridades administrativas sí pueden realizar actos y cumplir con funciones materialmente legislativas y/o materialmente jurisdiccionales. En ese sentido, es evidente que el Consejo Nacional del SNT cumple con funciones materialmente legislativas cuando aprueba reglamentos o lineamientos, por ejemplo, y que los organismos garantes de Transparencia cumplen con funciones materialmente jurisdiccionales a través de sus resoluciones.

Aclarado ello, sigamos adelante con el análisis teleológico de las “comisiones de trabajo” y que de conformidad con Khemvirg Puente consiste en:

“Para el cumplimiento de sus múltiples funciones, los Parlamentos se apoyan en la compleja, muchas veces poco visible, estructura organizacional que le permita descargar tareas en subgrupos de legisladores con tareas definidas reglamentariamente o incluso constitucionalmente. Así, las comisiones legislativas son el instrumento operador de la actividad política y legislativa del Parlamento mismo.”⁸⁸

Por su parte, para Sartori⁸⁹, el número de integrantes de las comisiones de trabajo, en proporción en el órgano colegiado del cual emanan, también es un factor indispensable para que éstas puedan cumplir adecuadamente con la razón para la cual existen. En ese tenor, señala Sartori que el tamaño de las comisiones es directamente proporcional con el coste de sus decisiones, y que por consecuencia: “cuanto más elevado es el número, mayores son los costes de la adopción de decisiones ... siempre que cada

88 Puente, Khemvirg. “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”. Capítulo del libro: Béjar Algazi, Luisa, coord. (2009) Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones, Ed. UNAM-M.A.Porrúa. Pág. 2.

89 Citado por Puente, Khemvirg. Op. Cit. Pág. 8

participante tiene voz y voto independientes, el número de decisores está en relación directa al coste de las decisiones”. Por su parte Wheare señala que comisiones muy grandes en relación con el órgano colegiado del cual dependen, son tan ilógicas como comisiones de una sola persona, ya que en ambos casos se pierde el sentido de su propósito de existencia.

Es claro entonces, que todo órgano colegiado que realice funciones materialmente legislativas, que por su complejidad, cantidad y/o especialización, determine que es necesario delegar el análisis profundo de las materias que le corresponde conocer en comisiones de trabajo (sean ordinarias o extraordinarias) debe de establecer parámetros racionales que permitan el cumplimiento de dicha importante función. Las reglas más comunes por supuesto que existen en la gran mayoría de parlamentos, cámaras y congresos legislativos son las siguientes:

- a) Cantidad limitada de comisiones de trabajo ordinarias. Establecer demasiadas comisiones puede tener varios problemas, entre otros, el que haya temas que correspondan de manera concurrente a dos o más comisiones, o que existan comisiones que prácticamente no tengan nada de trabajo en periodos prolongados de tiempo.
- b) Cantidad limitada de integrantes de cada comisión. Permitir comisiones muy numerosas en relación con el órgano colegiado, implica necesariamente un coste de decisiones mucho mayor, como ya comentamos, pero también tiene otros problemas. La falta de quórum para sesionar es uno de los más recurrentes en comisiones demasiado grandes. También representa un problema en comisiones muy numerosas la logística de organización, en el SNT existen varias comisiones que son más grandes que todo el Consejo Nacional del SNT o del Congreso del Estado de Jalisco, por ejemplo, con más de 40 integrantes, lo cual evidentemente requiere espacios físicos o tecnología digital compleja para llevar a cabo la debida realización de sus sesiones. Es por ello que, en el Senado de la República, conformado por 128 integrantes, las comisiones se integran por máximo 15 senadores (alrededor del 11% del total de integrantes) y en la Cámara de Diputados Federal, por un máximo de 30 diputados (alrededor del 7% del total de sus integrantes).
- c) Cantidad limitada de comisiones en las que pueda participar cada integrante del órgano colegiado. El objeto de las comisiones es la máxima especialización posible de sus integrantes en las temáticas



de la comisión y una equitativa y prudente distribución del trabajo, por lo que en prácticamente todos los parlamentos se establece un límite máximo del número de comisiones que puede integrar uno de los miembros del máximo órgano colegiado (por ejemplo, en la Cámara de Diputados, el máximo de comisiones en las que puede participar una diputada o diputado son tres).

V. Conclusiones

Es evidente que cualquier disposición normativa que permita escenarios completamente absurdos, es una disposición mal diseñada, concebida y/o conceptualizada. Ese es el caso del artículo 23 de los Lineamientos de las Instancias, que al dar cabida a la posibilidad de que existan comisiones de trabajo de 118 integrantes, a pesar de que su razón de existir es auxiliar y facilitar a un Consejo Nacional (de 36 integrantes), el estudio especializado de los temas que le corresponde conocer, es por cualquier ángulo que se le analice una sinrazón.

En ese sentido, considero que las comisiones de trabajo no deberían de tener, en ningún caso, un mayor número de integrantes que el propio Consejo Nacional, puesto que ello tergiversa su objeto de facilitar el estudio y análisis de los temas. De igual manera, considero que ningún integrante del SNT debería de poder participar en más de tres comisiones. Ello de ninguna manera violentaría el derecho de sus integrantes de conocer todos los temas que se ventilen en las comisiones y en el Consejo Nacional por dos sencillas razones: La primera, porque existe el derecho de participar con voz en las sesiones de todas las comisiones; y la segunda porque todos los acuerdos que se votan en el Consejo Nacional, deben de ser aprobados previamente por los plenos de cada uno de los organismos garantes del Sistema.

Finalmente, reiterar que el objeto de este ensayo es dejar una evidencia histórica clara, concisa y de la mayor contundencia posible, de la existencia de un claro problema normativo que debe atenderse y resolverse, por dos grandes razones, a saber: 1. Para que las comisiones de trabajo del SNT tengan dimensiones que les permitan funcionar mucho mejor y, por consecuencia, cumplir sus verdaderas funciones; y 2. Para limitar, en la medida de lo posible, la existencia de incentivos innecesarios (por ejemplo, electorales) para desear pertenecer a demasiadas comisiones. Por supuesto que el problema de fondo para modificar dicha regulación, es el posible conflicto

de interés en el que nos podríamos llegar a encontrar quienes formamos parte del SNT, ya que implica la compleja y responsable decisión de auto establecernos una limitación a un derecho, actualmente, ilimitado.

Referencias

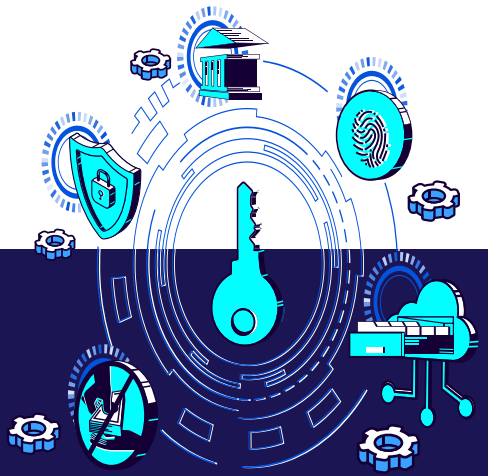
Congreso de la Unión. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>)

Sistema Nacional de Transparencia. *“Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales” y “Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.”* (<http://snt.org.mx/index.php/home/marco-norm>).

Puente, Khemvirg. *“De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”*. Capítulo del libro: Béjar Algazi, Luisa, coord. (2009) *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, Ed. UNAM - M.A. Porrúa.

Salvador Romero Espinosa

Comisionado del Instituto de Transparencia, Información
Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco



MICHOACÁN



ESTRATEGIAS PARA FORTALECER LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES DE ARCHIVOS

Resumen:

Los Sistemas Institucionales de Archivos se constituyen y distribuyen como las venas en nuestro cuerpo en toda la República; si bien es cierto el corazón lo constituye el Sistema Nacional de Archivos, éste último no podría bombear sin la sangre que suministran aquellos. En ese entendido, se necesita de sistemas institucionales eficaces, con la finalidad de que todo el organismo funcione; lo anterior, no depende de su instalación sino del fortalecimiento de su ser.

Palabras clave:

Sistemas, Fortalecer, Identificar, Concientizar, Capacitar.

I. Introducción

La Ley General de Archivos (2018) vigente a partir del 15 de junio del 2019, señala que el Sistema Institucional de Archivos es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones a desarrollar en cada uno de los sujetos obligados y que sustentan la actividad archivística, de conformidad con los procesos de gestión documental. También dice que, a la fecha, los sujetos obligados ya deben tener implementado su sistema institucional y que tienen que inscribirse en el Registro Nacional de Archivos.

Sin embargo, hoy en día en la mayoría de los sujetos obligados sólo unas cuantas personas conocen y se preocupan por el ciclo de vida documental; algunos otros no han constituido sus sistemas institucionales y, pocos saben del Registro Nacional de Archivos.

Este Sistema es indispensable para la materialización de los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de archivos, porque todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados forman parte del mismo (Ley General de

Archivos, 2018) y, por lo tanto, es donde se sostiene el quehacer archivístico. Mientras no se entienda la relevancia y naturaleza de éste, los esfuerzos de los Consejos Nacionales y Locales serán en vano: ¿para qué emitir políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de archivos sin sistemas institucionales capaces de implementarlos?

Por eso, en el presente artículo hago alusión de algunas estrategias que ayudarán a fortalecer los sistemas institucionales -o incluso a crearlos- y con ello, aun ante la falta de armonización legislativa local en la materia que sobreleven algunos Estados, los sujetos obligados estén en posibilidades de organizar y conservar los archivos, de dar cumplimiento a la Ley General, a las determinaciones que emita el Consejo Nacional y garantizar que no se sustraigan, dañen o eliminen documentos de archivo o información a su cargo⁹⁰.

II. Antecedentes que conocer

El 15 de junio de 2018 se publicó la Ley General de Archivos en el Diario Oficial de la Federación; misma que entró en vigor 365 días después de su publicación; y que estableció en el artículo Cuarto Transitorio que, para el 15 de junio de 2020, los Congresos locales debían tener armonizados los ordenamientos relacionados⁹¹.

Haciendo un recuento, al 21 de agosto de 2020 se tiene un cumplimiento del 37.5%, es decir, 12 leyes estatales en materia de archivos aprobadas y publicadas respectivamente: Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. Por su parte, las entidades federativas de CDMX, Sonora y Tlaxcala ya tienen su ley en la materia aprobada por los respectivos Congresos locales, pero no han sido publicadas.

90 El Capítulo II de la Ley General de Archivos (2018) señala las obligaciones que tienen los sujetos obligados en materia de archivos; en particular hago referencia al artículo 10 que dice textualmente: “Cada sujeto obligado es responsable de organizar y conservar sus archivos, de la operación de su sistema institucional, del cumplimiento de lo dispuesto por esta Ley; las correspondientes de las entidades federativas y las determinaciones que emita el Consejo Nacional o el Consejo Local, según corresponda; y deberán garantizar que no se sustraigan, dañen o eliminen documentos de archivo y la información a su cargo.

91 La Ley General de Archivos (2018) dice en el artículo Primero Transitorio que la Ley entró en vigor a los 365 días siguientes contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; publicación que se dio el quince de junio de dos mil dieciocho.



Fuente: elaboración propia con base en las publicaciones de las leyes locales en los periódicos oficiales de cada entidad federativa. Las entidades federativas fueron ordenadas alfabéticamente, el número no indica quién fue primero en tiempo, sino solamente es referencial.

Lo anterior, ha impactado de manera importante en la integración de sistemas institucionales, porque en las leyes locales de archivos se deben establecer las estructuras que tienen como responsabilidad vigilar el cumplimiento legal de los sujetos obligados; sin embargo, es relevante mencionar que a la fecha ya todos los sujetos obligados deberían tener implementados dichos sistemas, porque el artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley General (2018) señaló como fecha término para su instalación el 15 de diciembre de 2019.

Al respecto, en el Comunicado CONARCH/P/0002/2019, que emitió el Consejo Nacional de Archivos el 16 de diciembre de 2019, es posible advertir la realidad que viven los sujetos obligados. En dicho documento se emiten dos recomendaciones: a) la primera dirigida para los sujetos obligados, en la que se señala que resulta ineludible que se documenten las gestiones y definir los esquemas para atender al artículo Décimo Primero Transitorio aludido; b) la segunda, para los entes fiscalizadores y entidades especializadas en materia de archivos, en donde se sugiere tomar en cuenta el contexto y la situación particular de los sujetos obligados, para ser sensibles a sus dificultades, para no acreditar responsabilidades administrativas en atención a la obligación legal mencionada en el inciso a).

III. Estrategias para fortalecer los sistemas institucionales

La Ley General de Archivos da la definición, integración y funciones del Sistema Institucional de Archivos, pero lo complicado es materializar estos conceptos cuando -en la mayoría de los casos- hemos venido trabajando

solos, a nuestro modo; y, por lo tanto, es difícil concebir el gran entramado de estructuras que se establecen y aún más, cómo hacer que trabajen.

Más aún, los sistemas institucionales porque el texto legal es muy claro y recuerda que la persona asignada al archivo histórico no es quien tiene que intentar hacer todo; lo que significa que cada una de las personas que integran los sujetos obligados deben asumir un rol particular y que, de no hacerlo, será complejo concretar los principios y bases generales establecidos por la Ley; situación que, en su caso, debe ser observada de inmediato para proteger la información, y con ello de manera paralela, derechos humanos que se materializan con su salvaguarda.

Así, se necesita fortalecer dichos sistemas, porque la entrada en vigor de la Ley General por sí sola no rompe con lo que hemos venido haciendo mal; el mejor ejemplo son los archivos de trámite, prueba de que las áreas operativas⁹² no están llevando a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos.

Se requiere encender la gran maquinaria que implica el Sistema Nacional de Archivos y, para ello, se proponen las siguientes estrategias para impulsar los Sistemas Institucionales de Archivos:

IV. Identificar quiénes son Sujetos Obligados en materia de archivos

Para poder fortalecer el Sistema Institucional de Archivos es necesario que, en primer lugar, se determine ¿quiénes deben implementarlo?, en otras palabras, quiénes son Sujetos Obligados de la Ley General.

Esta interrogante se hizo saber en la Primera Sesión Ordinaria 2019 del Consejo Nacional de Archivos (2019) por parte de quienes en su momento representaban a las entidades federativas y por obvias razones, toda vez que al estar pendientes leyes estatales que armonizar con la Ley General, no hay estructura estatal que defina el padrón de sujetos obligados en la materia.

92 El artículo 21 de la Ley General de Archivos dice que el Sistema Institucional de cada sujeto obligado debe integrarse por las áreas operativas de correspondencia; archivo de trámite, por área o unidad; archivo de concentración y archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado.



El Sistema Nacional de Transparencia fue clave en solucionar esta cuestión. Para ser más claros, la Ley General de Archivos y la correspondiente en materia de Transparencia, derivan de lo estipulado en el artículo 6º Constitucional, por lo que la correlación entre estos dos ordenamientos jurídicos es indiscutible. Al ser leyes de carácter general, son de orden público y su observancia es obligatoria en el territorio nacional.

Por tanto, vale la pena recordar quienes son considerados como Sujetos Obligados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y, a partir de esta comparativa, analizar si de acuerdo a la definición que establece la Ley General de Archivos sobre este mismo tenor, es posible encontrar coincidencias entre los catálogos de Sujetos Obligados ya existentes tanto a nivel federal como estatal y por tanto, utilizarlos como referencia para integrar el propio en materia de archivos.

LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2020)	LEY GENERAL DE ARCHIVOS (2018)
Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial	Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial
Órganos autónomos	Órganos autónomos
Partidos políticos	Partidos políticos
Fideicomisos y fondos públicos	Fideicomisos y fondos públicos
Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades federativas y los municipios	Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las Entidades federativas y los municipios
-----	Personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público. (Artículo 4, fracción LVI)

Fuente: elaboración propia con base en las publicaciones de las leyes generales aludidas en el Diario Oficial de la Federación.

Del cuadro que antecede, podemos observar que los Sujetos Obligados considerados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública son casi idénticos a los de la Ley General de Archivos, consistiendo su única, pero muy importante diferencia, en que esta última ley agrega a personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público; archivos a los cuales define como “conjunto de documentos de interés

público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno” (Ley General de Archivos, 2018).

Partiendo de lo anterior, es factible considerar que el padrón de Sujetos Obligados de la Ley General de Archivos puede conformarse por la suma de los padrones de Sujetos Obligados de las leyes federales y estatales en materia de Transparencia, mismos que están a cargo del INAI⁹³ y de los 32 órganos garantes de las entidades federativas, respectivamente. A este padrón inicial, se deberán agregar los particulares que posean archivos privados de interés público, una vez que el Consejo Nacional de Archivos establezca los criterios para otorgar dicha denominación.

Por tanto, aquellos que encuadren cualquiera de estos supuestos deben verificar estar cumpliendo con lo estipulado en la Ley aludida y, en consecuencia, integrar el Sistema Institucional de Archivos.

V. Comprender dónde estamos situados como sistemas institucionales

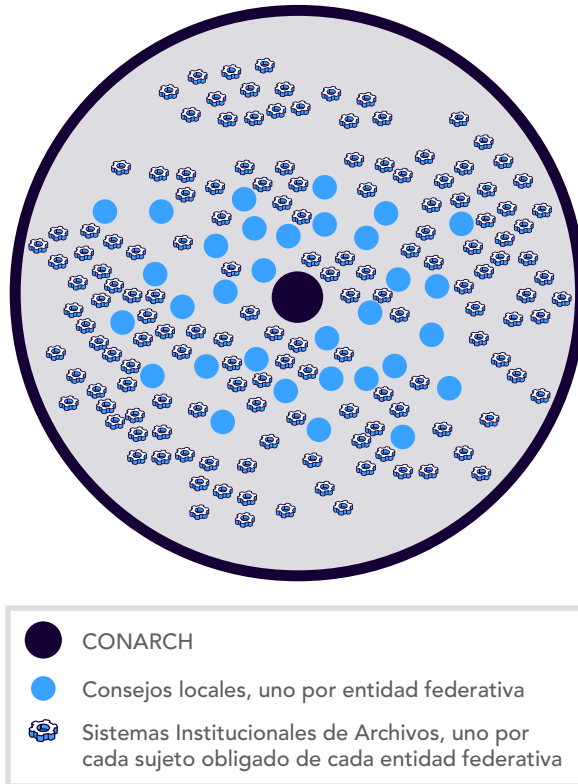
Los Sistemas Institucionales de cada sujeto obligado son independientes entre sí, pero no para el Sistema Nacional de Archivos.

Veamos. La Ley General (2018) habla de diferentes sistemas, consejos y archivos, cada uno de ellos con quehaceres determinados: el Sistema Nacional de Archivos está coordinado por el Consejo Nacional (CONARCH); en dicho Consejo es posible identificar como uno de sus integrantes al Presidente de cada uno de los Consejos locales; estos últimos son el órgano de coordinación de los Sistemas Locales, los que tienen que implementar todo lo que acuerde la CONARCH en cada una de las entidades federativas, y vigilar que los Sujetos Obligados cumplan con la organización y conservación de archivos.

Para cumplir con lo anterior, los Sujetos Obligados deben tener constituidos sus sistemas institucionales para estar en posibilidades de efectuar las políticas determinadas; sistemas, a su vez, integrados por las áreas

93 Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

coordinadora y operativas, éstas últimas conformadas por la oficialía de correspondencia y los archivos de trámite, concentración e histórico.



Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Archivos (2018). Son miles los Sistemas Institucionales de Archivos que deben integrarse, la cantidad expresada en la imagen sólo es referencial.

La estrategia consiste en comprender dónde estamos situados como sistemas institucionales porque esto permite señalar que la falta de cumplimiento a la Ley de cualquiera de ellos, sea uno o miles, afecta a todo el Sistema Nacional.

Es trascendental que los sujetos obligados conozcan este andamiaje para poder atender en tiempo y forma lo que se vaya determinado en la materia, pues todas las decisiones y situaciones que se presenten dentro del

Sistema Nacional impactaran de forma individual a cada uno de los integrantes de los Sistemas Institucionales de Archivos.

Finalmente, se debe decir que los Consejos Locales serán presididos por el titular del Archivo General de cada entidad federativa⁹⁴, por lo que, una vez que estos sean creados, se debe buscar a la brevedad un hilo de comunicación, porque las funciones principales de estos organismos consistirán en i) asesorar a los Sujetos Obligados en su entidad federativa, en tanto que son las entidades especializadas en materia de archivos y, ii) fungir como la entidad enlace como el Archivo General de la Nación, para obtener insumos estadísticos, replicar y retroalimentar los esquemas de capacitación en los temas de gestión documental y administración de archivos (Archivo General de la Nación, Dictamen normativo 01/2020).

VI. Concientizar, concientizar y concientizar

Sí repetí tres veces la misma palabra en el subtítulo y tendrá que repetirse las veces que sean necesarias hasta que cada una de las personas que integran los Sujetos Obligados comprendan que las tareas de archivos no son de unos cuantos, sino de todos; que no son actividades que se realizan de manera esporádica, sino de forma continua; y que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley acarrear sanciones e incluso -en ocasiones- actualizan delitos contra los archivos.

Esta estrategia tiene como objetivo echar a andar el Sistema Institucional de cada sujeto obligado y puede ejecutarse de la siguiente manera:

- a) Hacer del conocimiento de todas las personas que integran el Sujeto Obligado los puntos 1 y 2 ya analizados.
- b) Capacitar a cada una de las personas del mismo sobre el contenido de la Ley General de Archivos. Indiscutiblemente se debe incluir a todos los integrantes del Sujeto Obligado, para que estén conscientes de que el éxito en los trabajos de la materia depende de todos.
- c) Identificar y separar en grupos a las personas de conformidad al área operativa que integran; como ejemplo, un grupo de los que forman

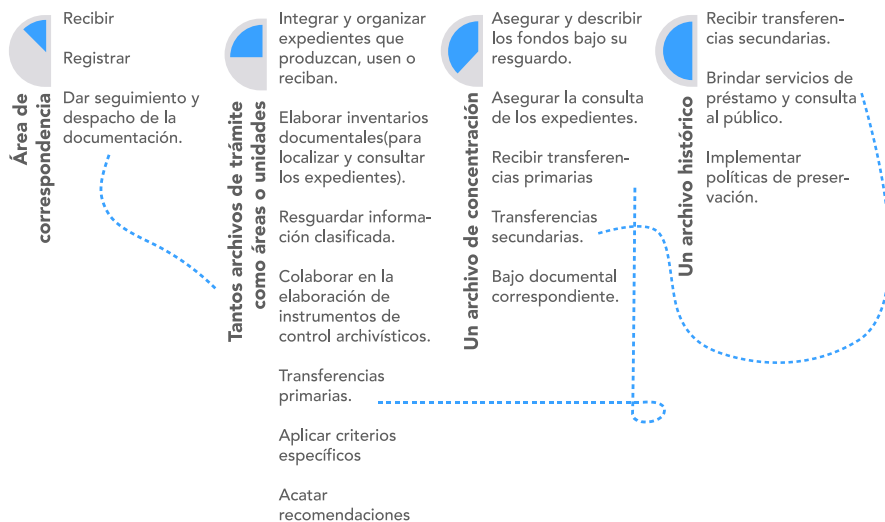
94 Los Congresos legislativos de cada entidad federativa tienen que armonizar sus ordenamientos relacionados con la Ley General respecto este tema en particular.



parte de los archivos de trámite y otro de quienes integran el de concentración (un grupo por cada área y archivo que conforman el sistema institucional). Ya identificados, analizar con cada grupo las funciones que deberían⁹⁵ estar desarrollando para cumplir con el ciclo de vida de los documentos.

- d) Una vez hecho lo anterior generar capacitaciones particulares de conformidad con las áreas de mejoras identificadas en el punto “c”.

De esta forma, cuando se ejecuta lo anterior, las personas son conscientes de la importancia de los sistemas institucionales y de cómo actuar. Cuando una de las áreas operativas no realiza las funciones establecidas legalmente, los procedimientos en la materia se truncan porque -como se señaló-, estos son continuos y siempre encaminados al análisis, valoración y destino final de la documentación.



Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Archivos (2018).

⁹⁵ Recordemos que previo a la publicación y entrada en vigor de la Ley General de Archivos ya se contaban con disposiciones que regulaban la materia, ejemplo, los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, publicados el 4 de mayo de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

Las funciones aludidas sólo son representativas, ya que la Ley General de Archivos establece muchas otras, más las demás que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, sin embargo, lo que se busca es ejemplificar porque es necesario concientizar a cada uno de los que forman parte del Sujeto Obligado porque cada uno de ellos tiene funciones específicas y si estas no se realizan de manera correcta, impacta al resto de los integrantes del sistema.

Sobre todo, porque en los Sujetos Obligados el mayor número de personas se concentran en los archivos de trámite, por lo que, si no conocen sus funciones en materia de archivos, entorpecen desde ese momento el ciclo vital del documento de archivo⁹⁶.

En ese entendido, el Sistema Institucional de Archivos se fortalece cuando sus integrantes son conscientes de su actuar.

VII. Auditorías archivísticas

Si ejecutamos de manera correcta las estrategias 1, 2 y 3, será factible hablar de Sistemas Institucionales constituidos que desarrollan procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones -tal como lo señala la Ley General de Archivos-, por tanto, ya que se cuente con lo anterior, la cuarta estrategia consiste en valorar las acciones y eficiencia del sistema, evaluar el cumplimiento normativo y verificar los procesos de gestión documental.

Lo anterior, es posible hacerlo con el apoyo de los órganos internos de control y de sus homólogos en la federación y entidades federativas porque tienen facultades para integrar auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo (Ley General de Archivos, 2018).

96 El artículo 4, fracción XIV de la Ley General de Archivos define al Ciclo vital como a las etapas por la que atraviesan los documentos de archivo desde su producción o recepción hasta su baja documental o transferencia a un archivo histórico.



Fuente: elaboración propia con base en el artículo 12 de la Ley General de Archivos (2018).

Las auditorías archivísticas como las herramientas para consolidar los Sistemas Institucionales de Archivos permitirán el control y supervisión; en ese entendido, la comunicación e interacción entre la persona que realice las auditorías y los responsables de los archivos será vital para advertir riesgos, identificar áreas de mejora y dar cumplimiento a observaciones y con ello, fortalecer en automático a aquellos.

VIII. Conclusiones

Las cuatro estrategias que se ponen a su consideración son ejercicios que, si bien es cierto son fáciles de ejecutar, también lo es que tienen un fuerte impacto en los Sujetos Obligados, logrando consolidar Sistemas Institucionales que atienden al contexto actual, aún en las entidades federativas que no tienen armonizados sus ordenamientos con la Ley General de Archivos.

El objetivo es tener sistemas institucionales activos, fuertes, que respeten el ciclo vital de los documentos, que atiendan sin obstáculos los Acuerdos que se tomen a nivel nacional y estatal, y vuelvan de la gestión documental el eje transversal de su administración.

Referencias

Consejo Nacional de Archivos. (2019). *Primera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Archivos*. Recuperado de <https://www.facebook.com/ArchivoGeneraldeLaNacion/videos/609053433169602/>

Consejo Nacional de Archivos. (2019). *Comunicado CONARCH/P/0002/2019*. Recuperado de <https://www.gob.mx/agn>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 5 de febrero de 1971. Última reforma publicada el 8 de mayo de 2020. México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Dirección General del Archivo General de la Nación. (2020). Consulta respecto de la Ley de Archivos de Michoacán, Dictamen normativo 01/2020.

Comisión de Archivos y Gestión Documental del Sistema Nacional de Transparencia. *Informes de las actividades de la Comisión de Archivos y Gestión Documental 2018-2019*. Recuperado de http://www.snt.org.mx/images/Informe2019/Com_Archivos_GD_2019.pdf

Ley de Archivos del Estado de Colima. Publicada en el *Periódico Oficial*, del 14 de agosto de 2019. Colima. Recuperado de <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/14082019/p9081401.pdf>

Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo. Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, del 18 de noviembre de 2018. Hidalgo. Recuperado de http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Archivos%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo181119.pdf

Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, el 19 de noviembre de 2019. Jalisco. Recuperado de https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_archivos_del_estado_de_jalisco_y_sus_municipios.pdf

Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León. Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, del 4 de noviembre de 2019. Nuevo León. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20ARCHIVOS%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf

Ley General de Archivos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 15 de junio de 2018. México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 13 de agosto de 2020. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

Real Academia Española. (2020). Diccionario de la lengua española. Recuperado de <https://dle.rae.es/equivaler?m=form>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). Índice de Acciones de Inconstitucionalidad pendientes de resolver. Recuperado de <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/Accion>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO. Tesis: 1ª. XX/2018 (10ª.) Recuperado de https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=%2522omisi%25C3%25B3n%2520legislativa%2522&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=66&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2016424&Hit=8&IDs=2021805,2021591,2018277,2018089,2017468,2017400,2017205,2016424,2016423,2016420,2016004,2016002,2015445,2012768,2012767,2012634,2012632,2012357,2011733,2011641&tipoTesis=&Semana=0&tabla=&Referencia=&Tema=

Areli Yamilet Navarrete Naranjo

*Comisionada del Instituto Michoacano de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*



LOS DERECHOS DIGITALES: UN COMPROMISO REGULATORIO LATENTE

Resumen:

En el presente es muy común que escuchemos hablar que tenemos derechos en el ámbito digital, no obstante ello, nadie ha expresado que no existe una regulación normativa que permita identificar cuáles son dichos derechos y mucho menos cómo podemos protegerlos en México.

El texto que podrás leer a continuación tiene por objeto hacer de conocimiento de la sociedad en general la necesidad de la regulación legislativa de los llamados derechos digitales en nuestro país, tomando como base cuatro interrogantes como lo son: ¿Qué son los derechos digitales?, ¿Cuáles son los derechos digitales?, ¿Cómo se garantizan los derechos digitales? y ¿Cuál es su relación con el derecho fundamental de protección de datos personales?, indispensables para entender el contexto general de necesidad regulatoria de los referidos derechos y la influencia que tiene en la sociedad el desarrollo acelerado de la evolución tecnológica, así como la responsabilidad que genera el uso de internet en las acciones de la vida cotidiana realizadas desde la innovación técnica de la red.

El internet, es la herramienta de máxima utilidad para la comunicación personal, social, económica, educativa y laboral, entre otras, de forma más rápida y ágil, pero también es el medio de mayor exposición de la privacidad y donde se amplía el riesgo de vulneración de los datos personales de los ciudadanos.

En el ámbito público (administración pública) como privado (empresas), la sociedad identifica con mayor facilidad sus derechos, en otras palabras, son especialmente conocidos por la ciudadanía los derechos formales, pero cuando estos guardan una relación que traspasa del ámbito físico al electrónico, se generan otro tipo de prerrogativas y obligaciones en un espacio digital.

La finalidad del texto que en líneas posteriores se puede consultar, es el conocimiento genérico de los orígenes, clasificación, regulación comparada, sanciones y aplicación de, en diferentes ámbitos, los denominados derechos digitales de los que hoy ya no podemos omitir hablar.



Palabras clave:

Privacidad, Protección de Datos Personales, Derechos Digitales, Internet, Tecnologías de Información y Comunicación, Ciudadanía.

Al inicio del año 2020, escuchamos de conocedores de la materia un sinfín de veces que la tecnología y la privacidad serían esenciales pero nunca imaginamos que en el transcurso del mismo la visión de que vivimos en la era digital resurgiría con tanta fuerza, la pandemia sanitaria por COVID-19, obligó de forma global a realizar todo tipo de actividades por medio del uso de internet. Cuando se habla de acciones humanas online, es inevitable ligarlas con conceptos básicos como "privacidad", "intimidad", "honor", "datos", "consentimiento", "ciberdelitos", "información personal", "redes sociales", "tecnologías de la información y la comunicación", "economía digital" y "seguridad digital", entre muchos otros.

En ese sentido, cada una de las concepciones previamente mencionadas, sin duda tienen una relación directa o indirecta con el tema que actualmente para el Estado Mexicano es de necesidad social y legislativa, es decir, los derechos digitales.

Pero, ¿Qué son los derechos digitales? ¿Cuáles son los derechos digitales? ¿Cómo se garantizan los derechos digitales? y ¿Cuál es su relación con el derecho fundamental de protección de datos personales? las respuestas de estas cuatro interrogantes son indispensables para tener un panorama completo de las necesidades o condiciones reales para una adecuada regulación de dichas prerrogativas en México.

Previo a poder contestar las incógnitas planteadas resulta puntual conocer de forma genérica los precedentes internacionales y nacionales de esta garantía, ello con el objetivo de conocer los orígenes primigenios de tal garantía.

De inicio, debemos partir de que el uso de internet se convirtió en una pieza elemental para el desarrollo de la vida humana, las tecnologías de la información no solo representan el acceso a nuevo conocimiento sino también a la generación de desarrollo social y económico.

En el año 2000, en la Declaración del Milenio (resolución 55/2)⁹⁷ de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas⁹⁸, se hace el reconocimiento de la urgente necesidad de aprovechar las posibilidades que ofrecen los conocimientos y las tecnologías para encontrar los medios eficaces e innovadores para el desarrollo de todos los servicios; posteriormente en el 2003, la propia Asamblea de la ONU, mediante la resolución 56/183⁹⁹, en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, hace de manifiesto la exigencia de lograr consensos y compromisos mundiales para promover el inaplazable acceso de todos los países a la información, el conocimiento y las tecnologías de la comunicación con la finalidad de aprovechar las ventajas de la revolución tecnológica para ser aplicadas en el gobierno, todos los sectores de la sociedad civil y las diferentes instituciones internacionales, resaltando su utilidad en diferentes ámbitos como el medio ambiente sustentable, el sector salud, la educación, el crecimiento económico y la cooperación entre naciones.

En ese tenor, el 29 de junio de 2012, el Consejo de Derecho Humanos de la ONU, regido por la Carta de la Naciones Unidas, y reafirmando los derechos y las libertades establecidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como observando el ejercicio de dichos derechos, en forma específica a la libertad de expresión en internet, decreta cinco puntos centrales en búsqueda del reconocimiento del Derecho Humano del Internet ¹⁰⁰.

El primero, mencionando una afirmación específica que todos los derechos de las personas también deben ser salvaguardados en internet, resaltando la prerrogativa de la libertad de expresión, ello en base a la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

97 United Nations Sustainable (2020), New York, EU, Recuperado de: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

98 En lo subsecuente ONU (Organización de las Naciones Unidas).

99 UNESCO (2020), New York, EU, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/resources/multimedia/photo-galleries/world-summit-on-the-information-society-wsis/>

100 A/HRC/20/L.13, Consejo de Derechos Humanos, 20° Período de Sesiones (2012), New York, Recuperado de: https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_20_L13.pdf



Por lo que respecta a los puntos segundo y tercero, respectivamente, por un lado, se hace el reconocimiento mundial de que el internet es el impulso que apresura el progreso en distintas áreas, y se exhorta a los Estados a que promuevan y faciliten el acceso a internet y la colaboración internacional enfocada al impulso de los medios de comunicación, los servicios de información y comunicación en todos los países.

Finalmente, en relación a los puntos cuarto y quinto, se estimula a que se tomen en cuenta todos los mandatos que estén relacionados con el tema, de conformidad con su procedencia aplicable, y que es indispensable la difusión de este derecho humano para su protección y disfrute.

Ahora, en un contexto de derecho comparado con nuestro país y por las referencias internacionales en el tema de derechos digitales, es indispensable hacer referencia al marco regulatorio español vinculado; por un lado, la Constitución Española en su artículo 18.4 señala que: *“la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”*¹⁰¹, en ese entendido se puede resaltar que existe una restricción al uso de las tecnologías de información cuando concurra un atentado o una intromisión que afecte a la vida privada individual o familiar, así como a su reputación.

Por otro lado, queda claro que en el entorno digital es primordial garantizar en el sentido más amplio la seguridad y control de la información personal de los ciudadanos tanto en el ámbito público como privado, en ese tenor la Ley Orgánica 3/2018¹⁰², de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales resalta en su Título X, diversos derechos digitales como:

Neutralidad de la red, el Acceso universal a la red, Seguridad digital, educación digital, Protección de los menores en internet, Rectificación de internet, Derechos de actualización de la información en medios de comunicación digital, Derecho a la intimidad y uso de dispositivos digitales en el ámbito laboral, Desconexión digital, Intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y grabación de sonidos en el lugar de trabajo, Intimidad ante la utilización de sistemas de geolocalización en el ámbito laboral, Derechos digitales en la negociación colectiva, Protección de Datos de me-

101 Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Gaceta de Madrid, España, 29 de diciembre de 1978. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/1>

102 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, Boletín Oficial del Estado, (2018), Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2018/12/05/3/dof/spa/pdf>

nores en internet, Derecho al olvido de los menores en internet, Derecho al olvido en servicios de redes sociales y servicios equivalentes, Derecho de portabilidad en servicios de redes sociales y servicios equivalentes, Derecho al testamento digital y Políticas de impulso de derechos digitales.

Como se aprecia, en cada uno de los derechos enmarcados en el párrafo anterior destacan prerrogativas destinadas y practicadas en diversos ámbitos (físicos) por ejemplo, en materia laboral, de seguridad, educación, telecomunicaciones, economía, derecho civil y políticas públicas diseñadas para la difusión de derechos en la red, entre otros.

Ahora, por lo que respecta a nuestro país, es esencial hacer referencia a las reformas constitucionales del 2009, de forma específica al numeral 16, segundo párrafo, donde se establece que todas las personas tienen la autonomía para decidir respecto a la utilización de sus datos personales.

Posteriormente, por decreto de 11 de junio de 2013, se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos, el artículo 6º, en el cual se pretende que mediante la instalación de internet inalámbrico en todo el país se ofrezca a la población conexión en diversas vías como carreteras, plazas públicas, centros de salud y hospitales, escuelas y espacios comunitarios, ello con la finalidad de combatir la desigualdad social y buscar la integración de todos los entes en actividades productivas.

Posteriormente, mediante reforma del 7 de febrero de 2014, se fijaron las bases para la emisión de la ley general de la materia, en ese sentido, nuestro país entra en el contexto de la sociedad informativa y la llamada autodeterminación informativa que engloba el poder de controlar sus datos personales además de poder ejercer el Derecho de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición, así como la Portabilidad de los mismos.

Como se aprecia, se puede decir que en nuestra nación tenemos elementos para introducir los Derechos Digitales a una regulación directa desde un panorama y regulación en la materia de protección de datos personales. Hoy poseemos leyes regulatorias en el ámbito público y privado en las cuales se pueden fundar las bases de estas medidas, o de forma general dichas normativas pueden ser medios elementales para la expedición de una ley específica de Derechos Digitales en México.



Ahora, retomando las interrogantes que fueron planteadas desde el inicio de este texto podemos llegar a la conclusión de que, respecto a la primera de ellas, los Derechos Digitales, son los propios derechos que tienen todos los ciudadanos regulados, traducidos o expresados en un mundo digital, en otras palabras, vivimos en una era revolucionada con la tecnología donde cualquier actividad que se realice llámese de origen económico, personal, laboral, de administración, empresarial, de educación, entre otros, debe estar regulada por marcos normativos o instrumentos jurídicos que permitan un control legal durante su desarrollo de tales actividades, además de ser dispensable el poder acreditar la identidad de las personas que están interactuando en medios electrónicos con la finalidad de que las comunicaciones en la red sean más seguras y las acciones realizadas en línea estén debidamente protegidas.

Por lo que respecta a la segunda de las preguntas, ¿cuáles son los derechos digitales? como ya fue mencionado pueden ser diversos, pero desde un punto de vista objetivo y de necesidad para el Estado Mexicano podemos resaltar que es necesario de inicio considerar que todos los derechos humanos deben estar regulados en internet, en ese entendido, son indispensables:

Educación Digital, Economía Digital, Seguridad Digital, Protección de Datos Personales en Internet, Rectificación en Internet, Derecho al Olvido, Portabilidad, Testamento Digital, Violencia Digital, Derecho al Honor y Neutralidad en la Red.

Sin duda, pueden ser muchos más los derechos digitales que se pueden incluir para una normativa destinada exclusivamente a este tema, pero los previamente mencionados son los elementales para un efectivo control de prerrogativas de la ciudadanía en la red. En cada uno de ellos podemos resaltar lo indispensable del cuidado de la privacidad y las amenazas que siguen existiendo por el anonimato de los usuarios de las diversas plataformas digitales.

En la actualidad es urgente trabajar contra la violación de la privacidad en internet, como es bien sabido, los principales afectados son los grupos más vulnerables como mujeres, niños, niñas y adolescentes que son los más activos en la red y diario sufren las diversas amenazas de ser víctimas del acecho en la red, por ello, es vital un procedimiento, rápido, idóneo y apagado a la Protección de los Datos Personales y la vida cotidiana.

Por los que respecta a la tercera de las interrogantes, ¿cómo se garantizan los Derechos Digitales? desde un punto de vista genérico en la actualidad no están protegidos dichos derechos, el único punto que tenemos en avanzada regularizado es la Protección de los Datos Personales en el ámbito público y privado; sin embargo, para tener una salvaguarda de estos derechos, de inicio necesitamos su reconocimiento legal, una vez definidos podemos establecer cómo cada uno de ellos, puede ser garantizado a la ciudadanía con sus particularidades correspondientes.

Ahora por lo que respecta a la última de las interrogantes, ¿cuál es su relación con el derecho fundamental de Protección de Datos Personales? el vínculo con la privacidad y la protección de estos en un contexto de derechos fundamentales es directa, el control de los datos proporcionados en la red es indispensable, recordando que la seguridad y la vigilancia es uno de los temas más controversiales cuando hablamos de acciones en línea, en este punto es indispensable recalcar lo dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha interpretado el numeral 16 de manera que la protección constitucional de las comunicaciones privadas incluye todas las formas existentes de comunicación y aquellas que sean fruto de la evolución tecnológica, incluidas las formas de comunicación a través de internet¹⁰³.

En ese mismo sentido, tanto la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, como el máximo tribunal del país han señalado que el derecho a la privacidad resguarda tanto el contenido de las comunicaciones, así como los “datos de tráfico de las comunicaciones” o metadatos, en otras palabras, que los datos como el registro de números marcados, la identidad de los usuarios, la duración de la comunicación y los datos de localización geográfica o la dirección IP¹⁰⁴, son información que debe ser tratada de la forma adecuada y bajo las medidas de seguridad establecidas en las normativas aplicables.

Tomando en cuenta lo anterior, la debida protección de la información personal en internet está vinculada íllanamente con las telecomunicaciones y la materia de seguridad y justicia, una de las principales funciones que

103 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Amparo en Revisión 1621/2010 y Contradicción de Tesis 194/2012.

104 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Escher y otros, vs. Brasil, excepciones preliminares, reparación y costas, sentencia de 6 de julio de 2009, Serie C NI. 200, párrafo 114, consultable en http://www.corteidh.or.cr/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=277&lang=es



debe tener la salvaguarda de los datos personales, es evitar ante todo la vigilancia ilegal que pueda violentar el derecho a la privacidad, así como un control indiscriminado de datos por instituciones de control que en algún momento puedan utilizar esta información para finalidades diferentes para las que fueron otorgados.

Conclusiones

Es indispensable que como ciudadanos conozcamos nuestros derechos fundamentales, además es forzoso que en México exista un marco normativo específico y especializado donde estén identificados y regulados los diversos Derechos Digitales que sean aplicables de conformidad con las necesidades sociales, económicas, culturales y de seguridad en nuestro país. Los avances tecnológicos y el estado de necesidad de conocimiento, capacitación y regulación de las actividades en línea obligan a los diversos entes del país a seguir investigando, adquiriendo y mejorando la comprensión de dichos derechos, ello con la finalidad de protegerlos y ajustarnos a vivir en la nueva sociedad digital.

Como se observa a lo largo del desarrollo del presente texto, las diferentes prerrogativas reconocidas constitucionalmente son las mismas que debemos proteger como ciudadanos digitales inmersos en un mundo de innovación tecnológica. Es indispensable para el contexto actual, que la sociedad conozca cuáles son sus Derechos Digitales al relacionarse en actividades públicas o privadas por medio de internet, cómo pueden defenderlos en caso que ser violentados y desde luego conozcan ante qué instituciones se puede hacer una reclamación por la vulneración a los mismos.

La necesidad de nuestro país de contar con un marco regulatorio de los derechos digitales bien diseñado es inminente, los dos principales elementos que deben de prevalecer en dicha legislación son la privacidad y la protección de datos personales como ejes centrales para proteger la identidad digital de la ciudadanía que se desenvuelve dentro de la denominada sociedad digital. El punto clave es tener regulados los nuevos escenarios de la tecnología de la información y la comunicación protegiendo en todo momento la información personal o los datos cuya exposición indebida puedan causar afectación directa, recordando que la comunicación tecnológica no deseada puede traer consigo un daño apremiante en el desarrollo de la vida cotidiana.

Referencias

Cavezza, Cristina y Troy E. McEwan (2014), "Cyberstalking versus off-line stalking in a forensic sample", *Crime & Law*, vol. 20, New York, Routledge.

United Nations Sustainable (2020), New York, EU, Recuperado de: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

UNESCO (2020), New York, EU, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/resources/multimedia/photo-galleries/world-summit-on-the-information-society-wsis/>

Resolución A/HRC/20/L.13, Consejo de Derechos Humanos, 20° Período de Sesiones (2012), New York, Recuperado de: https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_20_L13.pdf

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, Gaceta de Madrid, España, 29 de diciembre de 1978. Recuperado de: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, Boletín Oficial del Estado, (2018), Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2018/12/05/3/dof/spa/pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Amparo en Revisión 1621/2010 y Contradicción de Tesis 194/2012.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Escher y otros, vs. Brasil, excepciones preliminares, reparación y costas, sentencia de 6 de julio de 2009, Serie C N.º 200, párrafo 114, consultable en http://www.corteidh.or.cr/fjurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=277&lang=es

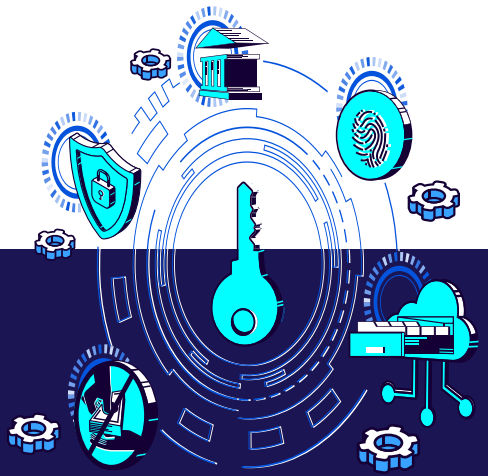
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, Diario Oficial de la Federación, 06 de julio de 2010.



Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 2017.

Reyna Lizbeth Ortega Silva

*Comisionada Presidenta del Instituto Michoacano de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*



MORELOS



LA TRANSPARENCIA COMO PRÁCTICA DE BUEN GOBIERNO

Resumen:

Se describe el papel de la Transparencia entre las prácticas democráticas, que, si bien no resuelven por sí mismas los problemas de las sociedades contemporáneas, sí generan condiciones para la vigilancia ciudadana y el ejercicio responsable del poder público.

En la medida que la Transparencia resulta incómoda para el ejercicio del poder desde las instituciones de gobierno y representación, se intenta desacreditar a los órganos autónomos especializados en la materia, como burocracias doradas e innecesarias. Ese ataque a las instituciones es parte de un conjunto de resistencias culturales que intentan debilitar la democracia y reconstruir un poder político sin controles ni contrapesos.

El objetivo del presente texto es argumentar sobre la necesidad de salvaguardar la autonomía de estos órganos, como elementos indispensables para prevenir abusos en el ejercicio del poder público, y promover mejores prácticas de gobierno.

Palabras clave:

Transparencia, Democracia, Buen gobierno, Corrupción, Ciudadanía.

I. Introducción

Una aspiración legítima de cualquier nación es tener el mejor gobierno posible. Se desea que los gobernantes sean honestos y competentes, los representantes comprometidos con sus electores, y las instituciones eficaces.

Los regímenes democráticos ofrecen un conjunto de reglas y procedimientos destinados a promover un ejercicio responsable del poder público, de manera que, si un gobernante o representante popular no se desempeña con honradez y competencia, la ciudadanía pueda sancionarle a través de su voto. La realidad muestra que esto no es tan sencillo, pues los principa-

les problemas que se tratan de resolver a través de la práctica democrática se resisten a desaparecer e incluso se agudizan.

Las democracias contemporáneas experimentan un descrédito que no se explica por los límites del modelo para resolver por sí solo asuntos como la desigualdad o la violencia. Desde la competencia política, las limitaciones funcionales de la democracia son parte de un discurso que desacredita al modelo mismo, ya sea para promover el retorno a los gobiernos caudillistas que gobernaban por encima de las instituciones, o para desacreditar el desempeño de los órganos encargados de prevenir y contener los abusos en el ejercicio del poder político.

Las obligaciones de Transparencia, así como el trabajo de los órganos encargados de garantizarla a nivel local y nacional, son desacreditadas como acciones innecesarias, costosas y estorbosas para el ejercicio del poder.

El objetivo del presente texto es argumentar sobre la necesidad de salvaguardar la autonomía de estos órganos, como elementos indispensables para prevenir abusos en el ejercicio del poder público, y promover mejores prácticas de gobierno.

II. La democracia y sus alcances

El buen gobierno es una de las mayores aspiraciones de cualquier sociedad. Ante esa aspiración, la historia de las ideas políticas es la búsqueda de modelos, reglas y procedimientos para que al frente de las naciones haya gobernantes responsables, honestos y capaces, que gestionen instituciones sólidas, eficientes y comprometidas.

En esa búsqueda no son extraños los tropiezos. En la historia humana abundan las insurrecciones que sacrificaron vidas humanas para derrocar un mal gobierno y sólo consiguieron llevar al poder otro igualmente corrupto, cruel o incompetente. Durante el siglo XX, numerosos regímenes surgieron de revoluciones sociales para establecer tiranías que oprimieron pueblos enteros en nombre de la igualdad, la justicia y la libertad.

Sin llegar a esos extremos, la experiencia mexicana, con el sistema de partido hegemónico (Sartori, 1980) da cuenta de un régimen que durante siete décadas simuló un orden democrático, con Estado de Derecho y división de poderes (González Casanova, 1963).



La ola de transiciones democráticas que ocurrió en Europa y América Latina durante las últimas décadas del siglo XX, estuvo impulsada por procesos de movilización, negociación y acuerdos pacíficos que en países como México buscaron el tránsito hacia un orden institucional basado en la racionalidad democrática. En los términos que describe Max Weber (1991) se trata de abandonar la legitimidad caudillista y carismática, a favor de un orden plural, en el que diversos partidos compiten pacíficamente por el poder a través de la conquista del voto ciudadano.

Para que una democracia real sea posible, es preciso cumplir con un conjunto de requisitos previos: voto universal y secreto, libertad de asociación, prensa y pensamiento; diversidad de partidos, así como reglas que garanticen la competencia electoral en condiciones competitivas, imparciales y justas (Woldenberg, 2007). Se esperaba que, al contar con esos elementos, el voto ciudadano sería el máximo juez del desempeño de sus gobernantes, de manera que un mal desempeño sería castigado en las urnas y uno bueno se vería premiado con la preferencia popular.

La experiencia mostró que estas condiciones no fueron suficientes para sostener el apoyo popular a la democracia. Solo cinco de cada cien personas consideran que viven en una democracia plena, ante cuarenta y cinco que consideran que la democracia tiene grandes problemas y catorce que consideran que el régimen vigente no es una democracia (Latino barómetro, 2019:32). Específicamente en México, ochenta y ocho de cada cien personas declararon que se gobierna para favorecer a los grupos poderosos (Latino barómetro, 2019: 38).

A pesar de las elevadas expectativas que se tenían alrededor del año 2000, siempre hubo una porción de la población dispuesta a apoyar un régimen no democrático siempre que le ofreciera mayor prosperidad económica y seguridad. En el Informe de 1997 el apoyo a la democracia era de 63 por ciento, mientras que en el de 2018 el porcentaje de personas que apoyan la democracia cayó hasta 48 por ciento (Latino barómetro, 2019:15).

En tiempos de la transición se anticipó una desaceleración democrática, una vez que las expectativas de la población se confrontaran con los alcances y límites de la democracia, especialmente en cuanto a las dificultades para regular las acciones de la clase política y la capacidad institucional para gestionar con eficacia el aumento de desafíos, demandas y reclamos que permiten el pluralismo y el ejercicio plenos de los derechos políticos. Los conflictos que se gestionaban de manera discreta y a veces oculta en

los regímenes autoritarios, afloran en las sociedades democráticas y agitan la opinión pública.

Autores como Guillermo O'Donnel (2007) y Diamond (2015) observaron la entrada en recesión, tanto de las democracias emergentes como de las consolidadas. O'Donnel, Gilley (2009) y Runciman (2019) coinciden al observar que el conflicto es un elemento inevitable en las democracias, pues propicia el análisis público y abierto de los asuntos públicos, promueve el debate y estimula la negociación política. Sin embargo, desde la sociedad que reduce su participación a la participación electoral, el conflicto se puede percibir como una debilidad del sistema, especialmente cuando algunos actores políticos (partidos y candidatos) postulan que el conflicto demuestra el fracaso del sistema.

La persistencia de problemas anteriores a la transición es una realidad. En México, la desigualdad social, la inseguridad y la violencia, además de la corrupción en todos los niveles de gobierno, son realidades persistentes desde el tiempo anterior a la transición democrática. El tratamiento público de esos temas oscila entre el discurso de los gobiernos en turno, que siempre intentan minimizarlos, y el de sus opositores políticos, que maximizan su impacto. El contraste de las percepciones de la población con el discurso político alimenta la desconfianza de la ciudadanía y demerita la confianza en la democracia.

También las instituciones de la democracia son golpeadas por esa estrategia, especialmente los órganos autónomos, creados como organismos públicos que desempeñan funciones técnicas, especializadas e independientes del control político, con el propósito de cumplir sus funciones conforme a principios de imparcialidad, objetividad y legalidad (Pedroza, 2002).

Concretamente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), desempeñan funciones que otorgan a la ciudadanía capacidades de vigilancia y contención de los posibles abusos del poder público. Las resoluciones de estas instituciones con frecuencia resultan incómodas para los partidos, la clase política y los gobernantes, de ahí que tampoco falten intentos de los poderes públicos para cooptarlos o desacreditarlos.

En el caso específico de la Transparencia, se intenta desacreditar al INAI, señalando que es una institución costosa e innecesaria, encabezada por



una burocracia dorada, que ejerce un presupuesto que podría utilizarse para atender a la población en situación de pobreza. Se trata de un argumento engañoso, conocido como falacia *Ad Misericordiam*, mediante el cual se distrae la atención de la audiencia, apelando a sus emociones, para apartarla del argumento racional que da origen a la creación de ese órgano autónomo; garantizar que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicato; o cualquier persona física, moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad entregue a cualquier persona la información pública que solicite (INAI, 2020).

III. Transparencia y buen gobierno

Los organismos garantes de la Transparencia no son un lujo sino una necesidad. Como dice Jacqueline Peschard “La Transparencia es incómoda para el poder, y cuando no lo es se trata de una simulación” (Peschard, 2018). A través de la Transparencia, los funcionarios públicos, representantes populares, gobernantes y cualquier otra persona física o moral que recibe, administra o ejerce recursos que provienen del erario, tienen la obligación legal de dar cuenta sobre el uso de tales recursos.

No sorprende que haya resistencia, pero sí que esa resistencia tome tan creativas y variadas formas. Tal es el caso de los gobernantes que desacreditan el trabajo de los órganos de Transparencia, acusándolos de ser burocracias doradas, o de estar al servicio de sus adversarios políticos. Cuando las resoluciones de alguno de estos órganos, ya sea el INAI o alguno de los órganos locales, obligan a algún gobernante a entregar información que éste prefiera ocultar, la institución y la persona solicitante, son acusados de golpistas.

La simulación es otra estrategia creativa para evadir las responsabilidades en materia de Transparencia. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) aprobada en 2014 introdujo regulaciones a la propaganda, dirigidas a evitar la práctica de funcionarios y representantes populares, que consiste en divulgar propaganda disfrazada como informes de labores o rendición de cuentas. A través de este tipo de prácticas, los sujetos obligados destacan los aspectos positivos de su desempeño mientras apartan la atención de la información incómoda; además, de presentarse a sí mismos como ejemplo de Transparencia y rendición de cuentas.

De tal manera, un desafío constante de los órganos de Transparencia, es hacer que los sujetos obligados entreguen toda la información que les es requerida por la ley, no solamente aquella que les resulte cómoda. Como resultado, estos órganos técnicos son arrastrados por el golpeteo político. Es por eso por lo que los partidos, gobernantes y altos funcionarios intentan desacreditar su desempeño y, cuando esto no es posible, tratan de cooptarlos.

La Transparencia es mucho más que una obligación legal. Pues a través ella, la ciudadanía cuenta con una herramienta para vigilar el uso responsable y honesto de los recursos públicos.

La resistencia por parte de los sujetos obligados, especialmente gobernantes, altos funcionarios y representantes populares, se explica en la medida que la Transparencia otorga poder a la población. Este poder incluye la capacidad para identificar prácticas como la opacidad, el uso discrecional de los recursos y la corrupción.

La concentración del poder es una de las mayores tentaciones para quien lo ejerce, pues facilita su ejercicio y conservación (Turrent, 2014). Presidentes como Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador expresaron públicamente su molestia porque los medios de comunicación parecen dar mayor difusión a sus fallos que a sus aciertos y la sociedad no aprecia debidamente su esfuerzo; sin olvidar las molestias que les ocasionó la información incómoda que se hizo pública a través de las obligaciones de Transparencia.

La resistencia a dar cuenta del uso de los recursos no se limita a los titulares del Poder ejecutivo, pues también se presenta entre los legisladores federales y locales, gobernadores, presidentes municipales, jueces y funcionarios públicos en general. Llama la atención que en sectores como los sindicatos y la educación también hay resistencia a considerarse sujetos obligados en materia de Transparencia.

En el ejercicio del poder no hay vacíos. Toda porción de poder que gana la ciudadanía es cedida por la clase política y los integrantes del gobierno. Para los funcionarios y las instituciones honestas no hay nada que ocultar, de ahí que la disposición de las entidades públicas, los gobernantes y los funcionarios constituya un indicador de su compromiso con la población, la democracia y el buen gobierno.

La relación entre el cumplimiento de las obligaciones de Transparencia y el combate a la corrupción no es automática (Casar, 2016), sin embargo, la Transparencia es un requisito indispensable para combatir la corrupción (Peschard, 2018).

IV. Cómo se mide la Transparencia

En la medida que la Transparencia es una práctica de buen gobierno, la disposición a transparentar más elementos del desempeño de una institución puede reflejar el nivel de compromiso de las personas a cargo de esta, con mejores prácticas, para un desempeño honesto y eficiente de su función.

Organismos como Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana identifican dos principios generales: la Transparencia activa y la Transparencia pasiva. La Transparencia activa incluye toda la información que las instituciones hacen pública, de manera voluntaria y con apego a las normas que regulan y limitan la materia. La Transparencia pasiva se refiere a la información que es solicitada a través de los órganos que integran el Sistema Nacional de Transparencia, ya sean oficinas responsables que existen en todas las instituciones públicas, los órganos estatales o el INAI.

Los límites incluyen aquella información que se considera estratégica para la seguridad nacional o local, la referente a investigaciones judiciales en proceso, además de la información privada que puede poner en riesgo la integridad de las personas.

La Transparencia activa incluye toda la información que la institución pone a disposición del público. Algunas instituciones publican estrictamente la información que es obligatoria de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como las leyes locales en el marco de sus respectivas competencias; mientras que otras publican mucho más de lo que les es requerido por la ley.

En cuanto a la Transparencia pasiva, que se realiza cuando es necesario solicitar información a un sujeto obligado, que éste no hace pública de manera voluntaria, porque no forma parte de las obligaciones mínimas de Transparencia, porque la información está incompleta o desactualizada o porque forma parte de alguna investigación periodística o académica, lo que se mide es la calidad de la respuesta en términos de: si fue necesario realizar más de una solicitud; si el sujeto obligado se resistió a entregar la

información solicitada mediante rodeos o demoras; si fue necesario acudir a una instancia superior o incluso interponer quejas que ameritaran sanciones. La medición de la Transparencia permite desarrollar índices que facilitan el estudio y la comprensión de las disparidades en el compromiso de los sujetos obligados y las instituciones con las prácticas de buen gobierno.

La Transparencia ocupa un lugar central como indicador del compromiso con el combate a la corrupción. El Índice de Percepción de la Corrupción, que publica cada año Transparencia Internacional, identifica a México como uno de los países con peor desempeño en materia de combate a la corrupción.

En una escala de 0 a 100, México obtuvo solamente 29 puntos; esto es muy por debajo de naciones como Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Singapur, Suecia y Suiza, que obtienen cada año entre 85 y 90 puntos. En el continente americano, únicamente Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela obtienen puntuaciones más bajas que nuestro país.

Entre los esfuerzos para mejorar las prácticas de Transparencia en México, destaca la plataforma Gobierno Abierto, que integra el esfuerzo y compromiso de las instituciones que conforman los tres poderes federales, además de los poderes públicos locales y los órganos autónomos nacionales y estatales.

La plataforma Gobierno Abierto, reporta el cumplimiento de obligaciones en materia de Transparencia activa por parte de las instituciones y sujetos obligados. También incorpora el análisis de las solicitudes de información ciudadana y las respuestas de los sujetos obligados a esas solicitudes (Transparencia pasiva), e identifica cuando las respuestas se dieron de manera directa, a través de los responsables de cada institución o de los órganos garantes, además de cuántas solicitudes se respondieron mediante resoluciones, que pueden incluir medidas de apremio e imposición de sanciones a los funcionarios o entidades reacios a responder.

En el Informe de la plataforma Gobierno Abierto que corresponde al ejercicio 2019, el Banco de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Mexicano de la Juventud fueron las instituciones mejor evaluadas con indicadores cercanos al 100 del índice nacional (Gobierno Abierto, 2020). Próximas a estas instituciones, entre las mejor evaluadas, se encuentran la Universidad Autónoma Metropolitana, la Secretaría de Salud, además del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.



En general, a nivel nacional, los órganos autónomos (Banxico, INAI, INE), son las instituciones más transparentes, seguidas por las autoridades judiciales y universidades públicas. Entre la información que publican y actualizan de manera constante, se encuentra la referente al ejercicio de su presupuesto, junto con las minutas y comunicados que dan cuenta de la toma de decisiones; la agenda de sus titulares, los planes, políticas y programas, con el nivel de cumplimiento, etc. Son instituciones que, sin lugar a duda, tienen poco o nada que esconder, por lo que dan la máxima publicidad a su información y documentación.

En el extremo opuesto se encuentran los sujetos obligados que cumplen apenas las obligaciones mínimas para cumplir la legislación en materia de Transparencia, y cuando lo hacen no es raro hallar información incompleta o desactualizada; entre ellos, los menos transparentes se encuentran los partidos políticos, los fideicomisos públicos y los sindicatos.

Es importante notar que estas organizaciones también figuran entre las que gozan de menos confianza entre el público, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP 2012).

De acuerdo con la misma plataforma (Gobierno Abierto), las entidades federativas con mejor disposición a la Transparencia son Tabasco, Quintana Roo, Ciudad de México, Tlaxcala y Zacatecas.

En algunas entidades federativas, como Morelos, Guanajuato y la Ciudad de México, se concentra la mayor cantidad de solicitudes de Transparencia (Transparencia pasiva) a sus autoridades locales. La presencia de entidades como la Ciudad de México entre las que tienen mejor desempeño en Transparencia activa y más solicitudes (Transparencia pasiva) refleja un alto interés de la población (prensa, investigadores y ciudadanía) por conocer la información de su gobierno e instituciones. De tal manera, una calificación elevada en ambos tipos de Transparencia da cuenta de una buena disposición hacia mejores prácticas de gobierno, en la que además hay un interés de la población en la vigilancia de tales prácticas.

Llama la atención que en varias entidades federativas los avances en la materia son impulsados más por las solicitudes que las personas gestionan a través de los órganos autónomos especializados (el INAI y los órganos locales), que por la buena disposición de las autoridades y sujetos obligados. Más aún, cuando los sujetos obligados consideran que la Transparencia es

una incomodidad o una molestia, no dudarán en desacreditar esa práctica y a los organismos garantes.

A pesar de la incomodidad que puede generar la Transparencia para algunos gobernantes, representantes populares y funcionarios, el interés de la ciudadanía es cada vez mayor. De acuerdo con el INAI más del 60 por ciento de la población reporta conocer las funciones de estos órganos y la mitad se declara dispuesta a realizar una solicitud en algún momento.

V. Conclusiones

Hay una tensión entre el descrédito que promueven aquellos sujetos obligados que rechazan las prácticas de Transparencia y Buen Gobierno, y la población crítica, que desea conocer el desempeño de sus gobernantes, vigilar el uso responsable de los recursos y ejercer un contrapeso a los abusos del poder, desde la ciudadanía activa.

La tensión entre una clase política que se resiste a ser vigilada y valorada conforme a su desempeño, y la ciudadanía que demanda y exige mejores prácticas de gobierno, se manifiesta a través de la polarización política. Una porción de la población se adhiere al discurso oficial, mientras defiende una cultura parroquial de obediencia al poder político; mientras otro sector de la población enarbola la defensa de las instituciones por encima del caudillismo y el voluntarismo, exige resultados y cuentas claras.

Lo que está en juego es nada menos que la supervivencia de la democracia como un sistema imperfecto, limitado, pero sin el cual, el papel de la población quedaría reducido al de meros espectadores. Los órganos autónomos especializados en materia de Transparencia no son un lujo ni constituyen una burocracia dorada. Son una necesidad, indispensable para ejercer el derecho ciudadano a la información pública.

La Transparencia incomoda a quienes también se sienten incómodos por la democracia y el ejercicio activo de la ciudadanía. La Transparencia es una práctica de buen gobierno que merece y debe ser defendida.



Referencias

- ARISTÓTELES (1988) *Política*. Ed. Gredos. Disponible en [http://www.bcn-bib.gov.ar/uploads/ARISTOTELES,%20Politica%20\(Gredos\).pdf](http://www.bcn-bib.gov.ar/uploads/ARISTOTELES,%20Politica%20(Gredos).pdf)
- CASAR, María amparo (2016) *México: Anatomía de la Corrupción*. Instituto Mexicano de la Competitividad. Disponible en https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf
- DEL CASTILLO, Arturo (2003) *Medición de la corrupción. Un indicador de la rendición de cuentas*. Auditoría Superior de la Federación.
- DIAMOND, L. (2015). *Facing Up to the Democratic Recession*. *Journal of Democracy*, 26 (1), 141-155.
- ENCUP (2012) *Encuesta nacional sobre cultura política y Prácticas Ciudadanas*. Secretaría de Gobernación 2012 . siponible en <http://www.encup.gob.mx>
- FUKUYAMA, F. (2015). *Why is Democracy Performing so Poorly?* *Journal of Democracy*, 26 (1), 11-20.
- GILLEY, B. (2009). *Is Democracy Possible?* *Journal of Democrac* , 20 (1), 113-127.
- INAI (2020) *Qué es el INAI*. <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx>
- INE (2017) *Acuerdo INE/CG340/2017, por el que se aprueban los Lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienda a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del PEF 2017-2018, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 160, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5495945&fecha=01/09/2017&print=true

- LATINOBARÓMETRO. (2018) Informe 2018. Disponible en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiRqZOAs5brAhVIR60KHaUiCVUQjBAwAXoECAoQAg&url=https%3A%2F%2Fwww.latinobarometro.org%2Flatdocs%2FINFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf&usg=AOvVaw3at1jZtT3a0mvvd-Fhq-Gp
- LEVITSKY, S., & Way, L. (2015). "The Myth of Democratic Recession". *Journal of Democracy*, 26 (1), 45-58.
- LEY General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (texto vigente) disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- MONEDERO, J. C. (2012). "¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediencia". *Nueva Sociedad* 240. Disponible en <http://nuso.org/articulo/posdemocracia-frente-al-pesimismo-de-la-nostalgia-el-optimismo-de-la-desobediencia/>
- O'Donnell, G. (2007). "The Perpetual Crisis of Democracy". *Journal of Democracy*, 18 (1), 5-11.
- PEDROZA de la Llave, Susana (2002) "Los órganos constitucionales autónomos en México", en *Estado de Derecho y Transición Jurídica*, IIJ-UNAM. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/306-estado-de-derecho-y-transicion-juridica>
- PESCHARD, Jacqueline (2028) "Transparencia Incómoda" en *El Financiero*, 8 de octubre de 2028. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/jacqueline-peschard/Transparencia-incomoda>
- Platón (1988) *Diálogos IV. La República* ed grados. Disponible en <https://es.slideshare.net/jitersk/platon-dialogosivrepublikagregados-123478918>
- RABOTNIKOF, Nora (2009). *De la democracia desencantada al desencanto democrático*. Serie Conferencias Magistrales, Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Materiales-Lectura/docs/CONFERENCIA-20-NORA-RABOTNIKOF.pdf>



RUNCIMAN, David (2019). *Así termina la democracia*. Barcelona, España: Paidós.

SCHMIDT, M. (2017). "¿Qué tan eficiente es la democracia?" *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política, II. Régimen político, sociedad civil y política internacional*. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4311/15.pdf>

WEBER, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

WOLDENBERG, J. (2007). *El cambio Político en México, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo*. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/estudios_investigaciones/ElCambioPoliticoEnMexico.pdf>

Dora Ivonne Rosales Sotelo

Comisionada Presidenta del Instituto Morelense
de Información Pública y Estadística





EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO HERRAMIENTA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO.

Resumen:

El presente artículo tiene como finalidad principal, presentar un análisis basado en cifras oficiales sobre el universo de personas que integran algunos sectores de grupos vulnerables en nuestro país y con ello demostrar la importancia de garantizar condiciones de accesibilidad a quienes forman parte de este tipo de grupos, esto, a fin de que puedan ejercer su Derecho de Acceso a la Información en igualdad de condiciones y poder contribuir al mejoramiento de su calidad de vida, relacionada con temas laborales, económicos, educativos, de salud, de seguridad, de acceso a la justicia, de prevención y erradicación de la discriminación, y además, poder contar con las condiciones necesarias que les brinden una vida digna.

A lo largo de este texto se hace énfasis en la importancia de generar programas y políticas públicas dirigidas a los grupos vulnerables y de manera específica se hace un reconocimiento al PlanDAI, implementado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), enfocado en ejecutar una estrategia que permita socializar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, de manera especial entre las personas que forman parte de los grupos vulnerables, generando mayores condiciones para que puedan acceder a este derecho humano.

De igual manera, se pone a consideración un caso práctico desarrollado por el órgano garante de Nuevo León, implementado a través de la política pública denominada Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI).

En este mismo sentido, se plantean reflexiones sobre la agenda pendiente y las políticas públicas que se deben generar en favor de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Palabras clave:

Acceso a la Información, Transparencia, Grupos Vulnerables, Accesibilidad.

El Derecho de Acceso a la Información, consagrado en nuestra carta magna a través del artículo sexto, ha sido un pilar fundamental en la vida democrática de nuestro país. Madurado en el seno de un movimiento inédito en México, denominado “Grupo Oaxaca”, el cual, de acuerdo a lo señalado por Issa Luna Pla (2020), buscaba establecer un derecho que tuviera como finalidad el empoderamiento de la sociedad (p 47).

Sin duda alguna el propósito de este derecho fundamental ha cumplido con su objetivo, cada día vemos como la sociedad se empodera a través de la información generada por las instituciones públicas y que, a la vez, permite conocer las acciones que éstas llevan a cabo, fomentando con ello la Transparencia y la rendición de cuentas.

Si bien es cierto que este derecho ha evolucionado favorablemente y cada vez más sectores de la sociedad hacen uso del mismo, también lo es el hecho de que existen grupos en condición de vulnerabilidad que no han corrido con la misma suerte y que han visto mermadas sus oportunidades de acceder, a través del Derecho de Acceso a la Información, a otros derechos fundamentales que mejorarían en mayor medida su calidad de vida, así como la obtención de beneficios de programas de apoyo en materia de educación, salud, seguridad, bienestar social, economía, prevención y erradicación de la discriminación.

Para dimensionar parte del universo de personas que integran el sector de grupos vulnerables, referiré que, en México, aproximadamente 7.7 millones de personas presentan algún tipo de discapacidad, tal como se reporta en el MCS-ENIGH 2014, encontrándose entre las tres principales discapacidades: la motriz (56.1%), la visual (32.7%) y la auditiva (18.3%)¹⁰⁵. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 y el criterio de hogar indígena, se cuantifica una población indígena de 12 millones 25 mil 947 personas, cantidad que representa el 10.1 % de la población total del país. De ellas, 4 millones 623 mil 197 personas no hablan la lengua, pero viven y guardan relación de parentesco con el jefe, el cónyuge o algún ancestro que habla la lengua indígena.

¹⁰⁵ Diagnóstico sobre la situación de las personas con discapacidad en México, (2016).

Además, existen 7 millones 387 mil 341 personas mayores de 3 años de edad hablantes de lenguas indígenas HLI¹⁰⁶.

Ante este panorama, los Organismos Garantes del Derecho de Acceso a la Información, agrupados en el Sistema Nacional de Transparencia, han llevado a cabo una serie de acciones que permitan reducir la brecha de desigualdad de condiciones, para que las personas integrantes de grupos vulnerables, ejerzan su Derecho de Acceso a la Información Pública.

De la misma manera, se han implementado políticas públicas enfocadas en atender esta situación, tal es el caso del Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI), impulsado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI). El cual, en su edición 2019 contó con la participación de 20 organismos garantes, entre ellos la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (COTAI).

El PlanDAI, tiene como uno de sus objetivos principales incrementar el aprovechamiento del Derecho de Acceso a la Información por parte de la sociedad en nuestro país y se encuentra sustentado dentro del Programa Nacional de Transparencia (PROTAI).

Respecto a esta experiencia, la COTAI, a través de su Pleno, tomó la decisión de implementar esta política pública entre la comunidad indígena asentada en Nuevo León, específicamente mujeres indígenas, ya que, de acuerdo a las cifras oficiales arrojadas por el INEGI, en el año 2015, en Nuevo León se contaba con una población indígena de 470,548 personas, de las cuales 352,382 (75%) se autodefinían como indígenas¹⁰⁷; 58,973 (12%), se consideraban en parte indígenas; 59,193 eran hablantes de lengua indígena y más de 60 mil que hablaban un dialecto indígena¹⁰⁸, de las cuales alrededor de 5 mil no hablan español¹⁰⁹.

El 90% del total de la población indígena asentada en Nuevo León, se concentra principalmente en 14 de los 51 municipios del estado, principalmente en el área metropolitana de Monterrey, en los municipios de Monterrey, Juárez, Guadalupe, García y General Escobedo. Identificándose principal-

106 Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, (2015).

107 INEGI Encuesta Intercensal 2015.

108 Ídem.

109 Ídem.

mente población náhuatl con un total de 72,442 miembros, seguido de población Huichol, con 22,530, integrantes.

Llevar a cabo la implementación de PlanDAI entre este sector vulnerable, permitió socializar y explicar de manera clara y sencilla los alcances del Derecho de Acceso a la Información y a la vez, nos brindó la oportunidad de mostrar los beneficios que las personas pueden obtener ejerciéndolo. Ejemplo de lo anterior tiene que ver con la comunidad indígena asentada en el municipio de Juárez, quienes, a través del ejercicio del DAI, iniciaron un proceso formal para solicitar a las autoridades municipales, la regularización del predio que actualmente habitan.

De igual forma contamos con el ejemplo de la comunidad indígena asentada en el municipio de General Escobedo, quienes solicitaron a las autoridades municipales los trámites y requisitos para establecer un puesto de venta en las plazas públicas, que ayudaría a exhibir sus artesanías y poder ofertarlas entre los habitantes.

Como podemos observar, las problemáticas que padecen las personas integrantes de grupos vulnerables son abundantes y gracias al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información muchas de ellas pueden encontrar una solución satisfactoria, por lo que resulta trascendental implementar más y mejores programas y políticas públicas que beneficien a estos sectores de la población.

Conclusiones

Los grupos vulnerables han sido un sector olvidado en lo que a derechos humanos se refiere, es imperativo que el Derecho de Acceso a la Información deje de ser un privilegio para unos cuantos sectores de la sociedad y se generen las condiciones necesarias para que cualquier persona pueda ejercerlo.

Es fundamental reflexionar sobre las acciones que llevan a cabo los sujetos obligados, entre ellos, los organismos garantes y poder detectar a través de diagnósticos los avances logrados en materia de accesibilidad. Algunos resultados ya se pueden obtener de las encuestas realizadas por el INEGI, pero contar con cifras desde el ámbito local, favorecería enormemente la



creación de proyectos enfocados en generar condiciones de accesibilidad para los grupos vulnerables.

Vale la pena destacar los esfuerzos que desde el Sistema Nacional de Transparencia se han venido realizando, enfocados a reducir la brecha de desigualdad que actualmente existe en nuestro país, promoviendo lineamientos que regulen y fomenten la generación de condiciones de accesibilidad y que, a la vez, han sido implementados en las entidades federativas de la república.

Sin lugar a dudas aún falta mucho camino por recorrer en materia de accesibilidad y atención a grupos vulnerables y, aunque se ha llevado a cabo la implementación de proyectos exitosos, es necesario generar políticas que impulsen el desarrollo de las personas que forman parte de este sector tan importante de la sociedad.

Referencias

Luna, I. (2020). *El ideal del derecho de acceso a la información*. En J. F. Escobedo (Ed) *La agenda democrática del grupo Oaxaca: balance y futuro* (pp. 47 – 54). Ciudad de México, México. INAI.

Diagnóstico sobre la situación de las personas con discapacidad en México, (2016). <https://bpo.sep.gob.mx/#/recurso/1858/document/1>

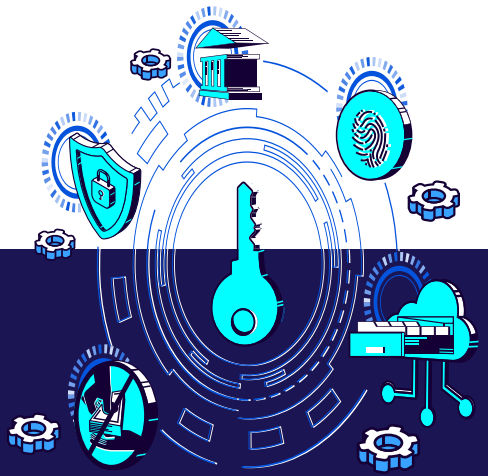
Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, (2015). <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239941/02-numeralia-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>

INEGI Encuesta Intercensal, (2015).

Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (2017).

Bernardo Sierra Gómez

Comisionado Presidente de la Comisión de Transparencia y
Acceso a la Información del Estado de Nuevo León



OAXACA



TRANSPARENCIA EN MÉXICO, ANTES Y DESPUÉS.

Resumen:

En México observamos un antes y un después en materia de Transparencia y acceso a la información, a raíz de la emisión de diversas leyes en el ámbito federal como en las entidades federativas, que se pueden percibir en el uso de los instrumentos y mecanismos por parte de las personas para la exigencia en la apertura de expedientes y la entrega de información gubernamental, que en ocasiones ha derivado en la exposición pública de actos de corrupción. Sin embargo, materializar el Acceso a la Información como una llave que permita la exigencia de otros derechos sigue siendo un reto, particularmente para los grupos poblacionales que habitan en las distintas regiones del país y que, en el ámbito del desarrollo humano, han carecido de oportunidades y opciones, lo que limita la posibilidad de que participen en las decisiones que afectan a su comunidad. Desde esta línea argumentaré que los avances en la materia para que las personas puedan hacerse de elementos en la denuncia de actos de corrupción o de apertura de información pública gubernamental, son incuestionables, pero también son insuficientes si nos colocamos en la perspectiva de los derechos humanos y miramos que el alcance de las herramientas y las políticas públicas diseñadas han sido limitadas e inaccesibles en contextos como el del estado de Oaxaca.

Palabras clave:

Acceso a la Información, Derechos Humanos, Democracia, Transparencia.

I. Claridad versus secretismo

Inicio este artículo recuperando el concepto de Transparencia porque permite explicar de forma sencilla y poner en contexto su relación con el Derecho de Acceso a la Información. Siguiendo a la Real Academia Española, la Transparencia es la cualidad de ser transparente, a su vez, transparente es definido como un cuerpo traslúcido o que permite ver los objetos con nitidez a través de él. También se refiere a lo que es claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.

Si trasladamos esta definición a términos democráticos, la Transparencia hace referencia a la posibilidad de que las personas observen y conozcan, el actuar de las instituciones del Estado. La idea de Transparencia es cada vez más utilizada para describir asuntos, personas u organizaciones y demandar de estas cualidades o comportamientos de apertura, claridad, honestidad e información (Cejudo, 2019, 337).

Aunque la Transparencia como una condición altamente exigible a los gobiernos es una demanda del siglo XXI, la conciencia sobre la importancia de los asuntos públicos no es reciente, ha estado presente a lo largo de la historia política del mundo, es por eso que considero importante recuperar los orígenes de esta identificando las etapas más sobresalientes en escritos políticos y filosóficos y para ello recorro al texto de Jesús Rodríguez (Rodríguez, 2015) en el que identifica el origen de los *arcana imperii* entendidos como piezas de poder, secretos de la política, información, datos, argumentos que hacen posible el ejercicio del poder y define como sujetos de poder a quienes la poseen y administran.

Los *arcana imperii* se ubican en diferentes etapas históricas. Desde la democracia en Atenas se observa un interés por la información producida por el Estado y sus gobernantes. Así, por ejemplo, encontramos en Platón, un pensamiento totalitario que invisibiliza las libertades individuales y sostiene que la verdad sólo está en el Estado. Aristóteles identifica y conceptualiza los secretos que permiten el ejercicio del poder sobre la base del ocultamiento y la simulación, en la época del oscurantismo en que la iglesia tiene el poder de designar a los gobernantes bajo una cuestión divina, es imposible que cualquier persona pueda tener conocimiento del actuar de sus gobernantes, finalmente el secretismo relacionado con el ejercicio del poder lo encontramos en los Estados totalitarios, mismo que tienen como característica la opacidad.

Sin embargo, con la esencia de la ideología liberal del siglo XIX, se plantea la idea de los derechos fundamentales de los individuos, así como la necesidad de eliminar la opacidad del poder político. Se empieza a tocar el tema del derecho a la información gubernamental y con ello una nueva ola de exigencias de Transparencia Gubernamental que derivó en la decisión, por parte de diversos países en el mundo con gobiernos liberales, de legislar en lo específico la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública. Así, la Transparencia adquirió peso no solo como una meta en sí misma, sino como un instrumento o prerrequisito para la democratización y la mejora del gobierno (Cejudo, 2019, 339).



En este sentido, la Transparencia se concibe en una doble vía para difundir y acceder a la información, esto es, como un derecho fundamental de acceder a la información en poder de los entes de gobierno y como una política pública del Estado de comunicar y difundir información (Luna, 2012, 11).

II. Avances en México

La Transparencia y el Derecho a la Información se concibió en la legislación mexicana como una consecuencia de la libertad de expresión, considerada una de las libertades básicas del ser humano y esencia de la ideología liberal del siglo XIX.

Por otro lado, la fuente doctrinaria básica en esta materia se localiza en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y de la que México es signatario, establece que: "Todo individuo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". Por lo tanto, el Derecho de Acceso a la Información Pública es un derecho humano universal.

En el año 2000, México vive por primera vez la alternancia en el poder. La estructura de oportunidades que trajo consigo, y la imposibilidad de que ninguna fuerza política, incluido el gobierno del presidente Vicente Fox, tuviera condiciones para imponer sus proyectos, estimularon la concurrencia de las diversas voces y posiciones en el espacio público.

En este contexto, la conformación del llamado Grupo Oaxaca, abanderó la idea de una ley específica que permitiera dar cumplimiento pleno al artículo sexto constitucional, así como garantizar a las personas el derecho de recibir información generada desde los espacios públicos de poder.

Debido a que la Constitución Política de México no otorga el derecho de iniciativa de ley a la ciudadanía, el Grupo Oaxaca decide trasladar la iniciativa de ley formulada por ciudadanos independientes a los diputados de diversas fracciones parlamentarias. El dictamen aprobado pasó a la Cámara de Senadores, y finalmente en la última sesión del 30 de abril del 2002 el Senado aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por lo tanto, México empezó a experimentar formalmente la construcción de mecanismos para la Transparencia y el Acceso a la Información el 11 de junio del año 2002, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Si bien la reforma al artículo sexto constitucional en el año 1977 adicionó la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado, fue hasta el año 2002 que en el país se contó con una ley federal que estableció los procedimientos y las instituciones para que las personas pudieran solicitar información sobre el quehacer gubernamental y ésta fuera entregada (Ramos, 2016).

Siguió la reforma al artículo sexto constitucional, en el año 2007, donde se plasmó un piso mínimo constituido en principios y bases que regirían el Derecho de Acceso a la Información en México y finalmente el 4 de mayo del año 2015 fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el contexto de su promulgación se argumentó que las y los ciudadanos contaríamos con una misma base normativa que garantizara el derecho en igualdad de condiciones y evitar “ciudadanos de primera y de segunda” respecto de esta garantía. En ese sentido la Ley homologa criterios generales no sólo para el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, sino para la publicación de lo que la misma Ley considera como Obligaciones de Transparencia, poniendo un especial énfasis en el uso de las tecnologías y sistemas informáticos para tal fin, además incorpora a nuevos actores como sujetos obligados: partidos políticos, fideicomisos públicos, sindicatos, fondos públicos así como cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos.

A la luz de estos avances, en México observamos un antes y un después en materia de Transparencia y Acceso a la Información a raíz de la emisión de diversas leyes en el ámbito federal como en las entidades federativas, que se puede percibir en el uso de los instrumentos y mecanismos por parte de las personas para la exigencia en la apertura de expedientes y la entrega de información gubernamental que en ocasiones ha derivado en la exposición pública de actos de corrupción. Ejemplos emblemáticos se observan en el reportaje construido a través de diversas solicitudes de acceso a la información que daba a conocer que Enrique Peña Nieto, entonces Presidente de México, poseía una casa con un valor de 7 millones de dólares y que la construcción de la misma la había realizado Grupo Higa, una de las empresas que en su momento, ganó la licitación

del tren México-Querétaro. Este reportaje, derivó en una investigación formal por conflicto de interés.

El otro ejemplo lo encontramos en el caso Odebrecht relacionado con desvío de recursos y sobornos que recibieron funcionarios en México por parte de ejecutivos de Odebrecht para obtener contratos de obras públicas. Sobre este caso se registraron aproximadamente 316 solicitudes de acceso a la información y 25 recursos de revisión resueltos por el INAI.

De lo anterior es posible afirmar que las sociedades están cambiando, ahora vivimos una nueva etapa denominada la sociedad de la información, y la globalización de los mercados y la cultura donde, el Estado y sus actores ya no son los únicos actores políticos, lo es también la persona considerada como el único referente ético y político. Es decir, las estructuras del Estado se están modificando para dar paso a la creación de múltiples agrupamientos sociales con nuevas demandas diferenciadas y complejas.

III. Realidad en Oaxaca

Se advierte que el Derecho de Acceso a la Información, es un derecho humano fundamental en sí mismo y constituye un derecho necesario para el ejercicio y exigibilidad de otros derechos humanos como los derechos políticos, los derechos sociales y económicos (la salud, educación, libertad de expresión, la participación), particularmente por parte de sujetos más vulnerables. Además de ser una herramienta fundamental para la construcción de ciudadanía.

El derecho humano de acceso a la información pública comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información; toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y debe ser accesible a cualquier persona sin discriminación.

Siguiendo esta línea colocaré el debate en la idea de que el Derecho de Acceso a la Información no está asegurado a todos los grupos poblacionales (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, mujeres y hombres migrantes). Para sostenerlo y poder explicar el panorama de la Transparencia y Acceso a la Información en Oaxaca, recurro a los datos de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016 realizada por el INEGI, misma que revela que a

nivel nacional 94.3% de la población de 18 años y más no realizó una solicitud formal de información, solo el 5.6% lo hizo, se estima que 14.1 % de la población encuestada consultó una página de internet de gobierno. Si desagregamos estos datos por sexo, la encuesta revela que un porcentaje menor de mujeres, respecto de los varones realizó una solicitud formal de información y consultó una página de internet del gobierno.

Retomo también los siguientes hallazgos del Diagnóstico del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, PROTAI, 2017-2021 realizado por el INAI: entre los medios de información más consultados por la población para obtener información gubernamental, se ubican Internet, oficinas gubernamentales, televisión, y teléfono, un porcentaje limitado de la población conoce al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el uso de la tecnología incide en los medios para consultar información, la población más joven usa páginas de Internet y la de mayor edad acude a las oficinas.

Debido a la falta de información estadística específica sobre el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información en estados y municipios, se presenta el panorama en Oaxaca, considerando aspectos revelados por la ENAID 2016 relacionados con el uso de las tecnologías de información y comunicación, para poder contrastarlos.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y derivado del análisis sobre los datos del contexto sociodemográfico en Oaxaca, podemos advertir que:

- La mayoría de la población son mujeres.
- Más de la mitad de las viviendas no disponen de internet, ni de una computadora (84.3% y 81.7% respectivamente).
- 12% de la población cuenta con educación superior.
- Aproximadamente 80% de las mujeres dedica su tiempo a tareas no remuneradas, mismas que se realizan en el espacio privado y que en su mayoría son tareas domésticas y de cuidados.
- La mayoría de las personas que se encuentran en la población económicamente activa, son varones.



- 99% de los municipios en el estado de Oaxaca tienen una población menor a setenta mil habitantes. Lo que los exime de la utilización de plataformas electrónicas para cumplir con sus obligaciones en la materia.

Se evidencia, por lo tanto, una problemática estructural relacionada con la ausencia de políticas públicas tendientes a garantizar la plena realización del derecho humano de acceso a la información a todas las personas sin discriminación y considerando las siguientes características (Vázquez, y Domitille, 2011, 35-64).

- Disponibilidad, es decir, garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población.
- Accesibilidad, referida a que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles (física y económicamente) a todas las personas, sin discriminación alguna.
- Calidad, que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.
- Adaptabilidad, que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un DH tenga la flexibilidad necesaria para que pueda ser modificado, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a contextos culturales y sociales variados.

En materia de obligaciones de Transparencia a nivel municipal, se advierte que de 2008, año en que se aprueba la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca a la fecha, no ha habido en el estado de Oaxaca un referente a nivel municipal que dé cumplimiento total a la obligación de publicar la totalidad de la información mandatada en la Ley, así como la falta de recursos humanos, técnicos y financieros por parte del órgano garante para verificar la totalidad de obligaciones de Transparencia en la totalidad de los 570 municipios.

El panorama de la Transparencia y el Acceso a la Información en Oaxaca que se presenta busca invitar a la reflexión y al análisis de todos los contextos locales en México para identificar las causas que están limitando el ejercicio del derecho y diseñar estrategias específicas atendiendo los principios basados en los derechos humanos.

IV. Conclusiones

Los avances en materia de Transparencia y Acceso a la Información a partir de la presencia de un grupo de personas de la academia, el periodismo y la sociedad civil, denominado Grupo Oaxaca y la coyuntura del cambio de partido en el poder en el año 2000, son sumamente significativos para los procesos democráticos en México, sin duda, marcan un antes ligado a la secrecía, y ausencia de rendición de cuentas, y un después en el que se reconoce la obligatoriedad por parte de las autoridades, entidades, organismos de los tres poderes del Estado y en los tres niveles de gobierno, los partidos políticos, órganos autónomos y quien reciba y ejerza recursos públicos, de transparentar la información relacionada con su actuar así como de proporcionar información puntual que cualquier persona solicite.

Sin embargo, el reto para la totalidad de los órganos garantes, para los sujetos obligados, para la sociedad civil, es dejar de ver enunciativamente el Derecho de Acceso a la Información como un derecho humano fundamental en sí y transitar a la concepción de que éste es un derecho necesario para el ejercicio y exigibilidad de otros derechos humanos y una herramienta fundamental para la construcción de ciudadanía.

Lo anterior cruza por identificar desde un enfoque basado en derechos humanos, las causas que originan una desigualdad en el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, reconocer que el derecho de este no está asegurado a todos los grupos poblacionales, por el contrario, su ejercicio se encuentra limitado a un pequeño grupo que posee las características de lo que se denomina “sujeto neutral universal”.

Desde el órgano garante del estado de Oaxaca, reconocemos la necesidad y el compromiso de establecer mecanismos, implementar acciones y tomar medidas tendientes a garantizar la plena realización del derecho humano de acceso a la información a todas las personas sin discriminación y desde un enfoque basado en derechos humanos que permita a titulares del derecho, entender, reconocer y exigir el cumplimiento del mismo.



Referencias

Cejudo, G. (coord.) (2019). *"Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública"*. México. INAI

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México. 5 de febrero de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Periódico Oficial del Estado, Oaxaca, México. 15 de marzo de 1922.

Convención Americana sobre Derechos Humanos: <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=25&IID=2>

Fierro, Ana (2018). *"Derecho de acceso a la información entre la Constitución y la realidad"*. México. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (Núm. 39) Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/12649>

Gutiérrez, Paulina. (2008). *"La Transparencia y el derecho de acceso a la información como condición para el ejercicio de los derechos fundamentales y para la consolidación de nuestra democracia"* en *El derecho de acceso a la información pública una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*. México, INFODF.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *"Panorama socio-demográfico de Oaxaca 2015"*. Encuesta Intercensal 2015. México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *"Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016"* consultada en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enaid/2016/default.html>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *"Encuesta Intercensal 2015"* consultada en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación, México. 4 de mayo de 2015.

Ramos, María (2016). "Oaxaca y el reto constante de la transparencia municipal". *Revista Signum. Comunicación, política y cultura*. Año2. (22). Recuperado de: https://issuu.com/signumcomunicacionpolitica/docs/revista_signum_22/37

Ramos, María (2017). "Obligaciones de Transparencia y brecha digital en los municipios de México". México. *Revista Signum. Comunicación, política y cultura*. Año3. (Número 28). Recuperado de: https://issuu.com/signumcomunicacionpolitica/docs/revista_signum_28/42

Rodríguez, Jesús (2015). "Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política. México, INAI.

Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (2017). "Diagnóstico del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, PROTAI, 2017-2021". México.

Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011). "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción" en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol.8, núm.14, pp. 35-64.

María Antonieta Velásquez Chagoya
Instituto de Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca





EL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES: SU PAPEL EN LA SALVAGUARDA DE LA PRIVACIDAD DE LOS TITULARES DE DATOS PERSONALES

Introducción

El presente artículo abarca un análisis sobre el papel del delegado de Protección de Datos Personales, como experto en la materia y con conocimientos especializados, tanto en materia de Protección de Datos Personales como de las nuevas Tecnologías de la Información, encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones oficiales y políticas internas en materia de seguridad, privacidad y protección de datos personales, al interior de las organizaciones públicas y privadas. Para ello, se indagará en el origen, papel, funciones, designación y posicionamiento del delegado de protección de datos personales, bajo un esquema de estudio comparativo entre la legislación española y la normativa mexicana, aplicable a sendos sectores público y privado.

Finalmente, el ensayo concluirá con una reflexión sobre las carencias y nichos de mejora que presentan las leyes mexicanas de protección de datos personales, con respecto a esta figura crucial como garante de la protección de la información de carácter personal de los individuos.

Palabras clave:

Datos Personales, Delegado, Oficial, Encargado y Privacidad.

Texto del artículo:

El delegado de Protección de Datos Personales es la figura que garantizará la privacidad de los interesados y el cumplimiento de la normativa de protección de datos personales dentro de la organización de los responsables de tratamiento de datos personales, tanto en el sector público como en el sector privado.

Su papel, por tanto, es crucial, sobre todo en aquellas organizaciones que lleven a cabo tratamientos intensivos o relevantes de datos personales y que afecten a un número considerable de titulares de datos personales.

El origen de esta singular figura se sitúa en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, la cual preveía la existencia de un encargado, nombrado por el responsable del tratamiento, para que se cerciorase de que los tratamientos efectuados no pudiesen atentar contra los derechos y libertades de los interesados; siendo que la persona encargada de la protección de los datos, fuese o no empleado del responsable del tratamiento de datos, habría de ejercer sus funciones con total independencia. En concreto, el cometido de este encargado de la protección de los datos personales consistía en hacer aplicar las disposiciones nacionales adoptadas por cada Estado miembro de la Unión Europea en observancia de la citada Directiva, llevar un registro de tratamientos de datos personales efectuados por los responsables, y garantizar que los mismos no ocasionen una merma en los derechos y libertades de los titulares de datos personales. En relación a esto último, la Directiva Europea disponía que los tratamientos que pudieran suponer riesgos específicos para los derechos y libertades de los interesados, debían ser examinados por la autoridad de control nacional o bien por el encargado de la protección de los datos, antes del comienzo del tratamiento.

Con la emisión y publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos –el cual deroga la Directiva 95/46/CE–, la figura analizada no solamente cambia de nombre –delegado de protección de datos personales, ahora–, sino que, además, se ve reforzada y potenciada en cuanto a sus funciones y atribuciones, así como a la obligación de su designación por parte de responsables de tratamientos de datos personales.

En ese sentido, el considerando 97 del Reglamento Europeo establece que *“el responsable o el encargado del tratamiento debe contar con la ayuda de una persona con conocimientos especializados del Derecho y la práctica en materia de protección de datos si el tratamiento lo realiza una autoridad pública, a excepción de los tribunales u otras autoridades judiciales independientes en el ejercicio de su función judicial, si el tra-*



tamiento lo realiza en el sector privado un responsable cuyas actividades principales consisten en operaciones de tratamiento a gran escala que requieren un seguimiento habitual y sistemático de los interesados, o si las actividades principales del responsable o del encargado consisten en el tratamiento a gran escala de categorías especiales de datos personales y de datos relativos a condenas e infracciones penales. En el sector privado, las actividades principales de un responsable están relacionadas con sus actividades primarias y no están relacionadas con el tratamiento de datos personales como actividades auxiliares. El nivel de conocimientos especializados necesario se debe determinar, en particular, en función de las operaciones de tratamiento de datos que se lleven a cabo y de la protección exigida para los datos personales tratados por el responsable o el encargado. Tales delegados de protección de datos, sean o no empleados del responsable del tratamiento, deben estar en condiciones de desempeñar sus funciones y cometidos de manera independiente.”

Adicionalmente, el artículo 37, fracción IV, del Reglamento Europeo, dispone que, en casos distintos a los citados en el párrafo que antecede, el responsable o el encargado del tratamiento o las asociaciones y otros organismos que representen a categorías de responsables o encargados podrán designar un delegado de protección de datos o deberán designarlo si así lo exige el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.

Por tanto, como se puede comprender, la designación del delegado de protección de datos personales tendrá que realizarse por el responsable o por el encargado del tratamiento de manera obligatoria en determinados casos y, en los demás casos, de manera voluntaria.

Por otro lado, en cuanto sus funciones, la fracción I, del artículo 39, del Reglamento General de Protección de Datos Personales de la Unión Europea, contempla que el delegado de protección de datos personales deberá efectuar lo siguiente:

- a) Informar y asesorar al responsable o al encargado del tratamiento y a los empleados que se ocupen del tratamiento de las obligaciones que les incumben en virtud de la normativa aplicable en materia de protección de datos personales;
- b) Supervisar el cumplimiento de la normativa aplicable, en concreto, de lo dispuesto en el Reglamento, de otras disposiciones de protección de datos de la Unión o de los Estados miembros y de las

políticas del responsable o del encargado del tratamiento en materia de protección de datos personales, incluida la asignación de responsabilidades, la concienciación y formación del personal que participa en las operaciones de tratamiento, y las auditorías correspondientes;

- c) Ofrecer el asesoramiento que se le solicite acerca de la evaluación de impacto relativa a la protección de datos y supervisar su aplicación;
- d) Cooperar con la autoridad de control;
- e) Actuar como punto de contacto de la autoridad de control para cuestiones relativas al tratamiento, y realizar consultas, en su caso, sobre cualquier otro asunto.

Sumado a todo lo anterior, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, adiciona la función de intervenir en caso de reclamación ante las autoridades de protección de datos para, en su caso, mediar en los casos en los que se produzca una reclamación contra el responsable o encargado del tratamiento.

Así mismo, el delegado de protección de datos personales ejercerá como punto de contacto de los titulares de datos personales para la recepción, atención, trámite y contestación de solicitudes de Derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición, así como para la atención de consultas y dudas que los interesados tengan sobre cualquier cuestión relacionada con el tratamiento o el ejercicio de sus derechos.

Dentro del contexto de la legislación mexicana en la materia, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de enero de 2017, dispone, en su artículo 85 –referido a la Unidad de Transparencia–, que *“los responsables que en el ejercicio de sus funciones sustantivas lleven a cabo tratamientos de datos personales relevantes o intensivos, podrán designar a un oficial de protección de datos personales, especializado en la materia, quien realizará las atribuciones mencionadas en este artículo y formará parte de la Unidad de Transparencia.”*

En cuanto a sus funciones, la Ley General no dispone nada al respecto. Sin embargo, los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público Federal, en su artículo 122, establece que el mismo tendrá atribuciones consistentes en asesoramiento al Comité de



Transparencia y a las áreas del responsable en temas relacionados con la protección de datos personales y proponer al Comité de Transparencia la aprobación de políticas, programas y acciones en cumplimiento de la normativa federal de protección de datos personales, así como implementar dichas políticas, programas y acciones, una vez sometidas al citado Comité.

En lo que respecta al ámbito del sector privado en México, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares no hace referencia expresa al oficial de protección de datos personales; no obstante, el artículo 30 de la misma, declara que “todo responsable deberá designar a una persona, o departamento de datos personales, quien dará trámite a las solicitudes de los titulares, para el ejercicio de los derechos a que se refiere la presente Ley. Asimismo, fomentará la protección de datos personales al interior de la organización.” Sin embargo, ni la Ley Federal ni el reglamento que desarrolla sus disposiciones, se pronuncian de manera más específica en cuanto a un elenco completo y concreto de atribuciones y funciones del encargado de la protección de los datos personales al interior de la organización privada.

De todo lo anterior, se puede concluir, en primer lugar, que en el ámbito del sector público sólo los responsables que realicen tratamientos de datos personales relevantes o intensivos, podrán –de manera facultativa– designar a un oficial de protección de datos personales. El concepto de tratamiento de datos personales intensivo o relevante depende de múltiples factores, tales como aquellos casos en los que son manejados datos que tienen o pueden llegar a tener un gran valor cualitativo o cuantitativo para terceras personas no autorizadas en el tratamiento, la sensibilidad de los datos tratados, el considerable volumen de datos y/o titulares de los mismos involucrados, la intensidad o frecuencia del tratamiento, etc. En segundo lugar, tenemos que, de acuerdo a la Ley General, el oficial de protección de datos personales debe formar parte de la Unidad de Transparencia. Los Derechos de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, aun cuando pueden llegar a converger en determinados supuestos –hoy en día muy identificados y que no es materia del presente artículo–, lo cierto es que son derechos fundamentales radicalmente distintos, que se mueven en términos opuestos y que, no en pocos casos, incurren en colisión.

De ahí que, a juicio de quienes escriben este texto, se considere muy poco acertado que el oficial de protección de datos personales sea ubicado en el seno de la Unidad de Transparencia y no se garantice, de manera plena y contundente, su autonomía para evitar eventuales conflictos de intereses

y la injerencia en el ámbito de su competencia, en cuanto a la recepción de instrucción alguna en lo que respecta al desempeño de sus funciones. El oficial de protección de datos personales debe gozar de un posicionamiento tal que le permita el ejercicio, de forma adecuada y en tiempo oportuno, de todas las atribuciones relativas a la protección de datos personales.

Asimismo, es sumamente importante que la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares contemple de manera expresa la figura del delegado de protección de datos personales, señalándose puntualmente sus atribuciones, tareas y funciones, y se imponga, como una obligación más, el deber de que los responsables de tratamientos de datos personales del sector privado designen a una persona o área, bajo una relación contractual laboral o civil, que se encargue de la protección de los datos personales al interior de la organización.

A este respecto, las autoridades competentes, como muestra inequívoca de su compromiso en la garantía del derecho humano de protección de datos personales, propongan y lleven a cabo las reformas pertinentes, tendientes a fortalecer la existencia y el rol del encargado de la protección de datos personales al interior de las organizaciones públicas y privadas, previéndose, igualmente, una consecuencia jurídica como resultado de la falta de designación de oficial o delegado de protección de datos personales, en aquellos supuestos en los que sea obligatorio por mandato de ley, así como no facilitar la participación del encargado de protección de datos en todas las cuestiones relativas a la materia o bien, no apoyarlo o interferir en el desempeño de su trabajo. Sólo así, se conseguirá una observancia efectiva y ejemplar de las disposiciones de las leyes vigentes en materia de protección de datos personales y, por ende, el cabal cumplimiento y garantía de la protección de datos personales, como una parte concreta y sumamente delicada de la esfera de privacidad de los individuos.

Referencias

Directiva a 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas en fecha 23 de noviembre de 1995.



Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea en fecha 4 de mayo de 2016;

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, publicada en Boletín Oficial del Estado en fecha 6 de diciembre de 2018;

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 26 de enero de 2017;

Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación en fecha 26 de enero de 2018;

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 5 de julio de 2010, y

Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 21 de diciembre de 2012.

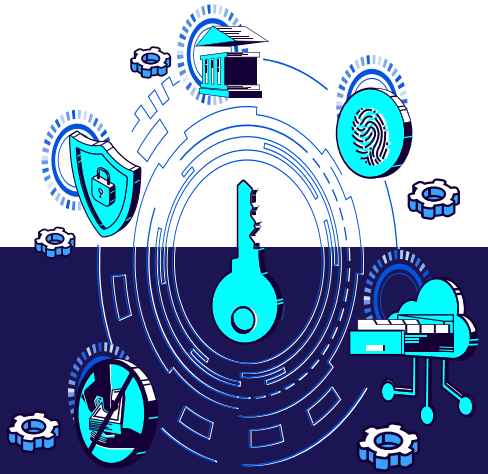
Laura Marcela Carcaño Ruiz

*Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla*

con colaboración de

Manuel Ángel Díaz Martínez,

Subdirector de Datos Personales del mismo órgano garante



SAN LUIS POTOSÍ



TRANSPARENCIA Y CIUDADANÍA

"...los gobiernos tienen que aprender a ser transparentes y la ciudadanía tiene que aprender a cómo defender la transparencia y cómo fomentarla. Sin duda son procesos complementarios y necesarios en la democracia"¹¹⁰

Resumen:

El presente artículo aborda los temas de Transparencia Activa, Reactiva y se enfoca en la importancia de la Transparencia Proactiva como elemento necesario para la mejora en el servicio público a través del diálogo directo gobierno-ciudadanía, desde la explicación de un caso de éxito a nivel local considerado como Transparencia Proactiva, hasta el deber ser institucional y su evolución a reinventarse como parte de la mejora de la sociedad, pasando por crear ambientes digitales idóneos para la inclusión de temas comprensibles para las personas. Así como el uso de tecnología que nos hemos visto obligados a utilizar a partir de la pandemia, creando ambientes digitales de consulta. Así también se considera necesario retomar el combate a la corrupción a partir de las políticas públicas encaminadas a mejorar los procesos de acceso a la información y que se permita mayor participación social, a partir de robustecer el andamiaje normativo y ético en el servicio público, que permita reducir la brecha tecnológica existente y con ello, fortalecer las capacidades informacionales de las personas, concluyendo que se deberá redoblar esfuerzos por parte del servicio público para tener un acercamiento a la sociedad y propiciando un ambiente idóneo que permita que su Derecho de Acceso a la Información sea expedito e inmediato.

Palabras clave:

Transparencia Gubernamental, Participación Ciudadana, Combate a la Corrupción, Acceso a la Información, Toma de Decisiones.

110 Ojeda J. & Meyer J. (2016). Democracia y Ciudadanía: el camino de la Transparencia. México : Consejo latinoamericano de Ciencias sociales y otros, recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/icgde-buap/20180216121816/Democracia.pdf>

I. Introducción

Cuando se habla de Transparencia, lo esperado desde las experiencias sociales alude a la importancia de rendir cuentas desde las atribuciones que como sujetos obligados nos compete; tal vez, como estrategia inconsciente en la que resulta necesario ir avanzando de manera gradual, permitiendo llegar a los peldaños siguientes desde una base sólida que minimice el riesgo de descalabros que; destacando la relevancia y las características específicas de la rendición de cuentas, tendrían un impacto sumamente negativo en la sociedad.

Contextualizando el proceso por el cual se ha atravesado desde los inicios “formales” del camino que hemos recorrido como organismos garantes de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la inminente necesidad de transparentar todo acto que refiera el uso de recursos económicos para las gestiones federales, estatales y/o municipales, advierte la necesidad de una amplia gama de grupos de información y asuntos, que en gran medida resultan extensos o incomprensibles para el ciudadano, pero que obedecen a la rendición de cuentas como ingrediente activo para el ejercicio pleno del Derecho de Acceso a la Información y algunos más; sin embargo, como toda innovación implícitamente se acompaña de cambios, que según los expertos en la materia aluden a la sustancial tarea de gestionarlo desde la necesidad de cambiar, entonces nos enfrentamos ante el desafío de diversos factores en donde los actores sociales son un eje fundamental para alcanzar los resultados esperados, (Boyett & Boyett, 2006, 63-66).

Siguiendo esta misma línea, vale la pena preguntarse, ¿es la Transparencia en sí misma, la estrategia para garantizar que la información pública rendida es la “necesaria” para la sociedad?, y en caso de serlo, cabe reflexionar la significatividad y pertinencia de la misma como conjunto.

Para entender los alcances y beneficios que conlleva la práctica regular y organizada de la Transparencia y la suma de todos sus componentes, es necesario entenderla y definirla.

En primer lugar, tenemos a la Transparencia Activa, que supone la disposición de aquellos temas propios del ejercicio de las obligaciones de cada institución en plataformas habilitadas para este fin, o bien, en los portales y redes sociales propias, es decir, lo que se conoce como información de oficio.



Posteriormente, la Transparencia Reactiva, que surge como respuesta ante las solicitudes de información de los ciudadanos, y que está sujeto a todo un proceso burocrático que va desde la presentación y recepción de la solicitud, la gestión interna, y el plazo que se otorga al sujeto obligado para responder, con la posibilidad de duplicar este periodo, según circunstancias particulares, y seguido también, de las distintas opciones para conformarse por la respuesta, sea cual fuere.

En el año 2019, según cifras arrojadas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) en su informe de labores, el número de solicitudes a sujetos obligados del ámbito federal incrementó respecto del año anterior, pasando de poco más de 228 mil solicitudes a poco menos de 290 mil (INAI, 2019). Lo cual implica, por obviedad, una mayor carga laboral para las instituciones, entre otras cosas.

Es claro que, ante las problemáticas actuales y las necesidades emergentes de la sociedad contemporánea, la información (pública) es uno de los bienes con mayor consumo y demanda.

La Transparencia Proactiva por su parte, constituye ese siguiente gran paso, que además de necesario, aparece como una posibilidad de desahogar gradualmente la carga laboral al sujeto obligado, y permitiendo al ciudadano tener información al alcance, en cualquier momento y sin la necesidad de solicitarla y esperar su gestión.

Se presenta cuando sin que sea una obligación expresa de ley, se promueva, difunda, y publique información útil para el ciudadano, intentando aumentar su calidad de vida a través de la mejora de los trámites y servicios públicos, el aumento en la integridad pública y el combate a la corrupción, la rendición de cuentas y el empoderamiento de las personas.

Viene a sumarse como ingrediente adicional a todo aquello en lo que las leyes y normativas ya obligan a las entidades públicas, resultado de una especie de experimento metodológico en donde las entidades públicas detectan en un primer paso, aquella información que es la más visitada o solicitada, para posteriormente ponerla al alcance de la sociedad sin necesidad de que exista solicitud de por medio, de tal manera que la sociedad aproveche esta información, agregue valor público y se reutilice en distintas formas para poder tomar mejores decisiones, ejercer/exigir derechos, o bien, acceder a mejores trámites y servicios.

Busca disminuir asimetrías de la información, propiciar relaciones horizontales y dinámicas entre grupos sociales y autoridades, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos detonando e impulsando los mecanismos de rendición de cuentas.

Ésta, emerge desde la visión de la cooperación política para la toma de decisiones como un impulso tan necesario como conveniente.

Por su parte, la Transparencia Activa tuvo que pasar de ser un ejercicio donde la información se pone a disposición de la ciudadanía para generar insumos para el saber, a un estado de oportunidad para el hacer. El ejercicio desde su esencia cumplió con su objetivo, pero y la utilidad social desde la significatividad –necesidad- de las personas, ¿en dónde se posiciona?, si bien es cierto que toda innovación requiere de un proceso donde actores y factores se conjugan para saber, hacer y evolucionar en el ser desde lo íntimo para lo social, político, económico y cultural, entonces, como todo proceso implica desafíos ante éste, y con ello la posibilidad de generar diferentes mecanismos donde la madurez propia de la evolución transformadora de la Transparencia necesariamente debía incluir la necesidad de la participación de la ciudadanía para el hacer.

Este desafío implica, más que generar los mecanismos institucionales desde la organización pública, el cambio hacia la generación de información para el hacer desde el saber y con ello, reinventar el cómo de su quehacer. El ciudadano desde la visión integradora de estos para el uso pleno de la información derivada de la publicación o en su caso del acceso a través de la solicitud misma, se transforma en Transparencia Reactiva y permanece, ejercicio donde reivindicando a la ciudadanía aparece como agente “activo” de los procesos democráticos y facilitando el dinamismo en la comunicación de diversos actores interponiendo solicitudes para acceder a la información.

Así como la organización pública evoluciona, necesariamente se generan impactos hacia la ciudadanía, y con ello la creciente necesidad de acceder para saber y hacer, lo anterior visto como parte del para qué, sin embargo, aún fue insuficiente, dado que la ciudadanía desde su diversidad puede representar ciertas necesidades; sin embargo las personas, generamos representaciones de las situaciones y con ello, desde las experiencias previas en su conjunto derivan necesidades diversas, el factor representación alude a la visión que tengo como persona desde el ser, para el hacer y por ello, deriva la necesidad de generar círculos de identificación para la puesta en



marcha de acciones organizadas, oportunas y significativas para la participación y sobre todo para la colaboración.

De frente al inminente cambio, la gestión del mismo y la inclusión de actores y factores, la generación de la cultura del saber y hacer, se transforma en un quehacer activo, significativo y oportuno desde la concepción plena del uso de la información, y con ello, se hace evidente la obligación que como sujetos de ley tenemos para abrir espacios en relación a las acciones derivadas de la gestión pública.

Resulta un ejemplo claro y actual; que ante la situación inesperada y compleja generada por el virus SARS-CoV-2, la Transparencia Proactiva cobra una importancia y trascendencia particulares, ya que permite a la ciudadanía obtener información situacional verídica, comprobable y oportuna, que se traduce potencialmente en la posibilidad de salvaguardar vidas.

Al tratarse de un asunto de materia sanitaria, las instituciones del sector salud y la información que ellas generan, adquieren una relevancia adicional, toda vez que, al promover, difundir y publicar información útil, contribuye sustancialmente a la prevención y combate de la pandemia.

Pero, y en este proceso apremiante de reinención, ¿qué papel juegan los organismos garantes?, puesto que desde la reflexión presentada, es vital la acción para la generación de los insumos para el quehacer; Animal Político en su publicación web “Cuarentena en Transparencia” pone de manifiesto que “Ha habido una especie de cuarentena en la actualización de información de Transparencia, lo que implica que las personas no tienen la posibilidad de saber, de conocer, de supervisar las decisiones tomadas en torno a COVID19 -y del resto de temas-” (Nava, 2020), por lo que entonces el protagonismo se sitúa hacia la función pública como proveedor de los mecanismos y estrategias para y por la sociedad en términos de Transparencia Proactiva.

Citando un caso exitoso el Estado de San Luis Potosí implementó el “*Sistema Acércate: programas y servicios públicos para Ti*” desde la propuesta del Laboratorio de Cohesión Social II (LCSII, 2017), México - Unión Europea a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el Gobierno del Estado y el órgano garante estatal mediante la firma de un contrato de subvención suscrito del 19 de noviembre de 2013 hasta el 18 de mayo de 2019.

II. El “Sistema Acércate: programas y servicios públicos para ti

“introduce una innovación institucional en el contexto de CEGAIP, en tanto es una acción de información pública proactiva, en la que la institución “va” hasta los lugares de residencia de los habitantes de 4 municipios de la Huasteca Potosina, tanto a relevar sus necesidades de información pública de manera participativa, como a instalar un sistema amigable de acceso a informaciones, servicios y programas del Estado en los mismos Municipios que asiste. El Proyecto representa, por tanto, un cambio en la práctica institucional, generando cercanía y acceso al derecho a la información pública y otros derechos en tanto facilita el contacto y la gestión con alternativas que el Estado ofrece” (LCS, 2017).

El Sistema Acércate se implementó en los municipios de Aquismón, Tancanhuitz, Matlapa y Tamazunchale, teniendo como objetivo general poner en marcha políticas públicas y prácticas institucionales que mejoren la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios básicos de calidad: empleo, justicia, seguridad y derechos humanos mediante la mejora en el desempeño de la función pública a través de procesos eficaces, herramientas y mecanismos innovadores, participativos y en el diseño, planificación, ejecución, coordinación y supervisión de programas públicos.

Como resultado de la implementación del Sistema Acércate, se elaboró un catálogo de servicios y programas públicos federales, estatales con la participación de la población de cada una de las 41 comunidades indígenas, resultando el documento electrónico del diagnóstico de necesidades reales.

Por otro lado, se brindaron capacitaciones referentes a los contenidos temáticos especializados en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Protección de Datos Personales, en los idiomas Náhuatl y Tének, permitiendo así un mayor acercamiento hacia la población indígena con la que se trabajó, alcanzado un total de 7,911 participantes.

El proyecto se puso en marcha en sus tres modalidades a saber plataforma digital, módulos especializados de atención y línea telefónica gratuita 01 800, cabe destacar que se logró registrar un total de 2,001 solicitudes en la plataforma digital.



MUNICIPIO	SOLICITUDES	PORCENTAJE
Aquismón	527	26%
Tancanhuitz	363	18%
Matlapa	566	30%
Tamazunchale	545	27%
Totales	2,001	100%

Si bien es cierto que, en el caso específico del programa implementado en San Luis Potosí, atravesó por la evidente evolución ya que se precisan tres momentos de la Transparencia: activa, reactiva y proactiva.

Por lo anterior, vale la pena destacar que la Transparencia Reactiva, cuyo resultado crea personas activas ante la toma de decisiones; necesariamente se precisa tomar en cuenta la definición de participación ciudadana desde un punto de vista de la administración pública, ya que esta última se encarga de hacer visible esa conexión entre la democracia participativa en la que se incluya la opinión de la ciudadanía, y se pueda atender los problemas públicos a través de su intervención, en la toma de decisiones en conjunto con el servicio público.

Para Montecinos E. & Contreras P. (Montecinos, 2019), se obtiene una definición que contiene varios adjetivos y plasman como: un mecanismo, derecho, oportunidad, construcción social y/o como un proceso que permite la articulación, relación, conexión, intercambio, interacción y/o –desde la visión de la rendición de cuentas– permite el control y/o supervisión. Por lo anterior, Montecinos E. & Contreras P. en la definición permite desarrollar y visualizar el contexto de esa conexión entre el servicio público y las personas, es por ello que la Transparencia Proactiva permite visualizar que, si no se cuenta con un entramado entre ambos actores, para una comunicación asertiva y bilateral, no se podría desarrollar una política pública acorde a las necesidades de la población.

Es importante mencionar la necesidad que conlleva el estado al garantizar todos los derechos de las personas que forman parte de la comunidad; como método de legitimación, ya que para que una democracia sea efectiva, deberá considerarse la voz de las personas, de manera colectiva o individual; de esto existe el antecedente que en gobiernos autoritarios no permitieron que la sociedad participe en la toma de decisiones, incluso hay ocasiones que son silenciados desde los ámbitos de competencia del

Estado, sobre todo cuando no se está ejecutando acciones y procesos en beneficio de las personas¹¹¹, en este contexto el desarrollo de políticas públicas creadas para que el estado genere información accesible, real y con elementos que sirvan para la toma de decisiones permitirá que se tenga un elemento de avance y que la ciudadanía sea escuchada, no solo a través de acciones y actos de presión hacia los gobiernos, ya que históricamente el estado escucha a las personas hasta el momento que existe la necesidad de levantamientos sociales de disgusto como lo explica Sáenz. K., A. Guillén & J. Castillo. (Sáenz, 2007), y esto provoca enfrentamiento que en algunos casos llega al problema social fuera de control.

Para evitar lo anterior, es necesario que se atiendan los llamados de la sociedad, como coparticipe de la mejora del Estado, a través de normas y procesos que regule el actuar del Estado, mediante una conciencia del servicio público, respecto de su actuar, es decir, que la Administración Pública sea consciente y empática no solo en su papel en la mejora de la calidad de vida, para los mexicanos, sino de ejecutar sus actividad con calidad y en el momento adecuado, es por ello que las acciones de Transparencia Proactiva que se generen deberán ser coadyuvantes, para un mismo fin: lograr una sociedad participativa en la mejora del servicio público, esto sería la legitimación que tanto ha buscado los ciudadanos a través de su participación democrática.

Ahora bien, el Estado mexicano a través de las normas e instituciones garantes de acceso a la información, tienen el deber de generar los mecanismos que permitan que las personas cuenten con datos adecuados para adquirir un conocimiento y formar parte de los beneficios que el Estado tiene para ellos; sin embargo, al día de hoy, es evidente que no todos los gobiernos en todos los niveles están dispuestos a acatar estas normas, ya sea por desconocimiento o simplemente por considerar que la Transparencia es un escalón que debe colocarse al final de la línea de políticas públicas; con lo que sin saberlo están limitando la participación ciudadana, que en estricto sentido le ayudaría a mejorar sus servicios y acciones gubernamentales. Es por ello que existen colectivos, que se desarrollan mediante el uso de las tecnologías de la información, y que su actividad principal es dar seguimiento a las acciones de Transparencia Activa, en algunos casos tendrán que generar presión social a través de la

111 Sáenz. K., A. Guillén & J. Castillo. (2007). La participación ciudadana como elemento legitimador del Gobierno. agosto 13, 2020, de Universidad Autónoma de Nuevo León
Sitio web: <http://eprints.uanl.mx/12476/1/A9.pdf>



Transparencia Reactiva; incluso la participación de la comunidad académica en la elaboración de estudios de mejora, aplicación y resultados del servicio público; en ese sentido se entrará en un modelo de gobernanza ideal, en donde se permita la crítica y observancia del servicio público, para la mejora de la calidad de vida.

Estos serán ejercicios que permitirán consolidar esa conexión entre Estado-sociedad y que facilitará que exista una comunicación efectiva en aras de mejorar; sin embargo, esto no dará frutos si no generan condiciones en el servicio público para que exista una ética pública capaz de soportar la crítica sobre su actuar; este es el reto principal en el Estado, que el servicio público tenga la capacidad de escuchar la demanda social, sin necesidad de levantamientos o como en hechos históricos generar una Transparencia Proactiva generada por dicha presión, sino más bien que haya mecanismos creados para unir las voces y crear políticas que permitan consolidar la acción y la opinión de los actores: estado-sociedad.

La Transparencia Proactiva se traduce como un plus en este mundo de la Transparencia, lo cual permite sumarse con las tecnologías de la información, abriendo canales de comunicación con la ciudadanía sin dejar de lado la Transparencia Focalizada, atendiendo a las necesidades básicas y particulares de cada sector; permitiendo el enfoque de beneficios personalizado y, que facilita de primera instancia, conocer información que de otra manera hubiera sido necesario pasar por el tamiz de la burocracia y los procesos que la marca la normativa.

La ciudadanía y las autoridades colaboran para identificar, analizar, transformar y difundir información útil. Se busca transitar a ésta en el marco de una cultura de apertura gubernamental.

La información pública y Transparencia Proactiva permiten cambiar la realidad y construir una narrativa en la que impere el combate a la corrupción; que vaya más allá del cumplimiento simple, y garantice el acceso a todo tipo de derechos.

Uno de los temas comunes que se encuentran en la agenda pública de los gobiernos que implementan este tipo de estrategias es sin lugar a dudas la fiscalización pública y el *follow the money*, propuestas innovadoras en materia de combate a la corrupción que permiten realizar un seguimiento puntual de los recursos y ver la cadena de los mismos desde la fuente hasta su gasto, acompañándose en muchas ocasiones de mapas geo-referenciados y anexos,

resultando natural la importancia que estos adquieren tanto para gobiernos como para ciudadanos, puesto que aporta al tema de legitimidad y rendición de cuentas de una manera tangible, confiable y particular. Representa un uso estratégico de la información, cuando se usa y difunde correctamente.

La solución al inconveniente de que, aún con el acceso a la tecnología, no sepamos utilizarla de manera correcta y provechosa, por tanto, hay que educar en su uso y aprovechamiento, radica en la formación e instrucción del ciudadano ante las posibilidades que suponen las tics aplicadas a la Transparencia, garantizando el acceso a la información para fortalecer las capacidades informacionales de los ciudadanos, y profesionales desarrollando políticas públicas con un enfoque intersectorial y multiactores.

Además del impulso lógico que supone la difusión, ha de considerarse la población objetivo de cualquier política pública o acción, es decir, la Transparencia Focalizada, responde a la intención de disminuir las asimetrías informacionales y de oportunidades que existen en la población, procesando la información de manera tal que tanto la estrategia como la sustancia sean adecuadas y digeribles para el usuario final.

Los ciudadanos más informados, son mejores ciudadanos; más exigentes, participativos y capaces, tomando decisiones más racionales y adaptan los recursos a su alcance en herramientas potenciales; la Transparencia Proactiva será una estrategia articulada, compartida y crítica que permita modificar el esquema de incentivos y preferencia de los actores, asegurar su permanencia y captación de otros nuevos actores.

III. Conclusiones

Si bien es cierto, en el país se cuenta con toda una estructura normativa y andamiaje para que el Estado mexicano, permita que los ciudadanos coadyuven con la toma de decisiones, a través de la participación ciudadana, misma que no se ha visto en su mayor esplendor, ya que existen diversos factores, tanto políticos y sociales, que no acercan a la ciudadanía a participar en las soluciones que permiten contar con un estado más democrático; debido a la desigualdad social y como factor principal los altos niveles de pobreza en la mayor parte del país, que provoca que la participación social sea vista como una herramienta para legitimar a los políticos y no así para fortalecer el estado mediante la fusión entre facultades gubernamentales y la visión de la ciudadanía sobre la solución de problemas públicos.



Es por ello que la Transparencia Proactiva, deberá ser un reto y un camino a seguir por parte del sector público, atendiendo siempre al llamado de los expertos en visualizar los problemas públicos: la ciudadanía; y con ello, estar en posibilidad de crear políticas públicas que consoliden un acceso a la información eficiente y en tiempo, una rendición de cuentas adecuada y útil, así como una Transparencia que permita contar con elementos para la cooperación Estado-sociedad.

Teniendo lo anterior, se iniciará una era de mayor participación de la sociedad, privilegiando el uso de tecnologías de la información no solo para un grupo específico de la sociedad, sino para todos los sectores, esto propiciará que se llegue a más mexicanos que se beneficien de políticas de Transparencia y en un futuro no solo se resuelvan problemas de desigualdad social, sino que el ciudadano forme parte activa y su voz sea escuchada por el estado, mediante un uso efectivo del derecho de crítica y mejorar de los servicios otorgados por el gobierno para una mejor calidad de vida para los habitantes de México.

Referencias

Hoffmann, A., Ramírez Alujas, A., & Bojorquez Pereznieto, J. A. (2012). La Promesa del Gobierno Abierto. México; Chile: ITAIP, INFODF.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2019). Informe de labores 2019. Ciudad de México: INAI.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2017). Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva, Manual del participante. Ciudad de México. INAI.

Joseph Boyett & Jimmie Boyett. (2006) Hablan los Gurús. Las mejores ideas de los máximos pensadores de la administración. Ed. Norma. Colombia. p.63-66

Laboratorio de Cohesión Social II (2017). sistema Acércate, Servicios y Programas públicos para ti. descargado de: <https://cohesionsocial-mxue.org/sistema-acercate-servicios-y-programas-publicos-para-ti/>

Montecinos E. & Contreras P. (2019). *Participación Ciudadana en la gestión pública: una revisión sobre el estado actual*. Revista Venezolana de Gerencia, vol. 24, no. 86, pp.1-3.

Nava, M. (2020). Cuarentena en Transparencia. Agosto 14, 2020, de Grupo Editorial Criterio: Animal político Sitio web: <https://www.animal-politico.com/vision-legislativa/cuarentena-en-Transparencia/>

Ojeda J. & MeyerJ. (2016). *Democracia y Ciudadanía: el camino de la Transparencia*. México : Consejo latinoamericano de Ciencias sociales y otros, recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/icgde-buap/20180216121816/Democracia.pdf>

Open Society Foundations, GESOC, Global Integrity, INAI. (s.f.). Todos los caminos llevan (o deberían llevar) a la apertura. Obtenido de Micrositios INAI, Gobierno Abierto: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/05/FTM_1.pdf

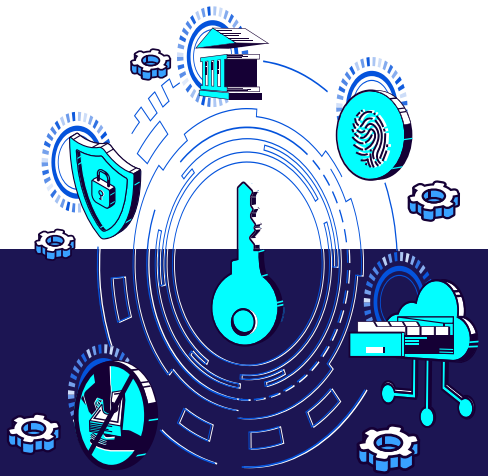
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *Gobierno Abierto en América Latina. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. OECD Publishing.

Sáenz. K., A. Guillén & J. Castillo. (2007). *La participación ciudadana como elemento legitimador del Gobierno*. agosto 13, 2020, de Universidad Autónoma de Nuevo León Sitio web: <http://eprints.uanl.mx/12476/1/A9.pdf>

Serrano Rodríguez, Azucena (2015). *La participación ciudadana en México*. Estudios Políticos, 9(34), 93-116.[fecha de Consulta 14 de Agosto de 2020]. ISSN: 0185-1616. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4264/426439555004>

Comisionado Presidente David Enrique Menchaca Zúñiga
Comisionada Mariajosé González Zarzosa
Comisionada Paulina Sánchez Pérez del Pozo

Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la
Información Pública de San Luis Potosí



SONORA



LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL GOBIERNO ABIERTO

Resumen:

El contenido del presente artículo, sobre la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información para un Gobierno Abierto, consiste en conceptualizar a la Transparencia, desde su significado en latín, su paso por la administración pública, hasta situarla como componente más institucionalizado y que requiere fortalecer el Derecho de Acceso a la Información Pública, en el diseño de políticas públicas para un modelo de gestión de Gobierno Abierto. Además, se explican las cinco modalidades para transparentar las instituciones públicas y la rendición de cuentas.

De igual forma, se analizan las diferencias de la Transparencia y el acceso a la información, desde la visión teórica, normativa y la expertise de los autores invocados.

No obstante, donde justamente se focaliza a la Transparencia y el Acceso a la Información Pública como pilares del Gobierno Abierto, se comenta también que se hace necesario crearse e incentivarse la participación y colaboración de la ciudadanía como componentes esenciales en la toma de decisiones de la problemática pública.

A manera de conclusión, se hacen algunas reflexiones finales al respecto del tema y se realiza la descripción de forma genérica de una propuesta en relación al perfil del nuevo servidor público, desde la perspectiva de la administración pública en la apertura gubernamental.

Palabras clave:

Transparencia, Acceso a la Información, Servicio Público y Gobierno Abierto.

I. La Transparencia

El vocablo Transparencia, alude a la cualidad de transparente, palabra que proviene del latín *trans-*, a través, y *parens-*, *entis-*, que aparece; dicese del cuerpo a través del cual puede verse los objetos claramente¹¹².

Así, la palabra Transparencia indica claridad, limpieza, diafanidad, y éstos sinónimos a su vez, se refieren a la buena opinión y fama que resulta del nombre y de los hechos de alguna persona; a la integridad con que se procede en los negocios, a la rectitud de intención, al buen obrar, a la hombría de bien.

Por otro lado, durante mucho tiempo, la administración pública se caracterizó por la presencia de una gran cantidad de trámites engorrosos, en los cuales prevaleció la discreción por parte de los servidores públicos –en ausencia de una cultura de la rendición de cuentas–, lo que derivó en excesos de trámites burocráticos.

En este orden de ideas, como lo señala Ricardo Cortés Ontiveros, de la UNAM, la Transparencia aplicada a lo público, -a la administración de la cosa pública-, es decir, a la administración pública, se refiere –por lo que hace a la función pública, al gobernante-, a la honestidad, a las cuentas claras, y por el otro lado –por lo que hace al gobernado-, a la participación ciudadana y al respeto de las reglas.

En otras palabras, transparentar la gestión pública, como sostiene Kate Doyle (2003) implica favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos de manera que puedan evaluar el desempeño de las entidades del gobierno y contribuir a la democratización de la sociedad y a la plena vigencia del Estado de Derecho¹¹³.

Como antecedente, en materia de Transparencia, con grandes excepciones como la Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas de Suecia, de 1766, realmente el movimiento hacia este tema se da hasta mediados del Siglo XX, con casos como los de Finlandia, en 1951, y Estados Unidos, en 1966. Para 1990 solo 12 países contaban con una legislación en la materia. De modo que no es sino a

112 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, España.

113 El Estado Moderno establece una íntima relación con el Derecho, al grado de hablar de un Estado de Derecho, entidad estructurada –dice Burgoa–, y organizada jurídicamente, en la que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base la sustentación del orden constitucional.



partir del año 2000 que las leyes de Transparencia y acceso a la información empezaron a proliferar, extendiéndose a todas las zonas del mundo, de suerte que, para 2014, 100 países de distintos continentes habían promulgado ya una legislación a modo, dando lugar a una verdadera oleada de Transparencia normativa.

A decir de Peschard (2016) en la región de América Latina, esta corriente de regulaciones se hizo palpable tardíamente porque 2 decenios antes del 2000 ningún país de la región contaba con una normatividad en la materia, mientras que para 2016, 19 países ya tenían leyes promulgadas.

Tan importante ha sido el avance de la Transparencia y el Acceso a la Información que, en sus palabras, Catalina Botero (2016), señala lo siguiente con respecto a América Latina: "es probablemente la región del mundo con mayores avances en éstos temas en lo que va del Siglo XXI. Tampoco es un dato menor que acompasadas con éste notable avance la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la propia Asamblea General de Organizaciones de Estados Americanos, hayan indicado que el Derecho de Acceso a la Información es un derecho fundamental que debe ser respetado y garantizado por todos los Estados a todos los habitantes de la región. En éste sentido, es relevante recordar, por ejemplo, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, produjo por primera vez en la historia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, una sentencia en la cual se establece que el Derecho de Acceso a la Información es un derecho esencial, sin el cual es imposible ejercer otros derechos fundamentales como los derechos políticos y que los Estados tienen el deber de protegerlo y garantizarlo".

En este contexto, la Transparencia se ha convertido en un valor fundamental en la democracia de nuestra época, hoy en día no puede concebirse una democracia que merezca tal nombre si en ella, además del gobierno de las mayorías y el imperio de la Ley, no se garantiza un mínimo control de los ciudadanos sobre la acción de sus gobernantes, más allá de las elecciones periódicas.

Por ello, una clave para la efectividad de éste control reside en el acceso ciudadano a la información que el poder político maneja. Una democracia opaca para los ciudadanos es poco confiable e indigna de lealtad.

Es un lugar común decir que la información es un activo muy valioso en las sociedades actuales, pero es un lugar común fundado sobre una verdad mayúscula. La información es poder político o, al menos, una condición para que éste pueda ejercerse.

Por ello, uno de los debates centrales en nuestra vida pública es el relativo a la relación que el Estado debe tener con la información socialmente valiosa que está a su disposición y acerca de la manera en que debe utilizarla.

En realidad, se trata de un debate muy antiguo que se remite a las primeras teorías de la justicia y del poder político y que no ha dejado de estar presente en las distintas etapas de la experiencia política. Se trata también, de un debate de enorme actualidad, pues en las respuestas que encontremos en él podemos fundamentar modelos y cursos de acción para dotar de sentido y calidad a las complejas democracias de nuestro tiempo (Zepeda, 2015).

Ahora bien, pese a sus múltiples asignaturas pendientes, las democracias constitucionales son el único modelo político capaz de garantizar un mínimo de Transparencia Informativa y por ende, de control ciudadano sobre el desempeño de sus gobernantes.

La Transparencia del Estado, comenta Andrés Hofmann (2016), será materia prima para la rendición de cuentas, un proceso más complejo que la mera apertura de información.

En términos generales existen cinco modalidades para transparentar las instituciones públicas:

- La Transparencia Pasiva o Reactiva.

Es por medio de la cual, por medio de la cual, el Estado entrega únicamente la información requerida por la ciudadanía.

- La Transparencia Activa.

Es en la que el Estado publica información limitada que exigen las leyes de Transparencia.

- La Transparencia Focalizada.



Es aquella donde las instituciones publican de manera voluntaria, información puntual y útil para segmentos sociales específicos.

- La Transparencia Proactiva.

Consiste en publicar, de manera voluntaria, la información que las instituciones públicas estiman necesaria, independientemente de quienes la consuman.

- La Transparencia Transaccional.

Es en la que se publica información –generalmente datos- susceptibles de ser procesados y reutilizados por la sociedad.

Esto sin considerar la Transparencia Colaborativa y otras clasificaciones como las que distinguen Mariñez y Valenzuela (2013); una que denominan Transparencia Opaca, y que se manifiesta en gobiernos democráticos sin plataforma de Gobierno Abierto, y la otra la Transparencia Clara, que si cuenta con plataforma de Gobierno Abierto.

Es indudable, que la Transparencia está asociada de manera notable, con la idea de rendición de cuentas. Retrospectivamente sirve para exigir cuentas a los gobernantes. Por Rendición de Cuentas entendemos la obligación de los funcionarios por responder por lo que hacen, y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado sus deberes públicos (Shedler, 2004).

Como señala Merino, citado por José Antonio Aguilar: ...No basta el compromiso ético de los funcionarios con la rendición de cuentas, sino que es necesaria la construcción de reglas del juego que auspicien y garanticen el proceso de apertura de la información y la garantía de que, efectivamente se cumpla. Pero también es indispensable, del otro lado, que los ciudadanos no solamente obtengan el derecho de acceder a la información, sino que además la utilicen cada vez más para fortalecer las vías de participación y el control democrático del poder (Aguilar, 2006).

La Transparencia, al permitir la Rendición de Cuentas, funciona de manera tanto capacitadora del poder ciudadano como inhibidora de conductas y acciones que atenten contra el interés público. Un autor reciente define a la Transparencia, en términos muy generales como: “dejar que la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar u opacar el

significado o alterar los hechos para poner las cosas bajo una mejor luz” (Oliver, 2004).

Como parte del enfoque conceptual de la Transparencia, se afirma que es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite, la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de como la organización está tratando los asuntos públicos, por ejemplo: remuneraciones de los servidores públicos, monto, distribución del presupuesto, costos administrativos de los programas, resultados de licitaciones, entre otros. Por lo que, Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público con excepción de aquella clasificada como reservada o confidencial.

Asimismo, desde la visión jurídica, a partir de los ordenamientos de Transparencia, se define el conjunto de disposiciones y actos mediante los cuales los sujetos obligados tienen el deber de poner a disposición de las personas solicitantes la información pública que poseen y dan a conocer, en su caso, el proceso y la toma de decisiones de acuerdo a su competencia, así como las acciones en el ejercicio de sus funciones.

II. Derecho de Acceso a la Información Pública

Transparencia y Acceso a la Información no son la misma cosa. La primera es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien abrir al público algunos procesos de toma de decisiones (Hernández, 2005).

El Derecho de Acceso a la Información, por su parte, consiste en “un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado” (Villanueva, 2004). Como tal, es un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno. El Derecho de Acceso a la Información es un derecho fundamental; la constitución mexicana lo reconoce en su artículo 6º, que estipula la libertad de cualquier persona de buscar o investigar información del Estado y de sus órganos, misma que está protegida por un derecho para que las autoridades no lo impidan. En caso de que esto suceda, es decir, que nieguen la información, existen mecanismos jurídicos, para que el ciudadano que solicitó la información haga valer su derecho.



Además, el Derecho de Acceso a la Información Pública es un derecho humano que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información; tal y como lo define la Ley General de Transparencia¹¹⁴, y añade que toda la información generada y obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la Ley Federal, las Leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; solo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por la Ley.

Asimismo, toda la información pública generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y será accesible a cualquier persona, para lo que se deberán habilitar todos los medios, acciones y esfuerzos disponibles en los términos y condiciones que establezca la Ley General, así como demás normas aplicables.

Aquí subyace el principio de máxima publicidad de la información gubernamental, donde, sin duda alguna, se transita de la secrecía de la información, al deber de generar una modificación radical sobre el uso de la información pública; y debe de considerarse que la información que genera el gobierno, como un bien público y nunca más como uno de acceso restringido o un patrimonio de los funcionarios.

Dicho en palabras de López Ayllón (2009), este principio convierte a las organizaciones gubernamentales en una especie de gran biblioteca pública, en donde cualquiera puede solicitar y obtener los documentos que ahí se usan y conservan.

Respecto a la relevancia del Derecho de Acceso a la Información, estará condicionado a si la información es útil a la ciudadanía que la solicita, como afirma Cunill (2006) citada por Valenzuela (2015). Por tanto, la relación Transparencia y ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública, tienen una brecha amplia por reducir. La relación en torno a los dos conceptos se asume como indirecta, toda vez que las condiciones de: calidad de la información, oportunidad, y claridad son elementos para incentivar el ejercicio del derecho establecido en el marco reglamentario, legal o constitucional.

114 Artículos 4 y 12 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015.

El ejercicio del Derecho de la Información está directamente vinculado al nivel de participación cívica. Sin ésta última, no es posible concebir el ejercicio de un derecho, perdiendo efectividad el acceso diseñado en la organización pública, y la Transparencia estaría en camino de perder valor en un régimen democrático. En consecuencia, el ejercicio de este derecho motiva que las decisiones en la vida de las personas sean informadas, y en el marco de una era de internet, se favorezca la inclusión social, económica y política. No se le puede pedir al ciudadano que participe en los asuntos públicos si previamente no se le informa, de ahí la relevancia de éste derecho en la democracia.

Al centrar el análisis solo en el problema de la Transparencia, es decir, de forma separada del acceso a la información, no como binomio, se facilita un acercamiento distinto. Por tanto, aspectos como la cantidad de información liberada, el uso y la utilidad del sitio web, los estándares de información publicada, el marco institucional y ético, obligan al servidor público a potenciar las capacidades administrativas y organizativas para hacer frente a la obligación de transparentar la función pública.

Sin duda, en ausencia de Transparencia, difícilmente habrá acceso a la información pública. La Transparencia es factor clave que puede restringir el derecho humano de conocer y saber. Si el marco normativo esta establece excepciones que limitan el acceso a la información pública, los organismos garantes se observarían limitados para hacer valer un derecho humano, que debe existir en todo país que se precie democrático. Un derecho consolidado de acceso a la información pública, sugiere la existencia de una Transparencia claramente consolidada, no necesariamente a la inversa.

Por ello, a manera conclusiva, invocando a Uvalle Berrones (2011), la Transparencia alude a que los espacios institucionales del gobierno sean abiertos, visibles, evidentes, manifiestos, puesto que con el Derecho de Acceso a la Información, los ciudadanos tienen la ventaja de ingresar, mediante solicitudes de información, al universo de las oficinas administrativas y burocráticas, a fin de conocer, valorar y preguntar sobre los puntos específicos de la gestión de políticas públicas que llevan a cabo y sobre el modo en que la administración pública cumple con la prestación de los servicios públicos. Es por eso que la Transparencia es uno de los sustratos del Gobierno Abierto y referente obligado para comprender su significado en la lógica de la propia apertura gubernamental.



Lo que sigue ahora, es consolidar el Sistema Nacional de Transparencia, conformado por los 32 Organismos Garantes locales y el federal, el INEGI, la ASF y AGN, mismo que lo preside y coordina el INAI, a efectos de lograr la homogenización de las bases, principios y procedimientos para incrementar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública en toda la República Mexicana.

De igual manera, de conformidad con la normatividad que establece el Sistema Nacional de Transparencia, atendiendo la accesibilidad de los usuarios, desarrollar, administrar y poner en funcionamiento, con mejora continua, la Plataforma Nacional de Transparencia, que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley General de Transparencia para los sujetos obligados y Organismos Garantes.

En ese contexto, sin la participación de la ciudadanía sería difícil sostener la idea de un Gobierno Abierto. Se requiere crear e incentivar la participación y colaboración ciudadana mediante una política pública como componentes esenciales de la apertura del gobierno.

III. Conclusión

Los elementos de la Transparencia y del Acceso a la Información Pública, aquí vertidos, conjugados con la participación ciudadana y la colaboración son los nuevos paradigmas que dan cauce al Gobierno Abierto.

Es razonable, que el modelo de gestión que debe definir la conceptualización de un Gobierno Abierto, debe abrir nuevos cauces, como áreas de oportunidad para el desarrollo de contenidos de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información, empoderamiento ciudadano, participación cívica y calidad de la democracia y ante todo, el nuevo paradigma de la colaboración del Estado y la sociedad para la atención y solución de los problemas y la prestación de los servicios públicos.

La apertura gubernamental promete crear valor social a partir del uso de la información pública por lo que las plataformas digitales son medios idóneos para construir y consensar soluciones políticas eficaces, más incluyentes y legítimas.

Como se puede observar, sin perder el rumbo de éste trabajo, se ha expresado que la Transparencia, como componente más institucionalizado,

requiere fortalecer el Derecho de Acceso a la Información Pública, para el diseño de una política pública de Gobierno Abierto.

Por lo tanto, considero que podemos transitar de una administración pública tradicional (vertical y jerárquica), a una administración pública reformada y moderna, con procesos electrónicos e innovación tecnológica (horizontal y colaborativa).

A partir de lo anterior, se hace la propuesta del perfil de un nuevo servidor público, que implicará un modelo de gestión de Gobierno Abierto, misma que se considera, es posible con la formación profesional de carrera, no sólo en cuanto a las habilidades que deben tener certificadas los servidores públicos, sino en cuanto a las competencias que debe mostrar un nuevo perfil del servidor público.

La competencia principal que debe contar quien aspira a formar un gobierno más abierto consiste en pensar cuidadosa y críticamente: qué es el servicio público; por qué es importante y; cuáles son los valores que deberían de guiar, el qué, y el cómo, de la función pública.

Las habilidades asociadas a esta competencia son:

- Racionalidad estratégica, como actor que estará siendo factor central de una estrategia de Gobierno Abierto.
- Diálogo acerca de valores compartidos, es fundamental que esta habilidad asuma que las emociones y no el control desde una oficina es lo que cuenta para la puesta en marcha de todo modelo de Gobierno Abierto.
- Responsabilidad ante el ciudadano, como compromiso más allá del plano legal, sino compromiso ético en el servicio público. Lo legal acota, lo ético amplía el rango de acción. Se requiere la habilidad de conciliar ambas.
- Servir, negociar y habilidades de intermediación de intereses entre la administración pública y ciudadanos. No solo forma parte del servicio público, sino que se relaciona con ciudadanos.
- Liderazgo compartido externa e internamente, lo que viene a pensar no solo en el directivo, sino en el liderazgo que tienen los estamen-



tos intermedios, sean o no directivos, y el primer contacto ciudadano desde la administración pública.

Las cinco habilidades no son las únicas, pero sí las que implican un punto de partida en un modelo de apertura, desde el centro de la administración pública.

El Gobierno Abierto requiere de un enfoque de gestión específica, a través del nuevo servicio público, que exige un perfil de servidor público comprometido con la democracia y la ética pública, donde administrar y dirigir sean actividades supeditadas a servir a los ciudadanos, en la solución de los problemas públicos.

Referencias

Aguilar Rivera, J. Antonio (2006). *Transparencia y Democracia. Cuaderno no. 10*. IFAI. México.

Artículos 4 y 12 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, publicada el 4 de mayo de 2015.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, España.

Doyle, Kate (2003). "Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental". *Derecho Comparado de la Información*, número 2, editado por IIJ-UNAM.

Hofmann, Andrés (2016). *Gobierno Abierto: Algunos apuntes. Libro Gobierno Abierto para la Consolidación Democrática*. Editado por Rafael Martínez Puón. Tirant Lo Blanch. México.

López Ayllón, Sergio (2009). *El Acceso a la Información como un derecho fundamental*. Cuaderno no. 17. IFAI. México.

Oliver W., Richard (2004). *What is transparency?* McGraw Hill. New York.

Hernández Valdez, Alfonso (2005). *¿Qué es y para qué sirve la Transparencia?* *Recta Ratio*, año 1, número 2.

Peschard, Jacqueline (2016). *"La Expansión de un Derecho Fundamental"*. Citada por Rafael Martínez Puón. *"De la Transparencia hacia un Gobierno Abierto"*. Editorial Tirant Lo Blanch. 2017.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2015). *"Cuaderno de Transparencia no.4 del INAI", "Estado y Transparencia"*. México.

Shedler, Andreas (2004). *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* IFAI. México.

Uvalle Berrones, Ricardo (2011). *Fundamentos Democráticos en el Estado Democrático de Derecho. En rumbos de la Transparencia*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México.

Valenzuela Mendoza, Rafael (2015). *La Transparencia Colaborativa: Una herramienta para un Gobierno Abierto*. Revista Gobierno Abierto. México.

Villanueva, Ernesto (2004). *"Aproximaciones conceptuales a la idea de Transparencia"*. Citado por Aguilar Rivera, J. Antonio. Cuaderno no. 10. IFAI. México.

Andrés Miranda Guerrero

Comisionado del Instituto Sonorense de Transparencia,
Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales



SUSPENSIÓN Y REACTIVACIÓN DEL DAIP EN SONORA DURANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA POR COVID-19.

Resumen:

Al inicio de la contingencia sanitaria por el coronavirus, suspender los plazos y términos de los procedimientos inherentes al Derecho de Acceso a la Información Pública fue inevitable para prever mayores contagios de Covid-19, atendiendo las directrices tanto de las instancias del gobierno federal como del estatal; sin embargo, al paso de los meses en que se alargó la medida, la afectación empezó a ser considerable para la tutela de este derecho humano y fundamental, así como, por supuesto, a la imagen de los organismos garantes de la Transparencia en cada entidad federativa.

De ahí que, tras 133 días de suspensión, en Sonora se haya decidido reactivar dichos plazos bajo lineamientos temporales para la atención del DAIP, a fin de mantener vigente el objetivo fundamental en todo esto, que es proteger primordialmente la vida y la salud de los usuarios de esta prerrogativa y, por supuesto, la de los servidores públicos encargados del tema en cada uno de los sujetos obligados de rendir cuentas.

La siguiente es una narrativa de las decisiones tomadas por el Consejo General del Instituto Sonorense de Transparencia (ISTAI), durante este lapso que abarcó de mediados de marzo a finales de junio, explicando los motivos y el fundamento en que los comisionados de este organismo garante basamos nuestras decisiones.

Palabras clave:

Derecho, Acceso, Información Pública, Coronavirus, Covid, Suspensión.

I. Suspensión y reactivación del DAIP en Sonora durante la contingencia sanitaria por Covid-19

Desde principios del mes de marzo de este 2020 era evidente que el coronavirus llegaría a Sonora, imposible evitarlo cuando el virus causante del Covid-19 había convertido aquello en una pandemia de escala nunca antes vista.

Las autoridades estatales de salud preveían ya algunas medidas, por lo que cuando el lunes 16 de marzo se dio a conocer el primer caso confirmado, empezó a operar la maquinaria preventiva de toda la administración pública y organismos autónomos de todos los niveles de Gobierno, de la que forma parte el ISTAI.

Así, para el 17 de marzo, el Pleno de este instituto acordó la primera suspensión de plazos y términos a procedimientos del DAIP, desde el acceso a la información hasta las medidas de apremio, con vigencia del día 18 de ese mes al 20 de abril siguiente.

La finalidad, como en todos los estados de la República donde se aplicó la medida, es bien conocida: confinar a la mayor cantidad posible de personas en sus hogares, tratando de evitar la propagación del virus por contactos directos, por lo que suspender los plazos del DAIP permitía que una buena cantidad de servidores públicos no tuvieran que asistir a sus centros de trabajo, con los consecuentes riesgos de traslados y permanencia en las instalaciones.

Si bien el trabajo presencial no era prudente en aquel momento, bien sabemos que una gran cantidad de solicitudes de información pueden atenderse sin necesidad de recurrir a archivos físicos, pues muchas de las preguntas o peticiones que se formulan versan sobre temas repetitivos y/o asuntos que bien podemos encontrar ya publicados en los portales de internet de los propios sujetos obligados.

Así que junto al primer acuerdo de suspensión el ISTAI emitió el “Protocolo de atención a solicitudes DAIP durante el período de contingencia por Covid-19”, que en sus puntos principales instaba a responder normalmente todas las solicitudes posibles, o en el peor de los casos, explicar al solicitante la razón por la que no se podía atender su petición debido a la contingencia que estábamos viviendo.



Se trataba de dejar en claro nuestra voluntad por la Transparencia, lo cual fue asumido sobre todo por los sujetos obligados de los poderes Ejecutivo y Judicial, pero no así por la gran mayoría de los ayuntamientos, de tal forma que del 17 de marzo al 2 de junio, de 2,019 solicitudes registradas en la plataforma Infomex-Sonora (mucho menos de las acostumbradas, por cierto) sólo se habían atendido 612; una estadística dramática que, no obstante, ya empezamos a nivelar, pues al 29 de junio se contaban 2,661 solicitudes con 1,617 atendidas y el resto en trámite dentro del plazo de ley.

Conforme la contingencia se agravaba en Sonora, la suspensión de plazos y términos se extendió mediante un segundo acuerdo del 20 de abril al 30 de mayo, y un tercero que prolongaba la suspensión “hasta que el Consejo Estatal de Salud determine que existen las condiciones de seguridad sanitaria y autorice la reanudación de actividades no esenciales para la vida”.

A la par, se insistía en que los sujetos obligados aplicaran los principios de Transparencia Proactiva y de atención a las solicitudes posibles, lo cual fue muy bien acogido por la Secretaría de Salud estatal, que activó dos portales para mantener informada a la sociedad sobre sus acciones en la pandemia.

Uno de esos portales en internet (<https://covid19data.unison.mx>), da cuenta diaria del número total de personas contagiadas por Covid-19, de los fallecidos, activos y recuperados, entre otra estadística, en tanto que el portal salud.ecompra.mx refiere la inversión realizada en materiales y equipos para el combate al coronavirus, detallando las adquisiciones, los ahorros logrados y los proveedores participantes en cada caso.

Eso valió para que a finales de mayo las organizaciones Transparencia Mexicana y Tojil incluyeran a Sonora entre las entidades del país con mejores prácticas de rendición de cuentas y Transparencia Proactiva con relación a la contingencia por Coronavirus.

No obstante, el nivel de atención a las solicitudes de información no era siquiera un asomo del que se manejaba en nuestro estado antes de esta situación de salubridad, por lo que en el ISTAI empezamos a valorar la reactivación de plazos, entendiendo que, al igual que muchos otros aspectos de la vida, el Derecho de Acceso a la Información Pública debe ahora ajustarse a la llamada nueva normalidad.

Tres puntos principales estuvieron en la mesa de análisis:

1. Reactivar los plazos y términos del DAIP podía interferir en la planeación de un regreso ordenado y gradual a las oficinas de gobierno, por lo que debíamos coordinarnos con todos los sujetos obligados y, sobre todo, apegarnos a las disposiciones del Consejo Estatal de Salud, instalado como la máxima autoridad en la materia para efectos de la pandemia en Sonora.
2. Si actuábamos sin consensuar con los sujetos obligados de rendir cuentas, probablemente seguiría sin atenderse el DAIP pues se mantendría el paro de labores presenciales en oficinas de gobierno, y eso fomentaría la insatisfacción de los solicitantes, incluso más que la suspensión misma.
3. Lo anterior implicaría una carga también para el organismo garante, al aumentar seguramente los recursos de revisión y quejas, dando paso a un rezago del que difícilmente nos repondríamos en el corto tiempo.

La solución fue emitir unos lineamientos temporales que mediaran la necesidad de atender el DAIP como la ley lo marca, con la urgencia de mantener las medidas de precaución, como lo exige la inédita contingencia sanitaria que vivimos.

Así, al reactivarse el pleno ejercicio del DAIP a partir del día 29 de junio pasado, el Consejo General del ISTAI (que junto al que suscribe integran la Mtra. Martha Arely López Navarro y el Dr. Andrés Miranda Guerrero) emitió los “Lineamientos Temporales de Atención al Derecho de Acceso a la Información Pública y a la Protección de Datos Personales”, resumidos en los siguientes diez puntos:

1. Se restablecen plazos y términos del DAIP a partir de la publicación del Acuerdo en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, debiendo los sujetos obligados retomar la actualización de sus portales de Transparencia y la carga de información en la Plataforma Nacional de Transparencia.
2. Se atenderán en plazos normales todas las solicitudes que se reciban a partir de la fecha en que el Acuerdo adquiera vigencia, conforme a las posibilidades y excepciones razonables que el mismo define.



Igual situación ocurrirá con las solicitudes recibidas durante el período de aplazamiento (del 17 de marzo a la fecha de vigencia de estos lineamientos temporales), y que se encuentren dentro de los supuestos de posibilidad y razonabilidad que se establecen.

3. Es prioritaria la atención a solicitudes relacionadas con la contingencia sanitaria, y a efectos de responderlas en el menor tiempo posible se formará un acervo de información recurrente y más solicitada por los usuarios del DAIP, a fin de tenerla disponible para una rápida respuesta.
4. Se impulsará la proactividad en Transparencia mediante una sección especial en las páginas web de los sujetos obligados, así como en publicaciones en redes sociales, con información y datos que, se sabe, son de mayor interés de los solicitantes, sobre todo si tiene qué ver con la pandemia de Covid-19.
 - a) Dichas publicaciones se harán en formatos sencillos, redacción accesible y preferentemente en archivos de datos abiertos.
5. Cuando las solicitudes requieran la consulta en archivos y no se disponga digitalmente de ellos, se deberá realizar la búsqueda de los datos de la siguiente manera:
 - a) En anteriores solicitudes ya atendidas.
 - b) Datos disponibles que proporcionen las áreas correspondientes, según éstas dispongan de ellos digitalmente, en caso de que no hayan reactivado sus labores presenciales.
 - c) Informes anuales, reportes trimestrales e informes de gobierno ya publicados, así como todo documento de acceso público.
6. Toda la información que no encuadre en los puntos anteriores y/o requiera la presencia física de personas en instalaciones, los obligue a trasladarse fuera de su confinamiento sanitario o les exija el manejo de documentos, mobiliarios o equipos que representen un riesgo de contagio de Covid-19, podrán aplazarse previa valoración de este organismo garante de la Transparencia (ISTAI), que analizará la si-

tuación y determinará lo conducente, ponderando entre la máxima publicidad, y la seguridad y salud de las personas.

En esa pretensión de procurar el bienestar físico y anímico de las personas, en aquellos casos en que a su juicio se amerite una opinión calificada en materia médica y de prevención a la salud, este Instituto podrá solicitar la colaboración del Consejo Estatal de Salud, en cuya opinión oportuna y expedita el ISTAI podrá apoyarse.

Las Unidades de Transparencia deberán proporcionar al solicitante la mayor cantidad de información que se tenga disponible, aunque no se trate del total solicitado, explicando la imposibilidad de por qué no se otorga el resto.

Cabe anotar aquí que las Unidades de Transparencia deben establecer una comunicación más cercana con los solicitantes, explicando los porqués de cada respuesta, y evitando las formalidades oficiales que resulten innecesarias. Por ejemplo, es conveniente iniciar las respuestas justamente con la información requerida, y dejar para la parte final la definición escrita de los sustentos legales y procedimentales a que haya lugar.

7. Para el desahogo y trámite de los procesos inherentes al Derecho de Acceso a la Información Pública (recurso de revisión, recurso de inconformidad, denuncia, medios de apremio y sanciones), así como los relativos a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, y el procedimiento para autorización de destrucción documental, al igual que cualquier otro que se pudiera desprender de las leyes aplicables en la materia, se observarán las siguientes reglas:
 - a) Se procurará la atención remota a cada una de las etapas, utilizando las distintas tecnologías de la información, por lo que todo tipo de quejas y denuncias de los usuarios del DAIP, los informes rendidos por los sujetos obligados, las notificaciones y cualquier otro tipo de comunicación dentro del proceso, se recibirá por vía digital (correo electrónico).
 - b) Los sujetos obligados emitirán sus informes y todo comunicado dentro del proceso, primero por vía electrónica y posteriormente de manera física a través de servicios de entrega de mensajería, en el entendido de que todo paquete o documento recibido por el ISTAI se sujetará a las medidas de seguridad e higiene dispuestas, por lo



que los efectos de plazo legal se activarán con el envío electrónico y no con el físico.

- c) Los medios para la comunicación electrónica descrita en el inciso anterior serán, para la interposición de recursos de revisión, denuncias y cualquier tipo de queja, la Plataforma Nacional de Transparencia y los formularios que este mismo Instituto mantiene en su portal www.Transparenciasonora.org.

Las mismas quejas y denuncias se podrán interponer, según corresponda, por las siguientes cuentas de correo electrónico, las cuales además servirán para el envío de notificaciones y para la recepción de todo tipo de comunicado dentro del proceso, tanto de usuarios como de sujetos obligados:

recursoderevision@Transparenciasonora.org

denuncias@Transparenciasonora.org

datospersonales@Transparenciasonora.org

notificaciones@Transparenciasonora.org

unidaddeenlace@Transparenciasonora.org

correspondencia@Transparenciasonora.org

Asimismo, se dispondrá de la atención telefónica para asesorías y seguimiento de asuntos relacionados con los procedimientos ya citados.

8. Las acciones de capacitación anual obligatoria y complementaria a sujetos obligados, y cualquier otra requerida por éstos, además de la asesoría a usuarios del DAIP y las acciones de difusión de la cultura de la Transparencia, se realizarán a distancia mediante el uso de las tecnologías apropiadas, y en aquellos casos donde sea inevitable la participación presencial, ésta se hará con las debidas medidas sanitarias y preventivas.
9. En lo no tocante a lo dispuesto por el Acuerdo, todo el procedimiento de atención a los derechos referidos será con apego a lo previsto en las leyes y lineamientos respectivos, donde encuentran sustento supletorio los presentes lineamientos temporales.

10. Todo lo anterior surge en el claro entendido de que los lineamientos temporales ponderan la relevancia de atender el Derecho de Acceso a la Información Pública y el de Protección de Datos Personales, pero de ninguna forma constituyen obligatoriedad para el retorno a labores presenciales de los servidores públicos, lo cual es una facultad exclusiva de cada sujeto obligado de rendir cuentas, según sus propias normas.

Ya en vigencia el Acuerdo de reactivación y emitidos los lineamientos, para mayor comprensión de los sujetos obligados, se organizaron una serie de cursos a distancia, en los que se explicó paso a paso la nueva forma de atender el acceso informativo. Para ello, se dio forma a la “Guía para la atención del DAIP y DPDP durante la contingencia sanitaria por el Covid-19”, consistente en lo siguiente:

Carga de información en portales de Transparencia:

- 1) Se hará en la mayor medida de lo posible, y en los casos imposibles de obtener los documentos para cargarlos, se insertará oficio explicando las razones.
 - 2) Los documentos cargables serán de tipo electrónico, es decir generados por el propio software de origen (por ejemplo, un PDF creado por los programas de Office).
 - 3) En el caso de facturas, convenios, contratos y otros documentos que por lo general se publican digitalizados (escaneados), podrán en este caso crearse como se menciona en el punto anterior, insertando en el pie de página una leyenda del tipo: “Debido a la contingencia sanitaria por Covid-19 no es posible la digitalización del documento original, por lo que se presenta éste como una referencia de su existencia en archivos de este sujeto obligado, y se pone a su disposición de manera temporaria para la consulta de los datos esenciales que interesen”.
 - 4) En el caso de que tampoco lo anterior sea posible, se publicará un listado con los detalles de cada documento o expediente que se trate.
11. Así, por ejemplo, para una serie de contratos se indicará por lo menos lo siguiente:



- a) Título y asunto que lo identifica.
- b) Contraparte con que se suscribe (proveedor, empleado, etc.).
- c) Servicio que se contrata o presta.
- d) Monto financiero.
- e) Partidas que se afectan.
- f) Fecha en que se suscribió y vigencia.
- g) Nombre de los firmantes.

Solicitudes de acceso informativo:

Todo el procedimiento de atención a solicitudes en este período especial, debe darse conforme a la ley y lineamientos generales. A partir de la reactivación, las solicitudes se responderán en el plazo normal de 15 días hábiles o menos.

Las solicitudes que se hayan recibido con anterioridad y que no encuadren en los casos de excepción que más adelante se detallan, deberán ser contestadas a la brevedad posible, y de preferencia en orden de facilidad, es decir primero aquellas a las que podamos darles atención más pronta.

Con igual premura deben atenderse las solicitudes relacionadas con la contingencia sanitaria, para lo cual se formará un acervo de información recurrente y más solicitada por los usuarios del DAIP, a fin de tenerla disponible para una rápida respuesta.

Los pasos de atención a solicitudes pueden resumirse en los siguientes:

1. Analizar la petición y valorar si podemos responderla y en qué medida.
 - a) Revisar si ya se atendió alguna solicitud similar.
 - b) Revisar si contamos con los archivos digitales necesarios.
 - c) Si no se dispone de ellos, se intenta conseguirlos con el área responsable.

- d) Si es imposible transferir los archivos, por lo menos se comunican los datos esenciales de los mismos.
 - e) Se buscan datos o expedientes en documentos de acceso abierto (ya publicados, como informes anuales, reportes trimestrales, informes de gobierno, auditorías, etc.) y fuentes de origen público (leyes de ingresos y egresos, cuenta pública, Boletín Oficial, documentos históricos, etc.).
2. Avisar al solicitante si la solicitud se acepta, rechaza o declina, conforme a la ley.
 3. Si la petición parece excesiva conforme a las actuales circunstancias, deberá comunicarse de inmediato al ISTAI solicitando una excepción para aplazamiento.

El Instituto valorará en qué medida es posible o no atender la solicitud en cuestión.

Una situación excesiva encuadra, por ejemplo, en las siguientes situaciones:

- a) Reproducción material de documentos (copias fotostáticas) o consulta de expedientes en las propias instalaciones.
 - b) Cualquier otra que obligue a la Unidad de Transparencia a dejar el confinamiento preventivo o al traslado a instalaciones o al uso de equipos y materiales que pudieran representar un riesgo a la salud.
4. El ISTAI resolverá a la brevedad si aplica o no la excepción a la atención al DAIP, así como la medida de la misma (todo o parte de lo solicitado).

En casos de particular gravedad, el ISTAI podrá apoyarse en la opinión calificada del Consejo Estatal de Salud.

De su determinación comunicará por escrito al sujeto obligado, quien a su vez responderá lo conducente al solicitante usuario del DAIP.



5. Para el desahogo y trámite de los procesos de recurso de revisión, recurso de inconformidad, denuncia, medios de apremio y sanciones, protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, autorización de destrucción documental, se observarán las siguientes reglas:
 - a) La comunicación será electrónica (correo) y habrá de conservarse como elemento probatorio y de constancia en caso de ser necesario.
 - b) A fin de agilizar la comunicación, además del envío de correos, las partes puede interactuar por otros medios digitales (teléfono, whatsapp, etc.), aunque las partes comprobatorias serán siempre las de correo electrónico.
6. Los sujetos obligados emitirán sus informes y todo comunicado dentro del proceso, primero por vía electrónica y posteriormente de manera física a través de servicios de entrega de mensajería, en el entendido de que todo paquete o documento recibido por el ISTAI se sujetará a las medidas de seguridad e higiene dispuestas, por lo que los efectos de plazo legal se activarán con el envío electrónico y no con el físico.
7. Los medios para la comunicación electrónica descrita en el inciso anterior serán, para la interposición de recursos de revisión, denuncias y cualquier tipo de queja, la Plataforma Nacional de Transparencia y los formularios que este mismo Instituto mantiene en su portal www.Transparenciasonora.org.
 - a) Las mismas quejas y denuncias se podrán interponer, según corresponda, por las cuentas de correo electrónico antes citadas, las cuales además servirán para el envío de notificaciones y para la recepción de todo tipo de comunicado dentro del proceso, tanto de usuarios como de sujetos obligados.

Transparencia Proactiva:

Se impulsará la proactividad en Transparencia mediante una sección especial en las páginas web de los sujetos obligados, así como en publicaciones en redes sociales, con información y datos que, se sabe, son de mayor interés de los solicitantes, sobre todo si tiene qué ver con la pandemia de Covid-19.

Dichas publicaciones se harán en formatos sencillos, redacción accesible y preferentemente en archivos de datos abiertos.

II. Conclusión

La pandemia por Covid-19 implantará nuevas formas de vivir y de hacer las cosas, como ya sucede con la educación que ensaya la enseñanza a distancia. La Transparencia no será la excepción, por lo que a los sujetos obligados de rendir cuentas y a los organismos garantes de la Transparencia nos urge iniciar la adaptación.

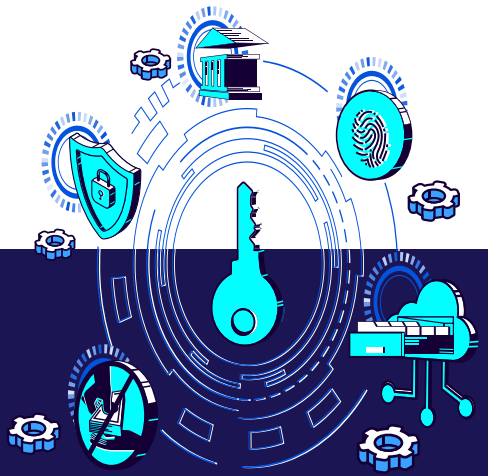
La pandemia nos tomó a todos por sorpresa, y a ello se aunó, al inicio, la escasez de insumos para los cuidados preventivos pertinentes en las personas y en las instalaciones; pero a casi cinco meses de distancia, es hora de implementar estrategias que nos permitan seguir actuando como las instancias que tutelan los derechos de Transparencia en todo México.

En esencia, tres factores serán imprescindibles: archivos eficientes y digitalizados, gobierno electrónico y proactividad, y sencillez de la información pública que se difunde.

Ahora más que nunca la voluntad hacia la rendición de cuentas marcará la diferencia entre gobiernos opacos o abiertos y transparentes.

Francisco Cuevas Sáenz.

*Comisionado Presidente del Instituto Sonorense
de Transparencia, Acceso a la Información Pública
Y Protección de Datos Personales*



TABASCO



ARCHIVOS HISTÓRICOS Y EL DERECHO A LA VERDAD

Resumen:

El Derecho de Acceso a la Información Pública es un derecho reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se trata de una prerrogativa que sirve de medio para el ejercicio de otros derechos, en ese sentido, el Derecho a la Verdad que asiste a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos especialmente de delitos cometidos en décadas pasadas, depende del acceso a la información contenida en archivos históricos por lo que su apertura, consulta y disposición al público es esencial para determinar lo acontecido, no obstante, esta estrategia no es nueva ya se había planteado desde el año 2001 derivado de la recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Palabras clave:

Derecho a la Verdad, Archivos, Archivos Históricos.

El 15 de junio de 2018 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Archivos, por la que de conformidad con su artículo primero, se establecen los principios para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios (Ley General de Archivos, 2018).

Esta Ley representa un avance significativo para la obligación de la preservación documental del quehacer en la Administración Pública y, en general, de los órganos encargados de preservar el Estado de Derecho, así como también un nuevo canal para el cumplimiento de las obligaciones de Transparencia de los sujetos obligados de la ley.

No obstante, no es objetivo de este artículo analizar la ley, por el contrario, es necesario acotarse a la temática del mismo.

El Estado Mexicano ha mostrado su compromiso con el respeto de los derechos humanos a lo largo de los años, sin embargo hasta junio de 2011 se materializa y entra en vigor dicho compromiso que hasta entonces estaba limitado en diversos aspectos jurídicos.

En ese sentido, se inició uno de los más grandes cambios jurídicos en México, que implicó no solo un cambio en el bloque de constitucionalidad sino también en la forma en la que se interpreta el derecho, por lo que la Ley General de Archivos de 2018 contempla disposiciones que protegen derechos humanos y cuya protección es tanto el propósito general de la ley como obligación puntual en diversos artículos del cuerpo de la ley.

En concreto, los Sujetos Obligados de dicha ley, en materia de archivos históricos y relacionados con violaciones graves de derechos humanos, se hallan estrictamente comprometidos a conservar y preservar su acervo documental, así como respetar y garantizar el Derecho de Acceso a la Información contenida en tales documentos y cuando estos son declarados como históricos su consulta debe ser irrestricta; de igual forma los documentos contenidos en los archivos históricos son fuentes de acceso público y las relacionadas a violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad no deben clasificarse como reservados, esto en concordancia con la legislación en materia de Transparencia y acceso a la información; asimismo se prevén sanciones más duras para quienes dañen o atenten contra la documentación de esta naturaleza.

En esa misma línea fue adoptado el “Acuerdo por el que se establecen diversas acciones para la transferencia de documentos históricos que se encuentren relacionados con violaciones de derechos humanos y persecuciones políticas vinculadas con movimientos políticos y sociales, así como con actos de corrupción en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2019, por el que se instruyó a las dependencias, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal a transferir al Archivo General de la Nación la totalidad de los documentos históricos que poseían y que se encontraban relacionados con violaciones de derechos humanos y persecuciones políticas vinculadas con movimientos políticos y sociales, así como con actos de corrupción.

Así pues, impera añadir que, gracias a este mismo acuerdo se estableció que la información podría ser consultada por cualquier interesado.

Y es el 20 de febrero de 2020 que el Archivo General de la Nación mediante un comunicado que hizo extensivo que la ciudadanía podía consultar de manera íntegra el fondo documental de la Dirección Federal de Seguridad y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, que asciende a un total de más de 9 mil cajas de información entre ambas direcciones (Archivo General de la Nación, 2020).

Podemos aseverar entonces que es el año 2020 en el que se da apertura formal y material a los archivos históricos relacionados con violaciones graves a derechos humanos en México, no obstante, no es el primer antecedente.

Y es que tanto la transferencia como el acceso a archivos históricos relacionados con violaciones graves a derechos humanos se venía planteando desde el “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2001, a raíz de la recomendación 26/2001 a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, que realizó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2001).

Esta recomendación derivó de expedientes de queja con motivo de denuncias formuladas por familiares de personas desaparecidas, lo que implicó de parte de la Comisión una investigación documental y de campo, en la que se concluyó que existió colusión de autoridades estatales en la desaparición de personas durante los años 70 y 80. Se destaca de esta recomendación la rigurosa búsqueda documental realizada en el Archivo General de la Nación, así como las efectuadas en las instalaciones de la entonces Dirección Federal de Seguridad, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y otras dependencias de seguridad federal y local, lo que les permitió acreditar la colusión, conocimiento o participación directa de agentes estatales de diversos órdenes de gobierno en la desaparición, tortura, interrogatorios ilegales y otras prácticas contrarias a la legislación y el respeto de los derechos humanos.

Ahora bien, en el “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado” de 2001, se abordaban diversas necesidades para encarar la problemática, entre otras, la necesidad de la búsqueda de la verdad y someter los hechos al escrutinio de la justicia, así como la creación de una Comisión de la Verdad con independencia de los canales institucionales del Estado. Si bien, como resultado

del Acuerdo fue creada la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) en 2002, esto dista de la finalidad primordial de las Comisiones de la Verdad y la propia intención del Acuerdo, aspecto del que hablaremos más adelante.

Finalmente en el Acuerdo de referencia se instruye a la Secretaría de la Defensa Nacional facilitar la información solicitada en virtud de las investigaciones realizadas por la FEMOSPP y marcando una clara diferencia por la fecha de creación de los documentos bajo su resguardo, siendo que los integrados hasta 1985 estarían a disposición de cualquier interesado y el resto solo consultable por las instancias competentes del Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las demás competentes en el ejercicio de sus facultades.

A criterio de quien expone, esta demora prolongada en el acceso formal y material a los archivos, tiene dos posibles causas que explicare a *grosso modo* en las siguientes líneas.

La primera de ellas fueron los problemas derivados de una mala gestión documental, que se debe en gran medida por la transición de actores políticos en la administración pública, que, aunque no debiera significarlo, bajo un esquema insuficiente de resguardo documental puede llevar a la destrucción voluntaria o involuntaria de acervo, incluido aquí lo relativo a violaciones graves de derechos humanos. En consecuencia, puede aseverarse que determinar el destino de los archivos históricos y documentales de las dependencias de la Administración Pública de los tres niveles de gobierno, especialmente las encargadas de la seguridad y las de orden militar, es esencial.

En México algunos ejemplos de una transición que impacta en la gestión documental lo encontramos con la Dirección Federal de Seguridad y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, que tras ser extintas, sus acervos documentales pasaron a ser resguardados por la Secretaría de Gobernación a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, igualmente existiendo documentación relevante en materia de desaparición forzada en la también extinta División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, conocida como servicio secreto, que estuvo adscrita a la entonces Dirección General de Policía y Tránsito del Departamento del Distrito Federal, así como el acervo resguardado por la Secretaría de la Defensa Nacional.



La segunda posible causa fue el escaso seguimiento a las medidas adoptadas a raíz del Acuerdo de 2001, donde como ejemplos podemos citar la creación del Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño a Víctimas u ofendidos por violaciones a derechos humanos de individuos vinculados a Movimientos Sociales y Políticos de la década de los sesenta, setenta y ochenta, mismo que reportó dentro del Informe para el Consejo de Derechos Humanos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, misión a México de 2011, solo haber sesionado en seis ocasiones, así como que tampoco fueron establecidos los lineamientos para garantizar la reparación ni brindar apoyo a ninguna víctima, cuyo tema no fue retomado sino hasta la Ley General de Víctimas de 2013.

Otro ejemplo es la propia Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado la cual fue disuelta en 2007, solo cinco años después de su creación y cuyo informe final, resultado de las investigaciones realizadas en sus años de existencia, no fue publicado.

En razón de ello, no es extraño que las disposiciones en materia documental fueran igualmente dejadas de lado y recién retomadas, siendo que para la investigación de delitos del pasado el acceso al acervo documental histórico es desde luego una pieza fundamental y, sobra decir, en algunas ocasiones también es la única forma de llegar a la verdad.

Entonces, llegado a este punto surge la cuestión en torno a: ¿Es el acceso a los documentos históricos la vía para asegurar el derecho a la verdad en los casos de violaciones a los derechos humanos en México?

Para contestar la pregunta anterior primero es necesario entender en qué consiste el Derecho a la Verdad.

El Derecho a la Verdad ha surgido como respuesta frente a la falta de esclarecimiento, investigación, juzgamiento y sanción de los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH [Derecho Internacional Humanitario] por parte de los Estados. Ello no sólo ha sido analizado por la CIDH [Comisión Interamericana de Derechos Humanos] y la Corte Interamericana de Derechos Humanos [...], sino también por diversos órganos de otros sistemas internacionales de protección de derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014).

Este Derecho a la Verdad se verifica en determinadas obligaciones, tanto a nivel de Derecho internacional humanitario convencional como consuetudinario (Pérez-León Acevedo, 2007).

Siendo este el caso de los conflictos bélicos en países de Europa, también aplicado a los conflictos internos como los acontecidos en gran parte del continente americano, principalmente en América Latina.

Ha sido estudiado principalmente en el contexto de las desapariciones forzadas y fue reconocido como derecho autónomo por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias desde su primer informe en enero de 1981.

Así mismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho lo propio al estudiar el derecho a la verdad dentro de sus resoluciones, siendo las más representativas las del Caso Blanco Romero y otros Vs. Venezuela, el Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil y el Caso Vásquez Durand y otros Vs. Ecuador, de los que en lo general, podemos concluir que se trata de un derecho enmarcado en el Derecho de Acceso a la Justicia, subsumido en el Derecho de la Víctima o sus Familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, pues dicha obligación de investigar es una forma de reparación ante la violación del derecho a conocer la verdad.

El Derecho a la Verdad comprende una doble dimensión (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014), donde la primera alude al reconocimiento del Derecho de las Víctimas y sus Familiares a conocer la verdad¹¹⁵, mientras que la segunda dimensión se refiere al Derecho de la Sociedad (p.7)¹¹⁶ en su conjunto a conocer la verdad de lo ocurrido, así

115 Los familiares víctimas de desaparición forzada en el seno de su familia deben ser informadas sobre los acontecimientos en torno a la desaparición de su familiar, así como de los últimos registros que se tenga de ella si es que los desconocen, asimismo y tras la investigación de los hechos dar a los familiares la verdad histórica del paradero de los restos óseos, si fuese el caso.

116 La Corte también ha señalado que la satisfacción de la dimensión colectiva del Derecho a la Verdad exige la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible, lo cual incluye la determinación judicial de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades. El cumplimiento de dichas obligaciones resulta necesario para garantizar la integralidad de la construcción de la verdad y la investigación completa de las estructuras en las que se enmarcan las violaciones de derechos humanos.



como las razones y circunstancias en las que dichos delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que se cometan nuevos actos en el futuro.

Este derecho es de naturaleza tal, que conforma uno de los pilares de los mecanismos de justicia transicional y ha formado parte de los procesos de transición en países como Colombia o Guatemala tras conflictos internos ocurridos en su territorio.

Pero su característica más destacable, para el tema que nos ocupa, es que también constituye una forma de reparación en casos de violaciones de derechos humanos.

Que en resumen consiste en el conocimiento de las circunstancias de modo, tiempo y lugar, las motivaciones y la identificación de los perpetradores son elementos fundamentales para reparar integralmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014, p. 10).

En 2013 la Ley General de Víctimas reconoció el derecho que asiste a las víctimas de conocer la verdad sobre los delitos cometidos en su contra, o en contra de sus familiares y pese a que se ha realizado un esfuerzo estructural para hacer efectivo dicho derecho, esto no ha sido tan extendido a los familiares de víctimas del “pasado”, en cuyo caso la investigación se dejó de lado.

Pese a ello, se han retomado algunas investigaciones de las “víctimas del pasado” como son comúnmente llamadas, que han concluido en disculpas públicas, un medio de reconocimiento de la calidad de víctima y del Estado como responsable de la perpetración de una violación grave a los derechos humanos, tal es el caso de Martha Alicia Camacho Loaiza quien fuese víctima de desaparición transitoria, tortura y demás tratos inhumanos en la década de los setenta a manos de agentes estatales y a quien le fueron ofrecidas disculpas públicas el 23 de septiembre de 2019 por parte de la Secretaría de Gobernación.

Esto es trascendental, porque pese a que México no ha sido parte de un conflicto internacional o guerra, si sufrió situaciones de violencia interna con violaciones graves a los derechos humanos en anteriores décadas.

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias en su segunda visita a México, en el año 2011, identificó dos periodos impor-

tantes en cuanto a violaciones a derechos humanos se refiere, el primero de ellos es el conocido como “guerra sucia” que abarca desde finales de la década de los sesenta y hasta principios de los ochenta, así como las masacres a estudiantes en 1968 y 1971, el segundo periodo el posterior a 2010 en el que recrudeció la violencia debido al crimen organizado en el país (Naciones Unidas, 2011, p. 7).

En este punto retornamos nuevamente a la pregunta sobre si el Derecho a la Verdad es efectivamente tutelado con el acceso documental al acervo histórico ligado a violaciones graves de derechos humanos y la respuesta es que no; tutelar y hacer efectivo un derecho ligado a la reparación de una víctima no puede ni debe depender de una sola acción del Estado, como hemos expuesto este derecho, requiere de parte del Estado una investigación exhaustiva en su propio acervo documental, así como también otras medidas de carácter judicial y administrativo, como pueden ser la reparación integral de la víctima y/o sus familiares, la toma de medidas para salvaguardar la integridad física y psicológica de los sobrevivientes y sus familiares, llevar a cabo investigaciones encaminadas a la búsqueda de la verdad, entre otras.

La nueva ley de archivos es un buen inicio para una serie de medidas tendientes a la investigación de delitos cometidos en el periodo conocido como la “guerra sucia” con enfoque metodológico-documental, así como un parámetro para futuras investigaciones relacionadas a violaciones graves de derechos humanos.

Para ello y tomando en cuenta la dificultad que representa la búsqueda de la verdad en delitos cometidos en décadas pasadas, se requiere de un órgano con las facultades, la metodología y la finalidad única de llegar a la verdad en sus investigaciones de forma independiente a la función jurisdiccional, cuya dirección sea la búsqueda de respuestas más allá de fincar responsabilidades, que si bien se estima importante debe ponderarse ante el derecho que asiste a las víctimas y sus familiares de conocer el destino final de las víctimas mortales o de las circunstancias, modo y lugar en que las violaciones fueron perpetradas, cuestión que es constantemente abordada en países en los que se ha optado por la justicia transicional como un método de reconciliación tras conflictos graves.

Estos órganos son conocidos como Comisiones de la Verdad, han sido creadas de forma temporal en algunos países, por ejemplo: la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, creada en Chile; la Comisión



Nacional de Investigación de Desaparecidos Forzados, de Bolivia; la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos, la Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia, y la Comisión Nacional de la Verdad, todos de Brasil; la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, de Chile; la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y el Centro de Memoria Histórica, de Colombia; la Comisión Verdad y Justicia, y la Comisión de la Verdad, de Ecuador; la Comisión de la Verdad, creada por El Salvador; entre otras.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe “Derecho a la Verdad en América” menciona que trabajan de manera complementaria a los procesos judiciales, pues permiten avanzar en la construcción colectiva de la verdad tomando en cuenta el marco histórico, social y político, y “constituye una forma de reconocimiento y dignificación de las experiencias de las víctimas; y una fuente fundamental de información tanto para el inicio y continuación de procesos judiciales, como para la elaboración de política pública y mecanismos de reparación adecuados” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014, p. 11).

La diferencia entre una fiscalía y una Comisión de la Verdad es sustancial, sus funciones son complementarias, pero se depende esencialmente de la segunda por su naturaleza, siendo esto último un obstáculo más con el que se enfrentó el Estado mexicano en la intención de perseguir delitos de décadas pasadas ligadas a violaciones graves de derechos humanos.

Aunque se planteó la creación de una Comisión de la Verdad en México desde 2001 en el “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”, se desvirtuó la intención del Acuerdo al crear en su lugar una fiscalía de investigación, pues como expresa el Comité Internacional de la Cruz Roja (Unión Interparlamentaria y Comité Internacional de la Cruz Roja, 2010, p. 38) su finalidad es la de esclarecer los casos de violaciones graves de los derechos humanos, no son tribunales, su finalidad es la de reconciliación entre distintos grupos, su carácter no es judicial.

La primera Comisión de la Verdad en México fue creada en diciembre de 2018 por el “Decreto por el que se instruye establecer condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas, para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa a la verdad y al acceso a justicia”, conocida como “Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia

en el caso Ayotzinapa”, es la primera en su tipo en el país y se espera que su experiencia pueda servir a futuro para la creación de otras con la finalidad de esclarecer una mayor cantidad de violaciones graves de derechos humanos acontecidos en México.

Esto a la par de otras medidas complementarias como son los informes, reportajes e iniciativas para el esclarecimiento y búsqueda de la verdad, por ejemplo, el trabajo realizado por el Museo Memoria y Tolerancia.

El Estado Mexicano aún tiene trabajo pendiente en la materia y la Ley General de Archivos, así como el acceso a documentos relacionados con violaciones graves de derechos humanos, solo es el inicio de una tutela efectiva del Derecho a la Verdad.

La estrategia está bien encaminada y la política pública que puede adoptarse a raíz de las decisiones de los últimos años será una de las más importantes para el país.

Conclusiones

La Ley General de Archivos cuenta con una serie de herramientas importantes para la preservación del acervo documental, destacando de entre estos lo relativo a las violaciones de derechos humanos.

Aunque México no ha sido parte de un conflicto bélico, ha pasado por conflictos internos que incidieron en la violación prolongada y sistemática de derechos humanos en su territorio, situación que ha sido señalada por organismos internacionales, sin que haya existido un proceso de reconciliación y búsqueda de la verdad como en otros países como Chile.

La revisión del acervo histórico es pieza clave para la búsqueda de la verdad en el caso de víctimas de violaciones graves de derechos humanos cometidos en el pasado, sin embargo no es una única medida ya que debe ir acompañada de otras medidas administrativas que la complementen, es por ello que la FEMOSPP no tuvo la trascendencia, ni las herramientas necesarias para realizar su labor, pues, el depender de una sentencia o investigación no debería ser la vía para la reparación de la víctima ni para la búsqueda de la verdad, como normalmente funcionan las fiscalías o ministerios de investigación enfocados en fincar responsabilidades.



La estrategia de 2001, que surgió del “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”, encontró obstáculos y un plan débil con poca dirección para la tarea que le fue encomendada, así también cabe resaltar el hecho de que contrario a lo señalado a los acuerdos citados, sí hubo un periodo en que archivos relacionados con la llamada guerra sucia en México, estuvieron a disposición para su consulta, una prueba de ello es el trabajo publicado por Grijalbo en 1998 con el nombre “Los Archivos de la Violencia”, de Sergio Aguayo Quezada, sin embargo sus resultados no fueron los deseados, pero la experiencia que se adquirió es importante porque permite actualmente entender cuáles fueron los errores cometidos.

Recomendaciones

1. Seguimiento al “Acuerdo por el que se establecen diversas acciones para la transferencia de documentos históricos que se encuentren relacionados con violaciones de derechos humanos y persecuciones políticas vinculadas con movimientos políticos y sociales, así como con actos de corrupción en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” de 2019 y promover en los Estados acciones similares a sus propios acervos documentales.
2. Fomentar la cultura de la Transparencia y acceso a archivos históricos y de parte de los sujetos obligados, capacitar para la conservación de su acervo documental.
3. La creación de una Comisión de la Verdad con las facultades y el equipo humano y material necesarios para el esclarecimiento de delitos cometidos durante la llamada guerra sucia.

Referencias

Archivo General de la Nación (18 de febrero de 2020). Desde el 20 de febrero 2020 la ciudadanía puede consultar de manera íntegra el fondo documental DFS-DGIPS. México: Gobierno de México. <https://www.gob.mx/agn/articulos/apertura-total-del-fondo-documental-de-las-extintas-dfs-dgips-a-partir-del-20-de-febrero-de-2020>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2014). Derecho a la Verdad en América, Organización de los Estados Americanos.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2001). Recomendación 026/2001. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec_2001_026.pdf

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

Diario Oficial de la Federación (2019). Acuerdo por el que se establecen diversas acciones para la transferencia de documentos históricos que se encuentren relacionados con violaciones de derechos humanos y persecuciones políticas vinculadas con movimientos políticos y sociales, así como con actos de corrupción en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, México.

Ley General de Archivos (2018).

Ley General de Víctimas (2013).

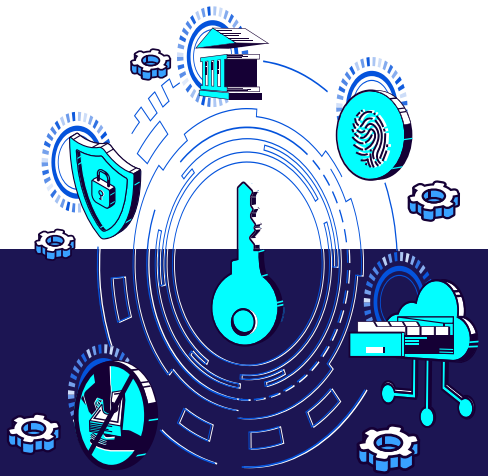
Naciones Unidas (2007). Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, misión a México, Asamblea General de las Naciones Unidas.

Pérez-León Acevedo, Juan Pablo (2007). Las Desapariciones Forzadas de Personas en el Derecho Internacional Contemporáneo, España, Anuario Español de Derecho Internacional no. XXIII.

Sergio Aguayo Quezada (1998). Los Archivos de la Violencia, México.

Unión Interparlamentaria y Comité Internacional de la Cruz Roja (2010). Las personas desaparecidas. Guía para los parlamentarios, Argentina.

Patricia Ordoñez León
Comisionada del Instituto Tabasqueño de Transparencia
y Acceso a la Información Pública



TAMAULIPAS



LOS RETOS DEL NUEVO PLENO DEL ITAIT PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA DE LOS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS MUNICIPALES CON POBLACIÓN MENOR A 70 MIL HABITANTES.

Resumen:

La reforma constitucional del año 2014, representa un importante avance en la consolidación y desarrollo del modelo de Transparencia nacional, la construcción de un robusto marco normativo permitió lograr el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la información pública, pero a su vez trajo consigo grandes retos para el INAI y los Organismos Garantes de los Estados, al ampliarse el padrón de Sujetos Obligados y el catálogo de obligaciones de Transparencia.

La aplicación del nuevo modelo impactó de forma importante al al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (en adelante ITAIT) y a sus Sujetos Obligados, el presente documento, expone los resultados de la implementación de dicho modelo en los municipios y organismos municipales con población menor a 70 mil habitantes, que sirven de base para encarar de manera positiva los retos que habrá de enfrentar el nuevo Pleno del ITAIT tras su reciente designación por el H. Congreso del Estado de Tamaulipas.

Palabras clave:

Municipios, Obligaciones, Transparencia, Plataforma, ITAIT, Organismos.

La Reforma constitucional del año 2014¹¹⁷ en materia de Transparencia, representa un avance importante en la consolidación y desarrollo del modelo de Transparencia nacional con el que hoy contamos. La exigencia de diversos actores políticos, académicos y de la sociedad civil para que nuestro país contara con un marco normativo más fortalecido se logró bajo el

117 Reforma Constitucional publicada en febrero del año 2014 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf

consenso logrado entre las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión¹¹⁸.

Como resultado del nuevo marco constitucional el Honorable, Congreso de la Unión tuvo a bien emitir y publicar en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹¹⁹ el 4 de mayo de 2015.

Una vez lograda la tarea de contar con robustecido marco normativo que favoreciera el ejercicio del derecho y la rendición de cuentas en el país, tocó a los congresos locales realizar la tarea de armonizar los marcos normativos para alinearse al contenido del texto constitucional. El estado de Tamaulipas hizo lo propio cuando el H. Congreso del Estado, por decreto LXII-948, de fecha 26 de abril del año 2016, mediante el cual tuvo a bien expedir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas¹²⁰.

La autonomía del IFAI para convertirse en el INAI, la integración de nuevos Sujetos Obligados y la ampliación del catálogo de Obligaciones de Transparencia, además de la construcción del Sistema Nacional de Transparencia fueron sin duda de los elementos novedosos al nuevo modelo de rendición de cuentas nacional.

Su implementación trajo consigo grandes retos para el INAI y para los Órganos Garantes de los Estados. Había que construir los instrumentos y mecanismos que tenían que crearse para garantizar el Derecho a la Información y la Protección de Datos Personales en todo el país, ya que los existentes estaban desarrollados bajo procedimientos heterogéneos y desarticulados en algunos casos. Se debían crear bajo un mismo modelo, con procedimientos estandarizados y armonizados, de ahí surge la Plataforma Nacional de Transparencia¹²¹, que también forma parte de la obligación legal descrita por la Ley General.

118 Votación de la minuta del proyecto de decreto por el que se deforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/62/tabla2or1-111.php3>

119 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip/LGTAIP_orig_04may15.pdf

120 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas. <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=267>

121 Plataforma Nacional de Transparencia.



La aplicación del nuevo modelo de Transparencia, también impactó en cada uno de los Sujetos Obligados quienes necesitaron de un gran trabajo y colaboración entre el INAI, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas y cada una de las unidades administrativas que los integran, para capacitarse y crear las competencias necesarias para atender cada una de sus obligaciones legales. En especial analizaremos las dificultades y los retos que se enfrentan en el ámbito local, los Ayuntamientos y Entidades de los municipios con población menor a los 70,000 habitantes.

La Ley General de Transparencia en su artículo décimo transitorio la Ley General de Transparencia (Diputados, 2020) establece lo siguiente:

“Décimo. Sin perjuicio de que la información que generen y posean es considerada pública, de conformidad con lo señalado en la presente Ley General y que le son aplicables los procedimientos, principios y bases de la misma; en tanto el Sistema Nacional emite los lineamientos, mecanismos y criterios correspondientes para determinar las acciones a tomar, los municipios con población menor a 70,000 habitantes cumplirán con las obligaciones de Transparencia de conformidad con sus posibilidades presupuestarias”.

Faculta a los municipios con población menor a los 70,000 habitantes para que cumplan con las Obligaciones de Transparencia de conformidad con sus posibilidades presupuestarias.

Por otra parte, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas (H. Congreso, 2020) en el artículo 33, fracción XXXII, faculta al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT) para que difunda vía internet de manera subsidiaria las obligaciones de Transparencia de los municipios con población menor a 70,000 habitantes, a los municipios que así lo soliciten.

Los textos normativos antes descritos permiten por una parte, cumplir con las Obligaciones de Transparencia de conformidad con su posibilidad técnica y económica, que se traduce de manera pragmática en posibilidades presupuestarias, porque para atender los mecanismos en materia de Transparencia, se requiere, contar con un mínimo de tecnología como computadoras y acceso a internet, así como el contar con personal con los conocimientos legales y técnicos para atender los preceptos normativos.

En la aplicación de la norma y sus mecanismos, encontramos que las localidades de menos de 70 mil habitantes enfrentan dificultades para atender cada uno de los elementos que se deben cumplir para dar respuesta efectiva y oportuna a los derechos de acceso a la información y más aún al de protección de datos personales, aunque el presente documento sólo centra su análisis en lo relativo al primero de los dos derechos.

Desde la entrada en vigor de la Ley General, el ITAIT junto al INAI y con la colaboración de los Órganos Garantes, integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, emprendimos una ardua tarea para preparar y capacitar a los Sujetos Obligados en general, sin hacer distinción de aquellos organismos que son motivo del presente análisis. La respuesta fue positiva y se desarrollaron, seminarios, talleres y acompañamiento personalizado para que cada organismo diera atención oportuna a cada una de sus obligaciones.

Sin embargo, durante la tarea de publicación en el Instrumento Nacional (Plataforma Nacional) encontramos que los municipios y organismos municipales de localidades con menores a 70 mil habitantes presentaron bajos índices de cumplimiento, tal como se muestra en las gráficas que se presentan a continuación.

Evaluación de las Obligaciones de Transparencia en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia del Primer Trimestre de 2018 de Municipios de menos de 70 mil habitantes.

MUNICIPIO	% CUMPLIMIENTO
Ayuntamiento de Abasolo	0.00%
Ayuntamiento de Aldama	47.22%
Ayuntamiento de Antiguo Morelos	21.17%
Ayuntamiento de Burgos	0.00%
Ayuntamiento de Bustamante	0.00%
Ayuntamiento de Camargo	49.28%
Ayuntamiento de Casas	17.39%
Ayuntamiento de Cruillas	0.00%
Ayuntamiento de Güemez	9.55%
Ayuntamiento de Gómez Farías	0.00%



MUNICIPIO	% CUMPLIMIENTO
Ayuntamiento de González	48.14%
Ayuntamiento de Guerrero	1.87%
Ayuntamiento de Gustavo Díaz Ordaz	0.00%
Ayuntamiento de Hidalgo	0.00%
Ayuntamiento de Jaumave	45.96%
Ayuntamiento de Jiménez	9.41%
Ayuntamiento de Llera	49.61%
Ayuntamiento de Mainero	38.64%
Ayuntamiento de Mendez	34.27%
Ayuntamiento de Mier	37.38%
Ayuntamiento de Miguel Alemán	1.53%
Ayuntamiento de Miquihuana	83.79%
Ayuntamiento de Nuevo Morelos	43.42%
Ayuntamiento de Ocampo	0.00%
Ayuntamiento de Padilla	0.00%
Ayuntamiento de Palmillas	40.23%
Ayuntamiento de San Carlos	0.00%
Ayuntamiento de San Fernando	0.00%
Ayuntamiento San Nicolás	0.00%
Ayuntamiento Soto la Marina	58.36%
Ayuntamiento de Tula	35.65%
Ayuntamiento de Valle Hermoso	45.40%
Ayuntamiento de Villagrán	0.00%
Ayuntamiento de Xicoténcatl	42.50%
CUMPLIMIENTO PROMEDIO	22.38%

Evaluación de las Obligaciones de Transparencia en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia del Primer Trimestre de 2018 de Organismos Municipales de Localidades de menos de 70 mil habitantes.

ORGANISMO MUNICIPAL	% CUMPLIMIENTO
COMAPA Xicoténcatl	2.35%
COMAPA Valle Hermoso	36.69%
COMAPA Jaumave	38.71%
COMAPA San Fernando	3.10%
COMAPA Aldama	54.75%
COMAPA Soto la Marina	24.82%
COMAPA González	66.40%
DIF San Fernando	0.00%
COMAPA Gustavo Díaz Ordaz	35.36%
COMAPA Abasolo	0.00%
COMAPA Antigua Morelos	0.00%
COMAPA Gómez Farías	0.00%
COMAPA Guerrero	0.00%
COMAPA Hidalgo	0.00%
COMAPA Jiménez	0.00%
COMAPA Mier	0.00%
COMAPA Miguel Alemán	0.00%
COMAPA Nuevo Morelos	0.00%
COMAPA Ocampo	35.42%
COMAPA Palmillas	0.00%
COMAPA Tula	0.00%
COMAPA Villagrán	0.00%
CUMPLIMIENTO PROMEDIO	13.53%

Resultados que dieron muestra de asimetrías importantes en comparación con sus pares de mayor población, que obligó al fortalecimiento de las acciones de profesionalización y acompañamiento para mejorar los índices de cumplimiento. Para el ejercicio 2019, efectuando una eva-



luación muestral, los resultados de la Evaluación del primer trimestre no mostraron grandes avances.

Evaluación de las Obligaciones de Transparencia en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia del Primer Trimestre de 2019 de Municipios de menos de 70 mil habitantes.

ORGANISMO MUNICIPAL	% CUMPLIMIENTO
Ayuntamiento de Abasolo	10.25%
Ayuntamiento de Burgos	38.75%
Ayuntamiento de Gómez Farías	12.88%
Ayuntamiento de Gustavo Díaz Ordaz	58.75%
Ayuntamiento de Hidalgo	49.49%
Ayuntamiento de Mendez	31.95%
Ayuntamiento de Nuevo Morelos	51.86%
Ayuntamiento de Ocampo	8.09%
Ayuntamiento de Padilla	10.05%
Ayuntamiento de Palmillas	51.78%
Ayuntamiento de San Carlos	0.00%
Ayuntamiento de San Fernando	0.61%
Ayuntamiento de Valle Hermoso	90.99%
Ayuntamiento de Xicoténcatl	88.38%
CUMPLIMIENTO PROMEDIO	35.99%

Evaluación de las Obligaciones de Transparencia en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia del Primer Trimestre de 2019 de Organismos Municipales de Localidades de menos de 70 mil habitantes.

ORGANISMO MUNICIPAL	% CUMPLIMIENTO
COMAPA Jaumave	51.90%
COMAPA San Fernando	7.03%
COMAPA Soto la Marina	34.57%
COMAPA González	78.58%

ORGANISMO MUNICIPAL	% CUMPLIMIENTO
COMAPA Antiguo Morelos	0.00%
COMAPA Camargo	29.22%
COMAPA Hidalgo	13.49%
COMAPA Jiménez	74.10%
COMAPA Tula	0.00%
COMAPA Villagrán	0.00%
CUMPLIMIENTO PROMEDIO	28.89%

Con una leve mejoría, pero no con notorios avances, los resultados obtenidos por los municipios y organismos municipales, brindan un importante indicador para el análisis, aportando elementos que deberemos atender para afrontar las dificultades y encontrar los mecanismos que favorezcan el cumplimiento de sus obligaciones legales.

Encontrar estrategias y herramientas que habremos de implementar para optimizar el desempeño municipal, será uno de los retos que afronta la reciente integración del Nuevo Pleno del ITAIT, que entró en funciones el pasado 4 de febrero de 2020, tras la designación realizada por el H. Congreso del Estado, de cara al nuevo diseño institucional que se implementa en razón de lograr la efectividad en el cumplimiento del Derecho a la Información en Tamaulipas.

Conclusiones

El modelo de Transparencia nacional representa un gran reto para todos sus integrantes en su forma e implementación; los municipios e instancias municipales con población menor a 70 mil habitantes, enfrentan grandes dificultades para atender de manera efectiva y oportuna sus mecanismos y obligaciones legales. Para el nuevo Pleno del ITAIT, representa un importante reto, lograr que en corto tiempo, la efectividad en el cumplimiento del Derecho a la Información de los organismos analizados en el presente documento.

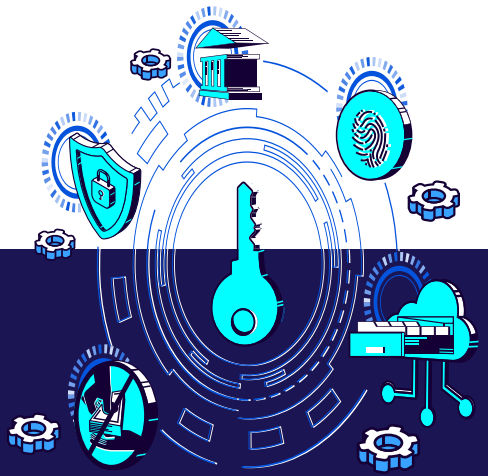


Referencias

Diputados, C. d. (13 de 08 de 2020). Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. Recuperado el 13 de 08 de 2020, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip/LGTAIP_orig_04may15.pdf

H. Congreso, d. E. (13 de 08 de 2020). Congreso del Estado de Tamaulipas. Recuperado el 13 de 08 de 2020, de <https://www.congreso-tamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=267>

Humberto Rangel Vallejo,
*Comisionado Presidente del Instituto de Transparencia
y Acceso a la Información de Tamaulipas*



VERACRUZ



TRANSICIÓN NORMATIVA DEL DERECHO A LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Resumen:

La reflexión que se genera en el presente documento se basa en la lógica histórica del prolongado proceso por el cual transitó el acceso a la información materializado en una serie de reformas legales, las que se distinguen en tres aspectos, las que han emanado del Derecho Público Internacional, las del Derecho Interno, entre las que se destacan la contenidas en la Carta Magna y las normas secundarias, de las que se subrayará lo más interesante y sobresaliente de cada una ellas. Además, se realiza un breve análisis del impacto que nace por el hecho de que un enunciado normativo esté contemplado en la ley suprema de la nación, por el que se advierte la trascendencia de reconocer constitucionalmente a la materia, lo que ha propiciado con el paso del tiempo su consolidación dentro del sistema jurídico mexicano, su pertinencia y funcionalidad en la estructura gubernamental del Estado, así como el ejercicio pleno de una prerrogativa ciudadana; sin perder de vista que la propuesta desarrollada intenta ir hilando una serie de ideas que permitan hacer breves deliberaciones de lo que se contempla en cada apartado, para ello se divide el mismo en una breve introducción, posteriormente menciona las reflexiones de constitucionalidad y Transparencia, asimismo se habla de la recepción normativa de los temas referidos, finalizando con cortas pero sustanciales conclusiones.

Palabras clave:

Acceso a la Información, Norma, Reforma, Rango Constitucional, Rendición de Cuentas y Derecho humano.

I. Introducción

Con el cambio de siglo, se vislumbra la nueva tendencia democrática del país, se producen cambios, se erigen los cimientos de una nueva cultura, en la que se replantea el ejercicio del poder público, pero sobre todo los modelos de participación ciudadana.

Estas implicaciones son tales, que permean en los diferentes sistemas que observa la estructura jurídica mexicana, uno de ellos, atiende al mecanismo de afectación normativa, es decir, al hablar del proceso legislativo en nuestro país, no solo refiere al conjunto de actuaciones concatenadas entre sí, en las que sobresalen los análisis, estudios, discusiones, razonamientos, antecedentes, fundamentos, motivaciones y demás elementos que desde algunas técnicas le dan sustento a cualquier precepto, sino también a un campo más amplio de acción abrazando a la Transparencia como un punto *sine qua non* del nuevo arreglo social.

Aunado a lo anterior, este nuevo proceso conlleva condiciones y circunstancias que han venido a determinar el contenido de las normas, es decir, las consideraciones se encuentran influenciadas por el contexto, lo que permite darle un mejor sentido de pertinencia al elemento legal, no por algo se menciona que “el derecho responde a determinados factores causales y realiza determinadas funciones sociales” (Saavedra,2008:328).

Entre estas, han revestido de importancia todos los elementos derivados de los diversos instrumentos internacionales, que indiscutiblemente influyen hoy más que en otros tiempos en las disposiciones del derecho interno. Como ejemplo el Foro Global de la Organización de Cooperación Económica y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la Transparencia e Intercambio de Información.

Todo esto ha propiciado un replanteamiento de las formas y mecanismos que rodean el contenido de una norma, de la cual no solo es asumida como un solo procedimiento que tiende a formular disposiciones legales, sino que conlleva reconocer y regular situaciones que pugnan desde diferentes hemisferios, en principio atiende la escala local, sin dejar de observar el plano internacional, con simetrías que hacen adaptables las disposiciones de la comunidad mundial al ámbito nacional.

Por lo tanto, el valor que adquieren los diferentes cuerpos normativos ante el devenir gubernamental, político, económico o social es elevado, su campo de aplicación le da la viabilidad organizacional; enmarca a las autoridades en el ámbito de sus atribuciones y obligaciones, así como al ciudadano en términos de sus derechos y deberes.



II. Reflexiones de constitucionalidad y Transparencia

Ahora, en la estructura jerárquica normativa, el rango constitucional será el referente máximo de aplicación jurídica, es y será la línea general de acción, de esta surgirán las distintas normas, ya sean secundarias, reglamentarias, orgánicas, procedimentales, entre otras.

Por consiguiente, que una materia obtenga el rango constitucional es darle un rol preponderante en la vida jurídica institucional, es colocar un asunto en la escala más alta normativa de la que emanarán, una serie de disposiciones con el ánimo de establecer un entramado que atienda algunas situaciones especiales, con la convicción de que se asuman como “decisiones políticas fundamentales, mediante las cuales se construye un orden constitucional. De cierta manera, la Constitución pretende formalizar el pacto que da origen a una comunidad política nacional, con un proyecto definido, con aspiraciones y valores compartidos” (Lopez,2018:14).

Es por ello, que cuando una disposición constitucional se avoca a describir un supuesto o a reconocer un elemento, es porque éste es de utilidad pública, de rentabilidad social o de trascendencia funcional, en virtud de que “las cartas políticas contemporáneas, contiene reglas de diversos tipos, función y naturaleza, por postular finalidades diferentes, más coordinadas e interrelacionadas entre sí, formando un sistema de normas que se relacionan entre sí” (Da Silva,2003:34).

Ante esto, el Sistema Normativo Mexicano, con el paso del tiempo ha mudado posturas e ideas, se ha replanteado visiones, teorías y en algunos casos ha limitado expresiones, a pesar de la rigidez que caracteriza a la Constitución.¹²²

Todas estas adaptaciones para el esquema jurídico mexicano han sido constantes, procurando que los textos normativos contenidos en el plano constitucional sean de una enorme utilidad no solo para el estado, sino para los ciudadanos, muestra de esto se tiene la inclusión de acceso a la información pública, en los preceptos articulados en el máximo rango legal.

122 Al señalar la rigidez constitucional no implica que esta no pueda ser reformada o que las disposiciones contempladas se conviertan en principios generales del derecho, sino que la tesis reconocida es que existen ciertos procedimientos que deben ser agotados para lograr la afectación normativa, toda vez que ésta “alude a la genérica resistencia que todo sistema constitucional ofrece a las presiones y a las insinuaciones de modificación que provienen de la realidad social, política o económica.” (Díaz,2015:555)

Para ello, esta materia ha tenido una serie de vestigios legislativos en los que se pudiera acreditar que su transitar no fue sencillo, su inclusión se logró tras un duro andar, ya que ha pasado por periodos prolongados de estancamiento, sin perder de vista que barrenó diversos intereses y en algún momento solo se le dio el matiz de cumplimiento, sin que esta fuera eficaz o consumara sus tareas.

No se puede dejar de señalar que la Transparencia y el acceso a la información es un elemento útil para el ciudadano, ocasionalmente incómodo para el sujeto obligado, pero necesario para un correcto encausamiento, ya que esta se convierte en “un mecanismo a través del cual los ciudadanos ejercen un derecho, pero a la vez es un medio a través del cual gobiernos e instituciones justifican, evidencian, demuestran o explican su ejercicio, decisiones y acciones” (Corona,2015:119).

Es claro, que su labor no es nada sencilla, el doble sentido que debe satisfacer tiene que ser claro, imparcial y oportuno; si el ciudadano quiere conocer, es propicio hacerle llegar la mayor información posible, si la autoridad quiere acatar los ejercicios republicanos de rendición de cuentas, este es un momento adecuado, ambas haciendo prevalecer la ley.

Sin perder de vista que esta prerrogativa permite poner en un plano de igualdad al ciudadano ante una autoridad, le abre la posibilidad de exigir y solicitar los datos necesarios que le permitan tener mayor información, pero sobre todo contar con un valioso conocimiento de las cosas, una población informada tomará mejores decisiones.

Por eso, el derecho aludido “tiene como propósito coadyuvar a la sociedad en su conjunto a fin de que el Derecho a Saber pueda ser vigente y, por supuesto, eficaz.” (Villanueva,2006:11) Eficacia que propiciará que los gobiernos actúen con responsabilidad y honestidad, haciendo a un lado cualquier interés ufano y banal que los desvíen de la consecución de los objetivos por los cuales obtienen el tamiz de servidores públicos.

Es decir, el acceso a la información no solo tiene la posibilidad de convertirse en un instrumento por el cual un gobernado incrementa su conocimiento de la res pública o lo sitúa en un plano igualitario ante el poder público, sino que motiva a la autoridad a cumplir con sus cometidos, por lo tanto, no deja de ser un mecanismo de control, ya que es consecuencia directa del principio administrativo de Transparencia de la Información



Pública Gubernamental y a la vez se vincula con el Derecho de Participación Ciudadana en la vida pública protegida por la Constitución.

Lo que quebranta de algún modo, esta concepción tripartita de la distribución del poder público, que habitualmente se concentra en un ejecutor, un fiscalizador y el que imparte justicia, todos estrechamente vinculados, empero muchas veces coludidos por su propia subsistencia.

Por lo tanto, le da un realce a la materia, permite constituirse en un elemento sumamente necesario para el ciudadano, como una herramienta que contenga el ejercicio desequilibrado del poder, al hablar de su control es que, mediante el acceso, se genera el espacio por el que una "solicitud formulada directamente por el ciudadano, sin mediación institucional alguna, configura una forma de control directo"(Becerra,2006:174).

Con esto, es comprensible la importancia de que este derecho estuviera contenido en el máximo ordenamiento del país, no dejando pasar que este ya era parte de expresiones normativas en instrumentos internacionales, que le daban la calidad de derecho humano.

III. Recepción normativa de la Transparencia y acceso en la información

La primera referencia que se tiene de este postulado normativo en términos del Derecho Internacional es la contenida en el artículo 19¹²³ de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la que es considerada como el resultado de los esfuerzos para evitar que se replicaran los actos y tropelías que se cometieron en la segunda guerra mundial.

Como se ha dicho el contexto es parte importante de la norma, esta referencia histórica, tuvo como postulado fundamental "el proclamar un catálogo lo más amplio posible de derechos humanos" (Pons,1998:456).

El proceso de asimilación fue acogido por México casi 30 años después que se estipulara en la Declaración de los Derechos humanos, ya que, en el año de 1977, se reconoció en la Constitución Política Federal, esta referen-

123 El artículo 19 del citado instrumento normativo refiere que: todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. (énfasis propio).

cia normativa, con ello se dio origen “al proceso de transición democrática en nuestro país, incluyó la adición al artículo 6° constitucional la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado” (Lopez,2016:6).

Sin embargo, esta no fue asumida en el sentido que proyectaba la declaración universal, probablemente porque el momento histórico lo permitía, tal vez no existía como hoy, la conciencia de las implicaciones de saber y conocer cómo actúan las autoridades, en que se gastan los recursos públicos y lo más importante es que no se generaron las condiciones para que de manera voluntaria el gobernante acatara y entendiera las implicaciones al reconocimiento de este derecho.

Entonces, la reforma en un primer momento no tuvo los alcances que hoy en día se tiene, es decir, no se le dio el sentido de una prerrogativa ciudadana, sino que tenía otra connotación, ya que nació con un instrumento político por el que “se entendió que este derecho se concretaba a garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Después, el debate se concentró mayormente en las implicaciones que tendría ese derecho sobre la regulación de los medios de comunicación en el país” (Caballero,2012:3).

Como en algunos casos, los inicios de la vigencia de una norma, muestra algunos vacíos legales, que deben ser modificados sobre la marcha o el resultado no es el deseado, sin embargo, la reforma aludida representa el punto de partida por el que se consagra un postulado dentro del rango máximo normativo.

Es en el año de 1977 donde se reconoce, tal vez, no con la fuerza debida o la amplitud necesaria en el precepto constitucional, la garantía del acceso a la información, sin embargo este momento histórico es tal que sentó las bases para el transitar normativo, en el que metafóricamente se empezó a encender la fogata, en la que como todo inicio los primeros destellos no son los suficientes para avivarla, es mediante la reiteración de actos como se logra que el fuego prenda.

Es así, a la luz del nuevo milenio que una serie de nuevas circunstancias y de un contexto jamás vivido en la historia de este Estado-Nación, el que logró encender la flama de la Transparencia, el cambio de régimen y una



sociedad¹²⁴ más involucrada y participativa en los asuntos públicos, lo que propició que se instaurara una agenda reformista que sentó las bases de las normas secundarias que le darían sentido y vigencia a la materia.

Con ello, en el año del 2002, se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la que se provee “lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas; y contribuir a la democratización del Estado Mexicano y la plena vigencia del Estado de Derecho” (Barceinas,2005:813).

Es esta la que marca un hito histórico, porque definió un procedimiento por el que un ciudadano podía exigir a una autoridad la entrega de información, además de darle la vía jurisdiccional por la que un juzgador podía determinar si la negativa de respuesta era justificada o no.

Sin duda, la promulgación del marco reglamentario del artículo 6º Constitucional dio sentido de pertenencia a la Transparencia y acceso a la información en la vida política gubernamental del país, lo incrustó de manera definitiva en el devenir del ejercicio del servicio público, pregonando la importancia de una sociedad participativa e involucrada en los asuntos del Estado.

Además, como toda norma secundaria delimitó para los gobernantes obligaciones puntuales que debían atender en el marco de sus atribuciones y exigió hacer público un sin número de datos que por mucho tiempo estuvieron fuera del alcance del gobernado.

En resumen, la Ley Federal, “creó los procedimientos y las instituciones para permitir que, a nivel federal, cualquier persona pudiera, mediante la presentación de una solicitud de acceso a la información, obtener acceso a los documentos gubernamentales; correlativamente, la ley estableció la obligación de las autoridades de entregarlos en un plazo de un mes” (Caballero,2012:3).

124 En los principios del año 2000, se confabuló un movimiento de empresas y personas notable, que incidieron fuertemente en la consecución de una agenda que pugnaba no solo por el reconocimiento constitucional existente del Derecho a la Información, sino darle un sentido procedimental, en el que se pudiera hacer exigible esta prerrogativa, este agrupación se denominó grupo Oaxaca, cuyo objetivo “siempre estuvo claro: romper el cerco que durante casi un cuarto de siglo estableció el régimen político, para no reglamentar con perspectiva democrática ninguna de las vertientes del derecho a la información.” (Escobedo,2010:56).

Ahora bien, toda norma tendrá un sentido de perfeccionamiento, que será afectada, como se ha dicho por la condición presente o en algunos casos futuros, los cuerpos normativos viven un proceso de actualización constante, en el caso que nos ocupa no es la excepción. La reforma constitucional de los años setentas, con el devenir de los años fue considerada una expresión limitada, en la que se justificó con mayor fuerza el proceso legislativo de adaptación a las condiciones vigentes.

Motivo de ello, se proyectó una modificación normativa de gran calado en cuanto hace el acceso a la información, es en el año 2007 donde este elemento normativo es afectado, es decir el artículo 6º, se le adicionó un segundo párrafo y diversas fracciones con el afán de “establecer un mínimo a nivel nacional que haga congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información” (Lopez,2008:2).

Esto, evidenció el esfuerzo por el que se trataba de direccionar a la materia en un solo sentido, generar visiones uniformes que homologaron criterios, actuaciones, resoluciones, si bien pudiera resulta centralista para el momento histórico que se vivía era adecuado, máxime en que, en algunos Estados, el marco regulatorio no estaba acorde a la realidad, además en la parte transitoria de la reforma se abría la puerta a la justicia electrónica¹²⁵.

Es importante rescatar que esta apertura, es considerada uno de los elementos claves de la subsistencia y eficacia de esta materia, toda vez que se establecían las condiciones para “solicitar información y recibir las correspondientes respuestas a través de los medios remotos, como el internet, es una de las claves para el éxito del derecho fundamental del acceso a la información” (Carbonell,2008:82).

Resulta evidente, que el acceso a la información, tuvo el tino de montarse a la ola de la digitalización, que día con día, es reconocida como una alternativa practica y útil, en la que, una persona emplea menos tiempo y recursos para poder ejercer sus derechos.

125 El apartado de justicia electrónica y digitalización, hoy más que nunca representan una constante que tiende a eficientizar el servicio público, dotándolo de herramientas que hacen más practica su actuación, toda vez que se emplea la modernización, ya que se utiliza tecnología, las tecnologías de la información y comunicación, las llamadas TIC, al servicio del proceso de impartición de justicia, en otras palabras, gobierno electrónico en la impartición de justicia (García,2016:161).



Los procesos reformistas a la ley suprema de la nación no cesan, su actualización no deja de ser una constante, como se ha expuesto, la norma siempre buscará estar acorde a la realidad, en el caso del tema de estudio, las disposiciones constitucionales, recientemente han sido afectados, con el ánimo de robustecer y mejorar los esquemas de acceso a la información.

Sin duda, esta reforma complementó en mucho la materia, ya que abordó diferentes perspectivas, tanto procedimentales, actuariales y organizacionales; tal es así que, en los años recientes, se dio cuenta de otro proceso de modificación de fondo a los preceptos relativos a la Transparencia y acceso a la información, ya que en 2014 se llevaron a cabo diversas reformas¹²⁶, con el ánimo principalmente de garantizar la autonomía del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, “para facultarlo frente a todos los poderes y organismos públicos federales, uniformando criterios y procedimientos de apertura informativa profundizando los alcances” (Peschard,2016:58).

Un elemento más a resaltar en esta reforma, fue el efecto articulador de entes e instancias, es que con esta se dio pie a “una nueva relación entre órdenes de gobierno, por la vía de un Sistema Nacional de Transparencia, capaz de articular una verdadera política nacional en la materia” (Peschard,2016:35).

Asimismo, se proyectó ampliar el número de sujetos obligados, basado en la hipótesis de todo aquel que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, dejando de manera expresa quienes pueden ser más susceptibles de obligarse a entregar la información, tal es el caso de los partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato.

En los años recientes, las normas reglamentarias fueron objeto de reformas integrales en las que se distinguió entre competencia y sustanciación, por lo que se promulgó en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 4 de mayo de 2015, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y el 9 de mayo de 2016, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, la que abrogó la del 2002.

126 Es de resaltar que “la reforma de 2014 modificó varios artículos constitucionales (6o., 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122)” (Peschard,2016:34).

Evidentemente, esta serie de reformas, le han dado un sentido mas extenso a la materia, lo que deja en claro la enorme convicción que se tiene cada día, de permitir a los ciudadanos acceder a los datos, informaciones, manejos y demás formas que esta función conlleva, provocando en los sujetos obligados la conciencia de abrir la administración.

IV. Conclusiones

El proceso de inclusión del derecho al acceso a la información pública, tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta Magna, de origen fueron meros enunciados normativos sin que se dotaran de mecanismos procedimentales para hacerlos efectivos.

Con el paso del tiempo, los cambios políticos, sociales y económicos, han motivado adecuaciones de las normas, que, con base en las reformas, han permitido el acceso a la información, todas tendientes a generar condiciones de vanguardia, que permitan estar acorde a las nuevas realidades.

Se ha logrado desarrollar la estructura organizacional y procedimental, además de tomar fuerza y reconocimiento en el devenir institucional del país, los temas relativos a la Transparencia y acceso a la información son de una trascendencia tal, que se proyectan como ejercicios directos de rendición de cuentas, por los que los ciudadanos ejercen el control de manera directa.

La realidad en próximos años, seguro superará a las hipótesis normativas vigentes, será una vez más tarea del legislador, el que tendrá que direccionar el acceso a la información a nuevos estadios, que permitan continuar con esta ruta de consolidación, seguir siendo un instrumento ciudadano útil, que regule en algún modo las actuaciones de las autoridades, para tener mejores ejercicios de gobierno.

Los retos a futuro, estarán enfocados en que los sujetos obligados cumplan con el principio de la Transparencia Proactiva, por la que expongan en sus portales todas sus obligaciones, haciendo de mayor y mejor forma asequibles los contenidos para la población. Así como, se espera que el peticionario o el recurrente participe directa y activamente en los procesos de control en el que se puede supervisar, fiscalizar y revisar las actuaciones de quienes ejercen recursos públicos, como una alternativa efectiva que permita combatir a la corrupción y además se logre aminorar este tan lamentable flagelo.

En definitiva, las nuevas realidades y eventualidades o el momento presente, pondrán a prueba las diversas hipótesis normativas, las que tendrán como consecuencia una vez más, iniciar el proceso legislativo, de modo que, se analizarán, discutirán y en su caso aprobarán diversas reformas que tendrán como objetivo final, mecanismos efectivos para mejor proveer y tutelar a todo aquel que ejerce una prerrogativa de grado constitucional en su vertiente de derecho humano.

Referencias

Baltazar, Atzimba (2005) *Reseña de "Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información"* en Hugo Concha Cantú, et al, (coord.), *Foro Internacional*, XLV (4), 813819. [Fecha de Consulta 10 de Agosto de 2020]. ISSN: 0185-013X. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=599/59911177013>.

Becerra, Ricardo (2006) *¿Por qué constitucionalizar?*, en López, Sergio (coord.) *Democracia, Transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM.

Caballero, José (2012) *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: consideraciones sobre su autonomía constitucional*, México, UNAM.

Carbonell, Miguel (2008) *El régimen constitucional de la Transparencia*, México, UNAM.

Corona Ramírez, Ulises (2015) *Las reformas en materia de Transparencia*. *El Cotidiano*, 119-122, Fecha de Consulta 6 de agosto de 2020 ISSN: 0186-1840. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32536845014.pdf>.

Da Silva, José (2003) *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, González, Nuria (traduc), México, UNAM.

Díaz, Sergio (2015) *rigidez constitucional, un concepto toral*, en Carbonell, Miguel, et al, (coord.) *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, Tomo IV, Volumen 1, México, UNAM.

Escobedo, Juan (2010) *La invención de la Transparencia*, México, Porrúa.

García, Myrna (2016) *Justicia electrónica: en busca de la interoperabilidad*, en Téllez, Evelyn (Coord.) *Derecho y TIC. Vertientes actuales*, México, UNAM.

López Eduardo (2018) *Derecho constitucional*, México: IURE Editores, fecha de consulta 12 de agosto de 2020, disponible en <https://libro.net/es/lc/bibliotecauv/titulos/40254>.

López, Sergio (2016) *El trayecto de la reforma constitucional: el Derecho de Acceso a la Información*, en Peschard, Jacqueline (Coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, UNAM.

López, Sergio (2008) *La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, Transparencia y datos personales?*, en Salazar, Pedro (Coord), *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, 1 reimp, México, UNAM.

Peschard, Jaqueline (2016) *La expansión de un derecho fundamental. El sistema nacional de Transparencia*, en Peschard Jacqueline (Coord.) *Hacia el sistema nacional de Transparencia*, México, UNAM.

Pons, Xavier (1998) *La declaración Universal de los Derechos Humanos*, comentario artículo por artículo, España, Icaria- Antrazyt.

Saavedra, Modesto (2008) *La crítica del derecho como paradigma de la filosofía jurídica*, IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC, (22), 322-331. [Fecha de Consulta 12 de agosto de 2020]. ISSN: Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2932/293222950024>.

Villanueva, Ernesto (2006) *Derecho de acceso a la información en el mundo*, México: Porrúa. [Fecha de Consulta 12 de agosto de 2020]. Disponible en <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecauv/75333>

José Alfredo Corona Lizárraga
Comisionado del Instituto Veracruzano
de Acceso a la Información



LA TRANSPARENCIA COMO HERRAMIENTA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Resumen:

Es la Transparencia, el Acceso a la información y la Rendición de Cuentas un trinomio indisoluble que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa, como un instrumento para que las autoridades cumplan con su tarea de hacer pública la información, lo que sin duda constituye una herramienta en el combate a la corrupción, toda vez que en la medida que la sociedad civil en general solicite información y exija que, esta sea pública, implicará que sean más escrupulosos y legales en su actuar.

Y es que, el buen desempeño de las autoridades, implica que muestren su actuación y se sometan al escrutinio público a través de mecanismos que garanticen a los ciudadanos accesibilidad total; así la Transparencia en la asignación y el manejo de recursos públicos, permitirá agregar objetivos como la honestidad y la confiabilidad en la tarea pública.

Sin lugar a dudas, el debate sobre la Transparencia y la Rendición de Cuentas se ha multiplicado en México, toda vez que, a lo largo de su historia moderna, éste país ha tenido que lidiar con serios problemas de corrupción.

Así, durante las últimas tres décadas se han desarrollado una serie de reformas para combatir la corrupción y reforzar la rendición de cuentas en el país. Es así como la Transparencia y el Acceso a la Información se ha consolidado en la agenda pública nacional e internacional, como mecanismos útiles para fortalecer la rendición de cuentas de los servidores públicos y prevenir o develar actos de corrupción.

La información en posesión de las autoridades es pública por regla general y sólo puede mantenerse como reservada, en situaciones excepcionales que representen un riesgo para la sociedad. Es oportuno referir además que existe la obligación de difundir y actualizar la información, poniéndola así a disposición del público en medios electrónicos de manera proactiva, sin necesidad de que alguien la haya solicitado.

Es así como el acceso a la información pública tiene un carácter fundamental para el buen funcionamiento y fortalecimiento del sistema democrático,

de tal manera que los ciudadanos pueden ejercer su derecho a obtener información, lo que conlleva una adecuada rendición de cuentas y por lo tanto, coadyuva en el combate a la corrupción.

El respeto al derecho humano de acceso a la información por parte de las autoridades conllevará al fortalecimiento en la lucha contra la corrupción, pero sin duda, para lograrlo se requiere, además de promover este derecho, de la disposición de las autoridades para transparentar y publicar su información, de ahí la importancia de los apercibimientos y medidas de apremio que emprende el INAI y los organismos garantes del país –como lo faculta la constitución, la ley general en la materia y las leyes locales- a quienes se niegan hacerlo.

Pero sin duda, más allá de endurecer sanciones como se ha debatido en otros momentos, se trata de promover éste derecho y que, a su vez, las autoridades se adapten a éste ejercicio que no tiene otra finalidad que informar a la ciudadanía de las acciones que se llevan a cabo con recursos públicos.

Transparentar como se ha insistido ya no es una opción, sino una obligación, que no debería llegar a las sanciones, se trata de una nueva cultura que, una vez entendida y aplicada, reducirá sin lugar a dudas las estadísticas de corrupción.

Palabras clave:

Transparencia, Acceso a la Información, Rendición de Cuentas y Corrupción

I.- El Derecho de Acceso a la Información

El Derecho de Acceso a la Información Pública es reconocido en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En México el acceso a la información pública ha tenido un histórico ascenso en el marco legal. El 20 de Julio de 2007, se abre un parteaguas en la materia. La notabilidad de la reforma al artículo 6° establece al día de hoy,



los cimientos que soportan el Derecho de Acceso a la Información, que al día de hoy rigen a todos los entes públicos.

Hoy, la Constitución establece que, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública, y sólo puede ser reservada temporalmente de manera excepcional, por razones de interés público. Toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su petición.

También se establece que este derecho pueda ser exigido ante órganos garantes de acceso a la información especializados e imparciales, mediante un procedimiento jurisdiccional con etapas definidas y plazos establecidos, cuyas resoluciones tienen el carácter de vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, quienes indiscutiblemente deben cumplir en los plazos y circunstancias emitidas en ellas.

La reforma constitucionalizó la Transparencia al establecer la obligación del Estado de publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre su actuar cotidiano, así como sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. Un elemento clave de la reforma constitucional es que prevé sanciones a la inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública.

II. Transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas

Frente a una histórica impunidad, sistémica e inadmisible, la Transparencia propicia que las instituciones puedan ir saldando la gran deuda con los ciudadanos. Transparentar afianza el combate a la corrupción en éste país y en el mundo, cuyo costo se cuantifica en el daño al tejido social, en aspectos como el desarrollo social, económico y político, al afectar estructuralmente los pilares que sostienen a la sociedad, a la cual debilitan e impiden que las políticas públicas se ejecuten válidamente en beneficio del bien común.

Una gestión más transparente permite consolidar una cultura de rendición de cuentas en favor de la sociedad y es ahí donde el derecho humano de acceso a la información se potencializa. Sin Transparencia, no hay certidumbre y sin ella la paralización del estado es casi total.

Mayor Transparencia, un efectivo Derecho de Acceso a la Información Pública y una verdadera rendición de cuentas, son un trinomio indisoluble que en conjunto representan una pieza importante para combatir la corrupción al generar confianza en la sociedad respecto al ejercicio público.

- Transparencia. - Política pública mediante la cual los gobiernos, de forma proactiva, abren su información al escrutinio público. En otras palabras, entregan, colocan o sitúan en un sitio público información relevante sobre su actuar cotidiano para que las personas puedan conocerla y analizarla.
- Acceso a la información pública. - Derecho fundamental que salvaguarda el acceso de las personas a información relevante. Así la ciudadanía tiene las herramientas jurídicas para solicitar información.
- Rendición de cuentas. - Deber que tienen los servidores públicos de informar, justificar, responsabilizarse pública y periódicamente, ante la ciudadanía por sus actuaciones y sobre el uso dado a los fondos asignados y los resultados obtenidos procurando la satisfacción de las necesidades de la colectividad, con apego a criterios de eficiencia, eficacia, Transparencia y legalidad.¹²⁷

Rendir cuentas es:

- El diálogo constructivo entre la sociedad y sus gobernantes.
- Una obligación de los representantes y un derecho de la ciudadanía.
- Una oportunidad para recibir retroalimentación de la comunidad y otros actores institucionales.
- Una actitud para explicar los logros y las dificultades o restricciones.
- Un espacio para argumentar y hacer un balance de avances, dificultades y retos sobre las competencias y los compromisos de la administración. Es decir, la rendición de cuentas involucra el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar to-

¹²⁷ Transparencia y Rendición de Cuentas https://www.poderjudicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/descargas/Documento_de_apoyo-Transparencia_y_rendicion_de_cuentas.pdf



dos los datos necesarios del quehacer de las entidades que ejercen recursos públicos. La rendición de cuentas es una forma de ejercer un control por parte de la sociedad, ya que implica conocer el ejercicio de poder público, con el propósito de ejecutar tareas de monitoreo y vigilancia.¹²⁸

En el ámbito de la rendición de cuentas, es la propia Constitución Política de nuestro país la que establece en su artículo sexto, inciso A, fracción I, que *“toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información”*.

De igual manera en la fracción quinta se establece que *“Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”*.¹²⁹

Luego entonces, son la Transparencia y el Acceso a la Información Pública partes esenciales en el combate a la corrupción, y así lo garantizan -como se ha señalado- los tratados internacionales de los que México es parte y la propia Constitución; es aquí donde la Transparencia Proactiva y el gobierno abierto cobran sentido y donde se sustenta la importancia también de su difusión, impulso y aplicación.

128 Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

129 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 08 mayo de 2020, artículo sexto.

III. Sanciones ante negativa de Transparencia

La Constitución Política Federal establece en el artículo sexto párrafo octavo que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, donde se establecen las sanciones que impondrá el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como los organismos garantes de los estados, a los sujetos obligados que incumplan las resoluciones emitidas, que no tienen otra finalidad, que transparentar sus obligaciones.

De igual manera, la propia Constitución federal apunta que “toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones”.

La Carta Magna va más allá cuando apunta que, el organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Además de la Constitución, la Ley General en la materia especifica en su artículo 201 que los Organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, podrán imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones, estableciendo la amonestación pública o multa de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en área geográfica de que se trate.

Además, señala que la Ley Federal y las de las Entidades Federativas establecerán los criterios para calificar las medidas de apremio, conforme a la gravedad de la falta y, en su caso, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia.

El incumplimiento de los sujetos obligados será difundido en los portales de obligaciones de Transparencia de los Organismos garantes y considerados en las evaluaciones que realicen éstos.

En caso de que el incumplimiento de las determinaciones de los Organismos garantes implique la presunta comisión de un delito o una de las conductas señaladas en el artículo 206 de esta Ley, el organismo garante respectivo deberá denunciar los hechos ante la autoridad competente; de igual manera son causas de sanción, los incumplimientos de las obligaciones establecidas en la materia.

Cabe precisar que las medidas de apremio de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos. Evidentemente la propia ley señala que el incumplimiento podría derivar en sanciones de tipo civil y penal.

Es aquí donde queda claro que, la Transparencia y Rendición de Cuentas es una obligación y su omisión conlleva sanciones. No hay justificación para la omisión.

Es la Transparencia uno de los grandes instrumentos que permiten la participación de la ciudadanía en las acciones de las autoridades y que, a su vez, orillan a éstos a encaminar sus acciones por la vía legal, pues al estar obligados a hacer públicas sus acciones, sus salarios, sus contratos y demás obligaciones, orillando así, al camino de la legalidad como única vía del ejercicio de la función pública.

Es quizás aquí oportuno acotar, que las sanciones no deberían de ser el instrumento que orille a las autoridades a cumplir con una obligación que además les permitirá rendir buenas cuentas, luego entonces en el camino de los apercibimientos y amonestaciones, éstas deberían de ser las menos, considerando que las autoridades o sujetos obligados habrían de considerar la Transparencia y la entrega de la información como una acción más dentro de sus responsabilidades.

IV. Conclusiones

Transparenciar es una obligación para los sujetos obligados y tener acceso a la información pública, es un derecho humano que se debe cumplir y respetar, por lo tanto, en la medida que la sociedad civil en general ejerza su derecho y que las autoridades asuman su responsabilidad, conscientes de

que ello les significará rendir mejores cuentas a la sociedad civil en general, sin duda se avanzará en el combate a la corrupción, luego entonces más allá de sancionar, para hacer cumplir, lo que se requiere es continuar en la gran tarea de difusión.

Los ciudadanos tienen que saber qué es un derecho humano y que existen las instancias para hacer valer ese derecho y que, en la medida que se incrementen sus solicitudes de información, las propias autoridades estarán orilladas a cumplir.

Cuando las autoridades logren entender qué es una obligación y cumplan con ello, sin duda, esto creará una percepción de seguridad y certidumbre en la sociedad que además contribuya en el combate a la corrupción, pues es la Transparencia una herramienta clara en el camino de hacer las cosas bien con el dinero público de los ciudadanos al permitir conocer, detectar, prevenir y sancionar aquellas faltas administrativas graves e incluso delitos de corrupción y formular acciones para detectar las causas y generar resultados para su combate.

Por ello es que, las sanciones que se emprendan ante los incumplimientos de los sujetos deberían de ser cada día menos y las que se emprendan sin duda deberán de ser ejemplares y notorias para que así, el mensaje a la sociedad y a las autoridades responsables sea claro.

Pero lo que si tiene que quedar claro que es la Transparencia una herramienta esencial en el combate a la corrupción y en la medida que la sociedad así lo entienda, las circunstancias en México cambiarán para siempre.

María Magda Zayas Muñoz
*Comisionada del Instituto Veracruzano
de Acceso a la Información*



LA INOBSERVANCIA DE LAS RESOLUCIONES DEL RECURSO DE REVISIÓN EN TRANSPARENCIA

Medios de impugnación en Transparencia, se requiere un mecanismo sencillo, efectivo y expedito.

Resumen:

Los obstáculos para acceder a la información pública, procesar las solicitudes de información, interponer los recursos de revisión y después, hacer que se cumplan las resoluciones, alejan a los ciudadanos de este incipiente derecho en México.

Se hace necesario establecer un mecanismo eficiente, gratuito y expedito para la atención de las inconformidades emanadas de una solicitud de información, en los términos que lo requiera la ciudadanía, bajo el principio de máxima publicidad, que establece la Constitución de México, las leyes locales, así como la jurisprudencia internacional.

En innumerables casos, aunque exista una resolución favorable, persiste el incumplimiento de los fallos emitidos por los organismos colegiados de Transparencia. De ahí que se hace necesario analizar los ordenamientos jurídicos locales, para evitar que queden sin efecto las solicitudes de la información que se encuentre en posesión de los sujetos obligados, la cual debe ser pública, completa, oportuna y accesible, con las excepciones claramente definidas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública y las leyes locales en la materia contemplan el recurso de revisión ante los organismos garantes con requisitos mínimos para interponerlo en un plazo no mayor a 15 días del vencimiento de la notificación de la respuesta o del periodo para recibirla. Las resoluciones podrán: desechar o sobreseer el recurso; confirmar la respuesta del sujeto obligado o revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado.

Las resoluciones que emiten los órganos garantes, si bien establecen los términos para su cumplimiento y, en la mayoría de estados se considera un plazo de 5 a 10 días -una vez que causa estado- para acatarla. Hay una

excepción a la regla que permite ampliar estos plazos cuando el asunto así lo requiera, sin que se fije un término fatal. De ahí que, a pesar de que el sentido de la resolución sea favorable para el recurrente, se han documentado casos en los que la información no se entrega.

Es así como se advierte que la justicia administrativa para garantizar el Derecho de Acceso a la Información a la ciudadanía tiene yerros y recovecos que impiden hacer efectivo este derecho.

Palabras clave:

Recurso de Revisión, Medios de Impugnación, Solicitudes de Información, Incumplimiento.

I. Introducción

El Acceso a la Información es un derecho fundamental que permite ejercer otros derechos, es también un mecanismo para la rendición de cuentas, combate y erradicación de la corrupción y la delincuencia gubernamental; permite investigar y detectar posibles irregularidades en el ejercicio de los recursos y el quehacer público. Sin duda, es una herramienta que empodera a la ciudadanía y le permite exigir resultados a sus autoridades.

Jurisprudencia internacional y nacional advierten que uno de los estándares del Derecho de Acceso a la Información es la existencia de un procedimiento administrativo simple, rápido y gratuito. De esta forma, para que las personas puedan efectuar solicitudes de información, el Estado debe contar con un mecanismo sencillo y de fácil acceso para todas las personas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece en el informe denominado “Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia” (2015:41) como requisitos básicos: ¹³⁰ la gratuidad de la información, rapidez, flexibilidad, orientación y oralidad.

130 La identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado; debe ser gratuito o de bajo costo, de tal forma que no desaliente las solicitudes de información; debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información requerida; debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito, por ejemplo, por no conocer la lengua, por no saber escribir o en situaciones de extrema urgencia.



II. El Recurso de Revisión en el Derecho de Acceso a la Información

El artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que los organismos autónomos conocerán de los recursos que interpongan los particulares sobre “la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley”. También establece que el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) podrá atraer –de oficio o a petición fundada– los recursos de revisión que se interpongan en las entidades federativas.

El mismo artículo constitucional advierte que la ley regulatoria establecerá las “medidas de apremio” que impondrá el organismo para garantizar el cumplimiento de las resoluciones de dichos Recursos de Revisión, “procedimientos de revisión expeditos”.

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que toda autoridad debe promover, respetar y garantizar los derechos humanos, favoreciendo la protección más amplia posible a favor de la persona, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, como lo ha dejado señalado en el criterio de rubro; “SUBGARANTÍAS DE PRONTITUD, EFICACIA Y EXPEDITEZ CONTENIDAS EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO SON PRIVATIVAS DEL ÁMBITO JUDICIAL, SINO QUE SU DIMENSIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA COMPRENDE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER NO CONTENCIOSO SEGUIDOS ANTE LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO”. Tesis XXVII.3o. J/16 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 14, enero de 2015, tomo II, página 1691.

El término “expedito” en el artículo 17 Constitucional aplicado a la materia de Transparencia y acceso a la información pública, lo que “busca garantizar es que los procedimientos de revisión sirvan para ofrecer una protección efectiva y oportuna —sin dilaciones indebidas— al derecho que se protege”, como señala Salazar y Vásquez (2008, p. 59).

El recurso de revisión ante los órganos garantes de Transparencia, al igual que las solicitudes de información, no exige mayores requisitos: nombre del sujeto obligado, del solicitante o su representante, número de folio de respuesta, la fecha en que fue notificada la misma o se tuvo conocimiento del incumplimiento, el acto que se recurre, así como las razones o motivos de la inconformidad.

La Ley General de Transparencia y los ordenamientos locales consideran la suplencia de la queja, la prevención al recurrente para que pueda atender algún requerimiento de procedencia y hasta la posibilidad de audiencias entre la ciudadanía y la autoridad. Se deben resolver en un plazo no mayor a 60 días y serán vinculantes, definitivas e inatacables. Solo el solicitante podrá recurrir la resolución por la vía del amparo o a través del Recurso de Inconformidad ante el órgano garante nacional.

La tesis aislada I.7o.A.3 CS (10a.) establece que el organismo nacional de Transparencia, como autoridad del estado, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, al interpretar el orden jurídico de su competencia, favoreciendo a las personas en su protección más amplia; mientras que en la Ley General y en las leyes locales se estableció la institución de la “suplencia de la queja” para integrar dentro del análisis y estudio de fondo las omisiones del quejoso al recurrir una respuesta o la falta de la misma por parte de la autoridad, sin que ello implique cambiar los hechos expuestos.

De acuerdo a Minutti (2011): “Todo derecho sustantivo sin garantías procesales reales, léase ordenamientos adjetivos como infraestructura jurisdiccional, se queda como una buena intención, que además proyecta la falacia de que el problema está resuelto” (p. 149).

Como lo señala el autor, confluyen diversos factores que hacen que los mecanismos de queja no sean efectivos para garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública como: legislaciones ambiguas, la deficiente regulación e infraestructura de los tribunales contencioso administrativos, la inexistencia de medidas cautelares positivas y la disyuntiva que existe entre menguar o fortalecer el amparo como “vía” y medio de impugnación.

III. Del cumplimiento del Recurso de Revisión

Una vez que el órgano garante local emite una resolución en la que ordena la entrega, modificación o complementación de la información, deberá cumplirse en un plazo no mayor a cinco días, contado a partir de que surta efectos su notificación. Además de dar cumplimiento en el plazo antes mencionado, el mismo ordenamiento señala que los sujetos obligados deberán informar al órgano autónomo sobre su cumplimiento.

**Tabla 1. Cuadro comparativo Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y leyes locales de Transparencia.**

ESTADO	PLAZO RESOLUCIÓN	PLAZO AMPLIACIÓN	PLAZO PARA EL CUMPLIMIENTO RESOLUCIONES	SOLICITUD DE AMPLIACIÓN	PLAZO AMPLIACIÓN CUMPLIMIENTO	PLAZO PARA EJECUCIÓN MEDIDAS
Ley General	40 días	20 días	10 días	3 días	Excepcionalmente, los Organismos garantes, previa fundamentación y motivación, podrán ampliar estos plazos cuando el asunto así lo requiera.	5 días para el recurrente. 5 días para verificar y dictar cumplimiento/incumplimiento.
REGIÓN SURESTE						
Veracruz	20 días	20 días	5 días	3 días	Excepcionalmente los Sujetos Obligados podrán solicitar al Instituto, de manera fundada y motivada, una ampliación del plazo para el cumplimiento de la resolución.	5 días para el recurrente. 5 días para verificar y dictar cumplimiento/incumplimiento.
Chiapas	40 días	20 días	10 días	3 días	Excepcionalmente, el Instituto, previa fundamentación y motivación, podrá ampliar estos plazos cuando el asunto así lo requiera. Los Sujetos Obligados podrán solicitar al Instituto, de manera fundada y motivada, una ampliación del plazo para el cumplimiento de la resolución.	5 días para el recurrente. 5 días para verificar y dictar cumplimiento/incumplimiento.

REGIÓN NORTE						
Baja California Sur	40 días	20 días	10 días	3 días	Excepcionalmente, considerando las circunstancias especiales del caso, cuando el Instituto lo crea necesario, o a petición de las autoridades responsables, previa fundamentación y motivación, se podrá ampliar el plazo para el cumplimiento de la resolución.	5 días para el recurrente. 5 días para verificar y dictar cumplimiento/incumplimiento.
Nuevo León	40 días	20 días	10 días	3 días	Excepcionalmente, la Comisión, previa fundamentación y motivación, podrá ampliar estos plazos cuando el asunto así lo requiera. Los sujetos obligados podrán solicitar a la Comisión, de manera fundada y motivada, una ampliación del plazo para el cumplimiento de la resolución.	5 días para el recurrente. 5 días para verificar y dictar cumplimiento/incumplimiento.
REGIÓN CENTRO						
CDMX	30 días	10 días	10 días	3 días	Excepcionalmente, considerando las circunstancias especiales del caso, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto, de manera fundada y motivada, una ampliación del plazo para el cumplimiento de la resolución.	5 días para el recurrente. 5 días para verificar y dictar cumplimiento/incumplimiento.



Oaxaca	40 días	20 días	10 días	3 días	Excepcionalmente, previa fundamentación y motivación, el Comisionado ponente podrá ampliar los plazos hasta por cinco días más, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.	El instituto conminará para que se cumpla en un plazo no mayor a cinco días.
REGIÓN CENTRO-OCCIDENTE						
Zacatecas	40 días	20 días	10 días	3 días	Excepcionalmente, el Instituto, previa fundamentación y motivación, podrán ampliar estos plazos cuando el asunto así lo requiera.	5 días para el recurrente. 5 días para verificar y dictar cumplimiento/incumplimiento.
Michoacán	40 días	20 días	10 días	3 días	Excepcionalmente, considerando las circunstancias especiales del caso, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto, de manera fundada y motivada, una ampliación del plazo para el cumplimiento de la resolución.	5 días para el recurrente. 5 días para verificar y dictar cumplimiento/incumplimiento.

Fuente: Elaboración propia.

Al comparar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las leyes locales de entidades de las cuatro regiones del Sistema Nacional de Transparencia se observa que el plazo para que los órganos garantes emitan sus resoluciones en el recurso de revisión, va de 40 a 60 días, considerando una ampliación por una sola ocasión y a solicitud del comisionado ponente; para el cumplimiento –salvo en Veracruz- se otorga un plazo de 10 días hábiles a los sujetos obligados y en todos los casos se abre la posibilidad “excepcional” de ampliar el plazo para el cumpli-

miento a solicitud de la autoridad, sin que se fije un término perentorio e improrrogable.

Se advierte que, para la ejecución de medidas de apremio en caso de incumplimiento de las resoluciones derivadas de los Recursos de Revisión, se otorga un plazo (cinco días) para que el recurrente se pronuncie sobre la entrega o no de la información y otro término igual (cinco días) para que la autoridad verifique la misma. De ahí que Ayllón (2008) sostiene que falta regular entre otros aspectos, las modalidades de acceso a la información y especificar los documentos que deben ser publicados, así como hacer énfasis en la necesidad de regular los procedimientos de defensa que debe tener el particular en caso que se le niegue este derecho.

Ningún artículo ni legislación señala el periodo que se le concederá al sujeto obligado como “ampliación del plazo” para el cumplimiento de la resolución, por lo que existen casos que se han documentado en los que pasan más de doce meses sin que se haga efectiva la resolución en los términos establecidos por los órganos garantes. La laguna jurídica se advierte en la Ley General de Transparencia y ordenamientos locales en la materia, al omitir en su texto normativo el plazo para que expire definitivamente la facultad o el derecho del sujeto obligado para dar cumplimiento, situación que aprovechan los entes públicos para evadir el acatamiento de las resoluciones de los recursos de revisión, negándose así a los ciudadanos el Derecho de Acceso a la Información Pública, aunque medie una resolución a su favor.

En el caso de las sanciones, hay plazos fatales para que se cumplan, pero no se establecieron términos en la ley local para dar vista a la autoridad competente y/o interponer la denuncia correspondiente. Antes de la aplicación de las medidas de apremio y de las sanciones, se deberá conceder al presunto infractor la garantía de audiencia como lo establece la Constitución federal.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos (2012) advierte que:

Los Estados deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa que niega el acceso a la información a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud.



IV. Conclusiones

De la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se advierte, en primer lugar, que el Derecho de Acceso a la Información es una herramienta fundamental para la construcción de ciudadanía; en segundo término, que es un derecho protegido por la Convención Americana, que deben garantizar también los estados parte. Lo coloca como una “obligación positiva” para que el ciudadano pueda acceder a la información que tienen en su poder las instituciones públicas.

Por tanto, el recurso de revisión se tiene que convertir en un mecanismo administrativo eficaz y expedito que garantice el Derecho Humano de Acceso a la Información Pública en México. Como bien advierte Villanueva (2003:59) un derecho sin sanciones correlativas al deber que implica, suele quedarse en buenas intenciones, sobre todo en las democracias emergentes.

Islas (2018) va más allá, señala como requisito fundamental para determinar si dentro de un estado se sientan las bases para el desarrollo de una sociedad democrática, el respeto a los derechos humanos y la defensa de los mismos, y advierte que poca utilidad tendrá un derecho reconocido en papel sino existen condiciones para hacerlo efectivo.

Es impostergable que en México se cuente con un mecanismo de inmediata reacción y efectivo contra actos violatorios, no solo admisible y previsto en la ley sino que sea idóneo y realmente efectivo para garantizar la protección de los derechos humanos e incluso de posible configuración como mecanismo de alerta, o hasta precedente, de eventuales faltas administrativas y hasta hechos delictivos. Si bien los quejosos pueden recurrir al juicio de amparo, se trata de un instrumento procesal que “no siempre es expedito”, como han coincidido diferentes autores, pues la maquinaria judicial camina despacio.

Y “dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la convención, en la Constitución o en las leyes” (Caso Liakat Ali Alibux vs Surinam, 30 de enero 2014).

La atención institucional, al derecho humano de acceso a la información pública debe ser real, efectiva, a tiempo y gratuita, no pospuesta, indefinida, incompleta o inconclusa.

Referencias

Islas, A., y Cornelio, E. (2018). *Derechos Humanos por la Corte Interamericana: Temas selectos*. México: Tirant lo Blanch.

Minutti, R. (2011). *Acceso a la información pública y a la justicia administrativa en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Salazar, P. (2008). *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*. México. UNAM: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Villanueva, E. (2003). *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.

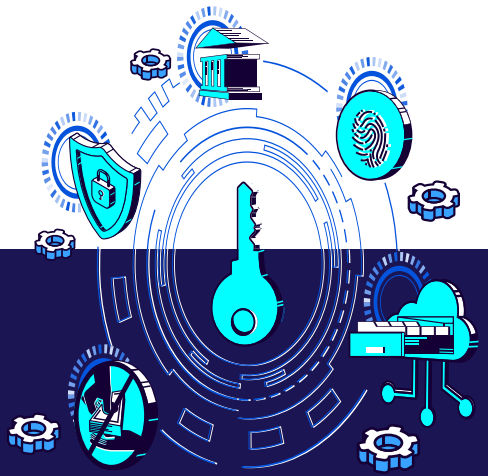
Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia*.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión CIDH. (2012). *El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico Interamericano*. Segunda Edición, CIDH.

Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*.

Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). *Caso Liakat Ali Alibux Vs Surinam*.

Naldy Patricia Rodríguez Lagunes
Comisionada Presidenta del Instituto
Veracruzano de Acceso a la Información



YUCATÁN



APUNTES PARA UNA CLASIFICACIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS EN LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Resumen:

Plantear una deliberación sobre el orden que debe imperar en la normatividad del Derecho de Acceso a la Información Pública y su aplicación en la arena práctica, siendo que en ambos contextos se guarden los principios de legalidad y certeza en los actos que realizan los órganos garantes de Transparencia.

Las revisiones cotidianas de lo funcional, permiten la identificación de omisiones que deben ser suplidas de la mejor forma.

Llevar de los espacios de la costumbre y el uso generalizado, a la formalidad normativa que evite las confusiones tanto de orden conceptual como operativo.

Impulsar la creación de lineamientos que regulen la utilización de los términos, sujeto obligado directo o indirecto, definiendo su aplicación; diferenciándolos y equiparándolos, según sea el caso, a cualquier ente que reciba y ejerza recursos públicos o realicen actos de autoridad.

Palabras clave:

Deliberación, Acceso a la Información, Legalidad, Certeza, Sujeto Obligado, Omisiones.

I. Introducción

Muchos de los grandes avances que se dan en la vida social y al interior de las instituciones, se deben a respuestas que resultan ser soluciones prácticas, mismas que se proponen de manera espontánea y que resuelven lagunas u omisiones que, en su caso, se dan en los cuerpos normativos y se toma conciencia de ellas especialmente al momento de su aplicación.

Sin embargo, estas soluciones prácticas, resultan insuficientes muchas veces para dar certeza y legalidad a los actos de autoridad, ya que, para ello, es necesario realizar regulaciones, ya sea iniciando reformas legislativas o acordando disposiciones reglamentarias para dotar de certidumbre y convicción a los actos jurídicos.

El objetivo de este trabajo es señalar la importancia de regular la clasificación que de manera convencional se ha realizado de los sujetos obligados a que se refiere el título primero, capítulo tercero, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Explicaremos de manera somera los antecedentes y posible aparición del uso de una clasificación ampliamente difundida y aceptada pero que puede resultar insuficiente ante la existencia de nuevos sujetos obligados de naturaleza diferente a las existentes en el momento del inicio de vigencia de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, por ello se proponen, posibles vías que permitan que su uso por los órganos garantes del país cuente con la certeza de la clasificación y algunos apuntes a manera de conclusión de las posibles soluciones que se pueden dar a esta omisión necesaria de resolver, esto, para dar claridad al uso de una terminología que pueda ser utilizada bajo una motivación jurídica adecuada.

II. Antecedentes

El 4 de mayo de 2015, debe ser recordado como un momento fundamental para la construcción de la política pública de Transparencia en el Estado mexicano, la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, marcó el inicio de la articulación de un piso compartido para el país en la materia, una legislación moderna que proyecta el fortalecimiento del derecho humano de acceso a la información pública y la ambiciosa tarea de “construir un Sistema Nacional de Transparencia que ponga el Derecho de Acceso a la Información al servicio de todos los ciudadanos” (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, INAI, 2015, p. 9).

Para cumplir con estas metas, se adiciona un capítulo que dota de principios generales, nueve de ellos que son rectores de la labor de los organismos garantes y que obligan a regir su funcionamiento de acuerdo a ellos: Certeza, Eficacia, Imparcialidad, Independencia, Legalidad, Máxima Publicidad, Objetividad, Profesionalismo y Transparencia.



Toman relevancia para fundamentar nuestro estudio señalar dos de estos principios, en primera instancia el principio de certeza que, “otorga seguridad y certidumbre jurídica a los particulares, en virtud de que permite conocer si las acciones de los organismos garantes son apegadas a derecho y garantiza que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables” (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, INAI, 2015, p. 21).

Es decir, en palabras de Marcela Vázquez, los órganos garantes “deberán apegar su actuación a los lineamientos normativos y jurídicos contenidos en la ley mencionada y en las leyes mexicanas, lo cual deberá ser verificable por cualquier persona” (Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información, INAI, 2019, p.69).

Se traduce estos principios en una garantía para los ciudadanos, de que los actos realizados por los órganos garantes deben estar apegados a derecho en todo momento, aunado al principio de certeza, resulta aplicable al igual el principio de legalidad, que atañe a la “obligación de los Organismos garantes de ajustar su actuación, que funde y motive sus resoluciones y actos en las normas aplicables” (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, INAI, 2015, p.21).

De esta forma se establecen en dos principios, una garantía activa en favor de los ciudadanos que les provee de certeza, al verificar que los actos de los garantes de Transparencia sean legales, esto es que cumplan con la obligación de que sus actos estén apegados a derecho y que por ende podrán hacer sólo lo que la propia ley les permite.

III. Sujetos Obligados en el Capítulo III de la LGTAIP

El Artículo 23 de la LGTAIP, determina: “Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal” (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, INAI, 2015, p. 25).

La LGTAIP, confiere la definición, obligaciones y funcionamiento a los sujetos obligados en el capítulo III, donde desarrolla e identifica dos tipos o naturalezas con que pueden existir los sujetos obligados, y pondera la posibilidad que independientemente de los señalados, puedan existir entes que tengan naturalezas administrativas diversas y se amplía a cualquier organización del estado, incluso a cualquier persona física, moral o sindicato, que específicamente reciba y ejerza recursos públicos, siendo estos dos últimos factores los determinantes a efecto de cumplir con la obligación de transparentar.

En el desarrollo del propio capítulo, los artículos posteriores, a saber, el artículo 24, manifiesta el conjunto de obligaciones que corresponderá cumplir a los sujetos obligados. El artículo 25, fija el cumplimiento competencial de la propia ley, mientras que el artículo 26, es especialmente significativo porque expone las diferencias que pueden existir particularmente con los fideicomisos y fondos públicos, siendo que algunos son considerados entidades paraestatales y, por consiguiente, pueden cumplir sus obligaciones de ley con sus propias estructuras orgánicas, mientras que existen otros fideicomisos y fondos públicos que no cuentan con estructura orgánica y, por lo tanto, no son considerados una entidad paraestatal, al igual que los mandatos públicos y demás contratos análogos, mismos que tendrán que cumplir con sus obligaciones de Transparencia, a través de la unidad administrativa responsable de coordinar su operación.

De lo cual se estima que, para la ley, existen dos tipos de sujetos obligados, unos que cuentan con una estructura orgánica y otros que no cuentan con estructura orgánica, siendo estos últimos por disposición expresa de la LGTAIP, fideicomisos, fondos públicos, mandatos públicos y los contratos análogos.

IV. De los sujetos obligados directos o indirectos

Tratando de entender la utilización del término, investigamos el origen de esta clasificación, cuándo se empleó o cómo surgió, al grado de ser costumbre en muchos órganos garantes su identificación, como sujetos obligados directos o indirectos. Refiriendo a los directos, aquellos que cuentan con estructura orgánica y a los indirectos para aquellos que no cuentan con esa misma estructura y que por ende, tendrían que cumplir con sus obligaciones de Transparencia a través de otro, quien coordina su operación, atendiendo en primera instancia a la función de no tener estructura orgánica;

sin embargo, no se atiende que estos sujetos obligados deberían tratarse únicamente de fideicomisos, fondos públicos, mandatos públicos o demás contratos análogos, que son los considerados en la propia normativa.

En atención a esta falta de estructura, podemos encontrar un estudio que hace en el año 2012 la Dirección de Vinculación y Promoción con los Estados del extinto IFAI, tres años antes de la vigencia de la LGTAIP, pero que sirve para establecer que ya en ese tiempo se identifica en qué estados, se encontraban como sujetos obligados “directos” los partidos políticos, o en su caso estaban como sujetos obligados “indirectos” a través del órgano electoral local.¹³¹

El término se utilizó desde esas fechas, para referirse a los entes que, si bien recibían recursos públicos, sus obligaciones estaban a cargo de un sujeto obligado que coordinaba la operación administrativa o dotaba de los recursos públicos a sujetos obligados sin estructura administrativa, sin mayor consideración a la naturaleza del tipo de sujeto obligado.

Ya en el “Acuerdo Mediante el cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, aprueba el padrón de sujetos obligados del ámbito federal, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”¹³², del año 2016 y en la vigencia de la ley general, el INAI identificó en el punto 7 de dicho acuerdo, “quienes son responsables de cumplir directamente” y a los sujetos obligados que cumplirían con sus obligaciones de Transparencia a través de sus unidades administrativas responsables o coordinadores de sector, identificándolos dentro del propio acuerdo con un asterisco, sin hacer especial diferencia, de tal forma arraigando esta noción en cultura de los órganos garantes y en la jerga que se utiliza, que hay quienes cumplen directamente u otros sujetos obligados que lo hacen de forma entonces, indirecta o a través de quien tiene la estructura orgánica para cumplir con las obligaciones de Transparencia, sin atender de nuevo a que los únicos sujetos obligados que tienen esta atribución legal son los fideicomisos, fondos públicos, mandatos o contratos análogos.

El término “Indirecto”, que si bien no se estableció en el acuerdo que se analiza, fue tomando carta de origen en los distintos órganos garantes del

131 IFAI: http://inicio.ifai.org.mx/Comaip/Partidos_Pol%C3%ADticos_como_Sujetos_Obligados_29_octubre_2012.pdf

132 INAI: <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-EXT-PUB-02-05-2016.02.pdf>

país, identificando a los sujetos obligados con estructura como “directos” y todos aquellos que no tuvieran estructura como “indirectos”, sin tomar otra consideración como hemos dejado asentado.

V. ¿Es importante una clasificación?

Es claro que el uso generalizado de los términos “directo” o “indirecto” se deben a la costumbre o a la práctica que se ha dado en los distintos órganos garantes; manifestando la diferencia entre los sujetos obligados que tienen estructura administrativa o quien no cuenta con ella y necesita de la unidad administrativa responsable de coordinar su operación.

Sin embargo, éstos términos, han sido utilizados sin caer en cuenta de que dicho artículo 26 de la LGTAIP, vigente, es taxativo, ya que tal circunstancia la admite únicamente a los fideicomisos, fondos públicos, mandatos públicos y contratos análogos, exclusivamente, siendo que aquellos entes que existen o pudieran existir y que reciban o ejerzan recursos públicos y que no correspondan a estos contratos, y que no cuenten con estructuras administrativas de las cuales dependa su coordinación; son sujetos obligados diversos a los señalados a los del propio artículo 26, aun cuando son, sin lugar a duda, sujetos obligados por disposición de diverso 23 de la propia ley.

Ahora bien, es claro que puede existir en la facultad del creador legislativo o de las acciones del ejecutivo, sujetos obligados que reciban recursos públicos o realicen actos de autoridad en las diferentes competencias municipales, estatales o federales, y que no cuenten con estructura orgánica y que no compartan las naturalezas expresadas en el citado artículo 26, siendo entonces diversos a los nombrados por la costumbre como indirectos. Aun así, ¿deben ser nombrados de esa forma?, o se debe expresar para efectos de orden, certeza y legalidad una clasificación que nos permita dar certidumbre a los ciudadanos sobre la existencia de nuevos sujetos que renueven la administración pública y que tienen calidad de sujetos obligados.

Ante este panorama, los órganos garantes de manera indistinta van utilizando los términos de sujetos obligados directos o indirectos, como parte de la determinación anual de integración de los padrones de los sujetos obligados, siendo que se están dando casos que sin ser fideicomisos, fondos públicos, mandatos públicos o contratos análogos se nombran como sujetos obligados indirectos, generando desde nuestro punto de vista con



fusión y falta de certeza en cuanto a la naturaleza de los propios sujetos obligados y la integración de los padrones con esta clasificación.

Es interesante observar por ejemplo que algunas Asociaciones Civiles que reciben recursos públicos hoy comparten la denominación de sujetos obligados indirectos en los padrones de sujetos obligados de algunos órganos garantes del país, cuando si bien no tienen estructura, no son fideicomiso o fondos públicos para darles el mismo tratamiento.

Es tiempo de utilizar la atribución contenida en la parte final del artículo 28 de la LGTAIP, que permite al Sistema Nacional de Transparencia, establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente ley, esto es concebir una clasificación que tomando lo que, por costumbre se hace, cuente con una justificación legal que sea fundamento de su uso, la instauración de lineamientos que permitan ampliar de forma ponderada a todos aquellos posibles sujetos obligados que puedan existir sin estructura pero que ciertamente reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad y no sean los contratos establecidos en el artículo 26 de la LGTAIP.

Para ello y adelantado una posible solución, que media en el uso convencional de los términos, instituir de manera formal, por medio de un lineamiento o criterio que formalice que los sujetos obligados con estructura para cumplir con sus obligaciones, se les denomine como sujetos obligados directos, para aquellos que siendo fideicomisos, fondos públicos, mandatos públicos y contratos análogos y no cuenten con estructura orgánica, sean llamados sujetos obligados indirectos, y que todos aquellos sujetos obligados sin estructura orgánica y que no sean de los contratos antes señalados, se denominen "sujetos obligados equiparados a indirectos", y con ello abonaríamos al orden conceptual que debe privar en las instituciones públicas.

VI. Conclusiones

A manera de conclusión hemos establecido la importancia de los principios de legalidad y certeza que deben acompañar los actos de los órganos garantes.

De manera clara se observa la taxativa que existe en el artículo 26 de la LGTAIP en cuanto a la denominación de sujetos obligados sin estructura orgánica, que de manera generalizada han sido denominados como suje-

tos obligados indirectos, sin embargo, esta denominación ha sido extensiva a cualquier sujeto obligado que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad y que no cuenta con estructura orgánica sin ser de los señalados por la propia ley.

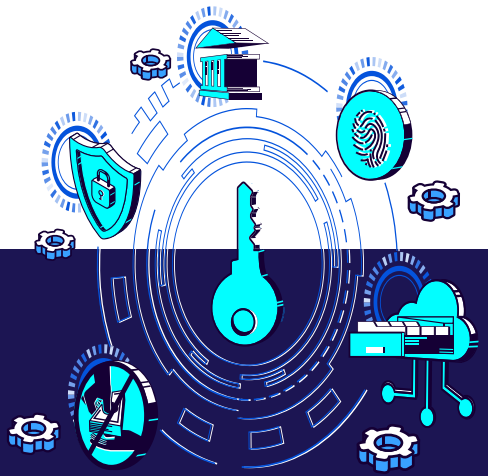
Algunos podrán pensar que se trata de un tema menor, quizá pueda ser considerado anecdótico, pero imaginemos a quien se acerca por primera vez a este derecho humano, el de acceso a la información, y que no encuentra unidad entre lo que la ley señala y lo que la práctica le muestra, cuando no existe un acto que de legalidad y fortalezca lo que, de suyo, es una buena denominación y que resulto una buena respuesta en su momento, y sin embargo hoy existen muchas formas de recibir recursos públicos y nuestros padrones de sujetos obligados recibirán grandes transformaciones en un futuro; que mejor, qué estas puedan ser ordenadas con una clasificación que evite las contradicciones y refleje las diferencias, que ordene nuestro derecho.

Referencias

Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información, INAI, México, 2019.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, INAI, México, 2015.

Aldrin Martín Briceño Conrado
*Comisionado Presidente del Instituto Estatal de Transparencia,
Acceso a la Información Pública y Protección de
Datos Personales del estado de Yucatán*



ZACATECAS



ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y DATOS PERSONALES ¿A DÓNDE VAMOS?

Resumen:

A nivel planetario durante las últimas tres décadas la información se convirtió en el combustible que cambió las reglas de operación de las instituciones y las prácticas sociales. La mayoría de los Estados modernos transitaron de modelos cerrados a modelos abiertos: la información pública circuló abiertamente gracias al reconocimiento de nuevos derechos. Actualmente las democracias modernas funcionan en gran medida con información. En México el desarrollo de las leyes de Transparencia y Acceso a la Información fue el primer paso para confeccionar otra realidad social: incrementó la participación civil en las decisiones del sistema político. Conforme avanzaron las innovaciones tecnológicas y sus usos, fue necesario ajustar los marcos normativos a las necesidades sociales. El siguiente paso en esta nueva forma de hacer las cosas fue el reconocimiento de la protección de los datos personales. Tal reconocimiento fue potenciado en parte por el actual mundo tecnológico donde la moneda de cambio para el uso gratuito es el sacrificio de la privacidad. Ante un futuro incierto, este novedoso ecosistema de organismos públicos se enfrentará a nuevos retos derivados de cambios tecnológicos y de continuas crisis sociales. La experiencia acumulada a lo largo de tres lustros permite arrojar luz sobre nuevas rutas a explorar.

Palabras clave:

Instituciones, Transparencia, Información Pública, Datos Personales.

I. Introducción

En las últimas décadas del Siglo XX, desde la sociología, la economía y la ciencia política se considera a la información como el combustible que alimenta el motor del cambio social. En este sentido, autores como Bell (1991) o Toffler (1980), profetizaron que gracias al desarrollo de las tecnologías de la información el sistema financiero, el gobierno, el trabajo y la familia registrarían profundas transformaciones. Este cambio fue conceptualizado en su momento como la sociedad de la información: la producción

humana atravesaría por interfaces tecnológicas. Hoy en día, esta profecía se convirtió en una realidad: gran cantidad de actividades sociales requieren de la información para su funcionamiento. Las inversiones de capital extranjero necesitan cifras para su ejecución, un estudiante de posgrado requiere información vigente para desarrollar teorías y una institución pública se alimenta de indicadores para llevar a cabo sus políticas públicas. La información es esencial para realizar casi cualquier proceso humano. Este paradigma también tiene repercusiones en la manera en la cual se ejercen los derechos. Conceptos como gobierno abierto, gobierno digital o *e-government* basan su operatividad en la información. En cierto sentido, los Estados modernos mantienen cierto orden dependiendo del grado de información que permitan circular en los espacios públicos.

En la sociedad de la información la relación entre gobierno y sociedad civil es cada vez más estrecha producto del reconocimiento de nuevos derechos y de nuevas prácticas individuales. Es por ello que la Transparencia, el Derecho de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales son elementos esenciales para lograr mejoras democráticas. Algunos autores consideran que la práctica de estos nuevos derechos es capaz de cambiar las relaciones entre las instituciones y las personas (Aguilar, 2010). Por ejemplo, el derecho a saber se ha convertido en una herramienta que posibilita el combate a la corrupción, incentiva la participación social y en algunos casos recupera la confianza ciudadana en el Estado. En el caso de México, se debe reconocer que los ejercicios de Transparencia y Rendición de Cuentas son aprovechados de forma elitista por sectores específicos de la sociedad, sin permear en todos otros grupos sociales. En el horizonte aparece el reto de transitar a una era de la información donde las personas puedan influir en el diseño de las políticas públicas y participar en la solución de los problemas sociales.

En México, si bien el Derecho a la Información estuvo integrado desde 1977 en la Constitución Política, fue hasta la aprobación de las primeras leyes entre 2002 y 2003 cuando se crearon los primeros mecanismos para garantizar este nuevo derecho (Villanueva, 2003). Un segundo escenario se derivó de la llamada “Declaración de Guadalajara”, de la cual fui impulsora en aquel entonces como Contralora del Estado de Zacatecas y coordiné trabajos con mis homólogos contralores de los Estados de Chihuahua y Aguascalientes. Esta segunda etapa propició en 2007 una nueva reforma constitucional en la materia. El tercer escenario arribó hasta una nueva reforma en 2014 y la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en 2015: se construyó un andamiaje jurídico de avanza-



da y acorde a la realidad actual. A seis años de estos cambios se logró la autonomía de los organismos garantes, la conformación de un Sistema Nacional de Transparencia (SNT), la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) para garantizar el derecho a la información a distancia y la integración de un nuevo apartado donde se reconoce la protección de los datos personales a través de los Derechos de Acceso, Rectificación, Oposición y Cancelación, Conocidos como Derechos ARCO. Estos avances jurídicos derivaron en la publicación de una nueva Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

El ecosistema tecnológico propiciado por el desarrollo de internet y algunas de sus innovaciones han empujado a los Estados al reconocimiento de leyes en materia de protección de datos personales. En especial porque las redes sociales digitales colisionan con los derechos de personalidad, ocasionando intromisiones en la vida privada y familiar (Garriga, 2016). En este sentido, el país enfrenta una serie de desafíos como son el resguardo, manejo, y tratamiento de los datos que circulan por el ciberespacio, tanto en el sector público como en el privado. Sin lugar a dudas, la pandemia ocasionada en 2020 por el COVID-19 digitalizó más la vida: las personas emplean cada vez más artefactos conectados en red para llevar a cabo múltiples actividades. Es por ello que, en un futuro inmediato se visibilizan nuevas normas específicas en ciberseguridad y portabilidad de datos que respondan a estos desafíos.

A partir de la experiencia acumulada tanto en el ejercicio de estos derechos y políticas públicas por parte de la sociedad mexicana, como por el diseño de las leyes emergentes que han configurado dichas prácticas y el aprendizaje adquirido por las propias instituciones y los Organismos Garantes de estos derechos, es posible visibilizar los retos que enfrentará este novedoso andamiaje basado en sistemas de información públicos y en sistemas de protección de lo privado. ¿Qué pronósticos se pueden diseñar a partir de los profundos cambios que recientemente ha experimentado la sociedad mexicana? ¿las crisis sanitarias y económicas moldearán el ejercicio de estos derechos? ¿la nueva tecnología jugará un papel central en la sociedad de la información? En la siguiente parte del texto intentaré dar respuesta a estas preguntas. El objetivo será explorar los distintos campos que conforman las instituciones públicas en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y su relación con posibles contextos a los que se enfrentará la sociedad mexicana en los próximos años.

II. Una mirada a la caja de herramientas

A pesar de que el conocimiento sobre lo público presenta grandes avances en México, principalmente en su implementación y en su disposición como política pública, se deben considerar los espacios de oportunidad que aún no han sido explotados a profundidad. La más reciente Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señala que a nivel nacional un 49.4% de la población mayor de 18 años no conoce o ha escuchado sobre la existencia de una institución de gobierno encargada de garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública. Además, un 92.3% no pudo mencionar al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como la entidad encargada de este derecho. Asimismo, con base en los resultados de los cuestionarios para el Diagnóstico del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI) 2017-2021, el 45% de los integrantes del SNT no tienen mecanismos de seguimiento y evaluación de las actividades para la promoción de la cultura de Transparencia y acceso a la información. En México, hay un desconocimiento sobre los beneficios de estos derechos para mejorar la calidad de vida de las personas e implementar mecanismos de difusión focalizados de acuerdo con los intereses sociales.

En este mismo sentido, el 77% de la población entre 18 a 29 años desconfía de la información sobre el desempeño de los gobiernos y de acuerdo a la Métrica de Gobierno Abierto 2016 realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), un 68% de los Sujetos Obligados que deben cumplir con el marco normativo de Transparencia y acceso a la información pública no cuenta con mecanismos para fomentar la participación ciudadana. Estos indicadores iluminan aspectos que parecen pasar desapercibidos pero que a la larga pueden representar problemas como es el caso de la disposición de aparatos digitales. Debido al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación es posible la participación social a distancia sobre lo público. Sin embargo, las personas con conexión a la red tendrán más posibilidades de inferir sobre lo público que las personas que están desconectadas. Lo mismo ocurre para actividades sociales cada vez más digitalizadas como el trabajo en casa *home office* o la educación en línea *e-learning*.

De acuerdo a Internet World Stats, para mediados de 2020 el 62% de la población en el mundo tenía conexión a internet. Según la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en

los Hogares (ENDUTIH) 2019 elaborada por el INEGI y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), en México hay 80.6 millones de usuarios de Internet, que representan el 70.1% de la población de seis años o más. Se estima en 20.1 millones el número de hogares que disponen de la red (56.4%), ya sea mediante una conexión fija o móvil. Esta vorágine de conectividad es uno de los argumentos que posibilitó la creación de una plataforma digital que permitiera el ejercicio del derecho a saber. La Ley General de Transparencia contempla la creación y desarrollo de la PNT para que los Sujetos Obligados publiquen información sobre su quehacer institucional y para que los ciudadanos pueden solicitar información pública utilizando internet.

La PNT es una herramienta que facilita y garantiza el acceso a la información pública, así como la consulta de las obligaciones de Transparencia. Las recientes mejoras implementadas para determinar su efectividad y operación han dejado un precedente importante: desde su puesta en operación el 5 de mayo de 2016 hasta marzo de 2020 se han registrado y respondido 3 millones 429 mil 937 solicitudes de acceso a la información y de protección de datos personales. A la fecha se cuenta con más de 3 mil millones de registros en las obligaciones de Transparencia cargados por Sujetos Obligados de todo el país. Gracias a esta herramienta durante 2019 se incrementó en un 22% el número de peticiones: 6 de cada 10 solicitudes se realizaron a través de la PNT. El acceso a la información es cada vez más digitalizado. La conectividad favorecerá la participación social a través de esta innovación.

Conforme con lo dispuesto en el Artículo 64 de la Ley General de Transparencia, el 11 de agosto de 2020 fue lanzado para su uso social un buscador y cinco buscadores temáticos de la PNT: directorio, sueldos, servicios, trámites y contratos. Esta innovación permitirá a las personas encontrar información en más de 3 mil 500 millones de registros cargados por los Sujetos Obligados, así como en 9 millones de solicitudes de información contestadas. Esta poderosa herramienta indexa información pública a través de novedosas técnicas de programación y muestra los resultados de forma clara y sencilla por medio de un diseño moderno que se adapta a diferentes dispositivos. Además de lo anterior, el buscador también visibiliza la información más consultada por las personas en la PNT con base a las estadísticas que guarda el sistema para las obligaciones de Transparencia.

Sin embargo, aunque exista una mejor normatividad y novedosas herramientas tecnológicas, aún falta mejorar la interlocución entre ciudadanos y el poder público. Algunos obstáculos se derivan de las propias carencias

sociales como la disposición tecnológica, o bien de aspectos que no han sido atendidos por su poca visibilidad. Un ejemplo es la implementación de la Ley General de Archivos, la cual dentro de sus procesos establece la digitalización de millones de documentos públicos para que las personas pueden consultarlos como parte del Derecho a Saber. Esto implica recursos humanos, materiales y el desarrollo de una nueva cultura archivística que no existe como tal. Otro ejemplo lo revela el Diagnóstico Institucional de Sujetos Obligados ante la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2017), editado por el CIDE y el INAI: el 94% de las instituciones públicas no difunde información en lenguas indígenas y un 70% tampoco lo hace con perspectiva de género.

Otro componente que define estos nuevos derechos son los datos personales. La privacidad es un elemento esencial para la dignidad humana. Es el derecho que tiene todo individuo a separar aspectos de su vida privada del escrutinio público. El Artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad, que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación y que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), América Latina está conformada por 21 países. De dichas naciones el 57% cuenta con normas especiales de datos personales, el 33% tiene leyes indirectas, es decir que no están centradas en la protección de los datos personales, pero los abordan de manera periférica y el 10% de los Estados no tienen marco normativo especial ni indirecto.

En el caso de México, el Derecho a la Protección de los Datos Personales está consagrado en los artículos 6, 16 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En 2010 se aprobó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares. En enero del año 2017 entró en vigor la Ley General de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Han pasado tres años y se han hecho grandes esfuerzos para sensibilizar a la población sobre el uso y manejo de sus datos personales por parte del INAI y de los Organismos Garantes locales. Aún con el trabajo realizado, quedan en la caja de herramientas algunas tuercas que apretar. En este sentido, falta por parte de las instituciones implementar deberes y obligaciones marcadas en la normativa. Esto implica recursos económicos, materiales y humanos. Por otro lado, falta un mayor conocimiento sobre el ejercicio de los llamados derechos ARCO

por parte de la sociedad. Es necesario concientizar a la población sobre el uso de la nueva tecnología, configurada para almacenar información proveniente de la vida privada de los usuarios.

Es una realidad que aún falta una mayor socialización de estos derechos y la desconfianza de las personas sobre las instituciones se mantiene en niveles elevados. Esta situación en particular se relaciona con otros factores como la corrupción y la desigualdad social. De acuerdo al Índice de Corrupción 2020 de Transparencia Internacional, México se ubica en el lugar número 130 de 180 países evaluados al obtener 29 de 100 puntos posibles. En América Latina, el país se ubica por debajo de Brasil (35 puntos), El Salvador (34 puntos) y Bolivia (31 puntos). En México, 56.7% de población mayor de 18 años considera que la corrupción es uno de los problemas más importantes que enfrenta la entidad federativa donde reside, solo por detrás de la inseguridad y la delincuencia. La corrupción es uno de los males sociales más severos que provoca profundos daños a las instituciones y a la participación social.

III. Retos ante un futuro inmediato

Estos nuevos derechos necesitan a las instituciones y la práctica social para funcionar. Será necesario continuar trabajando y fortaleciendo la implementación de las nuevas obligaciones y políticas públicas que consoliden la Transparencia, el Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales. En este apartado se presentan algunas alternativas que pueden mejorar la actual caja de herramientas. En materia de socialización, se necesita trabajar con grupos focalizados e implementar acciones de educación dirigidas a sectores vulnerables. También se podrían ejecutar mecanismos de colaboración con la federación, gobiernos estatales y municipales para lograr su participación en acciones de cultura de la Transparencia. Desarrollar procesos sistematizados de monitoreo, seguimiento y evaluación de las actividades relacionadas a la promoción y difusión; impulsar la creación de bibliotecas especializadas con espacios lúdicos; generar materiales sobre casos exitosos y fortalecer la política editorial para producir nuevos contenidos. La colaboración con instancias educativas será esencial para socializar desde el aula el conocimiento y el ejercicio de estos derechos.

Para enfrentar los retos que demandará el futuro, se podrán explotar el parlamento y la justicia abierta. Impulsar desde el SNT el desarrollo de planes

de acción de gobierno abierto en el ámbito local, fomentar una política nacional de datos abiertos en vinculación con la Secretaría de la Función Pública, el desarrollo de políticas homologadas de datos abiertos hacia los Sujetos Obligados, así como modelos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. También sería deseable promover Métricas de Transparencia y Gobierno Abierto para evaluar las áreas de oportunidad para mejorar el quehacer institucional, además de desarrollar mecanismos para la identificación de perfiles de personas usuarias e información pública que coadyuve a la toma de decisiones.

En el caso de la PNT deberán considerarse perfecciones continuas, observando la perspectiva del usuario, una mejor usabilidad y navegación en sus cuatro módulos: Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISI); Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT); Sistema de Gestión de Medios de Impugnación (SIGEMI) y Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados (SICOM). También se podría desarrollar un Call Center nacional que permita desburocratizar el acceso a la información para que sea un medio amplio que brinde información para aquellas personas que no tienen acceso a internet. Para agilizar la “carga” de información los procesos deberán automatizarse para reducir el tiempo de trabajo: actualmente 54 mil servidores públicos publican información en la plataforma. En cuanto a la sociedad desconectada, se podrían diseñar soluciones para conectar a grupos específicos a la información pública digitalizada.

En lo que respecta a la protección de datos personales será necesario generar de un lineamiento gráfico, homologado y obligatorio para desarrollar un “etiquetado de privacidad” que advierta a las personas sobre la información privada que proporcionan a terceros. Además, se sugiere impulsar programas estatales en materia de protección de datos a fin de que la sociedad se apropie de este derecho, robustecer medidas de seguridad y el correcto tratamiento de la información no pública, implementar mecanismos de prevención y notificación a los usuarios, avanzar en la consolidación de la portabilidad de datos personales con mecanismos seguros para su transmisión a terceros y fomentar estrategias de difusión, educación y cultura de protección de datos personales entre la sociedad mexicana, particularmente en la población en edad escolar.



IV. Conclusiones

La Transparencia de lo público, el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y la Protección de los Datos Personales se han consolidado como instrumentos de una innovadora caja de herramientas que posibilitan una nueva funcionalidad institucional. Ha quedado demostrado que el Derecho a Saber propicia la participación social y puede combatir problemas sociales normalizados. En los últimos tres lustros el naciente andamiaje jurídico gestó la nueva institucionalidad mexicana. Si bien los avances han sido mayúsculos, aún queda por enfrentar un destino vacilante, sujeto a impredecibles escenarios sociales, políticos, económicos, sanitarios, etcétera. La experiencia en el trayecto recorrido permite orientar la arquitectura institucional para enfrentar el futuro.

Referencias

- Aguilar, L. (2010). *Política Pública*. México: Editorial Siglo XXI.
- Bell, D. (1991). *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza.
- Garriga, A. (2016). *Nuevos retos para la protección de datos personales*. Madrid: Dykinson.
- Toffler, A. (1980). *La Tercera Ola*. Bogotá: Plaza & Janes Editores.
- Villanueva, E. (2003). *Derecho comparado de la información*. México: IIJ-UNAM

Norma Julieta del Río Venegas
Comisionada del Instituto Zacatecano de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales





LOS ORGANISMOS GARANTES DE TRANSPARENCIA COMO GUARDIANES DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y ÓRGANOS DE EQUILIBRIO CONSTITUCIONAL

Resumen:

Que los Organismos Garantes de Transparencia tienen la posición privilegiada de actuar como guardianes del orden constitucional y de Órganos de equilibrio constitucional en el Estado Mexicano, ante la importante función de garantizar los derechos fundamentales de acceso a la información y de protección de datos personales.

Que es obligación de los Organismos Garantes en su papel de “intérpretes” llevar a cabo dicha función bajo el principio de una interpretación conforme a la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como parte del canon de constitucionalidad de la interpretación, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas. Aun cuando no haya sido impugnada, debe llevarse un ejercicio oficioso, con el único fin de garantizar la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan, de alcanzar una adecuada protección o tutela de los mismos.

Que los Organismos Garantes, en aras de proteger, garantizar y cumplir con la tutela de los derechos humanos de acceso a la información pública y protección de datos personales, deben, en forma oficiosa y, de acuerdo a su naturaleza, realizar al menos dos acciones: la primera, llevar a cabo un control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad de las disposiciones que restringen el disfrute de un derecho humano y; la segunda, efectuar la interpretación más favorable de las normas que regulen el ejercicio del derecho humano al amparo de los principios y características citadas.

Que esta obligación, ante la convicción de que los derechos fundamentales -como lo es el Derecho de Acceso a la Información y protección de datos personales-, efectivamente deben, como lo señala una parte de la doctrina, alcanzar un efecto de irradiación sobre todo el ordenamiento jurídico, lo que implica que, en su contenido y alcance, deben permear precisamente dicho ordenamiento, compartiendo que si los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución General, representan un conjunto de valores y principios, éstos derechos, en efecto, deben irradiar al resto del orde-

namiento jurídico. Siendo oportuno en ese sentido, la afirmación de Pilar Zambrano, en cuanto a que los principios constitucionales se difuminen, irradian, fluyan o bajen en todo el ordenamiento jurídico, y en congruencia también se comparte lo manifestado por Juan Ciancardo respecto de que los derechos humanos como principios constitucionales sean una especie de calefacción, en el que se brinde calor o se irradie a todos los demás subsistemas jurídicos.

Además de compartir que los derechos fundamentales son normas con estructura de principios, al ser mandatos de optimización, que ordenan “que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes” (Robert Alexy).

Palabras clave:

Guardianes de la Constitucionalidad, Interpretación, Derechos Fundamentales, Pro Persona, Convencionalidad.

I. El rol de los Organismos Garantes en la defensa de la Constitución y de los derechos humanos.

En la evolución de los Organismos Garantes de Transparencia, se ha dado un cambio fundamental que los ha constituido en una posición privilegiada de guardianes del orden constitucional y como órganos de equilibrio constitucional en el Estado Mexicano, en la salvaguarda de los derechos fundamentales de acceso a la información y el de protección de datos personales, a través de diversas funciones de las que se les ha dotado, como son: (1) funciones materialmente jurisdiccionales para resolver un conflicto entre los sujetos obligados y los titulares de los derechos fundamentales que tutelan; (2) de interpretación en el orden administrativo, que incluso les permite revisar y resolver posibles conflictos o probables incompatibilidades entre dos normas jurídicas y determinar cuál debe prevalecer; con el propósito de evitarla o disolverla, y brindar una solución a la posible antinomia mediante la permanencia o prevalencia de una de ellas frente a la otra; (3) presentación de acciones de inconstitucionalidad; (4) presentación de controversias constitucionales, incluso para el que suscribe, en este mismo campo de acción pueden ser ubicadas (5) las facultades del organismo nacional para conocer las inconformidades para actuar como instancia de revi-



sión del orden local, como el de la propia facultad de atracción también sobre asuntos locales de las entidades federativas.

En este sentido, los Organismos Garantes deben ejercer estas importantes funciones, generalmente, a través del desarrollo de la interpretación avanzada e incluso se puede retomar por analogía lo que la doctrina ha dicho sobre la interpretación jurisdiccional, mediante una “interpretación evolutiva”, que consiste en una interpretación basada a la luz de los principios y valores constitucionales en las que está ceñido el Derecho de Acceso a la Información Pública y el derecho de protección de datos personales, reconocido en el artículo 6° y 16° Constitucionales, respectivamente, por lo que su papel de intérpretes no debe ubicarse en una interpretación restringida o tradicional.

Lo anterior, más aún cuando los Organismos Garantes como intérpretes en el orden administrativo, deben partir de la base que ningún precepto, ningún artículo o norma es una ínsula sino que, al contrario, cada precepto, cada artículo debe interpretarse en su conjunto, a la luz del capítulo, título, libro en que se inserta, es decir, en el marco del Ordenamiento legal en que se integra; así como también, debe interpretarse a la luz de la Constitución, los Tratados y Convenciones de derechos humanos (firmados y ratificados por el Estado Mexicano), cuyo fin es la salvaguarda en el ejercicio de los derechos humanos que deben proteger los Organismos Garantes.

Efectivamente, el papel de guardianes de los Organismos Garantes, les impone el deber ineludible de confrontar el resultado de la interpretación con las normas, valores y principios de las disposiciones constitucionales, para que dicha función sea conforme a la Constitución, ya que no realizar una labor interpretativa ajustada a ello, se constituye en un indicio de que se actuó de manera insuficiente o incompleta, incluso incongruente, absurda o ilógica, y cuya consecuencia negativa es la eventual afectación o lesión a los derechos fundamentales a proteger.

En este sentido, el imperativo para esta labor interpretativa exige sin duda al intérprete necesariamente realizar una interpretación conforme a la Constitución, como parte del canon de constitucionalidad. Al respecto, se ha citado como oportuno lo expuesto por Rodolfo Luis Vigo quien señala que “en toda interpretación jurídica está presente, de manera más o menos directa, la totalidad del sistema jurídico, incluida su norma superior...(porque) el Estado contemporáneo es fundamentalmente Estado de Derecho o Estado Constitucional, (y) la teoría de la interpretación jurídica aparece

como una dimensión inescindible y principal de la teoría del Estado y del Derecho Constitucional”.

En concordancia con lo anterior, esta interpretación, como lo señala Fernando Velásquez, se basa en el carácter central de la Constitución en la construcción y validez del ordenamiento jurídico en su conjunto, que determinan que la interpretación de las normas legales, realizada, sea conforme a los principios y reglas constitucionales, y partir de la base que, de todas las interpretaciones posibles que admita una norma, debe prevalecer siempre aquella que mejor concuerde con la Constitución y en el sentido más favorable, como se ha dicho por la doctrina, para la debida efectivización de los derechos fundamentales, poniendo como centro de gravitación los derechos fundamentales así reconocidos por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Luego entonces, como lo indica Francisco Fernández Segado, lo oportuno o correcto es que todo el ordenamiento jurídico ha de ser interpretado conforme a la Constitución y en la medida más favorable a los derechos fundamentales; de este modo, la Constitución efectivamente se constituye en la parte sustantiva y fundamental del ordenamiento jurídico, pero, sobre todo, la de salvaguardar los derechos fundamentales, conforme al manto protector que brinda la Constitución General.

Cabe señalar que, desde la reforma constitucional del año de 2007, se ordenó a la Federación como a las entidades federativas constituir órganos u organismos cuyo fin fuera garantizar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, desarrollando, entre otros, un procedimiento expedito respecto de las controversias que se susciten entre particulares y los entes públicos. Siendo el caso que, con la reforma constitucional de 2014, se da un gran paso para la uniformidad en la naturaleza de todos los Organismos Garantes al constituirlos, en ambos órdenes de gobierno, como Organismos Constitucionales Autónomos.

Por virtud de esas reformas, entre las características que deben poseer dichos Organismos Garantes, se encuentran las de especialización e imparcialidad, el gozar de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como el de diversas garantías de autonomía, como son, la operativa, de gestión presupuestal y de decisión.

Además, por determinación del Poder Constituyente de la Federación, se les otorgó de plena jurisdicción, que implica la posesión de poderes juris-



diccionales, con los cuales, mediante sus resoluciones, no sólo anula los actos combatidos, sino que además, puede condenar a los sujetos obligados de su ámbito de competencia, a observar determinada conducta, con el fin de garantizar la imposición de sus resoluciones y salvaguardar los derechos fundamentales de acceso a la información y de protección de datos personales. Luego entonces, debe entenderse que tal jurisdicción es una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir conflictos de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales.

Partiendo también de la base de que la función jurisdiccional no sólo es impuesta por los tribunales del Poder Judicial, sino que también el Estado ha determinado la creación de otras instancias que lleven a cabo funciones jurisdiccionales. En ese sentido, se deben considerar como tribunales especializados en materia de acceso a la información, precisamente, a los Organismos Garantes de Transparencia, los cuales, mediante funciones materialmente jurisdiccionales, dirimen en forma similar a un proceso, las controversias que se suscitan entre los particulares y los órganos públicos (sujetos obligados), en la salvaguarda de los derechos fundamentales de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Se puede afirmar que el origen de los Organismos Garantes es hacer las veces de un tribunal administrativo, responsable de realizar funciones jurisdiccionales especializadas, o especiales. Acotado ello, resulta importante mencionar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó dejar sin efectos, la Jurisprudencia en la que se determinó el Control Centralizado de la Constitucionalidad, que implica que las reglas de interpretación “Conforme” y “pro persona” y de universalidad de los derechos humanos, así como “Convencional”, son también aplicables a los Organismos Garantes de Transparencia, respecto a los derechos humanos materia de su competencia.

En tal sentido es constitucionalmente procedente que los Organismos Garantes realicen al menos dos acciones; la primera, llevar a cabo un control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad de las disposiciones que restringen el disfrute de los derechos humanos que debe salvaguardar y; la segunda, efectuar la interpretación en sede administrativa más favorable de las normas que regulen el ejercicio del derecho humano correspondiente; al amparo de los principios y valores constitucionales que le son propios.

Incluso, hay quienes afirmamos que está abierta la posibilidad, por virtud de la naturaleza jurídica de los Organismos Garantes, de poder llevar a cabo la inaplicación de la norma que fuera contraria a los principios y valores de los derechos fundamentales que deben tutelar, tema de reflexión, pero no de debate concluido.

II. Razones que justifican a los Organismos Garantes como guardianes del orden constitucional

Se puede afirmar que los Organismos Garantes actúan como guardianes del orden constitucional, por la naturaleza jurídica que tienen, como Organismos Constitucionales autónomos; por su carácter de Organismos Garantes; como por ser Organismos dotados de plena jurisdicción y Organismos de jurisdicción especializada, y cuyas características se explican a continuación.

Su carácter de Organismos Constitucionales Autónomos. Como ya se dijo, la reforma Constitucional de 2014, dotó a los Organismos Garantes como organismos constitucionales autónomos. En efecto, el Poder Constituyente Permanente, consideró como una función básica del Estado, el garantizar el Derecho de Acceso a la Información y la protección de datos personales en poder de los entes públicos, mediante Organismos creados ex profeso para ello, al reconocérsele igual rango con los otros tres poderes constituidos tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial) en el ámbito de los órdenes de la Federación y local en las entidades federativas.

Es decir, a los Organismos Garantes, se les otorgó el nivel máximo de reconocimiento en el ámbito de la Constitución, con el fin de que participen directamente en una Política de Estado en materia de Transparencia y acceso a la información, así como de protección de datos personales.

Como la doctrina lo ha señalado, los Organismos constitucionales autónomos son aquellos, inmediatos y fundamentales, establecidos en la Ley Suprema, que no están adscritos a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Se trata de órganos de equilibrio constitucional y político y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y funcionamiento constitucional, en tal circunstancia, la existencia de los Organismos constitucionales autónomos se inscribe como mecanismo de equilibrio o racionalización en el ejercicio del poder público.



Como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, forman parte de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes, sin alterarlo o destruirlo, al formar parte de la distribución de funciones o competencias, para ejercer una función propia del Estado, y atender necesidades totales del Estado y de la sociedad, que por su importancia social y especialización deben ser ajenos a los otros poderes, dotados de garantías de actuación e independencia que les permita alcanzar los fines para los que fueron creados y que se encuentran en un orden similar como par al de los órganos tradicionales.

Al respecto, Miguel Carbonell, siguiendo la línea de Manuel García-Pelayo, nos dice que las características que distinguen a los Organismos con autonomía reconocida en la Constitución son cuatro básicas: (1) creados en forma directa por la Constitución. Lo que implica que quede fuera del alcance del legislador ordinario; y se actualiza una obligación de éste, para desarrollar su funcionamiento, a través de una ley; (2) participación en la dirección política del Estado; (3) ubicación fuera de la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales y; (4) paridad de rango con los demás órganos y poderes.

Su carácter como Organismos Garantes. Fue tal la importancia que el "Poder Reformador de la Constitución" otorgó a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales Organismos *ad hoc* en la materia, cuya responsabilidad es la de garantizar el cumplimiento y eficacia de dichos derechos fundamentales.

Es importante señalar que el vocablo garantía, a decir del Diccionario de la lengua española, significa "Efecto de afianzar lo estipulado. / Cosa que asegura o protege contra algún riesgo o necesidad". Así de claro y contundente es el alcance de la atribución correspondiente a la garantía al acceso a la información otorgada a este Órgano Garante.

Debido a ello, debe pensarse que un Organismo Garante no puede garantizar (asegurar o proteger) un derecho, si no cuenta con atribuciones suficientes para (I) dirimir las controversias suscitadas entre particulares y los Sujetos Obligados; (II) aplicar e interpretar las disposiciones en la materia, e (III) imponer sus resoluciones; incluso para (IV) presentar acciones de inconstitucionalidad o (V) controversias constitucionales. Atribuciones todas, conferidas a los Organismos Garantes.

Su carácter como Organismos cuyas resoluciones son de plena jurisdicción. Según lo señala Alfonso Nava Negrete, la plena jurisdicción, es una característica con que se dotó a los Tribunales administrativos, mismos que tuvieron su origen en Francia, y que consiste precisamente en que poseen poderes más extensos que los Tribunales de anulación. Así, los Tribunales de anulación dictan sólo sentencias declarativas de nulidad del acto o resolución impugnados. Por otra parte, los Tribunales de Plena Jurisdicción, poseen poderes jurisdiccionales más extensos, toda vez que, con sus sentencias, anula el acto o resolución combatida y, además condena a la autoridad administrativa a que realice o no cierta conducta o actos, e inclusive, con su sentencia puede sustituir al acto de la autoridad.

Con dichas atribuciones, es decir, las de plena jurisdicción, se invistieron a los Organismos Garantes del país, y, por lo tanto, sus resoluciones no sólo pueden anular el acto de los Sujetos Obligados de su competencia combatido por los particulares, sino que, además, pueden condenar a dichos Sujetos Obligados a que lleven a cabo determinada conducta, con el fin de garantizar la imposición de sus resoluciones. Es precisamente la plena jurisdicción, una de las cualidades que se otorgaron a los Organismos Garantes.

Su carácter como Organismos de Jurisdicción especializada. Sin duda que las continuas reformas a leyes, la creciente cantidad y diversidad de asuntos que se ventilan ante los órganos estatales responsables de dirimir controversias de trascendencia jurídica, ha generado la necesidad de instituir tribunales especializados. En mérito de ello, deben traerse a colación los elementos siguientes:

(a) Jurisdicción. Para el Diccionario jurídico mexicano, el término jurisdicción deriva de las voces latinas "...jus, derecho, recto y dicere, proclamar, declarar, decir, significa proclamar el derecho"; asimismo, en la voz jurisdicción de la citada obra, se hace referencia al ilustre jurista José Becerra Bautista, quien afirma que la raigambre latina de este término proviene de *jurisdictio-onis*, poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio.

Por su parte, el doctor José Ovalle Favela señala que: "Todo estudio sobre cualquier rama del Derecho Procesal debe partir de una premisa básica, sobre la cual existe un consenso entre los autores, a saber: la unidad esencial del derecho procesal." Precisamente dentro de esa unidad esencial del derecho procesal y conjuntamente con los conceptos de acción y proceso, se encuentra el concepto de jurisdicción. En este sentido, el doctor Fernando



Flores García señala que: “La jurisdicción puede concebirse como una potestad-deber atribuida e impuesto a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial.”

De la definición anterior, es dable señalar que no sólo los tribunales del Poder Judicial son los únicos órganos estatales que en nuestro sistema jurídico están dotados de jurisdicción. En efecto, existen hoy en día, y no de reciente creación, tribunales especiales o especializados que están investidos por el Estado de esa potestad-deber necesaria para dirimir controversias jurídicas o fijar derechos y obligaciones, dependiendo el caso concreto, sin que esto se contraponga o constituya violación a lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Federal. Nuestra doctrina ha superado y da por hecho que la expresión de “tribunales especiales” utilizado en el texto del artículo 13 constitucional es errónea. Como ejemplo, cabe citar lo que al respecto señala Cipriano Gómez Lara quien señala que lo que la Constitución prohíbe son los tribunales que ejercen jurisdicción extraordinaria, que es la desempeñada por tribunales organizados especialmente, a propósito, después de que han sucedido los hechos por juzgarse.

(b) Función jurisdiccional. Como se sabe, el Estado lleva a cabo sus funciones básicas por medio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y, diría también, por los órganos autónomos así reconocidos. De esta forma, nuestro sistema jurídico se fundamenta en el hecho de que los particulares ejercen su soberanía a través de dichos poderes, y así lo señala el artículo 41 constitucional, al establecer que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”.

Cabe recordar que entre las múltiples finalidades que persigue el Estado, se encuentra la de impartir justicia. Ahora bien, el término jurisdicción no es exclusivamente aplicable a los tribunales del poder judicial. Es una realidad que, en los países con un sistema político occidental de división de poderes como el nuestro, los poderes Ejecutivo y Legislativo, también realizan funciones jurisdiccionales, ya sea por sí mismos, o mediante organismos especializados.

Se ha hecho evidente que, respecto de la impartición de justicia que reclaman los particulares, el Estado ejerce función jurisdiccional, no sólo a través de los tribunales del Poder Judicial, sino también mediante otras autoridades especializadas en diversas materias de naturaleza administrativa, y que al igual que los Tribunales del Poder Judicial están dotados de jurisdicción, es decir, que están plenamente facultados para decir y aplicar el derecho.

En este campus, como ya se expuso, se debe considerar como tribunal especializado en materia de acceso a la información y protección de datos personales, en el ámbito que corresponda a cada uno, a los Organismos Garantes de Transparencia del país.

Por lo tanto, resulta oportuno señalar que la obligación al momento de actuar como tribunales especializados, los Organismos Garantes, deben tomar como referentes interpretativos de la ley, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los Tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas. Lo anterior, garantiza que, en la aplicación de la Ley, habrá un absoluto respeto a los derechos humanos reconocidos internacionalmente en los Tratados internacionales vinculantes para nuestro país.

Con ello, se estaría siendo congruente con la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de junio del año 2011; así como con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso Rosendo Radilla (expediente varios 912/2010, engrose publicado el 4 de octubre del año 2011 en el Diario Oficial de la Federación), mediante la cual aprobó dejar sin efectos la Jurisprudencia en la que se determina el Control Centralizado de la Constitucionalidad y que no tiene más finalidad que facilitar que en el orden interno todas las autoridades del Estado Mexicano cumplan con las obligaciones que en materia de respeto y protección de los derechos humanos, se han asumido ante la comunidad internacional. Con esta reforma y esta resolución, se cambió de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar los derechos humanos en México. De la citada determinación de la Corte es posible deducir que, en nuestro país existen cuatro tipos de control de constitucionalidad y convencionalidad, a saber:

- El Concentrado, ejercido en vía directa por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, respecto de las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, así como el amparo directo e indirecto. En los dos primeros hay declaración directa de inconstitucionalidad con efectos generales o inter-partes; y en los dos últimos no se presenta la declaratoria de inconstitucionalidad. El fundamento lo ubicamos en los siguientes artículos constitucionales: 105, fracciones I y II, 103, 107, fracción VII y 103, 107, fracción IX.
- El Control por determinación constitucional específica, ejercido en vía directa e incidental, por el Tribunal Electoral en Juicio de Revisión



constitucional Electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos. El fundamento constitucional, se encuentra en los artículos de la Constitución Federal 41, fracción VI, 99, párrafo 6º, así como 99, párrafo 6º.

- El Control Difuso, ejercido en vía incidental por el resto de los tribunales federales y locales, sin que ello implique un expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente; respecto de los primeros, se tiene a los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos; sobre los segundos, se ubican a los tribunales judiciales, administrativos y electorales. El fundamento lo ubicamos en los siguientes artículos constitucionales: 1º, 104, 116 y 133, 104.
- La Interpretación más favorable, ejercida por todas las autoridades del Estado mexicano, lo cual conlleva a la aplicación de la norma más favorable a las personas, y, por lo tanto, no implica la inaplicación o declaración de inconstitucionalidad, como en los controles precedentes. El único requisito es la debida fundamentación de la resolución.

Es importante destacar que el control difuso previsto en la Constitución y autorizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es tanto de constitucionalidad como de convencionalidad. Como se sabe, el estudio de constitucionalidad implica analizar las normas inferiores del ordenamiento a la luz de los principios de la Constitución.

Respecto del control de convencionalidad, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a partir de la definición que hace ésta del mismo en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* de 2010, implica que cuando “un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esa tarea, los jueces y órganos judiciales vinculados a la administración de

justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”

El control difuso de convencionalidad permite que las autoridades de los Estados, principalmente los jueces, aunque no sólo a ellos, salvaguarden los derechos humanos previstos tanto en su orden interno como los que los Estados han reconocido en los instrumentos internacionales. Las autoridades nacionales se convierten así, en los primeros intérpretes de la normatividad internacional. Son coadyuvantes en primera instancia de las instituciones internacionales de protección de los derechos humanos de esa garantía y salvaguarda de derechos humanos.

Las normas convencionales, previstas en los tratados y en otras resoluciones e instrumentos internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, forman parte del bloque de constitucionalidad. De esta suerte, el bloque de convencionalidad queda subsumido en el bloque de constitucionalidad, por lo que al realizar el control de constitucionalidad también se efectúa control de convencionalidad.

Hay también un control de convencionalidad de intensidad máxima, como lo llaman algunos autores, que realizan las altas instancias jurisdiccionales de un país y, que se orienta en los casos que así proceda, a la declaración de invalidez de las normas internas con efectos *erga omnes*. En otros casos, el control de convencionalidad sólo entraña la desaplicación de la norma interna contraria al tratado sobre derechos humanos, esto dependerá de las competencias que el orden jurídico interno otorgue a ciertas autoridades jurisdiccionales nacionales.

En el control de convencionalidad interamericano se ha destacado que, si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana. El control de convencionalidad no está sujeto a que las partes en un proceso o procedimiento lo soliciten, ese control debe ejercerse por las autoridades nacionales, con independencia de que las partes lo invoquen.

A lo anterior, se suma la llamada reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio del año 2011, en congruencia estableció diversas novedades, destacan las siguientes: (i) la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea)



se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales, lo que implica la creación del bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano. (ii) Se incorpora el principio de interpretación “pro persona”; (iii) se establece la obligación del Estado mexicano (en todos sus órdenes de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas.

Lo anterior, implica que los Organismos Garantes, como órganos de garantía constitucional y por tanto de guardianes de dos derechos humanos, deben ser conscientes del papel al que están llamados, y en ese sentido resulta compatible y oportuna la reflexión de Cesar Astudillo en el sentido de que solo se concibe ello cuando se toma plena conciencia de las tres notables tareas que le han sido confiadas fungir como centros de equilibrio de los ordenamientos jurídicos, controlar los modos de evolución de los propios sistemas constitucionales y de forma más general, ser epicentros en las democracias constitucionales; lo que lleva implícito la percepción que los órganos de garantía tienen de sí mismos, de su esencia, su posición y su papel dentro del sistema constitucional.

III. Conclusiones

Los Organismos Garantes por el rol que desempeñan como guardianes constitucionales, y garantes de derechos fundamentales, según su ámbito de competencia, deben actuar sobre la base del control, no sólo difuso –a cargo de diversas autoridades- sino un control de oficio, de convencionalidad, y del principio pro persona, incluso a través de una ponderación, cuando existe una colisión de principios o derechos fundamentales.

Sobre la base de que “los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a las personas y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y la dignidad humana (“20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos” editado en el año de 2011 por la “Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”) se tiene que estos son

universales; inalienables de todos los seres humanos; se centran en el valor igual de todos los seres humanos, son indivisibles e interdependientes, no pueden ser suspendidos o retirados, imponen obligaciones, particularmente a los Estados y los agentes de los Estados, son reconocidos por la comunidad internacional; asimismo la participación e inclusión, como la rendición de cuentas y la Transparencia son parte de los principios que los rigen.

Los Organismos Garantes son guardianes de garantía constitucional, y por ende, de llevar un control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad para tutelar los derechos humanos de su jurisdicción y sobre el principio de efectuar la interpretación más favorable, al amparo de los principios y valores constitucionales, y en virtud de su naturaleza se estima que existe abierta la posibilidad de que puedan, al tiempo, llevar acabo la inaplicación de la norma que fuera contraria a los principios y valores de los derechos fundamentales que deben tutelar, esto como un tema de reflexión y evolución, pero que no debe darse como un debate concluido.

Referencias

Bernal Pulido, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 757 y ss.

Caballero, José (2012) *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: consideraciones sobre su autonomía constitucional*, México, UNAM.

Conferencia “Por la autonomía constitucional del IFAI y de los órganos locales de Transparencia: sin simulación, ni centralización, sino basada en una visión federalista eficiente y eficaz”, de Federico Guzmán Tamayo, pronunciada en el 1er. Congreso Nacional Jurídico de la COMAIP, celebrado los días 9 y 10 de agosto de 2012, en la ciudad de Oaxaca.

“Consideraciones a favor de la propuesta de la Comisión Jurídica de la COMAIP, respecto a una propuesta para “El Regimen de Transparencia en México”, septiembre de 2012, de Federico Guzmán Tamayo.



Dermizaky Peredo, Pablo, La interpretación constitucional, en Revista N° 1 del Tribunal Constitucional, Noviembre de 1999, Sucre, Bolivia, pág. 3.

Flores García, Fernando, voz: "jurisdicción", Diccionario jurídico mexicano, 6a. ed., México, Editorial Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 1884.

Gómez Lara, Cipriano, Teoría general del proceso, 9a. ed., México, Harla, 1996, pp. 89 y 90.

La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Estudio en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, México, UNAM.

López, Sergio (2016) El trayecto de la reforma constitucional: el Derecho de Acceso a la Información, en Peschard, Jacqueline (Coord.), Hacia el Sistema Nacional de Transparencia, México, UNAM.

Ovalle Favela, José, Derecho procesal civil, 3a. ed., México, Harla, 1989, p. 6.

Resolución de los Recursos de revisión 01090/INFOEM/IP/RR/A/2010, del INFOEM, de la ponencia del Comisionado Federico Guzmán Tamayo.

Robert Alexy, Teoría de los derechos fundamentales, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 86 y 87. 8 El ejemplo es de la sentencia T-411 de 1994 de la Corte Constitucional Colombiana.

Sagües, Néstor Pedro. "El control de convencionalidad como instrumento para la elaboración de un ius commune interamericano", en La justicia constitucional y su internacionalización, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo II, 2010, páginas 449-468.

Tesis: 2a. XVII/2014 (10a.) y Tesis: III.4o.(III Región) 2 K (10a.), P. LXVII/2011 (9a.), P. LXIX/2011 (9a.) y P. LXX/2011 (9a.) de rubros "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR PARTE DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES", "CONTROL CONSTITUCIONAL Y

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. SUS CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011", "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.", "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS." y "SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.", publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Federico Guzmán Tamayo
Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia

Un Libro Temático

Octubre de 2020

Edición a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional
de Transparencia (SNT)