

## PROYECTO DE TRABAJO

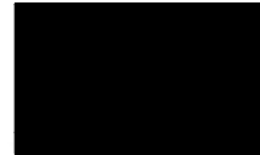
Dr. Rafael Luna Alviso

El *Estado* es un producto histórico que ha tenido diversos contenidos. Desde el Estado liberal de derecho, cuya actividad estuvo limitada para preservar el individualismo y la economía, hasta el modelo del Estado social de derecho, que su fin era el adelanto de los grupos en situación de vulnerabilidad por la vía de las prestaciones e intervenciones directas.<sup>1</sup>

En las postrimerías del siglo XX sucedió la Reforma del Estado. Esto es, una actualización de los fines por medio de la reingeniería en la estructura estatal (instituciones y organización), toda vez emergieron otros actores políticos y económicos, así como temas nuevos: cohesión social, gobernanza, políticas públicas, entre otros.<sup>2</sup>

Ahora, no basta un Estado que respete el orden jurídico y los derechos humanos, sino que dé resultados con la participación ciudadana a través de una administración pública eficiente, todo en un contexto de democracia real no solo formal.

Esta evolución implica una sociedad civil empoderada, a la par de mecanismos tendentes a la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, asimismo, un régimen de responsabilidades.



---

<sup>1</sup> *Videm*, Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, 5° edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México y editorial Fondo de Cultura Económica, 1996, sección de Obras de Política y Derecho, 418 pp.

<sup>2</sup> Concha Cantú, Hugo A. *et al.* (editores), *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales, número 30, 622 pp.

La Carta Democrática Interamericana (aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 11 de septiembre de 2001) es enfática cuando en sus artículos 1, párrafo segundo, y 4, párrafo primero, fijan respectivamente que: *“La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”* y *“Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”*.

En México, los cambios señalados iniciaron con la expedición 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) que estableció el acceso a información pública en posesión de los sujetos obligados; para luego ser reconocido como un derecho humano con la reforma al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007).

Los derechos humanos están sujetos al principio de progresividad por lo que el Estado debe garantizar las condiciones para su ejercicio y, en su caso, una justiciabilidad efectiva, acorde a la actual jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Época: Décima Época. Registro: 2019325. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.). Página: 980. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en

En este sentido, las líneas del presente proyecto de trabajo miran a hacer vigente el derecho humano de acceso a la información pública y transparencia.

- Estructural

### **Difundir la existencia del INAI.**

La Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016)

---

virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.

Amparo directo en revisión 2425/2015. Grupo Uno Alta Tecnología en Proyectos e Instalaciones, S.A. de C.V. 12 de agosto de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Amparo en revisión 1148/2016. Lorenzo Torres Vargas. 21 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 249/2018. Defensoría Capacitación Asesoría Patrimonial y Consultoría, S.C. o Defensoría Capacitación Asesoría Patrimonial y Consultoría, S.A. de C.V. 4 de julio de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

Amparo directo en revisión 4191/2018. Miguel Ángel Huerta Rodríguez. 14 de noviembre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

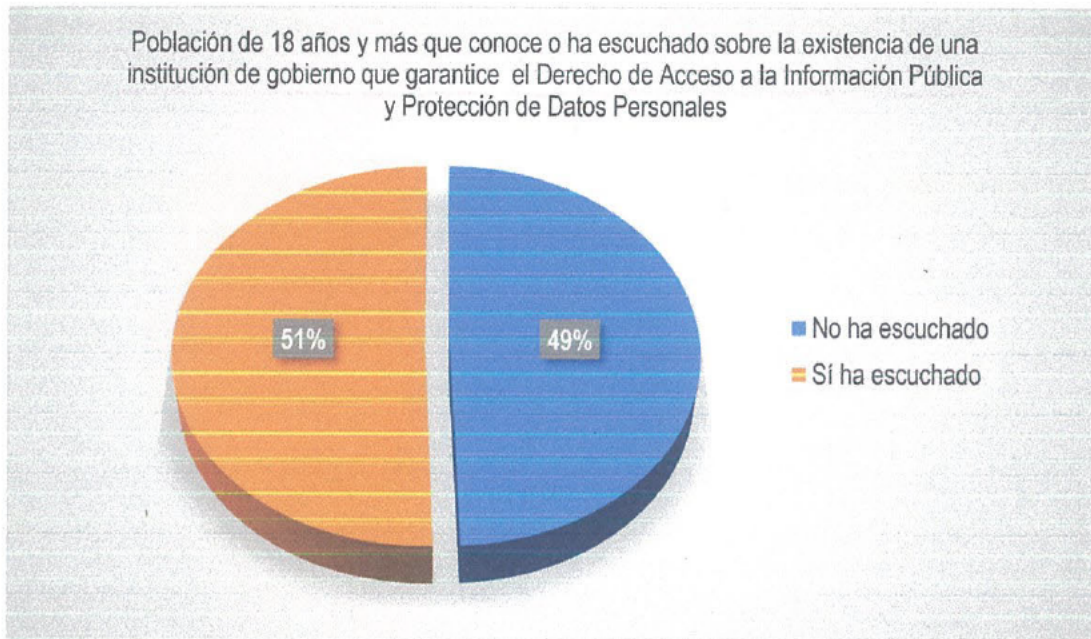
Amparo en revisión 886/2018. Soluciones Empresariales HPG, S.A. de C.V. 9 de enero de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek; se apartó de consideraciones relacionadas con el estudio de progresividad Margarita Beatriz Luna Ramos y con reserva de criterio José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 35/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de febrero de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 18 de febrero de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

midió, entre otros temas, el grado de conocimiento sobre las instituciones encargadas de garantizar el acceso a la información pública y transparencia.

Los datos obtenidos son los siguientes:<sup>4</sup>



De los entrevistados que sí han escuchado de alguna institución pública garante, lograron identificar a:

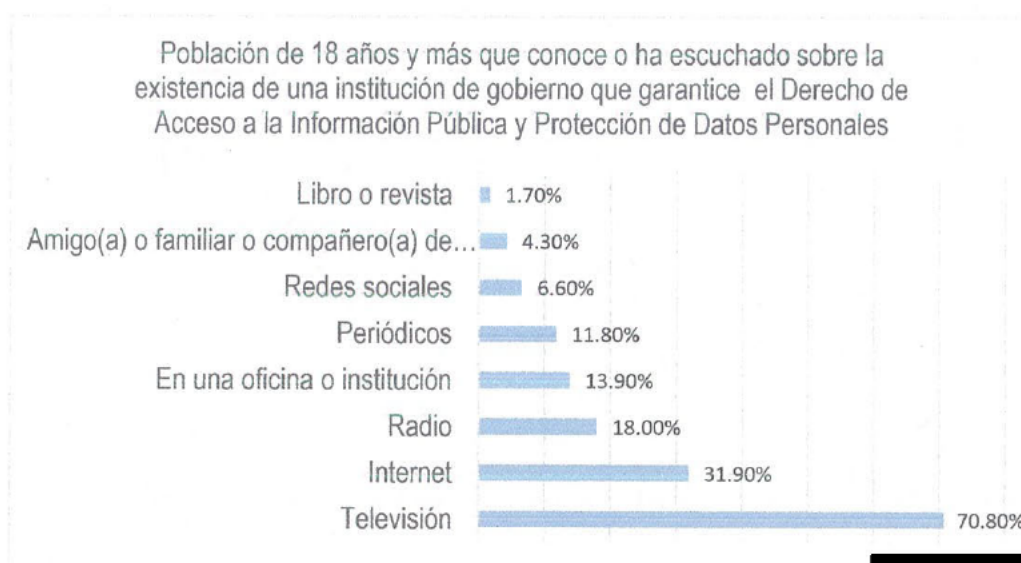
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)	32.2%
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	7.7%
Instituto Estatal de Transparencia	0.6%

<sup>4</sup> <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2016/default.html#Tabulados>

Otro (relacionado con Instituto de transparencia) <sup>5</sup>	0.5 %
Otro <sup>6</sup>	2.4%
No recuerda el nombre	51.8%

Entonces, el órgano garante federal es conocido por la cuarta parte de la población en números relativos.<sup>7</sup>

Ahora bien, la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales pasa a estudiar los medios a través de los que fue conocida la existencia de las instituciones encargadas de garantizar el acceso a la información pública y transparencia.



<sup>5</sup> Incluye las opciones donde el informante contestó algo relacionado con "Instituto de Transparencia", "Instituto de acceso a la información pública", "Instituto de privacidad de los datos personales", etc.

<sup>6</sup> Incluye las opciones donde el informante contestó algo relacionado con "INEGI", "FEPADE", "Derechos humanos", etc.

<sup>7</sup> La Encuesta fue levantada del 4 al 29 de abril de 2016. En ese periodo estaba vigente el IFAI con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que luego fue abrogada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2016. Así, la institución garante pasó a llamarse INAI.

Así, la propuesta de difusión de la existencia del INAI por la vía de la internet y las redes sociales toda vez su actual penetración y crecimiento, dejando a un lado la televisión y la radio dada la austeridad republicana además de que su uso ha decrecido.

- Material

### **Promover la utilización del lenguaje ciudadano.**

El gobierno abierto ahora es un derecho para el ciudadano e implica, entre otras, la obligación para el Estado que la información pública esté dispuesta en un lenguaje claro. El artículo 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública fija que: *“En la generación, publicación y entrega de información se deberá garantizar que ésta sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona. Los sujetos obligados buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas”*.

La expresión escrita u oral transmite mensajes, pero el proceso de comunicación se complica cuando son dirigidos términos técnico-jurídicos a un destinatario no versado en la materia. De ahí la necesidad de un lenguaje claro, sencillo.

Esto es el lenguaje ciudadano.

A partir de 2004 la Secretaría de la Función Pública estableció la política pública de “lenguaje ciudadano” para denotar el lenguaje utilizado por la administración pública federal y que sea comprensible a cualquier destinatario.<sup>8</sup> Luego, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (publicado en el Diario Oficial de la Federación

---


<sup>8</sup> Videm, VV. AA., *Lenguaje ciudadano. Un manual para quien Scribe en la administración pública federal*, 2° edición, México, Secretaría de la Función Pública, 2004, 80 pp.

el 31 de mayo de 2007) fue establecido que: *“OBJETIVO 5 Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno. Para lograr este objetivo se implementarán las siguientes estrategias: ...ESTRATEGIA 5.5 Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable. Para que la información que se pone a disposición de la sociedad sea útil, deberá ser de calidad. Esto permitirá evaluar al gobierno y realizar un ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información. La información no tiene un beneficio real si ésta no es comprensible. La información que las dependencias y entidades de la administración pública ponen a disposición de la sociedad tendrá que ser confiable, oportuna, clara y veraz. Estos atributos deberán observarse también en la información que las dependencias y entidades entregan a los ciudadanos y en los documentos de uso oficial empleados entre instituciones de gobierno, con la finalidad de transparentar los procesos a los distintos actores involucrados [sic]”.*

La transparencia no solo es lo contrario a la opacidad en la actuación del Estado, también es que el ciudadano entienda la información pública generada.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado el 7 y 8 de julio de 2016) nota que el éxito del gobierno abierto dependerá de: *“Transformar el lenguaje legal-administrativo, poco entendible y a veces críptico, y hacerlo más comprensible y accesible para públicos más amplios”.*

Así, la propuesta de promoción del lenguaje ciudadano por parte del INAI mira a una enmienda legal para así establecerlo, como fue en su momento la reforma que prohibió el uso sexista del lenguaje, pues lo ininteligible desalienta el interés en la participación que es uno de los pilares de la democracia real.



- Procesal

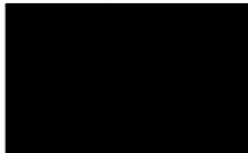
**Difundir las atribuciones del INAI en materia de datos personales.**

El derecho a la protección, acceso, rectificación y cancelación de los datos personales fue reconocido con la reforma al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en *el Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2009). Posteriormente otra enmienda, la del artículo 73 (publicada en *el Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2009), dio el fundamento para expedir la ley en la materia.

En este contexto fue expedida la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares que otorga al INAI, entre otras atribuciones, la realización del procedimiento de verificación, asimismo, resolver los procedimientos administrativos de protección de derechos y, en su caso, sancionar.

Ahora bien, el ejercicio efectivo de estas atribuciones por parte del INAI y los órganos garantes locales, conforme al Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017 y 2019) ha evolucionado de la siguiente manera:

	2017	2019
Asesorías	162, 633	106, 145
Acceso a la información pública	83.3%	71.4%
Protección de datos personales	16.2%	28.6%
No especificado	0.5%	

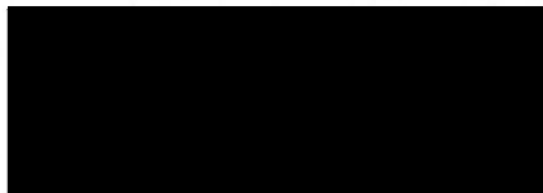




	2017	2019
Solicitudes	21,727	Total 838,855
Acceso a la información pública	97.8%	92.7%
Protección de datos personales	2.2%	7.3%

	2017	2019
Recursos de revisión	42,418	46,175
Acceso a la información pública	96.9%	96.3%
Protección de datos personales	3.1%	3.7%

Con los datos presentados es posible concluir que hay un rápido aumento en las solicitudes de garantía y justiciabilidad de los datos personales. Así, la propuesta de difusión de las atribuciones del INAI en materia de datos personales tiende a mostrar un órgano garante federal que ya no únicamente actúa frente a entes públicos, como fue el diseño institucional originario, sino que ha evolucionado y ahora los ciudadanos pueden ejercer sus derechos frente a particulares, lo que la doctrina ha llamado la “eficacia horizontal de los derechos humanos”.<sup>9</sup>



Atentamente.

[Redacted] de México, marzo de 2020.

<sup>9</sup> *Videm*, Mijangos y González, Javier, La vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, México, editorial Porrúa, 2004, colección Breviarios Jurídicos, 106 pp.