



# Memoria del Seminario

**Transparencia,  
Acceso a la Información y  
Protección de Datos Personales**

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información  
Pública y Protección de Datos Personales del  
Estado de México y Municipios







# **Memoria del Seminario**

---

## **Transparencia,**

Acceso a la Información y  
Protección de Datos Personales

***Memoria del Seminario “Transparencia, Acceso a la Información y  
Protección de Datos Personales”***

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

Pino Suárez S/N, actualmente Carretera Toluca-Ixtapan No. 111, Col. La Michoacana, Metepec, Estado de México, C.P. 52166

Teléfono: (722) 2 26 19 80

Centro de Atención Telefónica: 01 800 821 04 41

***www.infoem.org.mx***

Primera edición: Enero de 2019

Diseño editorial y cuidado de la edición: DCCPP

Hecho en México

Las opiniones vertidas en los textos incluidos en este volumen son responsabilidad exclusiva de cada uno de los autores

# **Directorio**

Mtra. Zulema Martínez Sánchez

*Comisionada Presidenta*

Dra. Eva Abaid Yapur

*Comisionada*

Mtro. José Guadalupe Luna Hernández

*Comisionado*

Mtro. Javier Martínez Cruz

*Comisionado*

Mtro. Luis Gustavo Parra Noriega

*Comisionado*



# Contenido

**Presentación** 11

## **Sesión 1. Conferencia magistral inaugural**

**Los retos de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en el Estado de México** 15

*Mtra. Zulema Martínez Sánchez*

## **Sesión 2. Transparencia y políticas anticorrupción**

**El rol del Sistema Anticorrupción** 27

*Mtro. Samuel Espejel Díaz González*

**La transparencia como política pública** 63

*Mtro. Javier Vargas Zempoaltecatl*

## **Sesión 3. Protección de los datos personales**

- Ventajas de la portabilidad de los datos personales en la era digital** 83

*Mtro. Javier Martínez Cruz*

- Medidas de seguridad para la protección de los datos personales en las organizaciones públicas mexiquenses** 93

*Mtra. Zoila Román Espinal*

## **Sesión 4. Gobierno abierto**

- Gobierno abierto y transparencia proactiva** 111

*Dra. Eva Abaid Yapur*

## **Sesión 5. Transparencia y gestión documental**

- El derecho de acceso a la información pública y su garantía, desde la perspectiva de la teoría de los sistemas sociales complejos** 123

*Mtro. José Guadalupe Luna Hernández*

- Transparencia y gestión documental para reconstruir la confianza ciudadana** 139

*Mtro. Carlos Alberto Bonnin Erales †*

- La función administrativa como política para gestionar los documentos de archivo y garantizar la rendición de cuentas** 147

*Dra. Merizanda Ramírez Aceves*

## **Sesión 6. Cultura de la transparencia**

**Cultura de la transparencia para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Su impacto en las relaciones entre las autoridades y la ciudadanía para consolidar un gobierno democrático** 167

*Mtro. Luis Gustavo Parra Noriega*

## **Sobre los autores**

181



# *Presentación*

Para el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem), la difusión de los derechos encomendados a su tutela trasciende la obligación legal, pues se ha convertido en una de sus más altas prioridades. Por ello, valora cada oportunidad para estrechar sus lazos con todos los sectores demográficos mexiquenses y con el amplio entramado institucional que caracteriza a la entidad, con el propósito de impulsar el ejercicio de las citadas prerrogativas fundamentales y arraigar sus beneficios en la población.

Con el afán de emprender acciones innovadoras en esta asignatura, por primera ocasión, este órgano garante llevó a cabo el Seminario “Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”, en conjunto con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Entre el 23 de agosto y el 22 de noviembre de 2018, se desarrollaron seis sesiones temáticas, durante las cuales se efectuaron una conferencia magistral y cinco paneles de análisis, designados “Transparencia y políticas anticorrupción”, “Protección de datos personales”, “Gobierno abierto”, “Transparencia y gestión documental” y “Cultura de la transparencia”.

En total, estas actividades académicas reunieron a 15 expertos y especialistas en estas materias –entre ellos, a los integrantes del Pleno del Infoem– y contaron con la asistencia de 1,057 estudiantes, docentes, investigadores, servidores públicos y representantes de diversas instituciones. Como resultado de esta intensa labor, el presente volumen conjuga las ponencias expuestas por algunos de

los panelistas, en cuya confluencia se demuestra la importancia de la cultura de la transparencia en ámbitos tan variados como la lucha contra la opacidad y la revaloración de los archivos en la administración pública, sin dejar de lado las transformaciones en materia de protección de los datos personales.

Así, este libro representa un panorama general de las reflexiones expresadas a lo largo de las sesiones del seminario, con la finalidad de exponer los avances más actuales en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de los datos personales y cuestiones correlativas, desde una perspectiva plural y multidisciplinaria. Al mismo tiempo, aspira a despertar en los lectores no sólo el interés por conocer estos contenidos, sino también la inquietud de generar otros nuevos, ya que la investigación permite mantener a la vanguardia a los órganos garantes y los derechos confiados a su salvaguarda.

En el Infoem, compartimos la certeza de que garantizar el acceso a la información pública y la protección de los datos personales no se limita a conocer e interpretar las leyes reglamentarias de la materia y adoptar decisiones colegiadas en el Pleno, sino que se prolonga en la investigación, entendida como un proceso sistemático para observar, comprender e, incluso, evaluar el impacto de estos derechos en la comunidad. De este modo, la realización del primer seminario académico de esta institución y la publicación de esta memoria son dos elementos que se suman a la consolidación de la cultura de la transparencia, en aras de construir un Estado de México aún más participativo, democrático y vigilante de las prerrogativas sociales.

# Sesión 1.



**Conferencia magistral inaugural**



# **Los retos de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en el Estado de México**

*Mtra. Zulema Martínez Sánchez*

## **Resumen**

A partir de 2016, con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, esta entidad cuenta con un marco normativo sólido, que destaca en el ámbito internacional. Por lo tanto, los principales retos del Infoem se han concentrado en su cumplimiento, cuyos ejes fundamentales se asientan en la promoción de la cultura de la transparencia entre los sujetos obligados y los distintos sectores de la sociedad mexiquense; la profesionalización de los servidores públicos, y la consecución de los suficientes recursos para garantizar su correcta observancia.

**Palabras clave:** Cultura de la transparencia; acceso a la información pública.

## 1. Introducción

*La política debería ser la profesión  
a tiempo parcial de todo ciudadano*  
- Dwight D. Eisenhower

En el caso de México, hablar de los retos en materia de transparencia y acceso a la información pública es una acción primordial para identificar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos como democracia. Resulta aún más importante que los jóvenes estudiantes, a través del diálogo, cuestionen a las autoridades sobre las acciones emprendidas en pro de la transparencia y la rendición de cuentas, a fin de evaluar si son suficientes y si atienden a lo que ellos ven como prioridades, para, en su caso, formular aportaciones en estos ámbitos.

Con el esfuerzo conjunto de la UAEM, la máxima casa de estudios de la entidad, quienes integramos el Infoem buscamos generar espacios para llevar a cabo este diálogo. Por lo tanto, este primer ciclo del Seminario “Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales” demuestra que la difusión de los temas relevantes en dichas materias se intensifica mediante el trabajo coordinado y la inclusión de la academia, con la participación de expertos que contribuyen a evidenciar los éxitos y las áreas de oportunidad en la administración pública mexiquense.

## **2. Antecedentes, logros y retos**

La administración pública constituye una actividad que, a la par que la sociedad, ha evolucionado según las necesidades y demandas de los ciudadanos, una de las cuales se refiere a conocer el desempeño de las instituciones. Así, actualmente, quienes efectuamos actos de autoridad y manejamos recursos públicos formamos parte de una esfera de cristal a la vista no sólo de las autoridades fiscalizadoras, sino de toda la población.

Desde la óptica de la administración pública como ciencia social, la comunidad se conceptualiza como un conjunto de seres que constantemente buscan explicar su entorno y sus formas de operación. En pleno siglo XXI, plantear respuestas a estas interrogantes está lejos de ser una utopía, puesto que, a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, las instituciones pueden dotar a los gobernados de herramientas para entender su funcionamiento.

Históricamente, México ha padecido el estigma de la opacidad y la corrupción, dos elementos que se alejan del Estado de rendición de cuentas que caracteriza a los régimenes democráticos. Sin embargo, en 1977, tras la reforma del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoció la obligación del Estado de garantizar el derecho de acceso a la información pública. Esta transformación constitucional conduce a la erradicación de dichos males, ya que somete al escrutinio público el actuar de las instituciones.

Como órgano autónomo, el Infoem ha destinado un arduo esfuerzo a transitar hacia la transparencia y la rendición de cuentas, mediante la sensibilización y la capacitación constante de los servidores públicos, pues, más allá de solucionar el fenómeno de la opacidad mediante sanciones, es preciso atacarlo con medidas preventivas.

En México, a pesar de que la transparencia y el acceso a la información pública no representan conceptos nuevos –sin afán de menoscabar los recientes avances en la materia–, los cambios introducidos por la última reforma de 2015 han sido significativos, en razón de que otorgaron autonomía a todos los órganos garantes del país. Hasta este punto, los retos en el ámbito normativo se han superado, con una sólida legislación de transparencia. Ahora, los objetivos deben encaminarse a cumplir cabalmente con las nuevas disposiciones.

De manera puntual, en el Estado de México, luego del proceso de armonización legislativa, las metas se enfocan en la atención directa de tres cuestiones:

1. Profesionalizar a los servidores públicos de los 333 sujetos obligados, a fin de impulsar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y de los procedimientos de acceso a la información pública.
2. Promover la cultura de la transparencia, tanto en el sector público como entre la ciudadanía.
3. Coadyuvar con la garantía de mayores recursos para los órganos garantes y los sujetos obligados.

Cabe señalar que estos aspectos se refieren específicamente al derecho de acceso a la información pública; no obstante, el marco de actuación del Infoem también engloba la tutela del derecho a la protección de los datos personales.

### **3. Certificación de los titulares de las Unidades de Transparencia**

Entre las directrices consideradas para la elaboración de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, se plantea la profesionalización de los titulares de las Unidades de Transparencia, dado que actúan como nodos principales entre la sociedad, el Infoem y las instituciones públicas. Este procedimiento, plasmado en el artículo 36, fracción XI, de la citada norma, implica una innovación en el plano nacional, pues la entidad mexiquense es la única de todo el país que mandata este programa.

La profesionalización supone un importante desafío, toda vez que, en ocasiones, los cambios de administración –especialmente, en los municipios– suscitan la alta rotación de los servidores públicos responsables de actualizar la documentación contenida en el Sistema de Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex) y de atender las solicitudes de acceso a la información pública remitidas por la ciudadanía.

Estos constantes cambios llegaron a propiciar que las capacitaciones impartidas por el Infoem no lograran el objetivo de instruir a la totalidad de los servidores públicos habilitados, quienes, a su vez, se enfrentaban a la falta de sensibilización de otros funcionarios. Por consiguiente, en 2017, este órgano garante comenzó a desarrollar el programa de certificación, a través del estándar de competencia denominado “Garantizar el derecho de acceso a la información pública”. Durante el primer periodo de inscripción para la generación 2018, éste contabilizó un total de 984 registros de aspirantes, provenientes de las 333 instituciones enlistadas en el padrón de sujetos obligados.

Si bien esta tarea ya muestra un notable avance, se esperan resultados favorables a corto y medio plazo, incidiendo en la disminución de la rotación de personal y en el incremento de la profesionalización de los servidores públicos mexiquenses. Paralelamente, destaca que la certificación en materia de acceso a la información pública también se abrirá a la población en general, a fin de incentivar la cultura de la transparencia en todos los ámbitos demográficos.

## **4. Cultura de la transparencia**

Favorecer el desarrollo de la cultura de la transparencia constituye uno de los objetivos centrales del Infoem, ya que, a raíz de la publicación de la norma estatal de la materia, debe implementarse el Programa de la Cultura de la Transparencia y de Protección de Datos Personales, el cual promueve, por medio de líneas de acción específicas, la importancia del acceso a la información pública, tanto en las instituciones como en la propia sociedad.

Este reto se reviste de la misma relevancia que la profesionalización de los actores involucrados con la garantía de ese derecho, pues, entre comillas, puede decirse que el posicionamiento de la transparencia – del cual se desprende la rendición de cuentas– compite directamente con otras prerrogativas fundamentales, como la vivienda, la educación y el trabajo. Esta percepción errónea debe modificarse, mostrando a la sociedad que hacer valer un derecho no limita otros y que obtener información gubernamental facilita el ejercicio de otros más, por lo que se define como una herramienta valiosa.

Por otra parte, uno de los pilares de la cultura de la transparencia se refiere a los archivos y la gestión documental, entendidos como las “joyas de la corona” del servicio público, en virtud de que su naturaleza permite contar con el testimonio de las actividades de este sector, en el ámbito de las funciones y atribuciones de cada institución. Por ende, es

vital acrecentar la conciencia sobre el tratamiento de los documentos, ya que disponer de información bien documentada agiliza su difusión en los portales de transparencia y la creación de archivos digitales.

En suma, la transparencia sobresale como un modelo inherente a la vida diaria, que no se restringe al desempeño gubernamental. Si la transparencia predomina en la cotidianidad, la comunidad completa actúa a la luz y a la vista de todos. Por lo tanto, en el plano social, fomentar la cultura de la transparencia permite abonar a la existencia de una población que rechace categóricamente la opacidad, la corrupción y la discrecionalidad.

## **5. Recursos de los organismos garantes y los sujetos obligados**

El Infoem es un órgano autónomo legalmente facultado para tutelar los derechos fundamentales de acceso a la información pública y protección de los datos personales. Desde la óptica administrativa, las instituciones de transparencia se conforman por un Pleno, que propicia las decisiones multilaterales y la búsqueda de consensos, a fin de analizar las situaciones desde distintos puntos de vista.

Esta manera de operar como órgano colegiado se convirtió, en 2015, en otro gran avance en materia de transparencia, aunque, en el Estado de México, desde años antes existía la integración del Pleno con cinco comisionados. De estos cambios se derivaron modificaciones en la estructura orgánica de cada órgano garante en el ámbito nacional; a la par, la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública conllevó un mayor número de atribuciones y de responsabilidades, para las cuales los recursos económicos, en ese momento, resultaban insuficientes.

Desde entonces, se ha buscado que la asignación de recursos para los órganos garantes locales se incremente, en función de los gastos de operación y de factores tan importantes como la densidad demográfica de cada entidad y el universo de los sujetos obligados previsto por las leyes estatales en materia de transparencia. El presupuesto no es un tema menor, pues de él depende el cumplimiento de los mandatos normativos; incluso, con el otorgamiento de subsidios encaminados a contribuir a que los sujetos obligados observen esas disposiciones, en virtud de que algunos ayuntamientos no cuentan con equipos de cómputo.

Específicamente, en el Estado de México, la asignación de recursos a través del Presupuesto de Egresos ha permitido atender las necesidades de la población y la garantía de los derechos resguardados por el Infoem, con el desarrollo propio de plataformas como el Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (Saimex) y el Sistema de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición de Datos Personales del Estado de México (Sarcoem). En 2017, éste último fue reconocido como finalista en la Categoría Uso de Herramientas en Línea de los Premios Globales de Privacidad y Protección de Datos, otorgados por la Conferencia Internacional de Comisionados de Protección de Datos y Privacidad.

## **6. Fuentes de consulta**

Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (2018), *Registro Nacional de Estándares de Competencia*, Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, México, disponible en [conocer.gob.mx/registro-nacional-estandares-competencia](http://conocer.gob.mx/registro-nacional-estandares-competencia).

Global Right to Information (2018), *Global Right to Information Rating Map*, Centro para la Ley y la Democracia, Nueva Escocia, disponible en [www.rti-rating.org](http://www.rti-rating.org).



# Sesión 2.



Transparencia y políticas anticorrupción



# El rol del Sistema Anticorrupción

*Mtro. Samuel Espejel Díaz González*

## Resumen

El Sistema Anticorrupción emerge de la inaplazable necesidad de erradicar este fenómeno, mediante el fortalecimiento de la transparencia y la fiscalización. De este modo, representa un gran avance, pues permite transitar de la regulación de responsabilidades administrativas y la realización de actividades dispersas a una totalidad debidamente integrada. No obstante, comprender la organización y el funcionamiento de esta articulación legal e institucional no es tan sencillo como parece, por lo que este artículo expone sus fundamentos y dimensiona su impacto en el Estado de México.

**Palabras clave:** Reforma constitucional; transparencia; anticorrupción.

## **1. Introducción**

El papel del Sistema Anticorrupción entraña numerosos problemas y retos, que se caracterizan por su extensión y complejidad. Por lo tanto, este texto sólo revisa los elementos centrales de esta amplia articulación de instituciones y esfuerzos, desde una perspectiva general, con el propósito de reconocer su estructura, sus funciones y su incidencia en el Estado de México.

## **2. Instrumentos jurídicos del Sistema Anticorrupción**

El Sistema Anticorrupción surge de las reformas constitucionales de 2015, como resultado de una propuesta ciudadana conocida como “Ley 3 de 3” y del trabajo del Congreso de la Unión cimentado en las iniciativas presentadas por diversos partidos políticos. Así, aquéllas instruyen la expedición de las normas que dotan de cuerpo y funcionalidad al sistema, de manera que, el 18 de julio de 2016, se encontraban expedidas y vigentes cuatro nuevas leyes y la reforma de tres más, lo que suma siete instrumentos jurídicos; es decir, dos leyes generales de carácter nacional y cinco aplicables al ámbito federal.

Igualmente, la reforma determina un mandato constitucional que constriñe a las entidades federativas a realizar modificaciones semejantes a sus constituciones locales, en seguimiento del modelo establecido por la propia Carta Magna y las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas. Por consiguiente, en el Estado de México, además de la reforma a la Constitución local, se expidieron tres nuevas leyes y se reformaron cinco más.

Este marco normativo originó el Sistema Anticorrupción de la entidad y el nuevo régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. En el mismo tenor, cambió a la instancia competente en controversias administrativas en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, con lo que se logró la homologación con el sistema nacional de la materia.

Sin embargo, no puede pasarse por alto que esta cruzada legal tendiente a fijar las bases para luchar contra la corrupción no abordó las disposiciones legales y administrativas aplicables a la adquisición de bienes y servicios y la contratación de obras entre los gobiernos y los particulares, esferas en las cuales se presentan múltiples actos de corrupción. No obstante, las normas de responsabilidades han incorporado aquéllas de los particulares ligadas con el ejercicio del presupuesto público. En esta tesitura, el Anexo 1 enlista los nombres de las citadas leyes, tanto nacionales como locales.

### **3. Sistema Anticorrupción y sus ámbitos de competencia**

Sin duda, el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas locales representa un gran avance, dado que se transita de la simple regulación de responsabilidades administrativas y la realización de actividades inconexas en materia de fiscalización del ejercicio de los recursos públicos y transparencia informativa a una totalidad integrada vertical y transversalmente.

Sin embargo, comprender la organización y el funcionamiento de dicho sistema no es tan sencillo como parece, sino que se reviste de complejidad tanto para sus participantes como para los ciudadanos, a grado tal que la profusión de leyes y de entrelazamiento de competencias puede dificultar su adecuada operación. En este orden de ideas, existen dos formas de visualizarlo:

1. Una visión integral, de amplio sentido, a partir de los ámbitos legales que lo componen y en el cual participan diversas instituciones con funciones y competencias diferentes, pero con una finalidad común, consistente en el combate contra la corrupción. De esta primera visión no se habla mucho.
2. Una visión reductiva, de estricto sentido, a partir de las instancias cuyo propósito radica en coordinar a las instituciones antes mencionadas para que, desde el ámbito de sus competencias, armonicen sus acciones entre sí, a fin de combatir la corrupción. Entonces, se considera que una de estas dependencias, entre otras labores, vincula al sistema con la participación ciudadana. Esta segunda visión se presenta como la solución del problema de la corrupción, aunque sus funciones son muy restringidas.

Con estos antecedentes, cabe recordar que el Sistema Anticorrupción opera en el sistema federal característico de México, de lo cual se desprenden dos ámbitos de competencia: el federal y el de las entidades federativas, que engloba el nacional, fundamentado en la modalidad de las leyes generales que iniciaron en el periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa y se multiplicaron durante la gestión de Enrique Peña Nieto.

Resumiendo, en amplio y estricto sentido, el Sistema Anticorrupción se integra por los siguientes factores:

1. En el ámbito nacional, por disposiciones generadoras y reguladoras de instancias que pueden visualizarse en amplio sentido, a partir de sus leyes e instituciones, y en estricto sentido, en relación particularizada con las instituciones federales y los entes responsables de coordinar sus sistemas, considerando que existen instancias nacionales concebidas para concertar con los ámbitos locales.

2. Ámbitos locales, por disposiciones federales y estatales que estipulan las instituciones encargadas de la instrumentación y operación de las acciones que materializan el quehacer del sistema, además de una instancia de coordinación del sistema local.
3. Ámbito municipal, implementado en el Estado de México –que, al parecer, está surgiendo en otras entidades–, el cual sólo se encarga de coordinar los esfuerzos anticorrupción en el espacio de competencia del ayuntamiento, responsabilidades administrativas y presupuesto público.

## 4. Sistema Anticorrupción en amplio sentido

El análisis del objeto de las reformas constitucionales y las leyes que instauran el Sistema Anticorrupción, calificado como Sistema Nacional, permite concluir que éste se integra, en amplio sentido, por cinco grandes pilares o ejes verticales. Estos abordan los temas –finalidades– estimados como aspectos de acción que deben desarrollarse para combatir la corrupción, en el entendido de que, por mandato constitucional, deben ubicarse en la federación y las entidades federativas, lo que da lugar a los respectivos sistemas. Además, cada pilar se compone de una o más instituciones, organismos o procedimientos provistos de facultades y funciones por cumplir, ya sea de manera vertical u horizontal. Así, se originan también los ejes transversales.

Con mayor detalle, cabe mencionar que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia coordinadora y el modelo de los sistemas locales. Sus bases se asientan en dos leyes generales que regulan al propio sistema y a las responsabilidades administrativas, que deben enriquecerse con un sistema y una ley general más. Por ende, se orienta a la fiscalización del ejercicio del gasto público y adquiere cuerpo de conformidad con las leyes de la materia.

Otra normatividad existente, pero no incorporada como reguladora del Sistema Anticorrupción, es aquélla en materia de transparencia y acceso a la información pública. A estos elementos se agregan las funciones jurisdiccionales de resolución de conflictos que garanticen la seguridad jurídica cuando su aplicación afecte a los particulares y a las instancias gubernamentales, cuyas disposiciones también fueron motivo de las reformas ya descritas.

De esta suerte, el sistema abarca otros similares, que toman su nombre del objeto de la ley general que construye sus instituciones:

1. Sistema Nacional Anticorrupción, fijado por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Sistema Nacional de Fiscalización, basado en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y en leyes federales y estatales, con competencia en sus respectivas jurisdicciones.
3. Ámbito nacional de responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves.
4. Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, originado por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
5. Ámbito jurisdiccional de competencia penal en materia de delitos por corrupción, que establece las disposiciones de los códigos penales federal y estatales.
6. Ámbito jurisdiccional civil y mercantil, que regula los derechos y obligaciones derivados de contratos y convenios de prestación de bienes y servicios.

A partir de este contexto, la federación y los estados debieron expedir leyes para cumplir con las disposiciones generales de la materia y fundar y homologar sus propios sistemas, sin demérito del ejercicio de su autonomía, que les permite implementar características adicionales, como en el Estado de México, que agrega el sistema municipal. Estas consideraciones se ilustran en el siguiente esquema:



Figura 1. Conformación del Sistema Nacional Anticorrupción

Los párrafos precedentes resumen los fundamentos legales del Sistema Nacional Anticorrupción, que deben replicarse en la federación y los estados. Corresponde ahora pormenorizar el cometido de cada tema, distinguiéndolo como eje vertical u horizontal y señalando las instituciones responsables.

El Sistema Anticorrupción fija las bases de coordinación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del sistema previsto en el artículo 113 constitucional, con el fin de que las dependencias y organismos integrantes observen un comportamiento armónico y concertado. Adicionalmente, se encarga, a nivel nacional, federal y local, de dictar las políticas, instrumentos y mecanismos para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

De este modo, se forma por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana y una Secretaría Ejecutiva, en los ámbitos nacional, federal y estatal. En el Estado de México, también existe en el rubro municipal.

El Sistema de Fiscalización y Rendición de Cuentas precisa las acciones y medios de coordinación entre sus integrantes, con el propósito de promover, con base en sus respectivas competencias, el intercambio de información y experiencias para el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos, que consiste en fiscalizar, auditar, revisar, sustanciar, resolver y sancionar las cuentas públicas del ejercicio fiscal en curso o de los anteriores, ya sea de la federación o de las entidades, y en sustanciar y sancionar las conductas y actos irregulares que lesionen las normas aplicables.

Por ende, está a cargo de un Comité Rector compuesto por autoridades similares en la federación y las entidades federativas, con competencia sobre fiscalización, auditoría superior, función pública o contraloría en la administración pública centralizada. A nivel nacional, se deposita

en un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, siete miembros de las entidades locales de fiscalización superior y las secretarías o instancias homólogas de control interno en las entidades federativas.

El ámbito de responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares relacionados con faltas administrativas graves puntualiza las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones por sus actos u omisiones, aquéllas relativas a los particulares, los procedimientos de aplicación y las autoridades competentes para ello. Cabe apuntar que el Sistema Nacional distribuye las competencias correlativas entre los órdenes federal y estatal, en tanto que el sistema mexiquense las segmenta entre el rubro estatal y municipal.

Este ámbito recae en las secretarías competentes de la administración pública federal y las instancias locales correspondientes, respecto de la instrumentación y expedición de las políticas y lineamientos para su observancia, así como de los órganos de control interno de los poderes políticos y de los órganos autónomos constitucionales, en cuanto al control de su cumplimiento y la sustanciación de procedimientos de responsabilidad. El órgano de fiscalización de las legislaturas interviene en caso de faltas graves de responsabilidad. Asimismo, los tribunales de justicia administrativa se encargan de la resolución de las controversias por la aplicación de sanciones y quejas presentadas por los particulares en virtud de los actos de autoridad de los servidores públicos.

El Sistema de Transparencia rige los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; órganos autónomos constitucionales; partidos políticos, y fideicomisos y fondos públicos.

Por otro lado, la Carta Magna y la ley general en materia de responsabilidades extienden las citadas competencias a “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”, lo que no se observa en el Estado de México y obliga a revisar el comportamiento, en este tenor, en otras entidades federativas. Aquéllas quedan en manos de los órganos garantes de transparencia, como el Infoem.

Finalmente, los ámbitos jurisdiccionales penal, civil y mercantil se encargan de la resolución de conflictos entre los particulares y el Estado referentes a delitos por corrupción, de conformidad con los códigos penales aplicables, y de las faltas en materia de derechos y obligaciones desprendidas de los contratos y convenios de prestación de bienes y servicios, que se regulan por códigos y leyes federales y locales.

Estos ámbitos se depositan en las estructuras jurisdiccionales del Poder Judicial federal y en aquéllas locales –cortes, tribunales, tribunales superiores y juzgados– enfocadas en la garantía del derecho humano y positivo, ya que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”, según prescribe el artículo 17 de la Constitución federal.

## **5. Sistema Anticorrupción en estricto sentido**

Para analizar la visión del Sistema Anticorrupción en estricto sentido, es preciso abordar sus características, en relación con su objeto, sus instancias integrantes –Comité Coordinador, Comité de Participación Ciudadana y Secretaría Ejecutiva– y su operación, con miras a describir sus atribuciones. Desde esta óptica, existe similitud entre las disposiciones jurídicas que determinan el objeto del Sistema Anticorrupción en estricto sentido, el cual se traduce en:

1. Establecer las bases de coordinación entre las dependencias y organismos competentes para el funcionamiento del sistema nacional y los sistemas estatales, a fin de guardar un comportamiento armónico y concertado.
2. Fijar los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación en materia de prevención, detección y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas.
3. Realizar la coordinación entre los órdenes de gobierno y las autoridades involucradas, tanto en el ámbito nacional como en el Estado de México y sus municipios.

Para el logro de los objetivos señalados, el marco legal general y local coincide en la mención de las siguientes instancias integrantes:

1. Un Comité Coordinador, que normativamente se designa “integrantes del Comité Coordinador”, a fin de respetar la independencia orgánica de sus participantes. Sus finalidades son:
  - Establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y el Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.
  - Diseñar, promover y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.

Adicionalmente, se integra por un presidente y seis representantes de las dependencias y organismos competentes en materia de anticorrupción, lo que arroja un total de siete miembros, con el siguiente desglose:

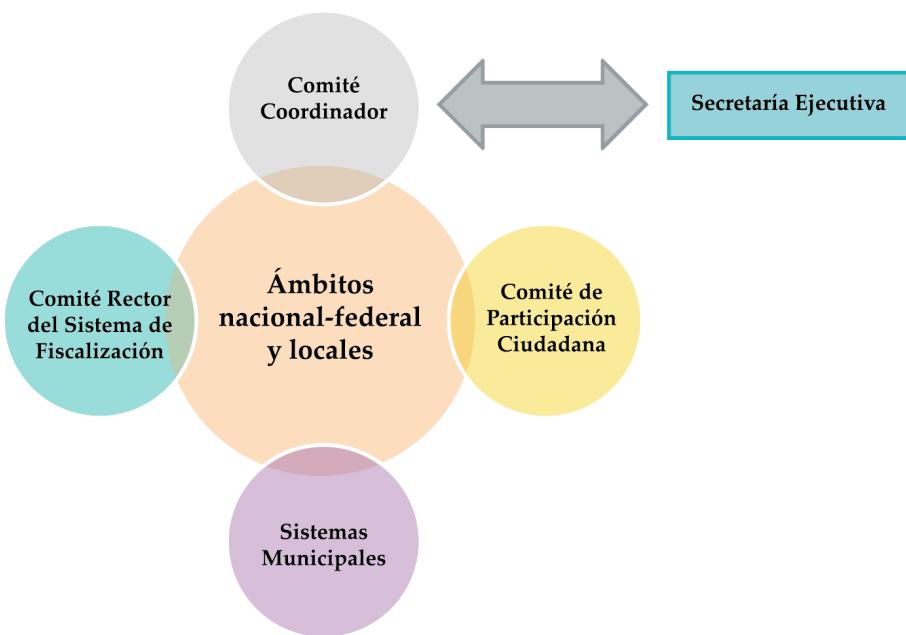
1. Un presidente; o sea, el representante del Comité de Participación Ciudadana.
2. El titular del órgano de fiscalización superior de las legislaturas federal (Auditoría Superior de la Federación) y estatales (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México).
3. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, de carácter autónomo en la federación, y la instancia semejante o dependiente de la Fiscalía General de Justicia de cada entidad, como en el caso del Estado de México.
4. El titular de la dependencia pública responsable de la contraloría; es decir, la Secretaría de la Función Pública en la federación y la Secretaría de la Contraloría, en el Estado de México.
5. Un representante del Consejo de la Judicatura, el órgano del Poder Judicial federal o de las entidades federativas.
6. El presidente del órgano garante de transparencia; es decir, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), en el ámbito nacional, y el Infoem, en el ámbito estatal.
7. El presidente del Tribunal de Justicia Administrativa, en el orden federal y en el rubro estatal.

2. El Comité de Participación Ciudadana, cuyos fines consisten en colaborar con el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador y promover la vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del sistema.

Este Comité se integra por cinco ciudadanos de probidad y prestigio cuya aportación a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate contra la corrupción destaque por su relevancia. Éstos se designan y renuevan de forma escalonada por las legislaturas federal o estatales, con el proceso establecido por la Constitución. Los comisionados desempeñan este cargo durante cinco años. Entre ellos, eligen a su presidente, quien ocupa este espacio por un año y también encabeza el Comité Coordinador.

3. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, que, en estricto sentido, constituye un sistema separado del de materia de anticorrupción, por lo que cuenta con su propia organización, sin demérito de que, en amplio sentido, forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción.
4. Los sistemas locales, que concurren mediante sus representantes.

En el Estado de México, los Sistemas Municipales Anticorrupción participan rotatoriamente con sus presidentes, organizados en los 18 distritos judiciales en los cuales se divide la entidad. Este andamiaje se visualiza a continuación:



*Figura 2. Ámbitos integrados al Sistema Nacional Anticorrupción*

## 6. Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana

El Sistema Anticorrupción se conforma por el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana, cuyo objeto se presenta comparativamente, a fin de abordar, posteriormente, sus atribuciones. En primer término, cabe recordar que el Comité Coordinador es una instancia ejecutiva y el Comité de Participación Ciudadana juega un papel coadyuvante respecto de aquél y de vinculación social en cuanto a sí mismo.

Objeto	
Comité Coordinador	Comité de Participación Ciudadana
<ul style="list-style-type: none"><li>» Establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.</li><li>» Diseñar, promover y evaluar las políticas públicas de combate contra la corrupción.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>» Coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador.</li><li>» Ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del sistema.</li></ul>

Figura 3. Objeto del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana

Estos objetos, entrecruzados con las facultades legalmente conferidas, permiten señalar que ambos comités tienen responsabilidades en las siguientes materias:

1. Prevención, detección, control, sanción, transparencia, rendición de cuentas, disuasión de las faltas administrativas y hechos de corrupción y fiscalización de los recursos públicos.
2. Rendición de cuentas, fiscalización y control de recursos públicos.
3. Investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que se involucren recursos públicos.
4. Sistematización y actualización de la información generada por los entes públicos competentes en estas materias.

Para la atención de dichas responsabilidades, la ley dota a ambos comités de una amplia gama de responsabilidades que se reproducen en el Anexo 2. De manera comparativa, a continuación aparecen algunas de estas atribuciones, tomando en cuenta sus distintos papeles:

Atribuciones	
Comité Coordinador	Comité de Participación Ciudadana
<p><b>Funciones conforme a su objeto:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Diseñar, promover y evaluar las políticas públicas de combate contra la corrupción.</li> <li>› Establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.</li> </ul> <p><b>Modalidades para el ejercicio de sus funciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Facultades ejecutivo-normativas.</li> <li>› Facultades de diseño, promoción y evaluación.</li> <li>› Facultades de coordinación.</li> </ul> <p><b>Materias genéricas conforme a sus funciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Normativas y programáticas internas.</li> <li>› Aprobación y diseño.</li> <li>› Coordinación y colaboración.</li> <li>› Administración de la plataforma digital.</li> <li>› Emisión de recomendaciones públicas no vinculantes.</li> </ul> <p><b>Facultades ejecutivo-normativas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Las primeras, para sus programas de actividad y de coordinación entre sus integrantes; las segundas, para determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información generada por los entes públicos competentes.</li> </ul>	<p><b>Funciones conforme a su objeto:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador.</li> <li>› Ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del sistema.</li> </ul> <p><b>Modalidades para el ejercicio de sus atribuciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Ejecutivas directas.</li> <li>› Propositivas ante el Comité Coordinador.</li> <li>› Propositivas y de opinión ante el Comité Coordinador, a través de su Comisión Ejecutiva.</li> </ul> <p><b>Materias genéricas conforme a sus funciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Normativas y programáticas internas.</li> <li>› De participación en el Comité Coordinador y en la Comisión Ejecutiva.</li> <li>› De opinión y propuesta sobre los programas y proyectos de actividades, de fiscalización de recursos públicos y de indicadores y métodos de medición.</li> <li>› De opinión sobre el cumplimiento de las políticas públicas y de operación de los sistemas, programas y actividades, para proponer al Comité Coordinador, a través de la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes.</li> </ul>

<p><b>Facultades ejecutivas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>› Informativas, respecto de sus actividades programáticas y resultados, previamente evaluadas por la Secretaría Ejecutiva y aprobadas por el Comité Coordinador;</li><li>› Emitir recomendaciones públicas no vinculantes y darles seguimiento, para mejorar las medidas de prevención de las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como impulsar el desempeño de los órganos internos de control.</li><li>› Establecer la plataforma digital estatal que integre los sistemas electrónicos con la información necesaria, a fin de que los entes públicos accedan a los sistemas establecidos por la ley y el Comité Coordinador fije las políticas, metodologías e indicadores para evaluarlas.</li><li>› Disponer medidas para facilitar a los entes fiscalizadores la consulta de la información resguardada por las autoridades financieras y fiscales y aquélla contenida en la plataforma digital estatal.</li></ul>	<p><b>Facultades ejecutivo-normativas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>› Expedir normas y programas para su organización interna.</li><li>› Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción.</li><li>› Participar en la Comisión Ejecutiva, a través del Comité Coordinador.</li><li>› Emitir opiniones y observaciones al programa anual y los proyectos del Comité Coordinador.</li></ul> <p><b>Facultades para coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>› Propositivas ante el Comité Coordinador, sobre los mecanismos de funcionamiento de las instancias de contraloría social, y recibir directamente la información generada por éstas.</li><li>› Propositivas y de opinión ante el Comité Coordinador, por medio de la Comisión Ejecutiva, sobre el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos y de la prevención y control de las faltas y hechos de corrupción; la operación del sistema de quejas y denuncias de actos de corrupción; la formulación de indicadores y metodologías de medición y seguimiento de la corrupción, y la evaluación de las políticas públicas implementadas.</li></ul>
--	---

<p><b>Facultades para el diseño, promoción y evaluación de las políticas públicas de combate contra la corrupción:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>› Aprobar, diseñar y promover las políticas integrales en la materia, así como para su evaluación periódica, ajuste y modificación.</li><li>› Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación en la materia, con base en la propuesta de la Secretaría Ejecutiva.</li></ul> <p><b>Facultades para establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>› Determinar e instrumentar los mecanismos, bases y principios para la coordinación de los entes públicos fiscalizadores, de control, prevención y disuasión de las faltas administrativas y hechos de corrupción.</li><li>› Establecer mecanismos de coordinación con los Sistemas Municipales Anticorrupción.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>› Participar en la Comisión Ejecutiva, a través del Comité Coordinador, para opinar y elaborar propuestas de políticas públicas y proponer proyectos de coordinación de fiscalización y de prevención, de control y disuasión de las faltas administrativas y hechos de corrupción, de mejoras a la operación de la plataforma digital estatal, de sistematización y actualización de la información generada por las autoridades, y de lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico estatal de quejas y denuncias.</li><li>› Proponer al Comité Coordinador, a través de la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes.</li></ul> <p><b>Facultades en materia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del sistema:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>› Ejecutivas (directas), para llevar el registro voluntario de organizaciones sociales y establecer una red de participación, así como promover la colaboración interinstitucional enfocada a elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de los hechos de corrupción o faltas administrativas.</li></ul>
--	---

<ul style="list-style-type: none"><li>› Celebrar los convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.</li><li>› Promover los lineamientos y convenios de cooperación para facilitar a los entes fiscalizadores la consulta de la información que resguardan las autoridades financieras y fiscales, así como aquélla contenida en la plataforma digital estatal.</li><li>› Participar en los mecanismos de cooperación internacional para el combate contra la corrupción, a fin de conocer y compartir experiencias y mejores prácticas internacionales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>› Opinión y propuesta ante el Comité Coordinador, a través de su Comisión Ejecutiva, de mecanismos de participación ciudadana en la prevención y denuncia de las faltas administrativas y hechos de corrupción; indicadores y metodologías de medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción; indicadores y metodologías de evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas, y programas y acciones implementados por los integrantes del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.</li><li>› Propositivas, sin que la ley precise ante quién, de mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y los grupos ciudadanos, y reglas y procedimientos para recibir peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a los entes públicos fiscalizadores.</li></ul>
--	--

*Figura 4. Atribuciones del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana*

## 7. Secretaría Ejecutiva

En la estructura del Sistema Anticorrupción, sobresale la figura de la Secretaría Ejecutiva, a la cual prácticamente no se han referido los analistas, puesto que se concentran en los comités examinados en estas páginas. La importancia de esta instancia se encuentra en su naturaleza,

objeto y funciones, que, sin demérito de su organización e integración, se vinculan con la base funcional y operativa del sistema, ya que se encarga de proveer los insumos para que los comités cumplan con sus responsabilidades y de ejecutar las acciones que éstos acuerden.

De conformidad con las legislaciones correspondientes, la Secretaría Ejecutiva es un organismo descentralizado, no sectorizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto consiste en fungir como órgano de apoyo del Comité Coordinador, con el fin de proveerle la asistencia técnica y los insumos necesarios para desempeñar sus atribuciones. Por ende, su trascendencia se resume en los siguientes aspectos:

1. Dada su naturaleza de organismo descentralizado, cuenta con los recursos presupuestales y materiales, la infraestructura y el capital humano para que el sistema funcione y los comités cumplan con sus responsabilidades.
2. Dado su objeto, brinda los insumos necesarios para el funcionamiento de los comités, lo cual implica que éstos presenten solicitudes y la Secretaría Ejecutiva las satisfaga, con base en los recursos disponibles.
3. El calificativo de “apoyo técnico” puede sugerir que la Secretaría Ejecutiva se subordina a los Comités. Sin embargo, sus facultades desmienten esta afirmación, en razón de que proporcionar los insumos necesarios supone la toma de decisiones.
4. La Secretaría Ejecutiva guarda una relación funcional y no subordinada con el Comité Coordinador, lo cual significa que, en un momento dado, aquélla puede omitir el cumplimiento total o parcial de las solicitudes que se le formulan.

Adicionalmente, el Comité de Participación Ciudadana no tiene vinculación de petición con la Secretaría Ejecutiva, debido a que no se incluye en su objeto ni se considera directa o indirectamente entre sus funciones.

En suma, la organización y el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva obedecen a una doble naturaleza: por una parte, es integrante del Sistema Anticorrupción; por otra, es, en sí misma, un organismo descentralizado. Así, las leyes que la rigen fijan su función, por lo que, de manera indirecta, sin texto jurídico que lo estipule, cuenta con una Comisión Ejecutiva, o, en otros términos, adopta esta forma. Ésta se compone por el secretario técnico y el Comité de Participación Ciudadana, excepto el miembro que, en ese momento, funja como su presidente.

Desde otra perspectiva, las normas del Sistema Anticorrupción determinan que la Secretaría Ejecutiva es un organismo descentralizado provisto de un Órgano de Gobierno equipado de “las atribuciones indelegables” indicadas por la ley que regula la administración paraestatal, configurado por los miembros del Comité Coordinador y encabezado por el titular del Comité de Participación Ciudadana. A la par, el Órgano de Gobierno puede nombrar y remover al secretario técnico. Dichas estructuras se esquematizan a continuación:

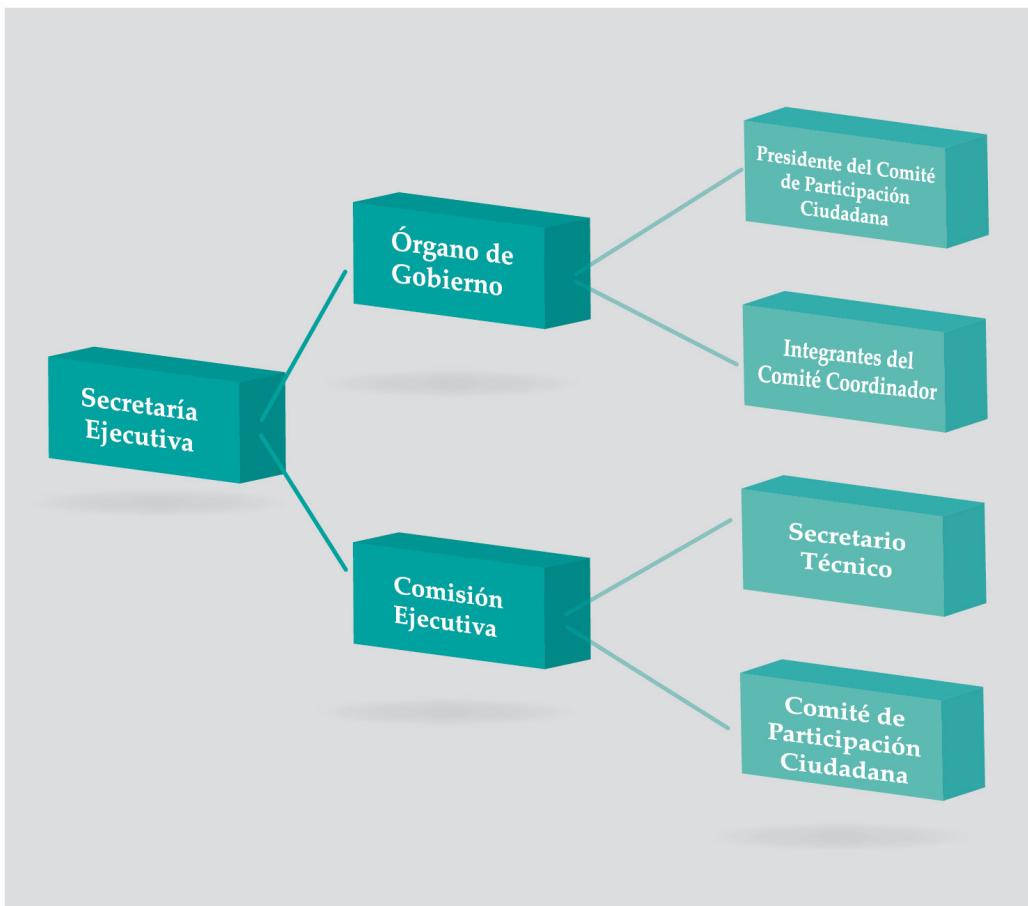


Figura 5. Conformación de la Secretaría Ejecutiva

## 8. Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva

Para fines del Sistema Anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva adopta la forma de Comisión Ejecutiva, con la integración anteriormente descrita. Por consiguiente, corresponde revisar su objeto, responsabilidades y atribuciones. Así, en primer término, el objeto de la Comisión Ejecutiva es idéntico al asignado a la Secretaría Técnica:

Objeto	
Secretaría Ejecutiva	Comisión Ejecutiva
Fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica y los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.	Generar los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones.

*Figura 6. Objeto de la Secretaría Ejecutiva y de la Comisión Ejecutiva*

Con miras a la consecución de este objeto, la Comisión Ejecutiva se encamina a elaborar sus propuestas y a someterlas a la aprobación del Comité Coordinador, las cuales se sintetizan en los siguientes términos:

1. Políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de las faltas administrativas y hechos de corrupción, y de fiscalización y control de los recursos públicos.
2. Metodología e indicadores para evaluar y dar seguimiento a los hechos de corrupción y las políticas integrales previamente citadas.

3. Mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, y de prevención, control y disuasión de las faltas administrativas y hechos de corrupción.
4. Mecanismos, bases y principios de coordinación con el Sistema Nacional y los Sistemas Municipales Anticorrupción.
5. Bases y principios de coordinación con las autoridades estatales y municipales, en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
6. Recomendaciones no vinculantes dirigidas a aquellos entes públicos que las requieran, según los resultados advertidos en los informes anuales y en los informes de seguimiento a la atención brindada por las autoridades.
7. Exhortos a los integrantes del Comité Coordinador, a través del Secretario Técnico.
8. Informes anuales de avances y resultados de las políticas y programas en la materia.
9. Informes de las evaluaciones presentadas por el secretario técnico sobre las políticas integrales.

Adicionalmente, el secretario técnico de la Comisión Ejecutiva cuenta con las siguientes atribuciones:

1. Materias genéricas de sus funciones:

- Ejecutivas.
- Relacionadas con el Órgano de Gobierno de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva.
- Relacionadas con el Comité Coordinador.
- Relacionadas con la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva.

2. Funciones, en general:

- Representar legalmente y administrar la Secretaría Ejecutiva, formulando sus programas de acción y el proyecto de calendario de trabajo de ésta y de su Comisión Ejecutiva, así como del Comité Coordinador.
- Cumplir, ante el Órgano de Gobierno, con sus funciones como dependencia directiva y ejecutiva de la Secretaría Técnica.
- Recabar la información necesaria para administrar la Secretaría Ejecutiva y establecer los sistemas de control y los mecanismos de evaluación aplicables.
- Elaborar los documentos por presentar al Comité Coordinador, al Órgano de Gobierno y a la Comisión Ejecutiva; los estudios que acuerde el Comité Coordinador, y los anteproyectos de informes que la Comisión Ejecutiva remita al Comité Coordinador.

- Integrar y administrar las plataformas digitales estipuladas por el Comité Coordinador, así como los sistemas de información de resultados de las evaluaciones, que deben ser veraces y públicos.
- Actuar como instancia técnica del Comité Coordinador, elaborando propuestas, formulando evaluaciones y fijando procedimientos de control de sus insumos.
- Actuar como instancia técnica y de apoyo de la Comisión Ejecutiva, elaborando metodologías, indicadores y políticas integrales para su discusión y consideración en el Comité Coordinador.

La ley no precisa las atribuciones del Comité de Participación Ciudadana como parte de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva, por lo que se entiende que debe ejercer aquéllas que le competen en su calidad de integrante del sistema.

## **9. Sistema Municipal Anticorrupción del Estado de México**

En el Estado de México, la estructura del Sistema Anticorrupción es más amplia, dado que también comprende a los municipios de la entidad. La ley de la materia puntualiza la creación del Sistema Municipal Anticorrupción, definido como la instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal Anticorrupción dotada de los siguientes objetivos:

1. Establecer los principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos encaminados a la prevención, detección y sanción de las faltas administrativas, actos y hechos de corrupción.

2. Colaborar con las autoridades competentes en la fiscalización y control de los recursos públicos en el ámbito municipal.

Por lo tanto, la integración del Sistema Municipal Anticorrupción se sujeta a las siguientes pautas:

1. Un Comité Coordinador Municipal, compuesto por:
  - Un representante del Comité de Participación Ciudadana Municipal, quien funge como presidente.
  - El titular de la Contraloría Municipal.
  - El titular de la Unidad de Transparencia Municipal.
2. Un Comité de Participación Ciudadana, integrado por tres ciudadanos designados por el ayuntamiento que hayan realizado aportaciones para el combate contra la corrupción.

El Comité de Participación Ciudadana Municipal tiene por objeto coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador Municipal y ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas ligadas con las materias del Sistema Municipal Anticorrupción. A partir de este amplio papel colaborativo, cabe presentar sus responsabilidades en un cuadro comparativo, lo cual enriquece el análisis:

<b>Facultades, objetivos y atribuciones</b>	
<b>Comité Coordinador Municipal</b>	<b>Consejo de Participación Ciudadana Municipal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinarse y armonizarse con el Sistema Estatal Anticorrupción.</li> <li>- Diseñar y promover las políticas integrales en materia de faltas administrativas y hechos de corrupción.</li> <li>- Actualizar y difundir la información sobre estas materias generada por las instituciones competentes.</li> <li>- Elaborar un informe anual del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de las políticas y programas en la materia, para entregarlo al Comité Coordinador.</li> <li>- Informar al Comité Coordinador sobre la probable comisión de hechos de corrupción y faltas administrativas, para que emita sus recomendaciones no vinculantes, a fin de adoptar las medidas dirigidas al fortalecimiento institucional, la prevención y erradicación de estas conductas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecutivas: Normativas, programáticas y para el informe anual de actividades, y de opinión sobre el Programa Anual del Comité Coordinador Municipal y sus proyectos.</li> <li>- Monitorear el funcionamiento del Sistema Municipal Anticorrupción.</li> <li>- Propositivas para el Comité Coordinador Municipal; de reglas y procedimientos para recibir peticiones, solicitudes y denuncias destinadas a los entes públicos fiscalizadores, y de mecanismos para el funcionamiento de las instancias de contraloría social.</li> <li>- En materia de organizaciones de la sociedad civil: Llevar el registro, establecer una red y proponer los mecanismos de articulación entre éstas, las instituciones académicas y los grupos ciudadanos.</li> <li>- Promover la colaboración interinstitucional para elaborar investigaciones sobre las políticas públicas correspondientes.</li> </ul>

*Figura 7. Facultades, objetivos y atribuciones del Comité Coordinador Municipal y del Consejo de Participación Ciudadana Municipal*

## **10. Anexos**

### **Anexo 1**

#### **Leyes nacionales**

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### **Leyes federales**

1. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
2. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
3. Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
4. Reforma al Código Penal Federal.
5. Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## **Leyes estatales**

1. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.
2. Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.
3. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.
4. Reformas a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.
5. Reformas a la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.
6. Reformas al Código Penal del Estado de México.
7. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
8. Reformas al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

## Anexo 2

<b>Facultades y atribuciones</b>	
<b>Comité Coordinador</b> <b>(Artículo 9 de la Ley Anticorrupción del Estado de México y Municipios)</b>	<b>Comité de Participación Ciudadana</b> <b>(Artículo 21 de la Ley Anticorrupción del Estado de México y Municipios)</b>
<p>El Comité Coordinador tendrá las facultades siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>I.</b> Elaborar su programa de trabajo anual.</li> <li><b>II.</b> Establecer las bases y principios para la efectiva coordinación entre sus integrantes.</li> <li><b>III.</b> Aprobar, diseñar y promover políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos; de prevención, detección, control, transparencia, rendición de cuentas y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación.</li> <li><b>IV.</b> Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación en materia de fiscalización, control de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas, con base en la propuesta que le someta a consideración la Secretaría Ejecutiva.</li> <li><b>V.</b> Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, con base en ellas, acordar las medidas por tomar o la modificación que corresponda realizar a las políticas integrales.</li> </ul>	<p>El Comité de Participación Ciudadana tendrá las atribuciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>I.</b> Aprobar sus normas de carácter interno.</li> <li><b>II.</b> Elaborar su programa anual de trabajo.</li> <li><b>III.</b> Aprobar el informe anual de las actividades que realice en cumplimiento de su programa anual de trabajo, que deberá ser público.</li> <li><b>IV.</b> Participar en la Comisión Ejecutiva, en términos de la presente ley.</li> <li><b>V.</b> Acceder sin ninguna restricción, por conducto del secretario técnico, a la información que genere el Sistema Estatal Anticorrupción.</li> <li><b>VI.</b> Opinar y elaborar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política estatal de la materia y las políticas integrales.</li> </ul>

<p><b>VI.</b> Requerir información a los entes públicos respecto del cumplimiento de la política estatal y las demás políticas integrales implementadas, así como recabar datos, observaciones y propuestas para su evaluación, revisión o modificación, de conformidad con los indicadores generados para tales efectos.</p> <p><b>VII.</b> Determinar e instrumentar los mecanismos, bases y principios para la coordinación con los entes públicos fiscalizadores, de control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; en especial, sobre las causas que los generan.</p> <p><b>VIII.</b> Emitir un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de las políticas y programas estatales y municipales en la materia. Dicho informe será el resultado de las evaluaciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva y será aprobado por la mayoría de los integrantes del Comité Coordinador, los cuales podrán realizar votos particulares, concurrentes o disidentes sobre éste y deberán ser incluidos dentro del informe anual.</p>	<p><b>VII.</b> Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración:</p> <ul style="list-style-type: none"><li><b>a)</b> Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, y de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; en especial, sobre las causas que los generan.</li><li><b>b)</b> Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la plataforma digital estatal.</li><li><b>c)</b> Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las autoridades estatales y municipales competentes en las materias reguladas por la presente ley.</li><li><b>d)</b> Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico estatal de quejas y denuncias.</li></ul>
--	--

<p><b>IX.</b> Emitir recomendaciones públicas no vinculantes a los entes públicos respectivos, debiendo darles seguimiento, en términos de la presente ley. Lo anterior, con el objeto de garantizar la adopción de las medidas de fortalecimiento institucional dirigidas a la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño de los órganos internos de control.</p> <p><b>X.</b> Establecer mecanismos de coordinación con los Sistemas Municipales Anticorrupción.</p> <p><b>XI.</b> Determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen los entes públicos competentes.</p> <p><b>XII.</b> Establecer una plataforma digital estatal que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean los datos e información necesaria para que el Comité Coordinador pueda establecer políticas integrales, metodologías de medición e indicadores de evaluación, de acuerdo con las determinaciones de las leyes aplicables.</p>	<p><b>VIII.</b> Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.</p> <p><b>IX.</b> Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar con el Comité de Participación Ciudadana, para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno.</p> <p><b>X.</b> Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política estatal en la materia, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.</p> <p><b>XI.</b> Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos.</p>
---	--

<p><b>XIII.</b> Establecer una plataforma digital estatal que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean los datos e información necesaria para que los entes públicos tengan acceso a los sistemas a los que se refiere el capítulo octavo de la presente ley.</p> <p><b>XIV.</b> Celebrar los convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.</p> <p><b>XV.</b> Promover el establecimiento de los lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales a nivel estatal y municipal, para facilitar a los entes públicos fiscalizadores la consulta expedita y oportuna a la información relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos estatales y municipales, de conformidad con las leyes de transparencia, protección de datos personales y demás aplicables.</p>	<p><b>XII.</b> Proponer reglas y procedimientos a través de los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a los entes públicos fiscalizadores.</p> <p><b>XIII.</b> Opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador.</p> <p><b>XIV.</b> Realizar observaciones, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador.</p> <p><b>XV.</b> Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes.</p> <p><b>XVI.</b> Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas.</p>
--	--

<p><b>XVI.</b> Disponer las medidas necesarias para que los entes públicos competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la plataforma digital estatal.</p> <p><b>XVII.</b> Participar, conforme a las leyes de la materia, en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción, a fin de conocer y compartir las mejores prácticas internacionales, colaborar en el combate global del fenómeno y, en su caso, compartir con la comunidad internacional las experiencias relativas a los mecanismos de evaluación de las políticas anticorrupción.</p> <p><b>XVIII.</b> Las demás señaladas en otros ordenamientos jurídicos aplicables.</p>	<p><b>XVII.</b> Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción.</p> <p><b>XVIII.</b> Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.</p>
--	--

*Figura 8. Facultades y atribuciones del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana*

# La transparencia como política pública

*Mtro. Javier Vargas Zempoaltecatl*

## Resumen

Contar con una política pública de transparencia involucra la participación activa de la ciudadanía y conlleva numerosas ventajas para el óptimo funcionamiento gubernamental, ya que combate la opacidad y provee las herramientas necesarias para fomentar el acceso a la información pública. Asimismo, impide que algunos cuantos utilicen ésta en su propio beneficio; en otras palabras, propicia que los sujetos obligados dirijan su atención y sus recursos a las metas encomendadas a su responsabilidad.

El objetivo central de esta política consiste en desarrollar un gobierno abierto, el cual debe conceptualizarse como un modelo de interacción entre los gobernantes, las administraciones y la ciudadanía, con miras a dinamizar la toma de decisiones públicas y la creación de valores públicos.

**Palabras clave:** Transparencia; políticas públicas; rendición de cuentas; gobierno abierto; datos abiertos.

## 1. Introducción

En pocos años, la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas han experimentado una transformación de enormes dimensiones, por medio de una reforma de gran calado que también se relaciona con la materia de anticorrupción. Esta modificación al orden legal es ya un referente internacional y un desafío para las administraciones públicas presentes y futuras.

Anteriormente, la información que hoy se incluye entre las obligaciones comunes de transparencia de los sujetos obligados aún se clasificaba como confidencial, en tanto que los datos personales carecían de protección y se transmitían con mucha facilidad. Esta generación ha atestiguado múltiples adelantos, algunos todavía impensables en la década de 1990, como los siguientes:

1. El Sistema Nacional de Transparencia (SNT).
2. Los órganos garantes autónomos.
3. Las obligaciones comunes de transparencia.
4. La inclusión de los partidos políticos, sindicatos, fideicomisos, fondos públicos y personas físicas y morales en el padrón de sujetos obligados.
5. La participación de la sociedad civil.
6. La aprobación de los Lineamientos técnicos generales del SNT.

Respecto de la transparencia y el acceso a la información pública, cabe enfatizar que estos temas, aunados a la rendición de cuentas, son elementos indispensables para avanzar hacia la construcción de una democracia sustantiva; fundamentar un gobierno responsable y atento a las necesidades de la población, e interesar a la sociedad en la participación en los asuntos públicos (Pérez Garrido y Terrazas Tapia, 2013).

## 2. Transparencia

La *transparencia* puede determinarse como la capacidad de los entes públicos para generar, en la ciudadanía, la comprensión clara de sus motivaciones, intenciones y objetivos. Por lo tanto, deben enfocar sus esfuerzos en el desarrollo de prácticas y métodos a la disposición pública. La información es poder; en este sentido, uno de los fines de la transparencia consiste en que su acceso se distribuya mejor entre el gobierno y los ciudadanos.

En tal orden de ideas, la transparencia y el acceso a la información pública juegan un papel esencial en la configuración de gobiernos abiertos al escrutinio público, capaces de fomentar una creciente participación social en el diseño y evaluación de las políticas públicas y, como resultado, una mayor rendición de cuentas. Por ende, para el Gobierno del Estado de México, la transparencia sobresale como la encomienda democrática de informar eficazmente a la comunidad.

### **3. Integración del SNT**

En este contexto, el SNT surge con el propósito de que, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas del país, exista una mayor sintonía en todas las instituciones involucradas con el derecho de acceso a la información pública. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prescribe que cada entidad federativa debe contar con una norma local armonizada, dado que, en sus mismos términos, el SNT emite sus Lineamientos técnicos generales, cuya finalidad radica en definir los formatos para publicar la información y asegurar que ésta resulte veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actual, accesible, comprensible y verificable.

Así, el SNT se conforma por las siguientes instituciones:

1. El Inai.
2. Los 32 organismos garantes de las entidades federativas.
3. La Auditoría Superior de la Federación (ASF).
4. El Archivo General de la Nación (AGN).
5. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

La relación que guardan los integrantes del SNT se esquematiza enseguida:



Figura 1. Conformación del SNT

## 4. Política pública de transparencia

Por *política pública* se entiende al conjunto de acciones y decisiones destinadas a solventar problemas específicos, cuyos principales actores se refieren al gobierno y la ciudadanía. En consecuencia, la política pública de transparencia da sentido y organización a la forma en la cual el Estado rinde cuentas sobre sus gestiones, lo que permite afrontar las necesidades sociales y promover la publicidad del ejercicio de sus funciones.

Implementar la política pública de transparencia conlleva múltiples ventajas para el buen funcionamiento gubernamental y contrarresta la opacidad dentro de la administración pública, al otorgar las herramientas primordiales para que todos consulten la información pública, sin distinciones marcadas por las condiciones sociales, económicas o culturales. Asimismo, impide que algunos cuantos utilicen la información para su beneficio particular. En último término, la política pública de transparencia conduce a una mayor supervisión interna de los funcionarios, lo que previene los actos de corrupción y mejora su eficiencia y desempeño.

En este orden de ideas, la política pública de transparencia busca que el gobierno y la ciudadanía sumen esfuerzos y colaboren para erradicar el mal manejo de los recursos públicos. De esta manera, depende del incremento de la participación ciudadana, puesto que ésta evita la discrecionalidad gubernamental.

Otra cualidad de la política pública de transparencia apunta a la transformación organizacional, trasladando de estructuras burocráticas responsables de ejecutar funciones generales por dependencias a procesos de gobierno que desencadenan resultados concretos. Por tal motivo, modifica a las instituciones y las propulsa a ser más éticas, profesionales y eficientes. Estos factores también coadyuvan a impedir los actos de corrupción.

En resumen, la política pública de transparencia y el ágil acceso a la información pública conducen a una mejor colaboración entre las instituciones y los distintos órdenes de gobierno, en razón de que cada dependencia actúa puntualmente de acuerdo con sus tareas y se evita la discrepancia entre las organizaciones, como se ejemplifica a continuación:



Figura 2. Características de la política pública de transparencia

## **5. Importancia de la transparencia en un Estado democrático**

En México, la transparencia constituye una herramienta fundamental al alcance de los ciudadanos, que robustece su configuración como un Estado democrático y abierto. La rendición de cuentas brinda confianza, certeza y convicción; a la par, diseña instrumentos encaminados a abatir la opacidad y la corrupción.

En este sentido, la rendición de cuentas significa que las personas, los organismos y las organizaciones –ya sean públicas, privadas y de la sociedad civil– tienen la responsabilidad de cumplir adecuadamente con sus funciones, ya que todos los servidores públicos se encuentran obligados a explicar y justificar sus acciones. Por lo tanto, un gobierno democrático contempla, entre sus principales líneas de actuación, la rendición de cuentas como requisito para el uso de sus poderes, al tiempo que acepta su competencia en caso de errores.

Desde esta óptica, la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por una parte, el compromiso de los funcionarios de informar sobre sus actos y, por otro lado, la capacidad de imponer sanciones a aquéllos que violen ciertas normas de conducta. Así, con la finalidad de llegar a un Estado democrático, es menester fomentar la cultura de la transparencia, por medio de las siguientes acciones:

1. Incrementar la participación ciudadana.
2. Conocer la gestión pública.
3. Erradicar la opacidad y la corrupción.
4. Inhibir la discrecionalidad y el abuso en el quehacer público.
5. Informar para aclarar, no para distorsionar.

En este tenor, el eje transversal 2, denominado “Gobierno capaz y responsable”, del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 aspira a materializar el objetivo de promover instituciones gubernamentales transparentes y aptas para la rendición de cuentas. La cultura de la transparencia engloba valores y normas por acatar, que los servidores públicos deben poner en práctica en el desempeño de sus labores.

## 6. Transparencia proactiva

La *transparencia proactiva* se entiende como el conjunto de actividades y proyectos que trascienden las obligaciones señaladas por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, con el fin de elevar, de forma sostenida, la publicación de información relevante en formato de datos abiertos, para propiciar la rendición de cuentas y la participación de la sociedad en la toma de decisiones y en la resolución de problemas.

## 7. Datos abiertos

La iniciativa de datos abiertos se inserta en un movimiento global que va más allá de la transparencia y la rendición de cuentas, en virtud de que suscita el uso de la información pública para mejorar el diseño de las políticas públicas y fortalecer los espacios de participación ciudadana.

En México, el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 incluyó, por primera vez, a los datos abiertos como habilitadores de la Estrategia Digital Nacional. En un acto sin precedentes, nuestro país impulsó, en 2015, la adopción de la Carta Internacional de Datos

Abiertos ante la Organización de las Naciones Unidas. De este modo, se especifica aún más que éstos aluden a los datos digitales de carácter público alojados en línea, que pueden ser empleados, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona. Sus características se resumen enseguida:

1. Accesibles: Se encuentran disponibles para la gama más vasta de usuarios y con cualquier propósito.
2. Integrales: Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios.
3. Gratuitos: Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna.
4. No discriminatorios: Se mantienen asequibles para cualquier persona, sin necesidad de registro.
5. Oportunos: Se actualizan periódicamente, según se generan.
6. Permanentes: Se conservan en el tiempo, para lo cual las versiones previas y relevantes para el uso público siguen publicadas, con los identificadores adecuados para ello.
7. Primarios: Provienen de la fuente original con el máximo grado posible de desagregación.
8. Legibles por máquinas: Se estructuran para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos, total o parcialmente.
9. En formatos abiertos: Reúnen el conjunto de características técnicas y de presentación relativas a la estructura lógica para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones no dificultan su consulta.
9. De libre uso: Citan la fuente original como único requisito para su empleo.

La iniciativa de datos abiertos ha sido –y continuará siendo– la mejor alternativa para coadyuvar con la reducción de los espacios que propicien la corrupción, ya que se exponen los resultados de las políticas públicas, los procesos de toma de decisiones, los presupuestos ejercidos y otros datos estadísticos correspondientes a la esfera pública ante la comunidad.

## **8. Contribución de la transparencia proactiva y los datos abiertos**

Permitir que la transparencia proactiva genere conocimientos socialmente útiles conduce a perfeccionar la atención enfocada en las necesidades de la ciudadanía. Asimismo, difundir los datos abiertos favorece que los gobiernos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil tomen decisiones sustentadas y desarrollen ideas innovadoras, que produzcan beneficios tangibles.

A su vez, la rendición de cuentas se constituye como un elemento central de las democracias representativas contemporáneas, puesto que uno de sus principales objetivos radica en controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato dictado por la ciudadanía. Estos vínculos se visualizan enseguida:



Figura 3. Vinculación interinstitucional para el gobierno abierto y la rendición de cuentas

## 9. Gobierno abierto

La política pública de transparencia puede considerarse como el punto de partida para la conformación de un gobierno abierto, ya que estos dos conceptos no son sinónimos. El gobierno abierto surge como un nuevo paradigma de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad, de manera multidireccional, colaborativa y orientada a la participación ciudadana en la toma de decisiones. A partir de esta plataforma, resulta posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales.

El gobierno abierto involucra un modelo organizativo novedoso, que trasciende el perímetro de la función pública, en virtud de que supone una ingeniería social que estimula el cambio en la prestación del servicio público. En este tenor, quizás la confusión más frecuente consiste en reducir el gobierno abierto a la noción de transparencia gubernamental. Sin embargo, aunque ésta representa la piedra angular del gobierno abierto, no lo agota (González Arreola, 2017).

## **10. Conclusiones**

Entre las características del gobierno abierto, destaca la posibilidad de propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones. Para ello, es primordial el apoyo de una política pública que permita mejorar la interacción permanente con los ciudadanos, compartir la información que antes permanecía fuera de su alcance y aprovechar el poder de la colaboración masiva, como una organización que trabaja en red.



*Figura 4. Conformación del gobierno abierto*



*Figura 5. Componentes y beneficios de la transparencia*

Para ello, la política pública de transparencia se encamina a la alianza activa entre la ciudadanía y las dependencias gubernamentales, según los siguientes factores:



Figura 6. Factores involucrados en la política pública de transparencia

En razón de la importancia de la política pública para la transformación social, la transparencia constituye un elemento decisivo en la promoción del nuevo papel del Estado. Por consiguiente, su propósito debe contemplar un impacto directo en el bienestar de la población, a partir de la relación entre varias disposiciones, a efecto de generar las siguientes modificaciones:

1. Cambio cultural: El objetivo de la administración y de quienes la integran es servir a la ciudadanía, que debe colocarse en el centro de la gestión
2. Cambio en los procesos: Los procedimientos de la administración pública deben rediseñarse para servir a la ciudadanía con facilidad y comodidad.
3. Cambio en la organización: Las administraciones deben restructurarse, a fin de actuar con un modelo en red, orientado a proyectos y sus resultados.
4. Cambio en las relaciones: La interacción debe transitar del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea y de la presencia física a la asistencia virtual, para lograr estas metas:
  - Incrementar la participación ciudadana.
  - Eliminar la opacidad, la corrupción y la discrecionalidad.
  - Instrumentar el buen funcionamiento gubernamental.
  - Brindar herramientas para el acceso a la información pública.
  - Facilitar la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía.
  - Mejorar la supervisión interna de los funcionarios.

## 11. Fuentes de consulta

González Arreola, Alejandro (2017), “Gobierno abierto”, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 24, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México.

Merino, Mauricio (2018), “Opacidad y corrupción: Las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción”, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 26, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México.

Nieto Castillo, Santiago (2005), “Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática”, en David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Ortega (coord.), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, disponible en archivos. [juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/22.pdf](http://juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/22.pdf).

Rubio Campos, Jesús y Víctor Peña S. (2015), “Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 20, núm. 72, Universidad del Zulia, Maracaibo, disponible en [www.redalyc.org/articulo.oa?id=29044047003](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29044047003).

Pérez Garrido, Haydeé y Renata Terrazas Tapia (2013), *Acceso a la información y transparencia en México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, disponible en [www.fundar.org.mx/mexico/pdf/transparencyacceso.pdf](http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/transparencyacceso.pdf).

Ugalde, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Instituto Federal Electoral, México.

# Sesión 3.



**Protección de los datos personales**



# Ventajas de la portabilidad de los datos personales en la era digital

*Mtro. Javier Martínez Cruz*

## Resumen

El eje central del presente documento gira alrededor del concepto de *portabilidad*, surgido como un nuevo derecho en materia de protección de los datos personales que se destina a garantizar la libre circulación de la información de este carácter depositada en diversas instituciones, ya sea del ámbito público o privado.

**Palabras clave:** Datos personales; portabilidad; tecnologías; interoperabilidad.

## 1. Introducción

El empleo de las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad contemporánea ha cambiado radicalmente las costumbres, tradiciones, modos y medios de interacción entre los individuos. El arribo de las redes sociales y otras plataformas digitales que recolectan numerosos datos personales permite contar con relaciones laborales, promocionales, comerciales y políticas, lo que evidencia con claridad estas transformaciones.

Asimismo, la presencia de estas tecnologías se ha vuelto el escenario mediante el cual se realizan múltiples trámites bancarios y pagos de servicios, pues permiten efectuarlos desde cualquier dispositivo con acceso a internet. En este contexto, las empresas se han visto obligadas a adaptarse a este estilo de vida, facilitando que los productos y servicios lleguen a los consumidores a través de aplicaciones móviles y del cómputo en la nube, los cuales exigen un registro que se compone por datos personales de identificación.

En esta tesisura, el objetivo de este documento consiste en abordar un concepto novedoso: la *portabilidad*, que surge en medio de este clima tecnológico, en el que el vínculo de la información personal en medios electrónicos y empresas supone derechos, obligaciones y responsabilidades que conducen al establecimiento de parámetros jurídicos dentro de los marcos normativos enfocados al ejercicio del derecho de los particulares a recibir la información personal proporcionada a las empresas e instituciones estatales.

## 2. Planteamiento general de la portabilidad

El concepto de *portabilidad* atiende a diversas connotaciones. En principio, este término se acuñó en 2006 en la Universidad de Sevilla, España, definido como la capacidad que deben tener las aplicaciones para ejecutarse en distintos sistemas informáticos; es decir, de interoperabilidad –característica propia de los sistemas o componentes para intercambiar información entre sí– (ONU, 2012). De este modo, nace el significado de la portabilidad, en primer lugar, como un término netamente informático que ha migrado al mundo empresarial, obedeciendo al plano de la competencia económica.

En esta misma línea, esta noción remite a una segunda vertiente, denominada *portabilidad referida* o *numérica*, puntuizada por las autoridades en materia de telecomunicaciones, con el objetivo de promover mayor competencia y bienestar para los consumidores. Este tipo de portabilidad contribuye a que los usuarios de telefonía móvil cambien de proveedor de servicios sin perder su número telefónico, a fin de reducir los costos que representa esta acción (Aguilar Zamora, 2012).

Ahora bien, la portabilidad numérica engloba algunas variantes, entre las cuales resaltan las siguientes:

1. Portabilidad numérica frente al proveedor del servicio: Los suscriptores pueden cambiar de proveedor reteniendo el mismo número telefónico.
2. Portabilidad numérica frente a la ubicación geográfica: Los suscriptores pueden cambiar su ubicación geográfica manteniendo el mismo número telefónico.
3. Portabilidad del servicio: Los suscriptores pueden cambiar los servicios contratados con el proveedor conservando el mismo número telefónico (Vásquez Guzmán, 2010; Yi-Bing Lin, 1999).

Con la implementación de la portabilidad referida en el ámbito empresarial, el beneficio para los consumidores es incosteable, ya que dejan de pagar los gastos que involucra el cambio de compañía y el traslado de los datos correspondientes al número telefónico a otra semejante, que se responsabiliza de ofrecer la misma prestación.

### **3. Portabilidad en la Unión Europea**

En el terreno del Derecho, hablar de la portabilidad necesariamente remite a la protección de los datos personales<sup>1</sup> y sus modalidades, que se refieren al acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de esta información, mejor conocidos como derechos ARCO, cuyo propósito alude a garantizar a los titulares la más amplia salvaguarda de sus datos personales en el mundo digital.

En este contexto, durante 2012, en la matriz del Parlamento Europeo, nace la idea de realizar la portabilidad de los datos personales y normarla en el artículo 18 de la primera propuesta del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, después modificado y aprobado como Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. Este nuevo documento describe el formato de desarrollo de la portabilidad. Así, en el primer apartado del artículo 20, indica que:

<sup>1</sup> Determinados como la información concerniente a una persona física o jurídica colectiva identificada o identificable, establecida en cualquier formato y almacenada en sistemas o bases de datos.

El interesado tendrá derecho a recibir los datos personales que le incumban que haya facilitado a un responsable<sup>2</sup> del tratamiento, en un formato estructurado, de uso común y lectura mecánica, y a transmitirlos a otro responsable del tratamiento sin que lo impida el responsable al que se los hubiera facilitado.

Asimismo, las directrices del Reglamento dictan que el derecho a la portabilidad constituye una herramienta que respalda la libre circulación de datos, en razón de que promueve la competencia entre los responsables del tratamiento y agiliza el cambio entre distintos proveedores, lo que también promueve el desarrollo de nuevos servicios en el mercado digital.

Resulta importante señalar que el modelo europeo de portabilidad de los datos personales únicamente se establece para el sector privado, puesto que su objetivo es fomentar la igualdad de condiciones de competencia económica. Por ende, las personas residentes en la Unión Europea sólo pueden solicitar la transmisión de sus datos a empresas privadas.

## 4. Portabilidad en México

La inclusión de la portabilidad en los sistemas jurídicos actuales obedece a varias transformaciones sociales, culturales y tecnológicas, emanadas de postulados internacionales basados en políticas de libertad, respeto, promoción y protección de los derechos humanos.

<sup>2</sup> Considerado como la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, de manera individual o conjunta, determina los fines y medios del tratamiento de los datos personales.

De esta manera, en México, durante 2009, el derecho a la protección de los datos personales quedó plasmado en la Constitución federal. Años más tarde, en 2015, se reformaron las leyes en materia de transparencia. Por consiguiente, en 2017, se emitió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que redefinió los planteamientos de la Unión Europea en cuanto a la regulación de la portabilidad de los datos personales; en este caso, en el sector público, ya que los sujetos obligados de la administración pública federal, estatal o municipal son los responsables de su ejercicio. El artículo 57, fracciones I y II, menciona expresamente que:

Cuando se traten datos personales por vía electrónica en un formato estructurado y comúnmente utilizado, el titular tendrá derecho a obtener del responsable una copia de los datos objeto de tratamiento en un formato electrónico estructurado y comúnmente utilizado que le permita seguir utilizándolos.

Igualmente, manifiesta que, cuando el titular facilite sus datos personales y dicho tratamiento se base en el consentimiento o en un contrato, cuenta con el derecho a transmitirlos a otro sistema, sin impedimento por parte del responsable.

Por lo tanto, puede afirmarse que la introducción de la portabilidad a la ley general de la materia implica que todas las instituciones, organismos auxiliares, órganos autónomos, partidos políticos, ayuntamientos y fideicomisos públicos que posean cualquier información concerniente a una persona física identificada o identifiable deben garantizar a sus titulares la portabilidad de esos datos, por medio de un formato interoperable y compatible con diferentes sistemas, a fin de que éste tenga una copia y siga usándolos o transmitiéndolos a otro responsable.

Desarrollar la portabilidad en el sector público parece poco tangible, puesto que no se ha impulsado en ningún otro país. Sin embargo, la interoperabilidad se liga estrechamente con la portabilidad, dado que se ha considerado desde 2011, a través del concepto de *gobierno digital*, que induce esquemas de interoperabilidad y datos abiertos en la administración pública, con miras a aumentar la eficiencia operativa y generar ventajas en el sector gubernamental. Cabe apuntar que éste se refiere a las políticas, acciones y criterios para el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación, con el propósito de mejorar la entrega de servicios, la interacción del gobierno con la industria y el acceso a la información pública, entre otros aspectos.

## 5. Beneficios y ventajas de la portabilidad en México

Es indudable que la buena conducción de la portabilidad de los datos personales implica dos ventajas importantes: la primera, disminuir los costos de los trámites de carácter personal que realizan los titulares de los datos en cualquier instancia del sector público, puesto que éstos requieren la acreditación de la personalidad mediante documentos emitidos por la misma administración pública. Al ejercer el derecho a la portabilidad, el titular puede solicitar el traslado de la información de una institución a otra.

La segunda ventaja implica la disminución de la burocracia y la corrupción que generan efectuar dichos trámites u obtener una copia de los documentos de los titulares, pues, como demuestran estudios estadísticos, la corrupción abunda en el ámbito administrativo. Por ejemplo, el Índice de Percepción de la Corrupción 2017 estipula que México ocupó el lugar 135 de 180 del *ranking*, mientras que la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 revela que, a nivel nacional, 91.1% de las personas encuestadas refirió que los actos

de corrupción durante la ejecución de trámites son muy frecuentes y que la tasa estimada de víctimas de la corrupción en las gestiones ascendió a 14 mil 635 por cada 100 mil habitantes.

En consecuencia, la corrupción representa un problema que podría combatirse al salvaguardar la portabilidad de los datos personales. La tarea de hoy consiste en que la ciudadanía cuente con información suficiente para exigir el ejercicio del derecho a la portabilidad, en vista de que el costo de la corrupción corresponde a 7 mil 218 millones de pesos, equivalentes a 2 mil 273 pesos por cada víctima.

## **6. Conclusión**

En términos generales, la portabilidad de los datos personales se vislumbra como un medio para atacar numerosos males instrumentados en la vida burocrática de nuestro país. Si bien existe la convicción de que no será una tarea fácil para los órganos garantes y los sujetos obligados, con la correcta difusión y el enérgico compromiso de los titulares de los datos personales, se podrá garantizar que la comodidad que despliega la tecnología en la era digital también llegue al ámbito gubernamental.

## 7. Fuentes de consulta

Aguilar Zamora, Karen (2012), *Impacto de la implementación de la portabilidad numérica en el segmento de telefonía móvil en México*, Instituto Mexicano para la Competitividad, México, disponible en [imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/8.-Karen-Aguilar\\_Impacto-de-la-Implementaci%C2%A2n-de-la-PN-en-el-Segmento-de-Telefon%C2%B0a-M%C2%A2vil-en-M%C3%87xico\\_Resumen.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/8.-Karen-Aguilar_Impacto-de-la-Implementaci%C2%A2n-de-la-PN-en-el-Segmento-de-Telefon%C2%B0a-M%C2%A2vil-en-M%C3%87xico_Resumen.pdf).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), *Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, disponible en [www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018\\_03.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf).

Jódar Marín, Juan Ángel (2010), “La era digital: Nuevos medios, nuevos usuarios y nuevos profesionales”, en *Razón y Palabra. Revista del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey*, vol. 15, núm. 71, México, disponible en [www.redalyc.org/articulo.oa?id=199514914045](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199514914045).

Organización de las Naciones Unidas (2012), *Guía de implementación de la facilitación del comercio*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, Ginebra, disponible en [tfig.itcilo.org/SP/contents/interoperability.htm](http://tfig.itcilo.org/SP/contents/interoperability.htm).

Transparencia Internacional (2017), *Corruption Perceptions Index 2017*, Transparencia Internacional, Berlín, disponible en [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017).

Unión Europea (2016), *Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos)*, Unión Europea, disponible en [eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1541332141624&uri=CELEX:32016R0679](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1541332141624&uri=CELEX:32016R0679).

Vásquez Guzmán, Alejandro Leopoldo (2010), *Portabilidad numérica en redes de telefonía fija: Análisis de factibilidad para su implementación en Chile*, Universidad de Chile, Santiago de Chile, disponible en [repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103992/cf-vasquez\\_ag.pdf?sequence=3](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103992/cf-vasquez_ag.pdf?sequence=3).

# **Medidas de seguridad para la protección de los datos personales en las organizaciones públicas mexiquenses**

*Mtra. Zoila Román Espinal*

## **Resumen**

La protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados en el Estado de México—que comprenden los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los ayuntamientos; los órganos y organismos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos; los partidos políticos, y los fideicomisos y los fondos públicos— debe garantizarse según las medidas de seguridad administrativas, técnicas y físicas fijadas por la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios (LPDPPSOEMYM).

Las entidades públicas mexiquenses tienen ante sí un reto importante, puesto que deben diseñar y poner en marcha un sistema de gestión que les permita proteger los datos personales contra daño, pérdida, destrucción, uso, transferencia, acceso o cualquier tratamiento no autorizado o ilícito, así como evitar la imposición de medidas de apremio y responsabilidades, en caso de incumplimiento de los mandatos mencionados en la citada legislación.

**Palabras clave:** Protección de los datos personales; medidas de seguridad; sistema de gestión.

## 1. Introducción

El objetivo de este trabajo consiste en analizar las medidas de seguridad inscritas en la LPDPPSOEMYM, con la finalidad de enfatizar los elementos esenciales y las obligaciones de las organizaciones públicas mexiquenses en relación con las medidas de seguridad aplicables a los sistemas de datos personales, las cuales contemplan la operación de un sistema de gestión para mejorar su tratamiento y seguridad.

Este análisis parte de la idea de que no basta con tener conocimiento alrededor del tratamiento de los datos personales que la población entrega a las entidades públicas mexiquenses, sino que resulta prioritario saber cómo los protegen, qué sistemas de gestión utilizan y cuáles son las respectivas medidas de apremio y responsabilidades, en caso de incumplimiento de las medidas de seguridad que instruye la LPDPPSOEMYM.

Este trabajo se estructura en cinco apartados. En el primero de ellos se señalan sucintamente las bases constitucionales de la protección de los datos personales en México. Después, se hace referencia al concepto de los datos personales, con base en la ley mexiquense de la materia, y a la trascendencia de su salvaguarda, a través de las medidas de seguridad. En la tercera parte, de conformidad con la LPDPPSOEMYM, se examinan las medidas de seguridad detalladas en su título tercero. En el siguiente capítulo, se destaca la necesidad de que las organizaciones públicas diseñen un sistema de gestión de seguridad de los datos personales que permita una protección eficaz. Por último, se describen las medidas de apremio y las responsabilidades concernientes a la seguridad de los datos personales. Se concluye con algunas consideraciones finales.

## 2. Bases constitucionales de la protección de los datos personales

En México, la discusión sobre la protección de los datos personales comenzó de manera tardía. Si bien el tema se incluyó en el capítulo IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 11 de junio de 2002 (abrogada), su incorporación no se encaminó a su reconocimiento como derecho humano. En tal sentido, no se explicaba cómo se resguardarían los datos personales, sino que esta acción, a pesar de revestir una importancia equivalente al derecho de acceso a la información pública, se entendía desde la perspectiva de la clasificación de la información.

En 2007, la protección de los datos personales se elevó a rango constitucional, al añadirse un párrafo sobre la materia en el artículo 6º, que se transcribe enseguida:

**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.**

Esta afirmación representa la primera base constitucional de la protección de los datos personales; sin embargo, continuó estableciéndose como parte del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En 2009, aquella se conceptualizó finalmente como un derecho humano, por medio de la reforma al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Esta reforma sustantiva consagra la protección de los datos personales como un derecho humano vinculado con la autodeterminación informativa, entendida como “una prerrogativa que todo individuo tiene frente a cualquier ente público o privado, por la cual nadie debe introducirse, sin autorización expresa (de él mismo o por mandato de ley o judicial), en aquellos aspectos que no son públicos, sino de su vida personal, familiar, documentos, correspondencia y domicilio, para conocerlos, conservarlos, procesarlos o transmitirlos, independientemente de que dicha acción le cause o no algún daño o molestia” (Riande Juárez, s/f: 8). Desde esta óptica, la vida privada y los datos personales quedan jurídicamente tutelados como límites del derecho de acceso a la información pública.

Por otra parte, la tercera base constitucional se encuentra en el artículo 73 de la CPEUM, que otorga facultades al Congreso:

**XXIX-O.** Para legislar en materia de protección de los datos personales en posesión de particulares.

**XXIX-S.** Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollem los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de los datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

Esta reforma es preponderante porque, por un lado, la fracción XXIX-O manda que los datos personales en posesión de los particulares se rigen por el Congreso de la Unión, por medio de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, lo que otorga competencia sólo al Inai; es decir, los órganos garantes locales no intervienen en este rubro. Por otra parte, la fracción XXIX-S puntualiza que, a nivel local, los órganos garantes tienen competencia sobre la protección de los datos en posesión de los sujetos obligados de su entidad federativa, del ámbito estatal y sus municipios.

De este modo, el 30 de mayo de 2017 se publicó la LPDPPSOEMYM, con el fin de homologar la norma local con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPSO), que dicta, en su artículo segundo transitorio, que “las leyes vigentes de las entidades federativas en materia de protección de los datos personales deberán ajustarse a las disposiciones previstas en esta norma en un plazo de seis meses siguientes contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley”. Durante este lapso, también debían incorporar a los nuevos sujetos obligados y las obligaciones sobre el establecimiento de medidas de seguridad.

### **3. Datos personales y la importancia de su seguridad**

De conformidad con el artículo 4, fracción XI, de la LPDPPSOEMYM, se entiende por *datos personales* “a la información concerniente a una persona física o jurídica colectiva identificada o identifiable, establecida en cualquier formato o modalidad, y que esté almacenada en los sistemas y bases de datos”. Un elemento que debe distinguirse es que el *dato* adquiere la calidad de *personal* cuando se vincula con una persona física identificada o identifiable. En efecto, en el mismo

articulado, la ley define que la característica de *identifiable* se verifica cuando la identidad de la persona “pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier documento informativo físico y electrónico”.

Asimismo, la fracción XII del artículo 4 pormenoriza los datos personales que se consideran *sensibles*, cuyo rasgo principal involucra su utilización indebida, que puede originar discriminación o conllevar un riesgo para el titular. En el ya citado artículo, la ley enuncia, como *datos personales sensibles*, los que “puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud física o mental, presente o futura, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual”. Esta lista tiene carácter enunciativo y no limitativo en torno a los datos que pueden concebirse como sensibles.

Adicionalmente, cabe destacar que los datos personales conceptualizados como sensibles no sólo exponen aspectos de la vida privada, sino que también revelan aspectos íntimos de los individuos (Cristea Uivaru, 2017). Huelga decir que, en virtud de su relevancia, su protección debe regirse por medidas de seguridad de nivel alto.

Desde este panorama, los datos personales en posesión de los sujetos obligados requieren ser preservados con sistemas de seguridad que la propia normatividad prescribe, básicamente para: a) resguardarlos contra la comunicación o el acceso no autorizado que perjudique su confidencialidad, integridad y disponibilidad; b) salvaguardarlos de una posible corrupción durante su ciclo de vida, como su destrucción, pérdida o alteración accidental o ilícita, cuando son transferidos, conservados o tratados de otra forma, y c) reducir riesgos y brindar una mayor garantía para su cuidado, en la medida en que se identifique, valore, comunique y trate el riesgo.

## 4. Medidas de seguridad

Una de las finalidades de la LPDPPSOEMYM radica en impulsar la adopción de las *medidas de seguridad*, que, de acuerdo con el artículo 4, fracción XXX, se refieren al conjunto de “acciones, actividades, controles o mecanismos [...]” que permitan proteger los datos personales” en posesión de los sujetos obligados. Éstas, por lógicas razones, se consideran como confidenciales, a tal grado que el Infoem sólo tiene conocimiento respecto del nivel de seguridad aplicable para el registro del sistema de datos personales.

En virtud del objetivo que persiguen y del entorno de los datos por proteger, se distinguen tres políticas ligadas con las medidas de seguridad, correspondientes a las fracciones XXXI, XXXII y XXXIII del artículo 4 de la ley, respectivamente: 1) administrativas, destinadas a “la gestión, soporte y revisión de la seguridad de la información a nivel organizacional; la identificación, clasificación y borrado seguro de la información, y la sensibilización y capacitación del personal”, 2) físicas, encaminadas a “proteger el entorno físico de los datos personales y de los recursos involucrados en su tratamiento”, y 3) técnicas, para “proteger el entorno digital de los datos personales y de los recursos involucrados en su tratamiento”.

El título tercero de la LPDPPSOEMYM, además de establecer los principios y las obligaciones para la correcta preservación de los datos personales, consistentes en la confidencialidad, integridad, disponibilidad, no repudio y confiabilidad de los datos personales, especifica, en el artículo 44, las medidas de seguridad, según sus tipos y niveles.

Los tipos de seguridad se vinculan directamente con las acciones, actividades, controles o mecanismos administrativos, físicos y técnicos. Por lo tanto, es deber del responsable del tratamiento de los datos adoptar las medidas de seguridad, con base en este planteamiento

y mediante el análisis de la infraestructura física y técnica que debe desarrollarse. Por ejemplo, contemplan desde la protección de las instalaciones, los equipos y los soportes hasta la inclusión de algoritmos, claves y contraseñas, a efecto de garantizar la seguridad de la información.

En este tenor, los responsables –es decir, los sujetos obligados que deciden sobre el tratamiento de los datos personales, como describe el artículo 4, fracción XLI, de la LPDPPSOEMYM– deben, en principio, identificar las características propias de la información de las bases o sistemas de datos que trata su organización, con el objetivo de establecer el nivel de seguridad requerido. Esta actividad no es una cuestión menor, pues facilita que las medidas de seguridad resulten apropiadas para reducir los riesgos.

Al respecto, la ley estipula tres niveles de medidas seguridad que deben manejar los sujetos obligados, según la relevancia de la información. El primero se refiere a un nivel básico de instrumentación obligatoria para todos los sistemas y bases de datos personales. En el segundo, las medidas de seguridad de nivel medio se aplican a los sistemas que contienen tanto datos personales como información alusiva a la comisión de infracciones administrativas o penales, hacienda pública, servicios financieros, datos patrimoniales y aquéllos que permitan configurar la evaluación de la personalidad del individuo, en concordancia con el artículo 44, fracción B.II. Por último, el nivel de seguridad alto es atribuible a los sistemas de datos personales sensibles y a los datos recabados para fines policiales y ligados con la seguridad pública y la prevención, investigación y persecución de delitos, en observancia de la fracción B.III del mismo artículo.

Tomando en cuenta estas disposiciones, las organizaciones públicas, mediante los responsables del tratamiento de los datos personales, se encuentran obligadas a elaborar un documento de seguridad que describa y asiente, de manera general, las medidas adoptadas.

En un sentido similar, una novedad importante de la LPDPPSOEMYM reside en la incorporación de la obligación del responsable de notificar al Infoem cualquier violación a la seguridad de los datos, con base en las acciones definidas en el plan de contingencia detallado en el artículo 5. Tal es el rigor de este mandato que la normatividad ordena un plazo de 72 horas tras la confirmación de la vulneración para establecer comunicación con dicho órgano garante.

Como dicta el artículo 4, fracción LII, de la ley estatal de la materia, una *violación a la seguridad de los datos personales* se configura como aquélla que “ocasione la destrucción, pérdida o alteración accidental o ilícita de los datos personales transferidos, conservados o tratados de otra forma, o la comunicación o acceso no autorizado a dichos datos, o cualquier otra que afecte la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos”.

En tanto, el responsable debe notificar al titular la violación de la seguridad de sus datos personales cuando ésta afecte significativamente sus derechos morales o patrimoniales, en observancia del artículo 54 de la LPDPPSOEMYM. En este caso, la notificación debe contener, al menos, la naturaleza del incidente, los datos personales comprometidos, las medidas recomendables para proteger sus intereses, las acciones correctivas inmediatas y los medios para obtener mayor información al respecto. Estos factores resaltan la importancia de esta obligación, cuyo fundamento estriba en que, si no se elaboran las medidas de seguridad de manera adecuada y oportuna, su violación puede generar daños severos al titular de los datos personales.

Por ende, la bitácora de violaciones a la seguridad de los datos personales es un registro importante que contempla la norma en su artículo 53, ya que, a través de ella, el responsable describe la vulneración, la fecha en la cual ocurrió, el motivo de ésta y las acciones correctivas implementadas de forma inmediata y definitiva.

## **5. Hacia el diseño de un sistema de gestión de seguridad de datos personales para las organizaciones públicas**

En concordancia con el artículo 14 de la LPDPPSOEMYM, una de las obligaciones del Infoem radica en diseñar, ejecutar y evaluar el Programa Estatal de Protección de Datos Personales, destinado a “impulsar la implementación y mantenimiento de un sistema de gestión de seguridad”.

En consecuencia, en mayo de 2018, el órgano garante publicó este instrumento como “una guía de las acciones de política pública en materia de protección de los datos personales en el Estado de México en el periodo 2018-2020”, organizada en ocho ejes temáticos. Uno de ellos incluye “la implementación y mantenimiento de los sistemas de gestión de seguridad”.

En el análisis de este rubro, cabe retomar íntegramente las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que encuentra el Infoem para el sistema de gestión, por la relevancia de este diagnóstico:

Fortalezas: 1) considerado por la ley como un instrumento necesario para la implementación del Programa Estatal y Municipal de Protección de Datos Personales en el Estado de México, 2) el establecimiento de medidas de seguridad está previsto en la legislación de la materia, con la finalidad de garantizar a los titulares de los datos personales que las bases de datos en donde se encuentre contenida su información estará segura.

Oportunidades: 1) desarrollo de plataformas y/o sistemas que cumplan con los niveles de seguridad necesarios y suficientes que garanticen el debido tratamiento y resguardo de los datos personales en posesión de los responsables, 2) establecimiento de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para la protección de los datos, que permita protegerlos (confidencialidad, integridad y disponibilidad).

Debilidades: 1) falta de conocimiento de las medidas de seguridad desarrolladas por los responsables, 2) el personal de los responsables no está debidamente capacitado en materia de protección de los datos personales, 3) falta de interés por parte de los responsables para dar cumplimiento a las obligaciones que, en materia de protección de los datos personales, establece la ley.

Amenazas: 1) que los responsables no cuenten con los recursos financieros, técnicos y administrativos para implementar un sistema de medidas de seguridad, 2) incompatibilidad de las medidas de seguridad desarrolladas por los responsables, 3) corrupción en el manejo y tratamiento de los datos personales.

En este orden de ideas, evidentemente urge impulsar políticas que sensibilicen a los sujetos obligados sobre la importancia no sólo de establecer las medidas de seguridad para proteger los datos personales, sino de obtener capacitación, con el propósito de cumplir apropiadamente con los mandatos de la ley.

En diverso sentido, como instruye el artículo 47 de la LPDPPSOEMYM, el *sistema de gestión* se entiende como los “elementos y actividades interrelacionadas para establecer, implementar, operar, monitorear, revisar, mantener y mejorar el tratamiento y seguridad de los datos personales”. Estas acciones representan un importante desafío para los sujetos obligados, pues se requiere de disponibilidad, sensibilidad y compromiso, con el fin de dedicar recursos humanos y estratégicos al diseño y la ejecución de análisis de riesgo –que considera vulnerabilidades y amenazas existentes respecto de los datos personales– y de análisis de brecha –que compara las medidas de seguridad ya en funcionamiento contra las faltantes en la organización pública–.

Igualmente, el sistema de gestión de seguridad debe cumplir con las siguientes actividades, pormenorizadas en el artículo 46 de la ley local de la materia: crear políticas internas para la gestión y el tratamiento de los datos personales; definir las funciones y obligaciones del personal involucrado en el tratamiento; elaborar un inventario de los datos personales y de los sistemas de tratamiento; formular un plan de trabajo para la implementación de las medidas de seguridad faltantes; monitorear periódicamente las medidas de seguridad instrumentadas, y diseñar y aplicar diferentes niveles de capacitación al personal bajo su mando.

Desde luego, el sistema debe proyectarse en función de los riesgos existentes, las posibles consecuencias para los interesados, el carácter sensible de los datos y los principios de calidad, consentimiento, finalidad, información, lealtad, licitud, proporcionalidad y responsabilidad. Asimismo, deben reconocerse las diversas fases y objetivos específicos, consistentes en planear, implementar y monitorear el sistema y su cumplimiento, según la ley, y en mejorarlo, como resultado de la respectiva evaluación.

## **6. Medidas de apremio y responsabilidades relativas a la seguridad de los datos personales**

Respecto del régimen de responsabilidades, el Infoem, en su calidad de órgano garante, puede imponer amonestaciones públicas y multas equivalentes de 150 a 1,500 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) aplicable, como medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Mientras tanto, sobre las medidas de seguridad, cabe destacar dos aspectos. En primer término, se consideran como causas de responsabilidad administrativa el incumplimiento de las medidas de

seguridad determinadas por la ley y sus lineamientos, en virtud de la fracción XIV del artículo 165, y la violación de la seguridad de los datos personales por haber omitido su implementación, de acuerdo con el mismo artículo, fracción XXIII. En segundo término, dichas causas de responsabilidad administrativa se califican como graves para efectos de su sanción administrativa.

## 7. Consideraciones finales

Este trabajo ha tenido la pretensión de dar a conocer un aspecto fundamental que acompaña y garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados del Estado de México; es decir, las medidas de seguridad que las entidades públicas deben implementar, con la finalidad de reducir el riesgo de violación de los sistemas de datos personales.

El instrumento central utilizado para el desarrollo de este trabajo fue justamente la LPDPPSOEMYM, que introduce obligaciones relevantes y, a la par, complejas en materia de deberes y medidas de seguridad, como el análisis de riesgo y las evaluaciones de impacto, que redundan en un gran reto para las organizaciones públicas, las cuales requieren sensibilización para el personal, especialización y recursos técnicos y financieros.

En tal sentido, los sujetos obligados, desde los municipios hasta las dependencias estatales, deben de contar ya con sus medidas de seguridad e, inclusive, con el diseño de su sistema de gestión, no sólo para evitar violaciones que perjudiquen al titular de los datos, sino también para inhibir la imposición de sanciones y responsabilidades administrativas, en observancia de la ley de la materia.

## 8. Fuentes de consulta

Cristea Uivaru, Lucia Nicole (2017), *La protección de datos de carácter sensible en el ámbito europeo. Historia clínica digital y big data en salud*. Tesis doctoral, Universitat Abat Oliba CEU, Barcelona, disponible en [www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/442972/Tlcu.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/442972/Tlcu.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Gobierno del Estado de México (2017), “Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios”, en *Gaceta del Gobierno*, 30 de mayo, Toluca, disponible en [legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/may305.pdf](http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/may305.pdf).

\_\_\_\_\_ (2018), “Programa Estatal y Municipal de Protección de Datos Personales”, en *Gaceta del Gobierno*, 31 de mayo, Toluca, disponible en [legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/may317.pdf](http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/may317.pdf).

Riande Juárez, Noé Adolfo (s/f), “El derecho a la autodeterminación informativa”, en *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México, disponible en [cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/elderechoalaautodeterminacion.pdf](http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/elderechoalaautodeterminacion.pdf).

Secretaría de Gobernación (2009), “Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio, México, disponible en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_187\\_01jun09.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_187_01jun09.pdf).

\_\_\_\_\_ (2017), “Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados”, en *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero, México, disponible en [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017).



# Sesión 4.



## Gobierno abierto



# Gobierno abierto y transparencia proactiva

*Dra. Eva Abaid Yapur*

## Resumen

La conceptualización del *gobierno abierto* es de naturaleza reciente, pues aún no existe una definición consensuada respecto de este término. Sin embargo, ello no implica la inexistencia de un acuerdo general en relación con las características y los elementos que rigen esta actividad o que califican a un gobierno como tal.

La noción de *gobierno abierto* se encuentra intrínsecamente ligada con el derecho de acceso a la información pública, el cual permite la transparencia y el escrutinio público de la gestión gubernamental por parte de la ciudadanía. De esta manera, como consecuencia y fin primario, genera una mayor participación, colaboración e involucramiento de los ciudadanos en la toma de las decisiones que conducen a subsanar las necesidades de los diferentes sectores de la sociedad.

Estos elementos se han desarrollado en razón del avance de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que, por lo tanto, ha dado pie al movimiento del *open data*, el cual ha fortalecido la idea de abrir las puertas de

la información que posee el gobierno, dada su naturaleza pública. En suma, un gobierno abierto vigoriza la participación de la población y de los actores políticos en los asuntos públicos.

**Palabras clave:** Acceso a la información pública; gobierno abierto; transparencia proactiva.

## 1. Gobierno abierto

En el contexto internacional, el *gobierno abierto* se conceptualiza como la serie de herramientas, procesos y técnicas tendientes a optimizar la comunicación entre las autoridades y la ciudadanía, a través de un diálogo dinámico, colaborativo, efectivo y eficaz, aprovechando el uso de las TIC, con la finalidad de generar las condiciones, capacidades y conocimientos que permiten a los órganos garantes, la administración pública, las organizaciones de la sociedad civil y los sectores interesados involucrarse en el desarrollo de prácticas que abonen a la solución de los problemas que aquejan a las comunidades.

Así, el gobierno abierto surge como una respuesta del Estado y la sociedad para atender la diversificación, complejidad y novedad de las demandas provenientes de la articulación de dos factores convergentes: una ciudadanía más informada y empoderada, gracias al uso de los dispositivos digitales, y unas instituciones del Estado cuya división de poderes e instancias de intermediación social – como los sindicatos o los partidos políticos– presentan rendimientos decrecientes. Toma como punto de mira el desencanto colectivo por el sistema político democrático y el distanciamiento por parte de las entidades que no logran entender el cambio cultural suscitado en el seno de la población.

En otras palabras, el gobierno abierto busca escuchar a los ciudadanos; conocer sus solicitudes y opiniones; decidir con base en sus necesidades, y facilitar la colaboración entre la comunidad y la administración pública en la operación de sus trámites y servicios. En suma, conlleva múltiples beneficios, que se describen enseguida:

1. Establecer una mayor confianza en el gobierno: Al promover la cercanía entre la sociedad y las autoridades, éstas pueden reforzar su desempeño. Por ejemplo, si los ciudadanos confían en el gobierno, pueden mostrar mayor disposición a contribuir con su financiamiento o a involucrarse en la vigilancia de la aplicación de los recursos públicos.
2. Garantizar mejores resultados al menor coste: Diseñar y ejecutar políticas, programas y servicios con, para y a través de los ciudadanos, empresas y sociedad civil conduce a aportar innovaciones, recursos y capital humano, lo que, al mismo tiempo, reduce costos, optimiza tiempos y arroja procesos eficientes.
3. Elevar los niveles de cumplimiento: Incluir a los ciudadanos en el proceso fortalece la comprensión de los retos de la gestión pública y coadyuva a que las decisiones adoptadas se perciban como legítimas, pues aumenta la claridad en la relación contractual entre gobernantes y gobernados.
4. Asegurar la equidad del acceso a la formulación de las políticas públicas: Al reducir las barreras que limitan la intervención de las personas en los procedimientos decisarios, se robustecen la cohesión social, la igualdad de oportunidades y el compromiso cívico, entre otros principios.
5. Fomentar la originalidad y las nuevas actividades económicas: Vincular a la ciudadanía con el gobierno abierto es el motor de la creación de valor en los sectores público y privado.

6. Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que, de otra forma, enfrentan barreras para colaborar: La participación ciudadana asegura que las políticas atiendan las necesidades emergentes, lo que fomenta el gasto público eficiente y elimina la fuga de recursos.

Una vez pormenorizados estos elementos, cabe considerar los pilares básicos del gobierno abierto:

1. Transparencia (*saber*): Un gobierno transparente proporciona información sobre sus actividades, planes, fuentes de datos y lo que puede entenderse como responsabilidad frente a la sociedad. Ello promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.
2. Participación (*tomar parte*): Un gobierno participativo fomenta el derecho de la ciudadanía a cooperar activamente en la formulación de políticas y facilita que las administraciones aprecien los conocimientos y experiencias de los ciudadanos. Así, aspira a la creación de espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo de los ciudadanos en los asuntos públicos.
3. Colaboración (*contribuir*): Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y agentes sociales en el esfuerzo conjunto para resolver los problemas nacionales. Ello supone el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y otros sectores, además de las propias administraciones y sus integrantes.

4. Innovación: Los gobiernos se han percatado de la importancia de proveer a la ciudadanía de un acceso más abierto a la tecnología, pues ésta abre los contextos hacia la evolución.

Estos factores se derivan de un marco histórico iniciado a partir del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, que el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009. En este documento se fundamenta el compromiso de construir un nivel de apertura gubernamental sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que refuerce la democracia, asegure la confianza pública y promueva la eficacia y eficiencia administrativa.

Así, la Alianza para el Gobierno Abierto se lanzó formalmente en septiembre de 2011, cuando los miembros del Comité Directivo suscribieron la Declaración para el Gobierno Abierto y anunciaron su Plan de Acción. De este modo, se formó una iniciativa multilateral que pretende propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos, con el fin de promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana, combatir la corrupción y aprovechar las tecnologías para consolidar la gobernanza.

Los ocho países pioneros de esta iniciativa son México, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Tanzania. En concreto, en nuestro país, el 20 de septiembre de 2011, Felipe Calderón Hinojosa, entonces presidente de la República, presentó el respectivo Plan de Acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto.

En esta tesitura, es preciso citar los elementos para implementar eficazmente un modelo de gobierno abierto, los cuales incluyen los mencionados pilares básicos:

1. Descripción y diagnóstico del problema o situación: Detalla el asunto que el compromiso de gobierno abierto pretende solventar.
2. Modalidad de transparencia que atiende la herramienta: Identifica los siguientes aspectos:
  - a. Transparencia reactiva: Solicitudes de acceso a la información pública.
  - b. Transparencia proactiva: Obligación de transparentar determinada información.
  - c. Transparencia colaborativa: Información en datos abiertos, a fin de impulsar su reutilización.
  - d. Transparencia focalizada: Información tendiente a resolver ciertas condiciones.
3. Definición del tipo de participación que promueve la herramienta:
  - a. Informar.
  - b. Consultar.
  - c. Colaborar.
  - d. Empoderar.
4. Definición del tipo de rendición de cuentas que ofrece la herramienta:
  - a. Informar de los actos.
  - b. Responder y justificar los actos.
  - c. Sancionar por incumplimiento.
5. Descripción de las herramientas del modelo de gobierno abierto.

6. Complementación de las fases del proceso de las políticas en las que opera la herramienta:
  - a. Conformación de agenda.
  - b. Diseño y formulación.
  - c. Implementación.
  - d. Seguimiento y evaluación.
7. Delimitación de la naturaleza de la herramienta:
  - a. Constituye una norma de actuación.
  - b. Puntualiza un proceso.
  - c. Provee instrumentos específicos.
8. Determinación del nivel de operación de la herramienta:
  - a. Usa y transforma la información y el conocimiento.
  - b. Conduce a la toma de decisiones.
  - c. Permite la gestión y obtención de recursos.
  - d. Desarrolla la capacidad de la organización.

## 2. Transparencia proactiva

La *transparencia proactiva* permite la generación de conocimiento público útil, con el propósito de disminuir las asimetrías de la información; mejorar el acceso a los trámites y servicios, y optimizar la toma de decisiones de las autoridades y los ciudadanos, para lo cual debe tener un objeto claro, enfocado en las necesidades de sectores concretos de la sociedad.

Adicionalmente, resulta pertinente enunciar tres principios irrefutables: cuanta más transparencia (proactiva), menor necesidad de solicitar información, pues ya se encuentra expuesta (transparencia pasiva); cuanta más transparencia, mayor participación, en virtud de que la ciudadanía puede opinar, al contar con datos fidedignos; cuanta más transparencia, mayor garantía de cumplimiento de un programa de gobierno, al ser susceptible de evaluación.

En este sentido, con el fin de lograr el óptimo funcionamiento de la transparencia proactiva, cabe considerar sus bases esenciales, que se describen enseguida:

1. Identificación: El órgano garante o la propia dependencia deben detectar las expectativas de información para ciertos grupos de usuarios.
2. Publicación: La administración pública difunde la información, según los requerimientos registrados en la fase previa, en un lenguaje accesible.
3. Reutilización: Los grupos de usuarios generan beneficios cotidianos al dar nuevos empleos a la información, como la exigencia de derechos.

Es facultad de los órganos garantes propagar la transparencia y el derecho de acceso a información pública. Sin embargo, ello no sólo se constriñe a habilitar la infraestructura primordial y proveer los medios suficientes para que la sociedad formule sus solicitudes. Tampoco se limita a estimular a los sujetos obligados a transparentar la información ligada con sus acciones, sino que, además, pueden y deber fomentar que ésta se revista de utilidad.

En otras palabras, la información generada como transparencia proactiva debe encaminarse a llegar efectivamente a la colectividad, a efecto de desplegar sus potencialidades y utilizarse para los propósitos que la población deseé atender. En consecuencia, aquélla enfrenta retos que resulta importante detallar.

La transparencia proactiva se concibe como una práctica de los sujetos obligados, los cuales dan a conocer información a través de sus portales de internet o de las plataformas de la materia. No obstante, en México, apenas poco más de 50% de la población accede a internet y menos de 50% de los hogares cuentan con, por lo menos, una computadora en buenas condiciones.

Estos factores representan un detrimento de las oportunidades para aproximarse a las TIC y, en general, al internet como fuente informativa. Si particularizamos estas condiciones a las distintas regiones del país –como la Ciudad de México, en contraste con Chiapas y sus múltiples comunidades–, el desafío se incrementa considerablemente.

El Estado de México se integra por 125 municipios, 25 de los cuales cuentan con 30% a 50% de población indígena que, de acuerdo con datos del Consejo Estatal de Población, vive en altos grados de marginación. Estos grupos se encuentran alejados de la TIC y experimentan obstáculos para consultar la información que obra en los portales de los sujetos obligados.

Consecuentemente, ello significa la necesidad de impulsar el acercamiento entre estos sectores demográficos y los órganos garantes, con la finalidad de conocer sus requerimientos específicos y, en colaboración con los gobiernos responsables, diseñar las estrategias más viables que permitan difundir y garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Desde esta perspectiva, es conveniente subrayar que el Pleno del Infoem aprobó, en fechas recientes, las Políticas de Transparencia Proactiva, cuyo objetivo radica en promover la reutilización de la información generada y custodiada por todos los sujetos obligados, tomando en cuenta las demandas sociales.



# Sesión 5.



Transparencia y gestión documental



# **El derecho de acceso a la información pública y su garantía, desde la perspectiva de la teoría de los sistemas sociales complejos**

*Mtro. José Guadalupe Luna Hernández*

## **Resumen**

Este trabajo analiza el papel del derecho de acceso a la información pública, cuyas bases se asientan en la apropiada documentación del ejercicio de las facultades, competencias y funciones de los sujetos obligados, en el marco de la teoría de los sistemas sociales complejos propuesta por Niklas Luhmann. Por lo tanto, aborda los procesos de comunicación que permiten la reproducción del sistema político, los cuales inciden en las modalidades del poder y la toma de decisiones.

**Palabras clave:** Teoría de sistemas; acceso a la información pública; derecho a la verdad; documentación.

## 1. Introducción

Los derechos humanos requieren de garantías que favorezcan su pleno ejercicio y efectividad. Por esta razón, la reforma constitucional de 2011 no sólo puntualiza que las personas gozan de aquéllos reconocidos en la Carta Magna y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, sino también de las garantías destinadas a su protección. En tal sentido, diversos tratadistas han establecido la clasificación binaria de esta figura: como primarias, las obligaciones inmediatas de las autoridades, vinculadas directamente con los derechos; como secundarias, aquéllas entendidas como remedios de justiciabilidad para sancionar la violación de las primeras (Ferrajoli, 2014: 62).

Con base en estas afirmaciones, las garantías primarias del derecho de acceso a la información pública consisten en los mandatos de documentar las acciones de los sujetos obligados en la ejecución de sus facultades, competencias y funciones; preservar los documentos en archivos administrativos actualizados; publicar sus deberes comunes y específicos de transparencia, y atender las solicitudes de la materia. Por otro lado, las garantías secundarias aluden a los recursos de revisión interpuestos con motivo de las respuestas de los sujetos obligados, los recursos de inconformidad y los juicios de amparo; éstos últimos, con el fin de evaluar las resoluciones de los órganos garantes (Luna Hernández, 2018: 107).

En esta oportunidad, me referiré a la garantía primaria que encabeza esta lista: la exigencia de documentar, trascendiendo la exposición descriptiva del derecho a partir de un proceso de interpretación politológica que pondera a la información como el medio físico portador de un código: el poder, constituido en tanto canal de comunicación simbólicamente generalizado, crucial para la reproducción del sistema político, en el marco general de la teoría de sistemas propuesta por Niklas Luhmann (Torres Nafarrate, 2004).

## **2. Sistema político y su código simbólicamente generalizado**

Desde finales del siglo XX, la sociedad dejó de comprenderse como un solo ente diferenciado por estructuras y grupos, pero inmerso en un único procedimiento. Las comunidades contemporáneas son altamente complejas, dotadas de procesos y estructuras especializados. Por ende, la teoría de sistemas las entiende como un conjunto de sistemas discrepantes entre sí, cerrados en su operación interna para, de este modo, distinguirse, reafirmar y asegurar su subsistencia; a la par, abiertos al intercambio energético con su entorno (Rodríguez, 2005: 30).

De esta interpretación surge la existencia de numerosos sistemas de la sociedad: jurídico, político, económico y cultural, entre otros. Cada uno de ellos demanda condiciones esenciales que desarrolla a partir de sus propios procesos cerrados. Esta singularidad ratifica al sistema frente a todo lo demás que no forma parte de él, pero sí de la sociedad, que puede configurarse como otro sistema y, a la vez, como el entorno. De esta manera, la primera diferencia que propone esta teoría con miras a entender a la colectividad radica en distinguir al sistema del entorno (Torres Nafarrate, 2004: 152).

Sin embargo, el dinamismo de las sociedades complejas propicia que el sistema transite por un momento de acoplamiento estructural e intercambio energético con el entorno, del cual toma estímulos que integra a su funcionamiento y traduce a su código, a efecto de multiplicar la doble contingencia que plantea el proceso de comunicación. En el fondo, los sistemas sociales se basan en la comunicación, que permite propagarla exponencialmente (Torres Nafarrate, 2004: 198).

Entonces, cada sistema se reproduce por medio de los procesos de comunicación discernidos por su código específico. En el sistema político es el poder, mientras que el económico se rige por el dinero

y el jurídico se sujeta a la ley. Esto origina un segundo grado de diversificación, ahora dentro del sistema. Por consiguiente, el sistema político existe, se reafirma y se propaga mediante *la diferencia que hace la diferencia*: quien tiene el poder y quien no lo tiene; quien ejerce el poder y quien lo resiente o resiste (Torres Nafarrate, 2004: 323).

No obstante, a fin de que el poder se configure como un medio de comunicación simbólicamente generalizado, necesita la generación de expectativas en la toma de decisiones (Luhmann, 2005: 245). Ello supone que, si los actos de quien tiene el poder son tan unilaterales y restrictivos que el que no lo detenta sólo cuenta con la opción de resentir y resignarse a estas acciones, deja de serlo, se transforma en coerción e interrumpe la reproducción del sistema. A la larga, quien resiente el poder se ve forzado a abandonar el juego, por cualquier salida extrema (Torres Nafarrate, 2004: 144).

Si la comunicación que contiene el código del poder despliega opciones capaces de conformar una elección binaria hacia el futuro, el *alter* y el *ego* pueden ejercer su libertad para escoger una forma de ejercicio del poder, sea mediante el mensaje previo o una modalidad distinta, de lo cual depende la reproducción del sistema político en una sociedad compleja. Por lo tanto, el acto de poder que se comunica conduce a una nueva comunicación derivada de la adopción de una decisión que puede guardar concordancia o diferencias con la anterior (Torres Nafarrate, 2004: 155).

Hasta este momento, he tratado de evitar, con mucho esfuerzo, un concepto que ya conviene invocar. Con los precedentes anteriormente descritos, es oportuno empatar el plano abstracto con el concreto. En este tenor, el poder ocurre cuando los sujetos obligados ejercen sus facultades, competencias o funciones. Durante la interacción entre el *ego* y su *alter*, aquél se expresa con una peculiaridad: en las actuales sociedades, las relaciones de poder han dejado la individualización y suponen un amplio impacto social. Al mismo tiempo, la información que engloba adquiere una trascendencia masiva, gracias al vertiginoso avance tecnológico.

Por ejemplo, un acto de poder como el ejercicio de una atribución gubernamental que se da a conocer al público no comporta una relación entre un *ego* y un único *alter*, sino que impacta en numerosos de ellos. En el caso de la construcción de una plaza comercial, no se limita a la autoridad y al dueño del desarrollo, sino que también involucra a los vecinos de esa zona, los transeúntes de las vialidades aledañas y la población de la región.

Asimismo, el presente devenir de las sociedades produce la existencia de medios tecnológicos aptos para registrar y difundir los actos de poder, aun en contra de la voluntad del sistema. También permiten que dichas acciones se divulguen en cualquier lugar del mundo, apenas en una fracción de segundo.

Estos acontecimientos han transmutado a tal grado a la colectividad que, por citar un ejemplo ajeno al sistema político, el Papa Francisco, en alguna homilía, llamó a la feligresía a “levantar sus corazones en lugar de los celulares”, puesto que los asistentes a la misa la grababan y transmitían en vivo (Dough y Gallagher, 2017). El impulso tecnológico no sólo ha roto la dimensión espacial y temporal de los medios de comunicación tradicionales, sino que ha provocado que la ruptura sea accesible y actualizable casi por cualquier persona, sin mayor requisito que un dispositivo con acceso a internet.

En resumen, el sistema político basa su comunicación en el código del poder, que se informa a través de la ejecución de las facultades, competencias y funciones de lo que en México y en materia de transparencia se conoce como sujetos obligados. El derecho de acceso a la información pública constituye una condición elemental del sistema para su propia reproducción, mediante su libre circulación, que da cuenta del desempeño del poder y conduce a la libre toma de decisiones frente a cada doble contingencia que plantea la comunicación.

### **3. Reproducción del sistema político en México. Retos para garantizar el acceso a la información pública**

Como se aseveró en los párrafos precedentes, las sociedades contemporáneas no pueden concebirse sin un sistema político como el nuestro. Evidentemente, quien detenta el poder aspira a que su siguiente acto comunicativo sea consistente con el emitido antes y que la reproducción del sistema incluya su conservación como actor. Ello puede conducirlo a dos escenarios: el primero, evitar documentar y, por ende, obstaculizar la obligación de informar en torno a los actos que puedan alterar el curso del sistema; el segundo, informar desde una perspectiva favorable a sus intereses.

#### **Primer escenario. La obligación de documentar y su posible omisión**

El primer escenario involucra un mayor riesgo, dado que debilita la garantía del derecho de acceso a la información pública. Quien ejerce el poder no documenta sus acciones o destruye los archivos, para que no se comuniquen y, por lo tanto, no impacten en la reproducción del sistema. Por fortuna, el desarrollo tecnológico juega en contra de reprobables intereses de este tipo.

Veamos este caso en tres episodios de la historia nacional. El primero se sitúa en un momento de menor complejidad social y de avance tecnológico limitado. En 1879, Porfirio Díaz enfrentaba los intentos de sublevación de las fuerzas lerdistas y, en Veracruz, un incidente llevó a la detención de los rebeldes. El gobernador de la entidad, Teodoro Dehesa, transmitió esta eventualidad al presidente, quien contestó,

mediante un telegrama, con la frase “¡mátalos en caliente!” (Tello Díaz, 2018). El gobernador procedió y la interlocución se limitó a estos personajes y los encargados de concretar la orden. El medio físico que atestiguaba el ejercicio del poder sólo se conoció por los involucrados. Su existencia trascendió porque se dice que la esposa del gobernador guardó el mensaje en un relicario y permitió su vista a alguien más (Proceso, 1979). En suma, la información no circuló y, por lo tanto, no repercutió en la reproducción del sistema político, de manera de Díaz siguió en el poder hasta 1910.

El segundo momento concierne a un México más complejo que a finales del siglo XIX, con un avance tecnológico que permitía la difusión masiva de información, pero bajo férreos criterios de control. Los sucesos de 1968 se desenvolvieron en una relación entre quien ejerce el poder frente a quien lo resiente o resiste. En el ámbito de la represión, existe un proceso de comunicación que propaga la visión de quien lo detenta, a través de una narrativa oficial, a la vez que inaugura otros diversos que tratan de romperla.

Los estudiantes emplearon múltiples medios físicos para difundir sus mensajes: los volantes, las marchas, los mítines, los carteles y hasta su silencio. Quien tenía el poder utilizó los medios de comunicación masiva, de manera que unos y otros intentaron documentar las vertientes de su ejercicio, igualmente con fotografías o videogramaciones. Como resultado, el acervo reunido es vasto, pues consiste en circulares, memorandos, informes, telegramas, videos y procesos judiciales, pero su circulación se restringió.

Su impacto fue crucial para la apertura de 1978 y la caída del partido de Estado 32 años después, lo que demuestra que el devenir de la reproducción del sistema político no se modificó inmediatamente. Con el tiempo, la reconstrucción de la verdad y el descrédito de los políticos tradicionales, surgió la alternancia política. Hoy, la información fluye con mayor intensidad, lo que supone amplios efectos en los sucesos del presente siglo.

El tercer momento convoca la historia reciente. La noche del 26 de septiembre de 2016, en Iguala, Guerrero, estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa y un equipo de futbol de la zona fueron reprimidos, heridos, asesinados y detenidos. 43 de ellos resultaron desaparecidos, debido a una respuesta desproporcionada de las autoridades en razón de su supeditación al crimen organizado, conjugada con una actuación omisa e irresponsable de los elementos militares destacados en el área. Estos hechos reflejan una forma de ejercer el poder.

Si bien, hasta ahora, no se ha logrado descubrir la orden directa para desaparecer a los estudiantes, cabe apreciar las condiciones que comprueban la complejidad de nuestra sociedad, así como la documentación y transmisión masiva de toda la información, lo cual incide en el desarrollo inmediato del sistema político: el fin de la legitimidad de un régimen que había apostado su éxito a la concertación entre la clase política.

Las víctimas de este grave acontecimiento son personas de extracción humilde. Por un lado, los integrantes de un equipo de futbol y, por otro, los estudiantes pobres que optaron por la educación normal en Ayotzinapa, como única vía para recibir una mediana formación destinada a cambiar su rol. No van a alejarse de las condiciones de marginación de sus comunidades, pues los egresados de dicha institución no encuentran trabajo en las escuelas oficiales o particulares de la capital del país. Desde la visión geográfica, Iguala, si bien es el tercer municipio más poblado de Guerrero, se localiza al norte de la entidad, a 190 kilómetros de la Ciudad de México. Cuenta con una radiodifusora de AM y 4 de FM, así como con un canal de televisión local.

Los estudiantes se dieron a la tarea de tomar camiones para acudir a los actos de protesta próximos a la fecha indicada. Al parecer, uno de ellos contenía droga oculta, lo que desató la virulenta reacción del crimen organizado y el uso de las fuerzas policiacas, sometidas a su control. Desde el inicio de los acontecimientos, el acto de poder se documentó.

Los jóvenes fotografiaron y videografiaron los enfrentamientos con sus teléfonos móviles, enviaron mensajes de WhatsApp y alertaron a los reporteros gráficos y a las cadenas radiofónicas de Chilpancingo, que no dudaron en viajar a Iguala (Riva Palacio, 2018). La noticia irrumpió en el plano nacional y el sistema político se cimbró. Luego de esa noche, el curso de la reproducción del sistema político se interrumpió y llegó a un punto de quiebre.

La comunicación genera más comunicación. La investigación periodística y la lucha de los estudiantes permitieron dar a conocer las grabaciones de las cámaras de vigilancia de las calles, que mostraron su traslado en patrullas. Un periodista llegó a documentar que el teléfono celular de Julio César Mondragón, estudiante desollado en Iguala, se utilizó desde instalaciones militares, lo que incrementó la sospecha de la participación del ejército y del intento de las altas esferas del poder público por protegerlo (Página 3, 2018). En consecuencia, los concertadores del Pacto por México cayeron en descrédito. La versión oficial se tornó insalvable y el fin del régimen pronto sobrevino.

Si bien el caso de Ayotzinapa no es el único que explica el resultado electoral del 1 de julio de 2018, éste fue, junto con la investigación de la Casa Blanca y la Estafa Maestra, un proceso comunicativo en el que el ejercicio del poder se documentó, se registró y se expandió masivamente, lo que generó, en el sistema político, la adopción de la segunda alternativa que comprende la doble contingencia: tomar una decisión distinta, que, incluso, se anuncia como la cuarta transformación del país, pero dentro de la reproducción del sistema.

Así, documentar las actividades de los sujetos obligados expresa los contenidos del poder, como condición que garantiza el derecho de acceso a la información pública. Su divulgación resulta crucial para la reproducción del sistema político, a partir de la selección que permite la doble contingencia. Se deduce, entonces, que hacer valer este derecho es un factor fundamental para ello.

Ahí se sustenta la relevancia de registrar toda acción institucional, lo que deriva en la disminución de los sujetos obligados que incumplen este mandato. Es cierto que no todos los casos pueden documentarse como el tercer ejemplo analizado y que subsisten los márgenes para que los funcionarios destruyan la información, pero los órganos garantes deben desempeñarse con determinación e impedir la pérdida de valores documentales, con el fin de favorecer el derecho a la verdad y al acceso a la información pública.

## **Segundo escenario. Informar desde una perspectiva favorable a los intereses de quien ejerce el poder**

El antiguo debate sobre la objetividad y la verdad aparece en este punto. Como consecuencia del descrédito de los agentes gubernamentales, la información que generan se pone en entredicho, pues puede ofrecer una visión parcial, ocasionada por el constante intento de justificar sus actos y disimular sus abusos. Ello afecta la eficacia y la legitimidad del derecho de acceso a la información pública, lo que constituye un falso debate, alentado, en ocasiones, desde el propio poder por sus elementos informativos.

Adicionalmente, en la teoría de sistemas, no existe información verdadera o falsa, sino sólo aquélla que incluye la visión del emisor, dotada de un propósito situado en un espacio preciso de la realidad, por lo que cuenta con una carga ideológica que, a veces, no es conscientemente asumida por el sujeto. Para puntualizarlo con mayor claridad, cabe considerar dos metáforas.

En un campo de fútbol americano, cada jugador tiene una diferente perspectiva del terreno, a partir de su posición: si es liniero, corredor en corto o mariscal de campo, cuenta con una visión particular. Además,

este punto de vista se limita estructuralmente por un dispositivo ajeno al individuo: el casco, que lo compele a observar fragmentariamente el espacio circundante.

En un cuento recopilado en los libros de texto de primaria, un grupo de niños, en la obscuridad, imagina encontrarse frente a un árbol, una serpiente delgada, una víbora más gruesa y un ave, pero, en realidad, está en presencia de un elefante. Cada uno percibe apenas una fracción de realidad, que se diferencia del resto. Estas reflexiones denotan que, en la teoría de sistemas, concurren observaciones de la realidad de primer y segundo grado. Las primeras se proyectan entre el sujeto y su entorno inmediato, por lo que la información surgida concierne a su relación estructural.

Los cuadernos que Karime Macías llenó con la frase “sí merezco abundancia” contienen un mensaje que, para ella, en dicha relación, despliega un significado especial, vinculado con su aspiración a acumular riqueza, al asimilarse como una mujer afortunada, sagaz y en una circunstancia política adecuada para conseguir sus fines. Sin embargo, ese texto, interpretado por un sujeto distinto y desde una relación estructural distinta, refleja un sentido opuesto: la desmedida ambición de alguien que quebranta la ley y se beneficia inescrupulosamente de los recursos públicos. En este caso, se trata de una observación de segundo grado (Torres Nafarrate, 2004: 268).

Por ende, aun con información parcial, deliberadamente construida y orientada a determinados objetivos, un agudo observador, ubicado en un contexto ajeno al emisor, puede utilizar datos adicionales y llegar a significados diferentes. En este tenor, la garantía primaria más importante del derecho de acceso a la información pública consiste en la documentación del ejercicio de las facultades, competencias o funciones de los sujetos obligados, que contribuye a profundizar en el ejercicio del poder. Éste responde a un acto de comunicación que se reproduce, a la par que el sistema político, a partir de la libre decisión adoptada ante la contingencia del acto comunicativo.

Entonces, los órganos garantes deben aprovechar la evolución tecnológica y la complejidad de nuestras sociedades para vencer los intentos de quienes desean obstaculizar la circulación abierta de los actos de poder, en razón de la ausencia de documentación o del ocultamiento, extravío y destrucción de la información, fuera de los procedimientos formales destinados a ese propósito.

## **4. Conclusiones**

Las sociedades modernas, complejas y democráticas pueden entenderse desde una interpretación de sistemas abiertos y simultáneamente cerrados, que generan comunicación, de la que dependen para reproducirse. La comunicación que cada sistema de la sociedad emplea se sujeta a un código particular, que en el sistema político alude al poder.

Quien ejerce el poder informa su contenido a quien no lo detenta. Este acto que, de manera natural, tiende a desaparecer en el instante mismo en el que ocurre, debe documentarse para su preservación. De esta manera, se somete al escrutinio de la sociedad, con el fin de que el sistema mismo enfrente la doble contingencia ya descrita. Por consiguiente, la inicial y más importante garantía del derecho de acceso a la información se refiere al deber de documentar todo acto realizado por los sujetos obligados, en la ejecución de sus facultades, competencias o funciones.

Existen ocasiones en las que las modalidades de ejercicio del poder convendrían ocultarse e, inclusive, hasta desaparecer. Los avances tecnológicos reducen este escenario, lo que se suma al fortalecimiento de los órganos garantes de la materia, llamados a desplegar todas sus capacidades, a efecto de evitar la destrucción de la información.

Garantizar la documentación de tales acciones conduce a comunicar el curso del poder dentro del sistema y, con ello, su juicio constante, así como la toma de decisiones para modificar y corregir su rumbo. Así, la comunicación encarna la consecuencia del derecho de acceso a la información pública, que se convierte en un supuesto básico para el sistema político.

## 5. Fuentes de consulta

Doug, Criss y Delia Gallagher (2017), “Papa Francisco: Levanten sus corazones, no sus teléfonos celulares en la misa”, en *CNN en Español*, 9 de noviembre, disponible en [cnnespanol.cnn.com/2017/11/09/papa-francisco-celulares-misa-critica-fieles-san-pedro](http://cnnespanol.cnn.com/2017/11/09/papa-francisco-celulares-misa-critica-fieles-san-pedro).

Ferrajoli, Luigi (2014), *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, Trotta, Madrid.

Luna Hernández, José Guadalupe (2018), “El papel del derecho de acceso a la información y sus garantías en la defensa del derecho a la verdad”, en *Ética de la profesión archivística. 4º Simposium de Archivos*, Secretaría de Educación Pública / Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía, México.

Página 3 (2018), “Celular de normalista desollado fue usado por el Cisen y el Campo Militar 1, documenta una investigación”, 2 de octubre, México, disponible en [pagina3.mx/2018/10/celular-de-normalista-desollado-fue-usado-por-el-cisen-y-el-campo-militar-1-documenta-una-investigacion](http://pagina3.mx/2018/10/celular-de-normalista-desollado-fue-usado-por-el-cisen-y-el-campo-militar-1-documenta-una-investigacion).

Proceso (1979), “Máthalos en caliente”, núm. 140, 7 de julio, México, disponible en [www.proceso.com.mx/126465/matalos-en-caliente](http://www.proceso.com.mx/126465/matalos-en-caliente).

Riva Palacio, Raymundo (2016), “Los reporteros en la noche de Iguala”, en *El Financiero*, 26 de septiembre, México, disponible en [www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/los-reporteros-en-la-noche-de-iguala](http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/los-reporteros-en-la-noche-de-iguala).

Rodríguez, Darío (2005), “Invitación a la sociología de Niklas Luhmann”, en Niklas Luhmann, *El derecho de la sociedad*, 2<sup>a</sup> ed., Herder / Universidad Iberoamericana, México.

Tello Díaz, Carlos (2018), “Máthalos en caliente”, en *Letras Libres*, núm. 238, México, disponible en [www.letraslibres.com/mexico/revista/matalos-en-caliente](http://www.letraslibres.com/mexico/revista/matalos-en-caliente).

Torres Nafarrate, Javier (2004), *Luhmann. La política como sistema*, Fondo de Cultura Económica / Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Iberoamericana, México.



# Transparencia y gestión documental para reconstruir la confianza ciudadana

*Mtro. Carlos Alberto Bonnin Eralles †*

## Resumen

A través de la implementación de la Ley General de Archivos, se busca establecer buenas prácticas y nuevos esquemas de trabajo en el servicio público, con el fin de facilitar el monitoreo del ejercicio de los recursos públicos y, en consecuencia, la rendición de cuentas. La conservación de los archivos y su apertura hacia la sociedad constituyen elementos esenciales para el ejercicio del derecho a saber, toda vez que un documento de archivo registra un hecho o acto administrativo, jurídico, fiscal o contable, recibido y utilizado en el desempeño de las funciones de los sujetos obligados.

**Palabras clave:** Transparencia; acceso a la información pública; derecho a saber; archivos.

## **1. Introducción**

Los archivos son aliados estratégicos para el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas. Este texto expone la relevancia de la gestión archivística como mecanismo potenciador del derecho a saber; a la vez, describe distintos desafíos que, como sujetos obligados y como promotores de la administración documental, resulta necesario encarar.

En el Inai, en tanto máximo órgano nacional para la garantía de los derechos de acceso a la información pública y protección de los datos personales, difundimos la correcta gestión de los archivos, en razón de su carácter de condición primaria destinada a este fin. Por lo tanto, también representan el pilar de la construcción de las políticas públicas de rendición de cuentas.

## **2. Archivos para el buen gobierno**

De acuerdo con el Informe del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas de 2005, la adecuada preservación de los archivos constituye un principio estratégico para documentar los actos de las autoridades; es decir, para contar con un registro de las decisiones y políticas gubernamentales (ONU, 2005). Por ende, resulta prioritario adoptar las medidas y lineamientos para una administración archivística que testimonie la garantía de los derechos humanos y las prerrogativas de la sociedad.

Con la aprobación de la Ley General de Archivos, se logra conjuntar el tercer pilar normativo institucional que da orden y certeza a la construcción de un esquema encaminado a impactar en la transparencia y a conformar sistemas efectivos en la lucha

anticorrupción. Esta norma integrará una política nacional archivística como eje de la actuación gubernamental, enlazada con el acceso a la información pública. Mediante la correcta gestión documental, se despliegan dos escenarios nodales: el primero, la modernización de la administración pública; el segundo, la existencia de expedientes que favorezcan ese derecho.

En primer término, la operación de la Ley General de Archivos busca fijar buenas prácticas y nuevos esquemas de trabajo en las rutinas de los servidores públicos; además, pretende auxiliar en la creación de una memoria institucional que funja como insumo para evaluar su desempeño e instrumentar estrategias de calidad y transparencia administrativa.

En segundo lugar, con expedientes satisfactoriamente conformados, organizados y resguardados, se acelera el ejercicio del mencionado derecho. Ello, en razón de que los expedientes describen las acciones y los resultados de las autoridades, por lo que la generación, publicación, entrega y consulta de la información agiliza el monitoreo de la utilización de los recursos públicos y posibilita la rendición de cuentas.

La implementación del derecho de acceso a la información pública ilustra la importancia de los sistemas de archivo y gestión documental. Con la aprobación de la Ley General de Archivos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2018, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el mismo medio el 4 de mayo de 2015, y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada también en ese instrumento el 18 de junio de 2016, se integra el marco normativo que confiere certidumbre a la cultura de la transparencia.

En su artículo 1º, la Ley General de Archivos determina que los sujetos obligados a su observancia incluyen a toda autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los órganos autónomos; los partidos políticos, y los fideicomisos y

fondos públicos, en los ámbitos federal, estatal y municipal, así como cualquier persona física o moral –incluso, los sindicatos– que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.

La nueva legislación constríñe a los servidores públicos a garantizar la integridad de los archivos; a controlar su uso y destino final, y a propiciar la conformación de la memoria institucional de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal. Así, esta norma los solidifica como insumos primordiales para hacer valer las prerrogativas de la población.

Asimismo, los archivos se definen como pilares de la transparencia y el combate contra la opacidad. Al reconocer que la información contenida en los documentos producidos, obtenidos, adquiridos, transformados o en posesión de los sujetos obligados se reviste de carácter público, también se admite que debe permanecer al alcance de las personas, lo que significa un paso adelante hacia la rendición de cuentas.

De manera complementaria, es preciso destacar que otro elemento central de esta ley radica en su contribución al ejercicio del derecho a la verdad y a la memoria, que refuerza el marco legal en materia de promoción y protección de los derechos humanos. En esa virtud, con el fin de lograr escenarios en los cuales aquéllas sean el principio del conocimiento y de la toma de decisiones de la ciudadanía, resulta esencial evitar la clasificación como reservada de la información relacionada con la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Por medio de los principios y lineamientos estipulados por dicha norma, se busca homologar las buenas prácticas en el manejo de los archivos originados por los sujetos obligados, como base del acceso a la información pública y la protección de los datos personales. Según se asienta en la fracción XXIV de su artículo 5, los documentos de archivo se estructuran como elementos fidedignos de prueba y como expositores de la memoria institucional, ya que registran hechos o actos

administrativos, jurídicos, fiscales o contables producidos, recibidos y utilizados en el desempeño de las atribuciones de los sujetos obligados, con independencia de su soporte material.

A partir de estas afirmaciones, la correcta gestión archivística potencia el derecho a la verdad. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos puntualiza a esta prerrogativa como un derecho colectivo que permite consultar información trascendental para el desarrollo de los sistemas democráticos, como medida para prevenir la comisión de crímenes en el futuro. Conocer la verdad comienza el camino a la reconciliación, la restauración de la dignidad de las víctimas y la reconstrucción de la confianza de la ciudadanía (OEA y CIDH, 1999).

Adicionalmente, la Ley General de Archivos, en su artículo 36, mandata que los documentos depositados en los archivos históricos son fuentes de acceso público. Así, una vez concluida su vigencia documental y autorizada su transferencia secundaria a un archivo histórico, éstos no pueden clasificarse como reservados o confidenciales. De igual manera, debe considerarse que, según la legislación de transparencia, la información concerniente a las violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad no puede clasificarse como reservada.

Con estos elementos, es posible asegurar que la archivística permite consolidar regímenes más democráticos, pues acceder a los archivos históricos y promover su máxima publicidad representan acciones cruciales para ejercer con plenitud el derecho a la verdad y fortalecer la transparencia. Ésta también abre la alternativa de conceptualizar un pasado sociopolítico apegado a la verdad, lo que conduce a la democratización de la historia.

El Inai cuenta con facultades de vigilancia del cumplimiento de la publicación de los instrumentos de control y consulta archivística, que se enmarcan en la puesta en operación de nuevos esquemas para la gestión de los archivos. Por lo tanto, se coordina con el Archivo General de la Nación, con el propósito de robustecer la

transparencia, el acceso a la información pública, la protección de los datos personales y la rendición de cuentas, con la determinación del procedimiento de acceso al contenido de los documentos con valores históricos que contienen datos personales sensibles, pero no se han transferido al archivo correspondiente. Esta colaboración demuestra que el trabajo colaborativo es un eje incuestionable para garantizar la implementación de la Ley General de Archivos.

### **3. Conclusiones**

La puesta en marcha de la Ley General de Archivos implica numerosos desafíos, algunos de los cuales se enuncian a continuación:

1. Gestionar los recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos para concretar una política nacional archivística.
2. Establecer vínculos entre los sujetos obligados y los órganos garantes, con el fin de impulsar el cumplimiento de los respectivos mandatos legales.
3. Concientizar a los servidores públicos sobre la importancia de la adecuada gestión documental, como condición para la continuidad institucional y la rendición de cuentas.
4. Promover una cultura archivística en el servicio público que trascienda la prescripción legal y demuestre responsabilidad y compromiso, en apego al Estado de Derecho.

Frente a esta coyuntura, es crucial que, en cada ámbito de acción, la información se comprenda como una condición imprescindible para fomentar la participación en los asuntos públicos, enriquecer la rendición de cuentas y garantizar la verdad y la justicia.

## 4. Fuentes de consulta

Organización de los Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1999), *Derecho a la verdad*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Washington, disponible en [www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=156&IID=2](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=156&IID=2).

Organización de las Naciones Unidas (2005), *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad*, Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, disponible en [www.derechoshumanos.net/normativa/normas/onu/lesahumanidad/2005-Principios-actualizados-lucha-contra-impunidad.pdf](http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/onu/lesahumanidad/2005-Principios-actualizados-lucha-contra-impunidad.pdf).

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2011), *La Declaración Universal de los Archivos - UDA*, Consejo Internacional de Archivos, París, disponible en [www.ica.org/es/la-declaracion-universal-de-los-archivos-uda](http://www.ica.org/es/la-declaracion-universal-de-los-archivos-uda).



# **La función administrativa como política para gestionar los documentos de archivo y garantizar la rendición de cuentas**

*Dra. Merizanda Ramírez Aceves*

## **Resumen**

Méjico lleva casi dos décadas de configurar un marco normativo que garantiza la creación, uso y conservación de los documentos que suponen su patrimonio documental. En este sentido, es importante seguir haciendo conciencia sobre las implicaciones que conlleva la explosión incontrolada de documentos, como ha sucedido en los últimos tiempos, en respuesta a numerosos factores que ya han sido previamente analizados.

En consecuencia, en el presente documento, se propone el análisis de la función administrativa en cada una de las instituciones para generar sus documentos, ya que aquéllos que se produzcan serán los que darán evidencia y testimonio de que los actos administrativos se cumplieron de acuerdo con las disposiciones de la respectiva legislación. Ello en nada se relaciona con la forma de los documentos –es decir, si son impresos o electrónicos–, pues, aunque se diferencian por sus aspectos formales, sus características esenciales los mantienen sin distingo.

**Palabras clave:** Identificación documental; gestión de documentos; función administrativa; archivística; sistema de rendición de cuentas.

## 1. Contexto normativo

A casi dos décadas de haberse iniciado las discusiones en materia de acceso a la información pública en México, aún siguen surgiendo propuestas, algunas más afortunadas que otras, para salvaguardar este derecho. La afamada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en 2002, representó el primer estamento legal que sentó las bases que marcarían el rumbo del país en ese sentido, seguido, en 2004, por los Lineamientos para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública gubernamental y las herramientas elaboradas por el AGN en años subsecuentes, destinados a la conformación de instrumentos de control y consulta que permitieran vigilar los documentos de las instituciones de la administración pública federal.

Estos últimos constituyeron un buen inicio para avanzar hacia la consolidación de lo que presumiblemente tendría que ser un modelo de gestión de documentos en nuestro país, como, en su momento, se logró en Alemania, Inglaterra, Francia, Italia, Estados Unidos y Canadá, entre otros territorios, a partir de la valoración de los propios documentos institucionales. Años después, en 2012, se publicó la Ley Federal de Archivos, encaminada a regir la organización y conservación de los documentos producidos desde años atrás. Recientemente, quedó superada por la publicación de la Ley General de Archivos, cuya regulación permeará no sólo en el terreno federal, sino también en el estatal y municipal.

Respecto de ésta, el 26 de abril de 2018 se aprobó, en la Cámara de Diputados del gobierno mexicano, la tan esperada ley, tras la iniciativa que se lanzó al Senado el 17 de noviembre de 2016. Su objetivo consiste en establecer la organización y administración homogénea de los archivos en los diversos órdenes de gobierno, así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

Estas normas han sido, sin duda, grandes aciertos que abonan a la renovación de la cultura archivística en México. Sin embargo, falta mucho por hacer, pues se siguen echando de menos las discusiones en relación con las tareas que implican la gestión documental y la fundación de un modelo integral. Hasta ahora, se han dictado pautas aisladas para la creación de un sistema de clasificación de los documentos (segunda tarea de la gestión documental), que se materializa en un cuadro general de clasificación archivística; para su valoración (tercera tarea), objetivada en un catálogo de disposición documental, y para su control (cuarta tarea), por medio de inventarios generales, de bajas y de transferencia, pero falta afianzar el terreno de la identificación documental (primera tarea).

Sobre los criterios de valoración de los documentos, Estados Unidos, por ejemplo, introdujo un modelo a partir de la instauración del *records management*, en el que se consideró la rentabilidad de los documentos y sus valores. Canadá lo hizo a partir del contexto de su producción, mediante la filosofía *from top to the bottom*. Francia e Inglaterra tomaron en cuenta la utilidad de éstos por parte de la historia y la administración. Alemania se concentró en el análisis de la edad y el contenido informativo de sus documentos (Llansó Sanjuán, 1993).

Estos países han tenido muy claros los criterios para valorar sus documentos, con miras, en cada caso, a eliminarlos o a conservarlos, pero, ¿cuáles son los criterios que, en México, deberían ponderarse para la valoración de sus documentos y por qué? ¿Acaso no debería existir un eje que rija la importancia de los documentos que forman parte, sí de la administración pública para el trámite de los asuntos diarios, pero también del patrimonio documental del país? La respuesta a estas preguntas se subsanó en la Ley General de Archivos, al señalar, en la fracción II del artículo 52, lo siguiente:

Son actividades del Grupo Interdisciplinario, las siguientes:

[...]

**II.** Considerar, en la formulación de referencias técnicas para la determinación de valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental de las series, la planeación estratégica y normatividad, así como los siguientes criterios:

- a)** Procedencia. Considerar que el valor de los documentos depende del nivel jerárquico que ocupa el productor, por lo que se debe estudiar la producción documental de las unidades administrativas productoras de la documentación en el ejercicio de sus funciones, desde el más alto nivel jerárquico hasta el operativo, realizando una completa identificación de los procesos institucionales hasta llegar a nivel de procedimiento;
- b)** Orden original. Garantizar que las secciones y las series no se mezclen entre sí. Dentro de cada serie debe respetarse el orden en que la documentación fue producida;
- c)** Diplomático. Analizar la estructura, contexto y contenido de los documentos que integran la serie, considerando que los documentos originales, terminados y formalizados tienen mayor valor que las copias, a menos que éstas obren como originales dentro de los expedientes;
- d)** Contexto. Considerar la importancia y tendencias socioeconómicas, programas y actividades que inciden de manera directa e indirecta en las funciones del productor de la documentación;
- e)** Contenido. Privilegiar los documentos que contienen información fundamental para reconstruir la actuación del sujeto obligado, de un acontecimiento, de un periodo concreto, de un territorio o de las personas, considerando para ello la exclusividad de los documentos; es decir, si la información solamente se contiene en ese documento o se contiene en otro, así como los documentos con información resumida, y

f) Utilización. Considerar los documentos que han sido objeto de demanda frecuente por parte del órgano productor, investigadores o ciudadanos en general, así como el estado de conservación de los mismos. Sugerir, cuando corresponda, se atienda al programa de gestión de riesgos institucional o los procesos de certificación a que haya lugar.

La procedencia, el orden original, los aspectos diplomáticos, el contexto social, el contenido y la utilización son los elementos que la norma estipula como criterios para valorar los documentos de archivo. Esto es correcto para delimitar los ejes en los que se enmarca esta tarea, pero, ¿qué ocurre con la identificación y, por ende, con la metodología para la generación de los documentos de archivo? ¿Qué criterios deben aplicarse?

La experiencia ha demostrado que las funciones institucionales deberían ser uno de los principales criterios para llevar a cabo esta labor, como señala el artículo 7 de la Ley General de Archivos: “los sujetos obligados deberán producir, registrar, organizar y conservar los documentos de archivo sobre todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones jurídicas”. No hay que desestimar este mandato, puesto que su contenido describe la manera de producción de los documentos de archivo.

Por otro lado, si bien la sociedad de la información y el conocimiento ha marcado nuevos paradigmas para el desarrollo social y el crecimiento económico, también las TIC han jugado un papel destacado en estos contextos. Éstas son sistemas tecnológicos a través de los cuales se recibe, manipula y procesa la información, lo que facilita la comunicación entre varios interlocutores. Esta realidad impacta en todos los sectores de la sociedad y las instituciones no son la excepción, pues, para agilizar sus servicios, han tenido que migrar paulatinamente –aunque no por completo– de los soportes tradicionales, en papel, a otros no convencionales, como los documentos electrónicos.

Aunque México está luchando por insertarse en estas sociedades posmodernas—sin haber culminado todavía el proyecto de modernidad, de acuerdo con Jürgen Habermas (Habermas, 1988)—, es innegable que la interacción que mantienen los ciudadanos diariamente con los documentos en todas sus manifestaciones, sean en papel o en formato electrónico, ha propiciado que el gobierno, desde hace varios años, emprenda varias iniciativas encaminadas a promover el sector de las telecomunicaciones y la adopción de las TIC. El *e-gobierno* es un componente del Sistema Nacional e-México que promueve el uso intensivo de sistemas digitales, a fin de facilitar los trámites ciudadanos, transparentar la función pública, elevar la calidad de los servicios gubernamentales y, eventualmente, detectar prácticas de corrupción en la administración pública.

Dada la evolución de las TIC y de los sistemas de organización gubernamental, las instituciones tienden a incorporar, dentro de sus estructuras informáticas, los documentos que usualmente han conservado en papel, ya sean como resultado de su propia actividad, como instrumento necesario para la toma de decisiones o como consecuencia de las relaciones que mantienen con agentes externos, dando lugar a los SGEDA, o sistemas de gestión electrónica de documentos de archivo, y a los SEITS, o sistemas electrónicos de información, trámites y servicios. En México, se puede observar el uso de este tipo de plataformas, que contribuyen a la simplificación administrativa y la agilización de la prestación de los servicios públicos.

Una de las múltiples ventajas que despliegan estas herramientas consiste en la visualización de los procesos de un determinado trámite o servicio, desde que inicia hasta que culmina. Si esta idea se lleva al terreno de la función pública, se advierte que lo anterior es producto del proceso administrativo que sigue una institución para cumplir con una actividad o función establecida por el Estado, a través de disposiciones legales claramente definidas y cuya realización se orienta a la atención del interés público; es decir, el ejercicio de la

función administrativa implica acatar un mandato legal postulado para el logro de los fines del Estado. Por lo tanto, se constata que la función administrativa es el principal eje rector sobre el cual debería girar la identificación documental en este país.

Por otro lado, si ese mismo servicio o trámite se ve desde el ámbito archivístico, cabe señalar que tal premisa, a partir del siglo XIX –con los holandeses Muller, Feith y Fruin–, estipula el principio de orden original, que reside en realizar la disposición física de los documentos respetando la secuencia lógica y natural de los trámites que los produjo. Evidentemente, esto permite que los ciudadanos obtengan respuestas más rápidas a sus peticiones, brindando una mayor calidad en los servicios para la sociedad.

Sin embargo, estas plataformas digitales también tienen algunos inconvenientes. El primero de ellos –y, quizás, el más importante– consiste en que, al diseñar los SGEDA, se pone atención sólo en el continente (telecomunicaciones, plataformas, servidores y aplicaciones informáticas) y no en el contenido (información y los documentos que la albergan). Este problema existe desde la generación misma de los documentos en papel. Veamos por qué.

En primer lugar, queda claro que muchas instituciones desconocen sus funciones administrativas. Para comprobarlo, basta con echar un vistazo a su normatividad interna –si es que la hay– y comprobar si cada área –que debería representarse en su organigrama– cumple con sus atribuciones. Esto lleva a reconocer que muchos documentos no tendrían que haberse generado, ya sea puesto que no competían a esa área o porque, una vez elaborados, se destinaron a otras para su resolución o su conocimiento.

Con el fin de que los servidores públicos conozcan sus funciones administrativas, las instituciones deben contar con un marco legal específico, que va desde leyes orgánicas hasta acuerdos particulares, pasando por reglamentos, lineamientos, políticas y manuales, entre otros.

Desafortunadamente, en algunas instituciones no queda patente que este marco legal no sólo optimiza su funcionamiento, sino que sirve, además, para determinar los documentos inscritos en su patrimonio.

Por otro lado, el abuso por el alto nivel de departamentalización se ha sumado a los factores que han impedido la obtención de una visión global de la producción y el flujo de circulación de los documentos. Al mismo tiempo, ha provocado que se creen subseries de las series documentales originadas por cada área o sección.

El tercer factor se refiere a la generación irracional e incontrolada de originales y copias, producto no sólo del auge tecnológico, sino del ánimo por querer enterar a toda la organización de la labor de cierta área. Durante los siglos XVIII, XIX y buena parte del XX –1714, con Henry Mill; 1808, con Pellegrino Turri; 1829, con William Austin; 1843, con Charles Thurber; 1855, con Giuseppe Ravizza; 1861, con Francisco Joao de Azevedo; 1864, con Peter Mitterhofer, y 1865, con Rasmus Malling-Hansen–, las máquinas de escribir manuales y, después, las eléctricas –1909, con Charles y Howard Krum– facilitaron la producción de documentos, que aumentó sustancialmente cuando las computadoras las remplazaron.

Finalmente, un cuarto factor sobre este tema se refiere a los procesos burocráticos redundantes que, una vez más, en tanto producto del desconocimiento de las funciones administrativas institucionales, hacen que se incremente la producción de la información plasmada en diversos tipos documentales.

Este aparente avance tecnológico de los SGEDA que se inclina hacia la sustitución paulatina del papel es una variable que, si no se aplica apropiadamente en el seno de las instituciones gubernamentales, lejos de abonar al desarrollo en materia de gestión documental, lo complicará, toda vez que, si aún no se ha podido resolver el problema de la generación excesiva de papeles en las oficinas administrativas

mediante la observancia de los principios archivísticos, ¿éstas serán capaces de no hacinar y, por ende, evitar colapsar de bits el ciberespacio?, ¿las instituciones están preparadas para gestionar apropiadamente los documentos electrónicos?

Por consiguiente, el punto de partida debería ser, en primer lugar, comprender las estructuras normativas y administrativas de las instituciones, para después entender su interrelación con las estructuras archivísticas. Una vez asimilada su codependencia, será posible explicar la importancia de la función administrativa para llevar a cabo el proceso de identificación y, luego, de valoración documental, con el fin de determinar los expedientes por conservar o, en su caso, eliminar. Sin embargo, ahora sucede que, en vista del desconocimiento de las funciones de las instituciones, éstas conservan todo lo que generan o, en el peor de los casos, lo destruyen sin políticas claras de eliminación.

Estructura normativa	Estructura archivística
- Ley orgánica	
o Reglamento interno	Fondo
Estructura administrativa	
▪ Manual de organización Áreas o departamentos	Secciones
▪ Manual de procedimientos Funciones por área	Series Piezas documentales

Figura 1. Estructuras normativas y archivísticas de las instituciones

Una vez descrita esta estructura, se abre la alternativa de tener un control de los documentos, a partir de la ejecución de los programas de gestión documental.

## 2. Panorama de la gestión documental

La *gestión de documentos* constituye la actividad dirigida a asegurar la economía y la eficacia de las operaciones vinculadas con esta asignatura, desde la creación, el mantenimiento y el uso de los documentos hasta su destino final (conservación o eliminación). Sus operaciones se refieren a la identificación, la organización (clasificación y ordenación), la valoración y la descripción documental. En este orden deben realizarse, ya que dependen unas de otras, de manera que ninguna puede omitirse ni sustituirse.

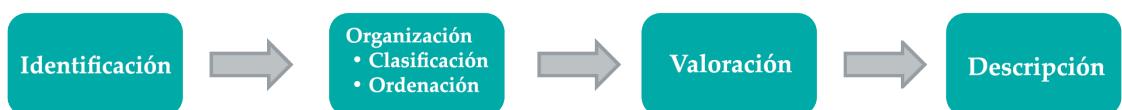


Figura 2. Tareas secuenciales de la gestión de documentos

El cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental –cuya metodología de elaboración diseñó el AGN–, a pesar de ser instrumentos de descripción, representan el resultado del proceso de clasificar y valorar los documentos de archivo. El primero sirve para ordenarlos físicamente, según los principios de procedencia y de orden original; el segundo determina las series documentales por conservar –y por transferir a la siguiente fase del ciclo vital–, o bien, por eliminar, si carecen de valores secundarios. Adicionalmente, los inventarios permiten controlar los documentos al transferirlos a las siguientes fases o eliminarlos. Pero, ¿qué pasa, una vez más, con la identificación?

La identificación resalta como la primera tarea que debe abordarse para gestionar los documentos de una institución. María Luisa Conde Villaverde, pionera de la teoría al respecto, la definió como “el proceso de investigación y sistematización de categorías administrativas y archivísticas en las que se sustenta la estructura de un fondo, siendo uno de sus objetivos asegurar, a través de sus resultados, la valoración de las series documentales” (Conde Villaverde, 1992). Las categorías administrativas corresponden a las áreas integrantes de una institución, en tanto que las archivísticas traducen a aquéllas en los grupos documentales de fondo, sección, serie, expediente y pieza documental. Esto se obtiene del análisis de las funciones administrativas plasmadas en la respectiva legislación.

Por lo tanto, la gestión de documentos es un esquema teórico conformado por determinados componentes que contribuyen con la eficacia de las funciones administrativas objetivadas y formalizadas en los documentos que producen y reciben las instituciones. Cada uno de los países mencionados con anterioridad examinó su realidad y estableció elementos para determinar los documentos que debían conservarse y los que inevitablemente tendrían que eliminarse, al carecer de utilidad no sólo administrativa, sino histórica. Así, el uso de los documentos, el contexto de su producción, su edad y sus valores primarios y secundarios son algunos factores sobresalientes en la caracterización de estos modelos.

Por último, cabe precisar que, con el propósito de que un modelo funcione como tal, debe aplicarse un mismo método en todas las organizaciones, cuyo resultado también ha de ser igual.

### 3. Propuesta de una metodología para identificar los documentos de archivo

Para evitar las crisis impresas y electrónicas, basta con analizar estas reglas:

1. Habría que identificar la estructura organizacional; esto es, saber cuántas áreas integran la institución. Cada recuadro del organigrama sería una sección.
2. Cada una de las secciones debería contar con sus funciones por escrito, las cuales estarían contenidas en la normatividad interna.
3. De cada función debe describirse su proceso administrativo; es decir, cada paso de las actividades para cumplirla.
4. Finalmente, correspondería identificar cada uno de los documentos que se derivan de cada actividad.
5. Ese conjunto de documentos formaría un expediente.

Llama la atención que, aunque las reglas son simples y aplican para documentos en papel y electrónicos, aún existen instituciones que desconocen cómo comenzar el proceso de gestión documental. Para comprender mejor este hecho, cabe decir que un *documento electrónico* se entiende como el registro de información que se genera, recibe, almacena y comunica por medios electrónicos; que permanece en éstos durante su ciclo vital; que es producido por una persona o entidad en razón de sus actividades, y que debe tratarse de acuerdo con los procesos y principios archivísticos, de la misma manera en que se procede con el documento en papel.

Sin embargo, resulta oportuno precisar que la gestión de este tipo de documentos puede variar en comparación con la de los documentos tradicionales, en función de su naturaleza, ya que existen bases de datos que centralizan la información para que la utilicen las diferentes áreas de una institución, lo que provoca una desterritorialización informativa que modifica la aplicabilidad de los principios archivísticos. Esto significa que el respeto por el principio de procedencia debe conceptualizarse de manera distinta.

Asimismo, hay que comprender que los documentos electrónicos se clasifican de acuerdo con criterios específicos; por ejemplo, existen los documentos nativos electrónicos y los documentos electrónicos digitalizados. Los primeros, desde sus inicios, se elaboran en medios electrónicos y permanecen así a lo largo de toda su vida. En cambio, los segundos nacen a partir de los documentos en papel y se escanean para emplearse en medios electrónicos, por lo que adoptan la forma de un documento digitalizado. Por ende, deben concebirse con claridad las fronteras entre un documento electrónico, uno escaneado y uno digitalizado. Si bien se ha escrito lo suficiente para dilucidar las diferencias, lo cierto es que las instituciones siguen desconfiando de la autenticidad de los documentos en soportes distintos al papel.

#### **4. Precisiones en cuanto a los documentos electrónicos de archivo**

De acuerdo con la norma NTC/ISO 15489-1, con el objeto de que los documentos electrónicos sirvan de apoyo a los trámites administrativos, éstos deben poseer las características de autenticidad, integridad, fiabilidad y disponibilidad.

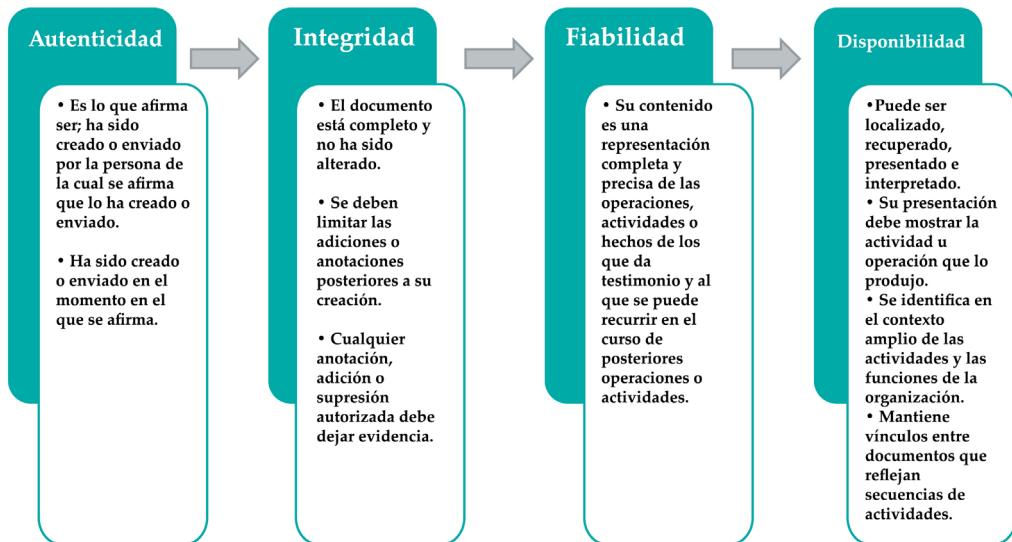


Figura 3. Características del documento electrónico

La Ley General de Archivos considera estas características, pues la fracción IV del artículo 46 estipula lo siguiente:

El Consejo Nacional emitirá los lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos, así como de los repositorios electrónicos, los cuales deberán, como mínimo:

[...]

IV. Incorporar las normas y medidas que garanticen la autenticidad, seguridad, integridad y disponibilidad de los documentos de archivo electrónico, así como su control y administración archivística;

Pero, ¿cómo garantizar la autenticidad, seguridad, integridad y disponibilidad de los documentos electrónicos de archivo? Primero, cabe puntualizar que no son tan distintos de los de papel, pues en ambos se busca salvaguardar los aspectos esenciales indicados en la interrogante; en lo que disienten es en las formalidades por satisfacer. Ambos siguen siendo un instrumento de comunicación social, de allí que los estudiosos de su forma y contenido, hoy más que nunca, busquen entender sus rutinas de creación. Por lo tanto, es importante seguir discutiendo sobre los mecanismos que conduzcan a identificar los documentos de archivo, ya sean impresos o electrónicos.

## **5. Conclusiones**

El escaso recorrido de México para implementar un marco normativo en materia de archivos ha significado un punto de partida relevante en la garantía de la configuración de un patrimonio documental rico en cantidad y calidad, pero aún existen tareas pendientes. Un aspecto fundamental alude al establecimiento de un criterio para la creación de los documentos, que debe centrarse en la función administrativa.

Hoy, las instituciones mexicanas continúan generando documentos de manera incontrolada. Sin embargo, la recientemente aprobada Ley General de Archivos contempla que los documentos deben originarse como producto de las funciones administrativas. Por ende, es fundamental alzar la voz para que las instituciones atiendan este principio.

Ello, evidentemente, tiene implicaciones secundarias, las cuales se relacionan con la necesidad de que las instituciones cuenten con un marco normativo claro, que fije con precisión las funciones encomendadas no sólo a aquéllas, sino a cada una de sus áreas integrantes. De este modo, será posible asegurar la conservación de los documentos impresos y electrónicos.

## 6. Fuentes de consulta

Cámara de Diputados (2018), “Dictamen de la Comisión Gobernación, con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley General de Archivos”, en *Gaceta Parlamentaria*, 26 de abril, LXIII Legislatura, México.

Conde Villaverde, María Luisa (1992), *Manual de tratamiento de archivos administrativos*, Ministerio de Cultura de España, Madrid.

Habermas, Jürgen (1988), “La modernidad, un proyecto incompleto”, en Jürgen Habermas, Jean Baudrillard *et al.*, *La posmodernidad*, Kairós, México.

Llansó Sanjuan, Joaquín (1993), *Gestión de documentos: Definición y análisis de modelos*, Servicio de Archivos y Patrimonio Documental, Euskadi.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (s.f.), *Cero papel en la administración pública: Documentos electrónicos*, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Bogotá.

Secretaría de Gobernación (2002), “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio, México.

\_\_\_\_\_ (2004), “Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de febrero, México.

\_\_\_\_\_ (2012), “Ley Federal de Archivos”, en *Diario Oficial de la Federación*, 23 de enero, México.



# Sesión 6.



Cultura de la transparencia



# **Cultura de la transparencia para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Su impacto en las relaciones entre las autoridades y la ciudadanía para consolidar un gobierno democrático**

*Mtro. Luis Gustavo Parra Noriega*

## **Resumen**

Las reformas en materia de transparencia han obligado a todas las autoridades a adquirir nuevos hábitos de conducta respecto de la rendición de cuentas y la proactividad de sus ejercicios, englobados en el rubro denominado *cultura de la transparencia*. Ésta cobra mayor relevancia a partir de la emisión de las respectivas leyes, en los ámbitos nacional y estatal, que, si bien han surgido del descontento ciudadano con la clase política y de la necesidad de reconectar a la sociedad civil con las instituciones, persiguen el objetivo principal de efectuar un control más eficaz del poder público y fomentar la participación colectiva en la toma de las decisiones que afectan sus esferas. Por ende, este documento analiza el impacto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la difusión de los actos de gobierno, para su eficacia y eficiencia.

**Palabras clave:** Cultura de la transparencia; acceso a la información pública; rendición de cuentas; participación ciudadana.

## 1. Introducción

En la construcción de gobiernos abiertos, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública juegan un papel esencial, en razón de que propician la participación de la sociedad en el diseño y la evaluación de las políticas públicas y, por lo tanto, la existencia de una mayor rendición de cuentas, al favorecer el escrutinio público.

El surgimiento del andamiaje jurídico e institucional cimentado en las reformas constitucionales en materia de trasparencia de 2014 posibilita esta apertura, que pretende afianzarse desde los órganos garantes, en el ámbito de sus respectivas competencias. No obstante, es necesario persistir en los esfuerzos que, en tanto sociedad organizada, se han alcanzado, con el constante interés de materializar estas reformas y para que el contenido de la Constitución se convierta en acciones a su favor.

Instaurar las condiciones primordiales para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es el primer paso de su implementación. Por consiguiente, la ciudadanía debe acostumbrarse a recibir y exigir la rendición de cuentas claras sobre la gestión de las autoridades, lo que no puede suceder si no se transforma en revisora y vigilante de su proceder, lo cual constituye uno de los fines cruciales de la apertura informativa.

En este sentido, todas las labores dedicadas a cimentar las bases de un país con vastos flujos de información deben enfocarse en el establecimiento de un régimen de rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno, de forma horizontal y vertical. Esta práctica conlleva el tránsito hacia una democracia en la cual todos somos actores, como autoridades y ciudadanos. En términos de Norberto Bobbio, “no hay definición de la democracia que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder” (Bobbio, 1986).

Así, la nueva cultura de la transparencia engloba diversas aristas, como el acceso a la información pública, pero también sus posibles causales de clasificación, en caso de que se considere como reservada o confidencial; la publicidad de los actos de gobierno y los indicadores que miden su eficiencia y eficacia; la rendición de cuentas y sus alcances, y la participación ciudadana en los asuntos públicos. En consecuencia, conviene señalar que de nada sirve la circulación de la información en un solo sentido –en concreto, del gobierno hacia la sociedad– si la colectividad no se interesa por la manera en la cual se utilizan los recursos públicos en las decisiones de los gobiernos.

Por otra parte, una sociedad pasiva impide que sus gobernantes estén enterados de las necesidades surgidas en los aspectos que exigen mejoras sustanciales. Si aquéllos no encuentran un contrapeso en la comunidad, se ven ante la tentación histórica de concentrar el poder y la riqueza sólo en el círculo cupular.

Por último, México ha tenido un triunfo trascendental, pues el fruto del empeño de académicos, escritores, integrantes de los órganos garantes de transparencia, medios de comunicación y legisladores se ha reflejado en la mencionada reforma constitucional, que ahora debe traducirse en beneficios tangibles para todos los mexicanos y, a la par, en el fortalecimiento de la democracia.

## **2. Derecho de acceso a la información pública, imprescindible en la construcción de un Estado democrático**

Desde hace más de una década, la transparencia se ha insertado notablemente en la administración pública, con la instauración de esquemas de coordinación con los sujetos obligados, a efecto de fomentar el acceso a la información pública y la rendición de

cuentas, así como la propagación de criterios para la sistematización y conservación de los archivos y el impulso de las nuevas tecnologías. Entonces, no sólo involucra brindar información o rendir cuentas como un simple acto para determinado destinatario, sino colocar los datos en la vitrina pública, a fin de que los interesados la revisen, analicen, estudien y, si identifican alguna anomalía, la empleen como canal para sancionar (Ugalde, 2016: 28).

Para desentrañar el concepto de *transparencia*, cabe acudir a su raíz etimológica, ya que se deriva de la palabra latina compuesta *trans-parere*, que denota *algo que se puede ver de un lado a otro*, no necesariamente de manera directa, sino a través de un objeto interpuesto, como una pared (Schedler, 2004: 66). Así, se refiere a la apertura de la información social, política y económica de las organizaciones burocráticas al escrutinio ciudadano, volviéndola accesible, certera y confiable (Valverde Loya, 2004: 235).

Otra acepción alude a las medidas que dispone una organización gubernamental para divulgar información sobre un asunto público a quien la solicite (Vergara, 2008: 17). Adicionalmente, es pertinente incorporar la concepción de *democracia*, toda vez que, en esta modalidad de gobierno, puede pensarse en la rendición de cuentas y en la participación ciudadana, dado que la idea central reside en que los actos de las autoridades, en el ámbito de sus competencias, se coloquen ante el ojo público, para que los ciudadanos se aproximen a la toma de decisiones e, incluso, contribuyan a mejorar los servicios públicos, lo que permite acercarse a nociones más recientes, como el gobierno abierto.

Con ello, se trata de lograr una participación influyente en los procesos previos a la toma de decisiones definitivas y de garantizar que la voluntad expresada se respete en la práctica (Cruz, 2010: 214; Navarro Yáñez, 2000: 13). De igual manera, la comunidad no debe abstraerse como un sujeto pasivo meramente receptor de las políticas públicas o una potencial amenaza para la estabilidad del sistema, en virtud de

que conoce su realidad y puede solventar sus problemas con igual o mayor eficacia que quienes detentan el poder (Barber, 2003: 147; Freitas, 2011: 4).

Por lo tanto, aumentar la participación conlleva indudables beneficios, como una mayor conciencia pública, una mayor cooperación y un incremento de la afición democrática hacia las instituciones y sus procedimientos, que vigoriza el espíritu social. Sin embargo, para que esto suceda, es vital que el gobierno desencadene esta chispa conectora de interés entre la gestión y las políticas públicas. Un sistema con tales características puede ayudar a aminorar una desigualdad reforzada por los modelos democráticos escasamente participativos (McPherson, 2009: 122; Cruz, 2010: 214-215).

Estos elementos destacan el modelo de democracia participativa, que presenta múltiples enfoques enlazados por un objetivo común, relativo al fortalecimiento de la participación ciudadana (Viejo Viñas, 2009: 44 y ss.). No obstante, una de estas perspectivas señala la importancia de la transparencia para que el poder no se *vaya por la libre* y produzca destrozos, atendiendo a una teoría liberal (Barber, 2003: 17); a la par, indica que la ciudadanía, en última instancia, debe controlar el poder, lo que coadyuva a establecer el lugar que le corresponde en una teoría democrática moderna y viable (Pateman, 1992: 9).

Ello denota que la transparencia es el vínculo entre el gobierno y la sociedad, el cual permite abrir las puertas del funcionamiento de la administración pública y dotar su actuación de credibilidad y legitimidad. Resulta indispensable instaurar esta cultura en nuestro sistema democrático, a fin de conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Al mismo tiempo, sobresale como un componente eficaz para el robustecimiento de la democracia y la configuración de mejores gobiernos, que trabajen a favor del bien común. La transparencia es una garantía normativa, institucional y no jurisdiccional que potencia el derecho de acceso a la información pública (Villanueva, 2006).

En este entendido, se han llevado a cabo distintas acciones de capacitación en el ámbito nacional –como la Red por la Cultura de la Transparencia– e internacional –como la Red de Transparencia y Acceso a la Información–, las cuales registran avances trascendentales en la continua actualización de las autoridades garantes de la materia.

Adicionalmente, la transparencia y la rendición de cuentas no sólo se sustentan en el compromiso ético de los servidores públicos, sino que también requieren de la edificación de criterios que favorezcan el proceso de apertura de la información y el cumplimiento de las obligaciones en esta asignatura. En un sentido similar, es fundamental que los ciudadanos no se limiten a ejercer el derecho de acceso a la información pública, sino que la utilicen con la finalidad de fortalecer las vías de participación y el control democrático (Merino, 2005: 17). El poder ciudadano funciona como inhibidor de las conductas que atentan contra el interés público.

Las instituciones democráticas permiten que la ciudadanía confíe en el gobierno, al hacerlo más honesto (Hardin, 2002). Para ampliar la credibilidad de cualquier orden del Estado, la información debe resultar accesible, clara, oportuna, veraz, responsable, completa, precisa y objetiva. La transparencia aumenta la cohesión social, una vez que sus integrantes comprenden las decisiones de las autoridades, lo que supone la identificación oportuna de las debilidades, innovaciones y otros mecanismos concurrentes con esta labor.

En este contexto, las democracias constitucionales modernas no pueden limitarse a garantizar la existencia de reglas claras, sino que también deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal suerte que la sociedad conozca y evalúe la gestión gubernamental y el actuar de los servidores públicos (Alcalá Torres, 2014: 5).

Este proceso involucra una verdadera transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público, ya que implica someter la gestión gubernamental al escrutinio cotidiano de la sociedad. Igualmente, exige divulgar y arraigar en la colectividad el ejercicio de

los derechos de acceso a la información pública, a la intimidad y a la vida privada, a través de la protección de los datos personales (Alcalá Torres, 2014: 6).

En síntesis, resulta imprescindible generar, impulsar y consolidar la cultura de la transparencia y el acceso a la información pública en nuestro país, por lo que los órganos garantes de la materia deben funcionar como un espacio de encuentro abierto y dinámico, que diseña programas y proyectos coordinados con otras instituciones públicas, organizaciones sociales, planteles educativos, medios de comunicación y entidades de la sociedad civil que comparten estos propósitos, puesto que ello representa la *efectiva participación ciudadana*.

El hecho de que las personas cuenten con herramientas para revisar las acciones de las autoridades, a través de procedimientos sistemáticos que promuevan una relación menos asimétrica, representa un incentivo para que los gobiernos operen sin discrecionalidad y con apego a la normatividad vigente, impulsando la activa participación ciudadana y basando sus actividades en la premisa de la máxima publicidad, que se sustenta en el reconocimiento de que un gobierno democrático funge como guardián de la información de los ciudadanos.

Por otra parte, el progreso de la legislación en materia de acceso a la información pública es categórico. México ya no puede continuar como el Estado en el cual las funciones públicas significan una materia velada para el conocimiento de los ciudadanos, toda vez que el avance democrático exige a los servidores públicos un ejercicio del poder de cara a la sociedad, con total transparencia.

El empuje de los nuevos derechos fundamentales ha ocasionado el surgimiento de elementos irremplazables de apertura y certidumbre dentro de las relaciones cotidianas de quienes integran la sociedad, entre los cuales sobresalen, sin duda, los principios de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública.

Con estos precedentes, contar con un marco legal en la materia – aun perfectible– no detona inmediatamente la transformación gubernamental, si bien el derecho de acceso a la información pública alienta a la transparencia, la rendición de cuentas, el combate anticorrupción y el aumento de la confianza entre el gobierno y la ciudadanía, produciendo que estas figuras sean la norma y no la excepción como característica de un Estado democrático. Al solidificarse la relación entre la transparencia y sus límites, se cuenta con un material invaluable para el uso de este instrumento en la mejor toma de decisiones y el mejor servicio a la sociedad, con legalidad y justicia (Páez, 2005: 3).

Entonces, la participación de las instituciones con la ciudadanía permite lograr un Estado sólido, con plena conciencia de sus capacidades y deficiencias. En él, existe una interacción cercana con los gobernados, cuyo eje transversal incluye la cultura de la transparencia, con el objetivo de fortificar la legalidad, entendida como atributo y requisito ante el ejercicio del poder.

### **3. Conclusiones**

La transparencia y el acceso a la información pública presentan retos relevantes, uno de los cuales alude al aspecto cultural, puesto que aún permea cierto tipo de resistencia a la rendición de cuentas y la construcción de un vínculo estrecho con la ciudadanía en la mayoría de las instancias gubernamentales. Sin embargo, no debe dejarse de lado que las leyes de la materia –tanto general como locales– ya cuentan con apartados específicos que promueven este derecho y mandatan a los sujetos obligados a capacitar permanentemente a los servidores públicos.

Es imperativo que la actividad de los diferentes órdenes de gobierno se someta a escrutinio, a fin de salvaguardar los derechos de acceso a la información pública y protección de los datos personales. Más importante resulta que los sujetos obligados se involucren en los proyectos desarrollados por los órganos garantes, como el Programa de Cultura de Transparencia y Protección de Datos Personales que existe en el Estado de México, el cual contiene acciones tan destacadas como la certificación de los servidores públicos y la consecuente evaluación sistemática.

La rendición de cuentas siempre será contrapeso a la corrupción, ya que encarna el acto modular de la división de poderes y de la democracia. Por un lado, aceita el engranaje de los pesos y contrapesos; por otra parte, dota de capacidad a los ciudadanos para evaluar a los gobernantes y, así, premiar o castigar de diversas maneras (Merino, 2005: 12).

Los avances de México en cuanto a la cultura de la transparencia se distinguen por su importancia, en razón de que han creado conciencia en la administración pública, pero no se trata sólo del establecimiento de normas. En este sentido, el Estado de México ha realizado acciones para concretar las obligaciones indicadas por la ley, por lo que debe considerarse la instrumentación de líneas estratégicas destinadas a proponer políticas públicas que permitan cerrar la brecha entre la transparencia y la participación ciudadana; agilizar las prácticas de transparencia proactiva; promover la accesibilidad a más plataformas tecnológicas con enfoque ciudadano y estándares de datos abiertos, y reforzar los medios de participación ciudadana que acrecienten el capital social y el cumplimiento de las leyes.

Al sentirse observados, los servidores públicos procuran evitar ser exhibidos, lo que impacta positivamente en la ciudadanía. Estos esfuerzos deben acompañarse de una óptima rendición de cuentas, en tanto exista una participación constante y responsable, pues la transparencia depende de todos.

## 4. Fuentes de consulta

Alcalá Torres, Norma (2014), *Cultura de la legalidad y democracia*, Secretaría de Gobernación, México, disponible en [www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/47.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/47.pdf).

Barber, Benjamin (2003), *Strong Democracy: Participatory Politics for the New Age*, 2<sup>a</sup> ed., Universidad de California, Berkeley.

Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Cruz, Paulo Márcio (2010), “A democracia representativa e a democracia participativa”, en *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça*, núm. 13, Pontificia Universidad Católica de Río Grande del Sur, Porto Alegre, disponible en [dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/408](http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/408).

Freitas, Juárez (2011), “Derecho constitucional y democracia”, en Juárez Freitas y Anderson V. Teixeira, *Direito á democracia. Ensaios transdisciplinares*, Conceito Editorial, São Paulo.

Hardin, Russell (2002), *Trust and trustworthiness*, Fundación Russell Sage, Nueva York.

MacPherson, C.B. (2009), *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid.

Merino, Mauricio (2005), “Introducción”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: Libros, autores e ideas*, Instituto Federal de Acceso a la Información / Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

\_\_\_\_\_ (2005), “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”, en Carlos Elizondo Mayer Serra *et al.*, *Democracia y transparencia*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

Navarro Yáñez, Clemente J. (2000), “El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa”, en *Papers. Revista de Sociología*, núm. 61, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, disponible en [papers.uab.cat/article/view/v61-navarro](http://papers.uab.cat/article/view/v61-navarro).

Páez, Rodrigo (2005), “Democracia y cultura política en América Latina. Apuntes para delinear una problemática”, en Rossana Cassigoli y Jorge Turner (coord.), *Tradición y emancipación cultural en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México / Siglo XXI, México.

Pateman, Carole (1992), *Participación y teoría democrática*, Terra e Paz, Río de Janeiro.

Schedler, Andreas (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, disponible en [www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf](http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf).

Ugalde, Luis Carlos (2016), “Rendición de cuentas y democracia. El caso de México”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 21, Instituto Nacional Electoral, México, disponible en [biblio.ine.mx/janum/Documentos/cuaderno\\_21.pdf](http://biblio.ine.mx/janum/Documentos/cuaderno_21.pdf).

Valverde Loya, Miguel Ángel (2004), “Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: Elementos conceptuales y el caso de México”, en *Curso “Aprender a educar en derechos humanos, paz y democracia para docentes de la Universidad de Occidente”*, Cátedra Unesco de Derechos Humanos, México, disponible en [catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/04\\_Docentes\\_UdeO\\_ubicar\\_el\\_de\\_alumnos/Contenidos/Lecturas%20obligatorias/M.5\\_cont\\_1\\_Valverde\\_Loya.pdf](http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/04_Docentes_UdeO_ubicar_el_de_alumnos/Contenidos/Lecturas%20obligatorias/M.5_cont_1_Valverde_Loya.pdf).

Vergara, Rodolfo (2008), “La transparencia como problema”, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 5, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, disponible en [biblio.upmx.mx/textos/15927.pdf](http://biblio.upmx.mx/textos/15927.pdf).

Viejo Viñas, Raimundo *et al.* (2009), “La participación ciudadana en la esfera pública: Enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”, en Marc Parés (ed.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, Barcelona.

Villanueva, Ernesto (2006), “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: Libros, autores e ideas*, Instituto Federal de Acceso a la Información / Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.



# Sobre los autores





**Eva Abaid Yapur** es Doctora en Derecho por el Centro de Estudios de Posgrado en Derecho. Desde marzo de 2013, se desempeña como Comisionada del Infoem, órgano garante en el cual también funge como Coordinadora de la Comisión de Capacitación, Educación y Cultura, desde la cual impulsa numerosas iniciativas para difundir los derechos de acceso a la información pública y protección de los datos personales. En el SNT, desarrolla un papel significativo como integrante de distintas comisiones. También forma parte del Grupo de Trabajo de Educación Digital de la Conferencia Internacional de Comisionados de Protección de Datos y Privacidad. Sobresale su participación como ponente en temas de acceso a la información pública, datos personales y gobierno abierto.

**Carlos Alberto Bonnin Erales †** fue Maestro en Derecho Internacional por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. En su trayectoria profesional, se desempeñó en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la Secretaría de Salud, la Procuraduría General de la República y el Senado de la República. Entre mayo y noviembre de 2018, fue Comisionado del Inai.

## **Samuel Espejel Díaz González**

es Maestro en Derecho Electoral por el Instituto “Prisciliano Sánchez” del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. También cursó los Doctorados de Tercer Ciclo en Ciencias Administrativas y de Universidad en Ciencia Política, en la Universidad de París II. Ha fungido, entre otros cargos, como Coordinador de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México; Abogado General de esa casa de estudios; Presidente del Instituto Electoral del Estado de México, y Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de México. Actualmente, destaca su labor como profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Cuenta con numerosas publicaciones en distintos esfuerzos editoriales colectivos.

## **José Guadalupe Luna Hernández**

es Maestro en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Panamericana y Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad de Castilla-La Mancha. Tiene una amplia experiencia profesional en el servicio público, en el cual ha destacado durante casi tres lustros. Es autor del libro Información programática y rendición de cuentas y articulista en varios medios de comunicación. Ha sido ponente en actividades nacionales e internacionales. Desde julio de 2015, es Comisionado del Infoem, donde funge como Coordinador de la Comisión de Archivos y Gestión Documental. A partir de noviembre de 2017, es Coordinador de la Comisión del mismo nombre en el SNT.

**Javier Martínez Cruz** es Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y candidato a Doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac. Cuenta con estudios en numerosas asignaturas, entre los cuales sobresale la Especialidad en Instituciones Administrativas de Finanzas Públicas por la Universidad Nacional Autónoma de México. En este país y en el extranjero, ha participado en diversos diplomados, conversatorios, foros y conferencias en materia de protección de los datos personales y combate contra la corrupción. Actualmente, destaca como Comisionado del Infoem, cargo que desempeña desde 2014, y como Coordinador de la Comisión de Protección de Datos Personales del SNT, desde noviembre de 2017.

**Zulema Martínez Sánchez** es Doctoranda en Administración Pública por la Universidad Anáhuac y Maestra en Negocios Internacionales por la Universidad Anáhuac. Cursó el Diplomado en Victimología impartido por la Universidad de Sevilla. Ha participado en capacitaciones en materia de acceso a la información pública, protección de los datos personales y rendición de cuentas. En torno a los mismos temas, ha sido ponente en foros y conferencias. Desde agosto de 2014, es Comisionada del Infoem. Asimismo, a partir de agosto de 2017, se desempeña como Comisionada Presidenta de este órgano garante. Es integrante del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia y del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, entre otros órganos de estructura colegiada. En noviembre de 2018, fue electa como Coordinadora de los Organismos Garantes de las Entidades Federativas del SNT.

**Luis Gustavo Parra Noriega** es Maestro en Administración y Gerencia Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad de Alcalá de Henares y cursa el Doctorado en Derecho en la Escuela Libre de Derecho. Se ha desempeñado como Legislador federal y estatal; por ello, ha sido autor y coautor de diversas reformas y leyes, entre las cuales destacan las reformas constitucionales de los artículos 6º y 16, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de México. Ha desarrollado una importante labor docente en diversos planteles educativos y ha impartido ponencias en foros nacionales e internacionales. Actualmente, es Comisionado del Infoem.

**Merizanda Ramírez Aceves** es Doctora en Documentación por la Universidad Carlos III de Madrid y se desempeña como profesora de tiempo completo en la UAEM, con adscripción a Ciencias de la Información Documental. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I, y del Cuerpo Académico “Sociedad del Conocimiento” de la Facultad de Humanidades de la citada casa de estudios. Como especialista en archivística, ha participado en numerosos foros académicos nacionales e internacionales y ha publicado libros, artículos y capítulos de libros centrados en dicho tema. De igual manera, ha participado en diversos proyectos, con el fin de rescatar las fuentes documentales en archivos administrativos e históricos.

**Zoila Román Espinal** es Maestra en Administración Pública y Gobierno por la UAEM y cursa el Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades, División de Estudios Institucionales, en la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. Desde 2008, se desempeña como docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de su alma mater, en asignaturas como gestión pública y género; ética y moral pública, y planeación estratégica y gerencia social. En un sentido semejante, ha impartido talleres de investigación y seminarios de tesis. Cuenta con numerosas publicaciones y conferencias.

**Javier Vargas Zempoaltecatl** es Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y cursa el Doctorado en Derecho en la Universidad en Estudios de Posgrado en Derecho. En 2016, la Universidad Instituto Mexicano de Líderes de Excelencia le otorgó el Doctorado Honoris Causa. Desde hace 27 años, se ha desarrollado en mandos medios y superiores de la administración pública estatal y federal, en áreas jurídicas y de fiscalización. A partir de septiembre de 2017, se desempeña como Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. Ha participado como ponente en foros nacionales e internacionales relacionados con contrataciones públicas, comercio electrónico y registro público de comercio. Ha colaborado con revistas especializadas y, recientemente, con el libro colectivo Reformas al sistema jurídico en México 2011-2014, editado por la Escuela Libre de Derecho y Porrúa.



