

**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA
SENADO DE LA REPÚBLICA.
PRESENTE.**

PROYECTO DE TRABAJO

México está evolucionando, así lo demuestra sus estructuras democráticas, llámese poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) e instituciones recientes (órganos constitucionales autónomos). Parte toral de esta realidad, es la nueva visión y conciencia de una sociedad más informada por los propios avances científicos y tecnológicos particularmente por las tecnologías de la información, que son retos de evolución, pero también problemas; lo hemos visto como ejemplo, en el reciente e inédito proceso electoral del 2018 dos mil dieciocho, que como resultado generó una alternancia política en la vida gubernamental del País; hago un paréntesis solidario para subrayar un motivo lamentable que genera este espacio público, la irreparable pérdida del comisionado que desempeñaba el cargo, QEPD. Retomando el inicio de este contexto y respetando el acontecimiento sensible; se realiza una propuesta de trabajo cumpliendo con las bases de la convocatoria emitida el 6 seis de diciembre por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, para elegir Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Con una firme convicción democrática, que tiene como premisa la responsabilidad de impulsar los derechos humanos relacionados con la materia en los órganos constitucionales autónomos, hago los siguientes compromisos de atender el encargo publico bajo los principios de: Honestidad, ética, responsabilidad, legalidad y respeto, los cuales serán aplicados en nuestro desempeño, si el Senado de la República considera que debo ocupar este alto encargo.

Así presento ejes generales del proyecto de trabajo que desde luego acompañaran múltiples acciones transversales, sobre una visión internacional de temas de derechos humanos relacionados con la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y protección de datos personales, que están modificando paulatinamente las formas de gobernar al País, mismas que independientemente de las resistencias naturales han encontrado acuerdos ideológicos, en gran medida impulsados por una corriente de pensamiento progresista, que claramente observa las necesidades de las sociedades modernas y realidades de las democracias contemporáneas.

DIAGNOSTICO

Una visión personal y práctica de algunos problemas que observo en el día cotidiano y que han rezagado el avance de estos derechos, sin dejar de reconocer las aportaciones de diversos actores, funcionarios, corrientes ideológicas y sociedad.

Es verdad que se está avanzando en la construcción institucional de estos derechos, los pasos, que más adelante se analizaran, como ya se esboza, reflejan la voluntad política de todas las fuerzas por mejorar las condiciones del País, sin embargo desterrar incluso disminuir la corrupción es una tarea compleja, en el mundo de una cultura equivocada que se generó por sistema, sin que en este comentario pretenda el aquí postulante, responsabilizar una fuerza o expresión política; por eso hablo de sistema, porque la corrupción es un cáncer que incluso se propaga sin la voluntad de la sociedad, pero todos estamos expuestos a ella (corrupción).

Ahora bien, si consideramos que la evolución normativa es relativamente reciente, a partir del 2002, incluso la nueva discusión sobre estos temas (transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y protección de datos personales) porqué ciertamente siempre han existido, -insisto- sin embargo es hasta

este siglo que se hace un verdadero andamiaje constitucional y legal de los mismos por el estado mexicano; por tanto, tenemos claro que el principal obstáculo es cultural y de aceptación, ¿por qué? A nadie le gusta ni como colectivo o sociedad, ni mucho menos de forma individual, ser concebido como producto de la corrupción, por ello es que observamos en algunos actores políticos, un doble discurso y en muchos casos una doble moral política, pongamos un ejemplo, a través de la transparencia se debe poner a la vista la información, acciones, metas, gastos, acuerdos en fin, de las autoridades, sin embargo, observamos que aun ahora bastantes instituciones de diversos niveles, no ponen con claridad la información o muchas veces la ponen en una forma que difícilmente si no eres especialista la puedes consultar, en otras palabras el acceso tecnológico, no todos lo manejan, sobre todo los grupos vulnerables sin que el comentario sirva para discriminar, únicamente se realiza para entender una de las realidades que no han permitido el efectivo desarrollo de estos derechos; como pretender que a través de las tecnologías los campesinos, el sector laboral más vulnerable, la gente sin estudios por su precaria situación etc., pueden tener información, si su propia condición ajena a su voluntad no se los permite; razón, para señalar que es importante la normatividad pero no suficiente, si no hay voluntad política y cultural para erradicar en los hechos con otro tipo de acciones que la sociedad tenga acceso a la información, y sepa proteger sus datos personales.

Empero, otra gran debilidad práctica por citar, señalo que hace tiempo un especialista comento que el tema financiero especialmente los sueldos era un tema superado; y, actualmente seguimos observando que en bastantes casos de la administración pública no hay claridad, (en los sueldos) existiendo inconsistencias en la difusión de la información que deberían ser precisas, valga la expresión si los números son exactos y hay una ley que obliga a la publicidad de los sueldos, porque la información es diversa y únicamente sirve independientemente de posiciones políticas, para generar controversia, es ahí, donde se puede observar más allá de la legislación, la falta de la cultura efectiva para transitar a la verdadera transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales.

Soy profesor e investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y en las aulas y en el sindicato, observo que poca gente hace uso de estos derechos, incluso se confunden con otro tipo de acciones, esto es, si estamos hablando de un sociedad culturalmente intermedia a superior, porque no hay conocimiento y acción de estos derechos, esto quiere decir que la evolución práctica aún no se genera y eso no solo es una afectación de los grupos vulnerables, sino también de otros sectores que no alcanzan a observar las bondades de utilizar estos derechos públicos.

Veo sin lugar a dudas, que el problema no es la normatividad, sino la aplicación efectiva de la misma, lo mismo que pasa con nuestra Constitución, es buena, hermosa se diría, sin embargo permanentemente se omite respetarla, de ahí la importancia de repensar el camino y empezar a manejar una cultura de la legalidad, basada en los valores esenciales del individuo; ir de la idealidad en la implementación de estos derechos humanos a la realidad, sin descalificar los esfuerzos de bastantes actores políticos, sociales, institucionales, que al igual que nosotros conciben que el mejor camino en la nueva realidad contemporánea es avanzar por la ruta del fortalecimiento de la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y protección de datos, que significa avance: igual condiciones para la sociedad, por consecuencia mejor democracia.

ANTECEDENTES

Los cambios de paradigmas cimentados a partir de la reforma del estado de 1977, modificaron la concepción de la división del poder, así subrayaremos que la nueva concepción del estado contemporáneo ha modificado las bases esenciales de la teoría de división de poderes, desde luego, esto implica una visión teórica diferente a partir de la llegada de nuevos órganos autónomos a nuestro andamiaje constitucional, entre ellos el actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Aun cuando bastantes filósofos aportaron a la teoría de la división de poderes, *“la formulación definitiva se realizó por Locke y Montesquieu; aquél fue el*

más cercano predecesor y éste el creador indiscutible de la doctrina”, afirmación planteada por Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona en su libro de Derecho Constitucional Comparado y Mexicano, lo cual desde luego se ve corroborado por otros especialistas, no debemos olvidar que al respecto, uno de los análisis se hace consistir en que la división del poder, permite establecer límites a los abusos y arbitrariedades que se pudieran cometer por las autoridades, por ello, quien más para establecer límites al poder, que el poder por sí mismo, el barón de Montesquieu en su obra más conocida, *el espíritu de las leyes*, estableció la existencia de tres poderes que son los que han trascendido hasta la actualidad, es decir el Legislativo, Ejecutivo y el Judicial.¹ Lo anterior tiene como finalidad que ninguna persona pueda excederse en el uso del poder, para lo cual resulta imprescindible que este sea limitado, porque todo hombre que tiene el poder está inclinado a abusar del mismo, es una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella, no hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación ¡quién lo diría! Ni la virtud puede ser ilimitada. Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder.² Un pensamiento lucido, para la reflexión de esta teoría de la división del poder y la construcción del estado moderno.

Así, el principio de división de poderes ha estado recogido en el constitucionalismo mexicano desde 1814, año en que la Constitución de Apatzingán estableció en su artículo 11, lo siguiente: “tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares” por su parte el artículo 12 del mismo texto complementaba lo anterior: “estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.”³ Documento que es el cimiento de la actual división de poderes en nuestro texto Constitucional.

¹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, cita 19 p. 407

² *Idem.*

³ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes de derecho en México*, 5ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 61.

Empero, dicha referencia descansa en el pensamiento de ese ilustre hombre José María Morelos y Pavón, al haber realizado los sentimientos de la nación, suscritos en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, precisando en su artículo 6° "Que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos."⁴ Situación que es vigente, hasta nuestros días, razón por la cual no solo se debe identificar ese ilustre hombre como un luchador social, sino también como el personaje que nos heredó varias instituciones del México moderno, con una visión de la construcción del modelo de nación que ahora tenemos, por eso hay que reconocerle.

Así la clásica definición de poderes tiene sus antecedentes, desde el pensamiento filosófico Griego, bajo la concepción de que el gobierno se divide para su mejor ejercicio en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esta histórica definición es la que hoy en día rige a nuestra Nación; en este contexto y como parte de su andamiaje constitucional; México, cuenta con un Poder Ejecutivo que recae en un solo individuo llamado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; a su vez el Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión compuesto por las Cámaras de Diputados y Senadores; por su parte el Poder Judicial lo ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo anterior se establece en los artículos 50, 80 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 cinco de febrero de 1917 mil novecientos diecisiete.

Consecuentemente está plasmado en nuestra norma constitucional la organización del poder y forma de gobierno, estableciéndose conceptos fundamentales en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a la soberanía, desde luego la forma de gobierno y por consecuencia el ejercicio de esta soberanía a través de los Poderes de la Unión, a la anterior visión clásica del poder que reconoce la Carta Magna en su artículo 49, hay que agregar en esta permanente evolución constitucional, la integración de los órganos derivados, también de rango constitucional, como órganos constitucionales

⁴ Sentimientos de la Nación, Don José María Morelos y Pavón.

autónomos, los cuales son: aquellos que ayudan en un plano de coordinación, a los poderes originarios del Estado Mexicano (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), a cumplir con su finalidad esencial, que es garantizar un mejor estado democrático; puesto que tienen actividades específicas, previstas en la norma fundamental que pretenden servir para el equilibrio y buen funcionamiento del ejercicio del poder público, lo que hace el umbral de la transformación, en la nueva realidad constitucional mexicana.

En el plano internacional, los órganos constitucionales autónomos surgen, a partir de la segunda guerra mundial, aunque fueron ya teorizados por Georg Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. Ensanchado por decirlo de alguna manera, la clásica división de poderes, que postulaba que dentro de un Estado, solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial;⁵ permitiendo con estas novedosas estructuras constitucionales, dar paso a órganos especializados en diversas materias, con el propósito de ayudar y coadyuvar al ejercicio del poder público.

En el territorio nacional, los órganos constitucionales autónomos tienen la finalidad de coadyuvar a su funcionamiento generando mayor equilibrio y control del poder en el país, estableciendo nuevos pesos y contrapesos jurídicos, a través de controles que tienden a garantizar ciertos derechos de forma especializada, de ahí la naturaleza relativamente reciente de los órganos constitucionales autónomos de transparencia y rendición de cuentas.

Cuando se habla de órganos autónomos, comparto la idea de contextualizarnos como lo refería el ilustre historiador y jurista Paolo Grossi, como un atributo de características relativas, porque a las instituciones les permite desarrollar su actividad conforme a sus propios ordenamientos, pero al mismo tiempo, para realizar ciertas facultades mantiene a los órganos en una relación constante, vínculo que da lugar, a esa relatividad; por ello, es de subrayar que por el hecho de estar plasmadas estas instituciones en la Constitución, pasaron por un

⁵ Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, Editorial Fontamara, México, 2009, p. 103.

proceso legislativo del constituyente permanente y eso presupone un alcance constitucional y una relación institucional con los demás poderes del Estado, en la construcción de un fin único, que es el estado democrático, conforme a esta teoría la relatividad presupone relaciones de vinculación y coordinación, con los demás poderes, no de subordinación.

A este respecto los Tribunales del país, han robustecido estos conceptos plasmando los siguientes criterios:

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Mayo de 2007; Pág. 1647

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

PLENO

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVII, Febrero de 2008; Pág. 1871

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

PLENO

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Como se puede apreciar se fortalece la nueva realidad constitucional al amparo de criterios del alto tribunal, que establece circunstancias esenciales en el concepto de autonomía de los órganos constitucionales, y al mismo tiempo vinculación institucional con los poderes tradicionales del estado, con el objetivo de coadyuvar en sus fines en beneficio de la sociedad.

Ubicando en este contexto a inicios de este siglo específicamente en el año 2002, al actualmente llamado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales, INAI, responsable de proteger derechos fundamentales de los ciudadanos en el estado mexicano.

PROPUESTAS

Primero.- Respeto total al estado constitucional de derecho, haciendo de la cultura de la legalidad, la herramienta que genere una actuación responsable y apegada a derecho.

Poder colaborar desde un espacio constitucional autónomo como comisionado, representa una enorme responsabilidad y compromiso con el orden jurídico, con los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), instituciones y la sociedad, porque México está avanzando y se requiere que los cargos públicos se representen siempre en apego al estado de derecho.

Para un servidor, es fundamental actuar bajo una conducta ética, pública, social y legal que ayude al estado mexicano, puesto que si bien es cierto, cada autoridad y ciudadano tiene su propio rol, también lo es, que todos somos parte del destino que siga nuestro País, esto es, en la medida en que el desempeño de las instituciones mejore en beneficio de la colectividad es como mejoraremos, para buscar abatir con la aportación que nos corresponde las brechas de desigualdad e integración social, dirimir conflictos en el marco del estado de derecho y desde luego sujetar la conducta publica al más alto nivel de transparencia, con la finalidad de que se observe nuestra actuación y desempeño.

Por tanto, debe actuarse con responsabilidad, ética, siempre apegado a la legalidad, buscando, hacer una ponderación en favor de los derechos humanos, que generen sinergias, con los poderes de todos los niveles, con la sociedad y con el sector privado, privilegiando el estado constitucional.

El reto es fomentar la transparencia de las resoluciones del instituto, que permitan la observancia de los recursos, sin vulnerar el debido procedimiento.

Segundo.- Vinculación seria, responsable y eficaz, en el marco de nuestras atribuciones al interior del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y, con todas las autoridades que jurídicamente se vinculan con estos derechos.

Las autoridades del sistema anticorrupción, del sistema de archivos, los propios sistemas y las políticas públicas generadas por el Instituto para la Transparencia, Acceso a la Información y protección de datos personales, deben ser armonizadas, siempre en el marco de sus responsabilidades, lo anterior debido a que las legislaciones que generaron estos avances son recientes y por tanto se están implementando, a partir del objetivo común, erradicar la corrupción.

Estoy convencido que existen fortalezas y debilidades institucionales, pero, siempre he sido participe de coadyuvar en las fortalezas, en la medida en que exista una vinculación y un respeto a las diversas formas de pensar la democracia, pero siempre ubicando el objetivo común que es el desarrollo y mejora del estado mexicano, por tanto, impulsaremos mayormente la participación ciudadana en la vigilancia del órgano nacional de transparencia y de todas las instituciones del País

Es necesario implementar la transparencia dinámica, para ello se propone la participación activa de la sociedad a través de las tecnologías de la información, siempre privilegiando un ejercicio legal, regulando la difusión de información por plataformas más sociales, a través de figuras espejo, el manejo responsable de la información debe ser difundido a través de las redes de la sociedad, con condiciones

confiables de certeza desde luego cuidando el ámbito de responsabilidad institucional.

Generar una evaluación permanente de la plataforma de transparencia, bajo una visión ciudadana, que permita que personas de la sociedad revisen la difusión institucional de los sujetos obligados, sin dejar de lado la responsabilidad institucional, haciendo uso de medidas legales que vinculadas con otras autoridades permita el ejercicio pleno de estos derechos, dejar ver y transparentar la actuación institucional del Instituto Nacional.

Puntualizo y retomo en estas propuestas el tema de la transparencia.

TRANSPARENCIA

La conducción de nuestra actuación a partir de la legalidad, significa reconocer que uno de los avances más significativos de las democracias contemporáneas a nivel mundial, es el tema de la transparencia, que surge, precisamente por los esquemas agobiantes de corrupción, de los cuales México no es la excepción, así lo han reflejado diversos estándares internacionales de medición, corrupción que existen tanto en los órdenes de gobierno y lastima severamente a la sociedad, ya que la gran mayoría, en nuestra vida nos hemos visto inmiscuidos en un acto de corrupción de forma directa o indirecta, como lo dice Federico Reyes Heróles, en la publicación de los cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, *“los limpios, los impolutos, los incorruptibles y jamás corruptores se verían arrinconados en una intrigante minoría. La intriga comenzaría por cuestionar si son ellos la excepción”*,⁶ pensamiento objetivo, por esta causas y ese enorme lastre social de corrupción, es que empieza a florecer el tema de la transparencia, ligado por supuesto a la rendición de cuentas, acceso a la información pública y protección de datos personales.

También es de subrayar en este orden de ideas, el papel que juegan los avances tecnológicos, puesto que la sociedad de la información, como concepto se

⁶ Reyes Heróles, Federico, *Corrupción de los ángeles a los índices*, 4ª edición, México 2007, Colección Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, número 01, p. 9.

caracteriza por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas, gobiernos) de obtener y compartir, incluso hoy en día instantáneamente todo tipo de información, las sociedades están llamadas a ser sociedades del conocimiento, por recibir la información disponible de cualquier autoridad; y, sociedades del aprendizaje, porque constantemente hay información disponible que nos permite la actualización permanente en diferentes temas, en sentido positivo, pero debemos analizar el negativo, traspasando incluso las fronteras del territorio, lo cual nos obliga a realizar una nueva valoración en defensa de discutir hasta donde se ésta mermando el concepto de soberanía, al traspasar información por la nube, desde luego, bajo la perspectiva de la aplicación de las normas jurídicas en un lugar determinado.

En un contexto internacional, podemos señalar que por ser precursores de este tema en el mundo Suecia, ha encontrado la distinción de ser uno de los países con menos corrupción y más transparentes del orbe, ya que por excepción se coloca como la Nación que creó la primera ley de transparencia en el lejano año de 1766, (esta información y la subsecuente es de Banisar año 2004, publicada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en los cuadernos de transparencia) seguido de Colombia en cuanto a creación de ley de transparencia en 1888, traspasando al siguiente siglo Finlandia en 1951, Estados Unidos en 1966, comenzando un despertar, Dinamarca y Noruega en 1970, Francia 1978, Australia y Nueva Zelanda 1982, Canadá 1983, Austria y Filipinas 1987, Italia 1990, Holanda 1991, Hungría, Ucrania y España 1992, Portugal 1993, Belice y Bélgica 1994, Islandia, Lituania y Corea del Sur 1996, Tailandia e Irlanda 1997, Israel y Letonia 1998, Republica Checa, Albania, Georgia, Grecia, Japón, Liechtenstein, Trinidad y Tobago y Sudáfrica 1999⁷, lo anterior ilustra cómo está cambiando el panorama en el mundo con relación a la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública y protección de datos personales, por lo que se están dando pasos importantes en las legislaciones internacionales, donde México se coloca con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

⁷ Ackerman M., John. Sandoval E., Irma; *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México 2010, Colección Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, número 07, p. 23.

publicada en el año 2002, entre varias naciones, que se incorporan recientemente a legislar estos derechos.

Cuando hablamos de transparencia, la tenemos que referir como un derecho humano conforme a la reflexión realizada por Rodolfo Vergara, de si vale la pregunta inevitable en esas condiciones, ¿vale la pena apostar por la transparencia? El propio autor responde que sí, y no solo porque constituye un derecho humano y político irrenunciable, el acceso a la información y la transparencia vuelven más eficaces a las instituciones porque “ayudan a que las dependencias del gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, por ejemplo los intereses de los funcionarios que los controlan”⁸ de lo que podemos advertir como la transparencia es un derecho humano, que debe garantizar el estado, por el beneficio que representa para la sociedad, el tener información que permita mejorar las condiciones de vida, como ejemplo tenemos el tramitar permisos, licencias y otros, cubriendo los requisitos sin necesidad de estar en las oficinas gubernamentales.

Así, la publicidad no solamente de los recursos públicos, que es imperativo, sino también de todas las decisiones que tienen que ver con la cosa pública; debido a que la publicidad es la cualidad o atributo de lo que puede ser público, por ello transparencia y publicidad no sólo son derechos, son también piezas fundamentales para la justicia, pues quien esconde, quien oculta, quien no surte información de los asuntos públicos, difícilmente ostenta o representa intereses legítimos.

Emanuel Kant, refiriere desde sus tiempos a la publicidad, *como el criterio de justicia de las normas que pretendemos aplicar o imponer, por ello dice que “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados” para Kant, la manera más segura de saber si son justas o injustas una intención política, una ley o una decisión de un gobernante*

⁸ Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, México 2005, Colección Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, número 05, p. 6.

es sacándolo del secreto y poniéndolas a la vista de la opinión pública.⁹ Lo que podemos advertir, tanto histórica como modernamente, es que la transparencia, en una vertiente importante se dirige a dar publicidad a las decisiones suprimiendo la visión histórica del secreto de Estado.

En esta condición debemos proponer la apertura activa, México no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también que divulguen activamente la información del poder; sobre todo el manejo de los recursos públicos por los órganos de gobierno, ya que estos recursos provienen de los impuestos y por lo mismo, al ser de los ciudadanos estos tienen derecho de saber cómo se aplican.

Por tanto el proceso de la transparencia, es un proceso de largo alcance que debe fortalecerse con la vinculación y la acción de difusión de la propia sociedad, evitando las desviaciones que aún se tienen en relación con el monopolio de la información por parte de los poderes del Estado, es necesario el fortalecimiento de mecanismos legales suficientes, con una visión de corto, mediano y largo plazo, que asuma al mismo tiempo diferentes objetivos políticos, culturales, organizacionales, etc. hacia dentro y fuera de las instituciones del Estado.

En esta tesitura, México, encuentra hoy un gran reto de fortalecer con un verdadero compromiso y visión social la transparencia, y sus temas asociados tales como la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la protección de los datos personales, con la finalidad de transformar al país, por las realidad en que nos encontramos, ya que el discurso está bastante alejado de la situación que se vive en la nación; en este sentido, lo que se requiere es una complementación de esfuerzos institucionales tanto del sistema anticorrupción, del sistema de archivos y del sistema general de transparencia, para seguir insistiendo en avanzar firmemente

⁹ Rodríguez Zepeda, Jesús. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México 2004, Colección Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, número 04, p. 39.

hacia un mejor futuro democrático, a partir del hacer realidad estos derechos fundamentales.

Ahora bien, podemos contar con una normatividad constitucional y legal amplia, sin embargo esto no es lo que resuelve el desarrollo de estos derechos, en todo caso es la práctica política real y congruente de los gobiernos, lo que provoca la efectividad de los mismos, dicho en palabras coloquiales, de que sirve que se hable y pregone la transparencia y rendición de cuentas, si vemos a todas luces, actos totalmente oscuros de la actuación gubernamental.

Más aun cuando hablamos de que hoy en día, la tendencia mundial de los demócratas convencidos, es como lograr la plena transparencia no sólo de los órganos de gobierno, sino además, de todos los sujetos que manejen recursos públicos, esto incluye desde luego a los órganos que sin ser parte del gobierno, si forman parte del aparato constitucional, como lo son los órganos autónomos u otros de diversa naturaleza como las agrupaciones políticas y gremiales, situación que se ha estado legislando paulatinamente en nuestro país, en sus diversos niveles, tanto en el ámbito nacional como en las entidades federativas, por lo que se requiere una dinámica de vinculación constante y armonizar los esfuerzos institucionales, desde luego atendiendo a las diversas circunstancias que rodean la implementación y avances de una ley, admitiendo que un paso más y de trascendencia en esta lucha por mejorar el ejercicio de estos derechos, se logró con las actuales reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dan origen a la vinculación con otras instancias, como el sistema anticorrupción, si se complementa con esfuerzos institucionales permanentes y ciudadanos se podrá avanzar firmemente en el combate a la corrupción.

Tercero.- Establecer medidas de disciplina administrativa, que repercutan en la economía de la institución, siendo ejemplo de rendición de cuentas.

La necesidad de asumir una postura racional y responsable en el desempeño del cargo, es fundamental para optimizar los recursos públicos, el órgano de transparencia nacional, debe ser ejemplo en el manejo administrativo de recursos

públicos, por ello, se deben establecer y proponer reglas que ayuden a mejorar la efectividad y funcionamiento de la institución, sobre los principios de racionalidad, eficiencia, profesionalismo, y disciplina en el gasto.

Si bien es cierto es un tema polémico el de las remuneraciones y servicios, una propuesta personal, es acatar sobre la base constitucional el tema de percepciones económicas, hago el compromiso y estoy dispuesto sin vulnerar derechos de terceros, a recibir una percepción racional y en todo caso, los recursos económicos se utilicen con disciplina y austeridad, robusteciendo los canales de comunicación y vinculación con las autoridades de las entidades federativas.

Manifiesto que en el momento en que estuve al frente del Órgano Constitucional Autónomo de Transparencia en Michoacán, en el periodo 2009 al 2012, no hubo incremento en mi sueldo de Consejero Presidente durante el tiempo del encargo, por el contrario se equilibraron los pagos de la institución, en función de un simple ejercicio natural de definición: a trabajo igual, pago igual; y, a responsabilidad definida remuneración racional, mejorando los sueldos de los de base y restringiendo los sueldos de los mandos, principalmente el de un servidor, por ello, es que soy partidario de los ejercicios racionales de recursos y no pretendo con esto, encontrar empatías del momento, toda vez que son hechos y acciones de la administración que quedaron plasmados en los informes oficiales, en virtud de lo anterior es propuesta impulsar una política de racionalidad institucional y equilibrio económico sin menoscabar las acciones y programas institucionales.

UNA RENDICIÓN DE CUENTAS, no solo de forma institucional, sino personal, haciendo publica permanentemente la declaración patrimonial.

Conforme a la rendición de cuentas se debe hacer un ejercicio dinámico, estando dispuesto a hacerlo permanente y en función del cumplimiento de las disposiciones legales; México, históricamente ha dado cuenta en la forma de rendir cuentas a través de los informes gubernamentales, sin embargo, cierto es que eso, desde hace bastante tiempo a resultado insuficiente, e incluso obsoleto para la población, justamente porque cambio de ser una pretendida rendición de cuentas

real, a informes y actos públicos protocolarios, donde algunos análisis reflejan que no existía verdadera información confiable en rubros importantes de la administración, generando serias deficiencias de credibilidad por parte de la población hacia la posición gubernamental, por ello, ahora la rendición de cuentas alcanza una mejor perspectiva desde su vínculo con la transparencia, ya que debe ser interactiva entre sociedad y gobierno, puesto que el hecho de transparentar bajo las atribuciones de ley, obliga a una rendición de cuentas activa, a manera de ejemplo podemos mencionar, la forma de transparentar el gasto en nóminas, contratos, obras, licitaciones, proyectos, en fin, en este sentido lo que se debe promover es la revisión pública con ciudadanos de los portales y la efectividad y legalidad de la información.

Encontrando el elemento de acción entre las definiciones y la acción, la rendición de cuentas, debe restringir el ejercicio del poder, disciplinarlo, por tanto tiene dos dimensiones básicas incluye por un lado, la obligación de los gobernantes de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violentado sus deberes públicos;¹⁰ así tenemos que los gobernantes deben abrirse a la inspección pública, deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en faltas o ilegalidad, por ello los tres aspectos información, justificación y castigo, hacen de la rendición de cuentas, un tema central del nuevo mecanismo de información.

En este contexto la idea rectora de la rendición de cuentas es el control del poder político, directamente por la sociedad, por ello su vínculo con la transparencia, porque la rendición de cuentas, en su dimensión de responsabilidad, apunta a la creación de transparencia (aunque siempre relativa nunca absoluta). Su exigencia de información y justificación aspira a iluminar la *caja negra* de la política.¹¹ Lo que

¹⁰ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?* México 2010, Colección Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, número 04, p. 11.

¹¹ *Ibidem*, pp. 26 y 27.

bien es cierto es que la rendición de cuentas en conjunto con la transparencia busca erradicar la opacidad y corrupción.

Así en el apartado de rendición de cuentas, estamos buscando en una sociedad democrática, que la población conozca de la propia autoridad como se toman las decisiones, especialmente las relacionadas con el uso de recursos públicos, esto es, como y en que se gasta el dinero proveniente de los impuestos, por ello la importancia de proponer mecanismos permanentes de rendición de cuentas al interior del Instituto en cuanto al gasto, con una nueva visión política, pero sobre todo con una voluntad plena.

Así de manera recurrente la lucha por la rendición de cuentas es una lucha por redefinir y reducir las zonas legítimas de la información confidencial, esta última, puede tener varios matices hoy en día, de hecho es una excepción al principio de publicidad, que se realiza bajo esquemas de reserva de información, generalmente éstas se generan por razones de seguridad, en la práctica reciente, suele pasar que algunas autoridades pretenden reservar información a partir de argumentar razones de seguridad, es necesario precisar que las discusiones de seguridad frente a publicidad, son incorrectas, porque existen diferentes dimensiones de seguridad, por ello, se propone buscar mecanismos legales para el abuso de reserva de la información argumentando la seguridad, con acciones vinculantes que tiendan a erradicar el poco compromiso con la rendición de cuentas y por supuesto con la transparencia por parte de algunos sujetos obligados, esto lo debemos de llevar a un plano de rendición de cuentas dinámico, un funcionario de cualquier nivel gubernamental, no puede intentar no transparentar su sueldo u otras acciones, o pretender reservarlo (véase caso público Michoacán, Rectoría de Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo periodo 2011) por cuestiones de seguridad, porque cualquier funcionario en el país, tiene un sueldo decoroso, por ello es inconcuso el argumento de inseguridad por esta causa y como tal es infundado, así hay que fortalecer la postura de fiscalización y sanción en estos casos, haciendo uso en programas de difusión de la cultura de la legalidad y por tanto de la rendición de cuentas.

Cuarto.- La fortaleza de la difusión y la capacitación en las materias de la transparencia y rendición de cuentas.

La transparencia dinámica, el gobierno abierto, son temas que se han analizado, pero aún no se han terminado de implementar y sí han sido importantes generadores del cambio, sin embargo se requiere mayor efectividad, toda vez, que la estadística aun refleja un desconocimiento social de los derechos fundamentales plasmados especialmente en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ello un programa nacional de difusión específica vinculante con los temas anticorrupción, de acuerdo con las características especiales de las sociedades a las cuales se va a enfocar es en nuestra apreciación importante (adultos mayores, jóvenes, indígenas) hacer un programa de capacitación para el conocimiento de derechos con las diversas instituciones que atienden los sectores.

Los programas de capacitación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se deben de ampliar, robusteciendo los ya existentes, pero con objetivos temáticos y apoyados por las instancias vinculantes al combate a la corrupción.

Es evidente que la capacitación a través de las plataformas es importante y como tal, hay un ejercicio profesional serio por parte del Instituto, sin embargo se debe fortalecer y una propuesta es hacer una capacitación a través de una vinculación de prestadores de servicio o prácticas profesionales en número ilimitado por entidades, que permita a su vez, que capaciten a los sujetos obligados y la sociedad, desde luego se trata de mejorar las condiciones actuales en relación a la difusión y capacitación de estos temas en una vinculación estrecha con los órganos autónomos de las entidades.

Quinto.- La protección de datos personales, en el marco de las tecnologías de la información, requiere una proyección de construcción en el uso efectivo de estos derechos.

Necesita aplicarse una política pública institucional de difusión focalizada hacia el sector gubernamental con relación a la vertiente de la transparencia y

protección de datos personales, haciendo prevalecer el principio de máxima publicidad, para evitar que algunos sujetos obligados, sigan utilizando las vertientes de protección de datos a su favor, con la finalidad de no dar a conocer información pública; por ello, es necesario generar una estructura vinculante con los órganos constitucionales autónomos de la materia, para desarrollar la difusión y capacitación en estos temas, en áreas específicas de gobierno.

POTENCIALIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Bien es cierto que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, que debe ser garantizado por el Estado, porque así de origen lo estableció el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esta novedosa realidad elevada a rango constitucional en 1977, pero ampliada en esencia a partir del 2002, en nuestro país con la ley de transparencia federal, lo anterior a partir de la inercia internacional que ya quedó plasmada.

El derecho de acceso a la información es un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión del estado, como tal es un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno,¹² ampliando esta cita, no solo permite pedir documentos, sino además cualquier tipo de información; se puede decir que frente a la resistencia por transparentar y rendir cuentas, se tiene una herramienta jurídica que es el derecho de acceso a la información pública.

Al respecto se han fijado reglas y criterios para ejercer este derecho por los Tribunales de la Federación y en este sentido de manera particular citaré el siguiente:

[TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXVI, Octubre de 2007; Pág. 3345

¹² Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, 2010, Colección Cuadernos de transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Pública, número 10, p.13.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO.

De la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión, aplicable a la materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierten como principios básicos que rigen el acceso a la información los siguientes: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; 2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; y, 3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información; mientras que del análisis sistemático de los artículos 2, 6, 7, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se desprenden los siguientes: 1. La información de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal es pública y debe ser accesible para la sociedad, salvo que en los términos de la propia ley se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que amerita clasificarse como reservada o confidencial y 2. Que el derecho de acceso a la información es universal.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 133/2007. Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V. 31 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Miriam Corte Gómez.

El tema a superar como se puede observar es la accesibilidad y certeza de la información puesta a disposición de la sociedad, lo anterior debido a que este derecho surge a partir de la prerrogativa que tienen cualquier ciudadano de acceder a la información que se encuentra en instancias gubernamentales y toda vez que la misma le pertenece, éste tiene el derecho de pedir que se le facilite sin limitación alguna, más que las propias excepciones establecidas en la ley.

En este tenor, el derecho de acceso a la información, es la garantía que tienen las personas de conocer de manera activa es decir solicitando o pasiva, recibiendo, las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse un criterio dentro de la pluralidad, diversidad, tolerancia que supone una sociedad democrática; es el derecho con que cuentan los

ciudadanos para acceder a la información que tiene el gobierno; también es la garantía con que se cuenta para exigir información que legítimamente le pertenece a la sociedad.

Un dato que es relevante en este tema, conocido por diversos especialistas en relación a los inicios de la legislación, es la sentencia del año 2006, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que estableció que el artículo 13.1 de ese instrumento protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del estado, en consecuencia, la corte reconoció explícitamente que existe el derecho de toda persona a recibir información y la obligación del Estado de entregarla, sin necesidad de acreditar un interés directo para obtenerla o una afectación personal.

Sobre la base anterior es de resaltar, que como derecho humano, ahora reconocido por nuestra Constitución y como avance relativamente reciente de nuestra democracia, el desarrollo y ejercicio de este derecho, apenas se encuentra en conocimiento de la población y por ello, los órganos responsables de protegerlo en el país, aun no encuentran suficientes mecanismos de difusión que den difusión a los medios de defensa, porque la población aun en estos tiempos no se atreve a preguntar, por falta de cultura en el tema o incluso por temor en estas malentendidas estructuras gubernamentales a represalias.

Así la propuesta específica en este vínculo con instituciones es perfeccionar además la capacitación en cuanto a recursos jurídicos, focalizada y generar documentación de accesible manejo por la población.

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Sin duda los avances científicos y tecnológicos, han generado un desafío moderno, sobre todo el mundo, la globalidad digámoslo en su aspecto positivo nos ha permitido tener diferentes tipos de relaciones humanas, empezando por la comunicación e información, a través de las sociedades de la información,

acontecimientos que desde una primera visión han generado una transformación natural en la población y han llegado a modificar nuestra forma de comunicación y todo tipo de relaciones sociales, inclusive desde un punto de vista económico, hoy en día se pueden realizar diversos contratos, por lo que establecer relaciones comerciales, representa una posibilidad que traspasa nuestras fronteras y que cambia paradigmas institucionales tan importantes como la soberanía, la ciudadanía, la propiedad en fin, que no pierden su esencia histórica desde luego, pero que sí provocan un replanteamiento conceptual, en relación con la aplicación espacial de las normas jurídicas y las medidas protectoras de estos derechos fundamentales.

En este contexto la facilidad con la que hoy en día se brindan datos personales, ha provocado verdaderos fenómenos internacionales que incluso han generado grandes problemas en materia de seguridad para las personas, por ello los estados se han visto en la imperiosa necesidad de actualizar el control de los datos personales, a través de mecanismos internos e institucionales que brinden protección a los individuos y de manera especial sin desvirtuar otra posibilidad, esta facultad de protección en nuestra nación se le ha concedido a los órganos también responsables de la transparencia y el acceso a la información pública creados por el Estado Mexicano.

Así, encontramos que hay diversas categorías de datos personales pero en una primera aproximación podemos señalar que son todos aquellos que hacen identificable a una persona como el nombre, la edad, sexo, domicilio, estado civil etc., en virtud de ello, también en las definiciones, encontramos entre las categorías a los datos personales, sensibles, íntimos; así, tenemos que los datos personales independientemente de su jerarquía, son inherentes a la persona, y porque está sujeta de derechos y obligaciones, se protegen bajo la premisa de ser derechos fundamentales; al respecto es de apuntar que el manejo de datos personales encuentra un complemento relacionado con el derecho a la información, situaciones que para algunos tratadistas no es así ya que los consideran contrarios y opuestos, lo cual provoca que estos derechos (el derecho de acceso a la información pública

y la protección de datos personales) siempre que se encuentran choquen, lo que es conocido como confrontación o colisión de derechos, sin embargo, bajo otra apreciación este derecho de protección de datos, es complementario del de acceso a la información, incluso de la transparencia y rendición de cuentas; además, es de señalar que también encuentra su fundamento la protección de datos al amparo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los mismos preceptos constitucionales que legislan la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública y protección de datos personales, en virtud de lo cual son complementarios aun cuando de origen tengan diversa naturaleza jurídica.

En vista de lo anterior y por la naturaleza de la protección constitucional de datos personales en poder de particulares, así como su fundamento constitucional, además de su reciente evolución, es necesario generar una política adicional de difusión, encaminada a la utilización de medios legales de protección por la sociedad, como se ha manifestado en dos grandes vertientes la pública y la privada, desde luego dando elementos jurídicos buscando hacer prevalecer los criterios de protección de última generación, en favor y para que los ciudadanos sepan utilizar los límites al ejercicio de estos derechos ARCO, (acceso, rectificación, cancelación y oposición) previstos por el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la anterior, cumplo con un planteamiento general de propuestas de trabajo, ratificando el compromiso de actuar con honorabilidad, transparencia, justicia, responsabilidad y legalidad.