



**ESTUDIO: “LA TRANSPARENCIA Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
EN LA CIUDAD DE MÉXICO A LA LUZ DE LA LEY GENERAL DE
TRANSPARENCIA”**

Índice

1	Introducción	3
2	La protección de datos personales (el derecho a la intimidad) en contra posición a la transparencia	8
3	Antecedentes de la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en México.	13
4	El nuevo modelo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	20
4.1	Objetivos de la Ley	23
4.2	Ampliación de sujetos obligados	25
4.3	Del Sistema Nacional de Transparencia	25
4.4	Instrumentos Internacionales en los que se basó la Ley de General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	26
5	Ley general de transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México	30
5.1	Antecedentes de legislaciones locales en materia de transparencia y protección de datos personales.	31
5.1.1.	La Declaración de Guadalajara	31



5.1.2 XXVII Reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)	32
5.1.3 La Iniciativa de Chihuahua	34
5.1.4 Diagnóstico general	35
6 Objetivos esenciales que aportó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública a la Ley general de transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.	37
CONCLUSIONES	42
BIBLIOGRAFÍA	46

INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
PARLAMENTARIAS

1. Introducción

Para dar inicio con el tema que nos ocupa, es preciso señalar que, al ser motivo de una continua disertación académica y filosófica, no se tiene una conceptualización de la transparencia concreta, pues no existe un criterio consolidado entre los doctrinarios. No obstante, para los fines de la presente investigación, abordaremos la transparencia desde una concepción que tiene que ver más con su vertiente de política pública; es decir, en su conceptualización más amplia.

De acuerdo con Dahl, creador de una de las definiciones de democracia (que está directamente conectada con la transparencia) más aceptadas en la ciencia política contemporánea,¹ para considerar la existencia de la democracia en los estados nacionales actuales, las instituciones sociales de éstos deben garantizar, cuando menos, ocho condiciones: 1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Elegibilidad para el servicio público, 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, 6. Diversidad de fuentes de información, 7. Elecciones libres e imparciales, y 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.²

Dahl explica que para que un gobierno responda las inquietudes de sus ciudadanos, estos deben poder manifestarlas públicamente ante el gobierno y entre sus partidarios, de manera individual o colectivamente, y recibir igualdad de trato por parte del gobierno. Dicho de otra forma, cualquier gobierno debe abstenerse de hacer cualquier tipo de discriminación por causa del contenido o del origen de tales inquietudes.³

¹ Cabe aclarar que la definición de Dahl considera la democracia como un ideal por lo cual en su definición se refiere a un régimen poliárquico. . Robert Dahl, *La Poliárquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 2009, p.13.

² *Ibid*, p.14 y 15.

³ *Idem*

Tomando a Dahl como referencia, al hablar de transparencia ligada con la democracia, es posible identificar la estrecha relación existente entre las condiciones 2 y 6, “la libertad de expresión” y “la diversidad de fuentes de información” respectivamente.

Para que exista la sexta condición es preciso contar con la segunda, pues la libertad de expresión permite al ciudadano emitir su propia opinión y crítica sobre los asuntos públicos, y recibir la que expresan los demás ciudadanos. Además, dichas opiniones y críticas se retroalimentan y enriquecen a través de la diversidad de las fuentes de información, incentivando la participación ciudadana, pues los ciudadanos informados son capaces de participar e incidir en los asuntos de interés público.

Partiendo de lo anterior, para que las elecciones sean limpias, justas y competidas, los ciudadanos deben tener acceso a la información gubernamental, garantizándose el acceso por mandato de ley.

En este sentido, Bobbio señala que: “lo que distingue al poder democrático del autocrático, es que sólo el primero puede desarrollar en su seno anticuerpos y permitir formas de *des-ocultamiento* por medio de la crítica libre y el derecho de expresión de los diversos puntos de vista”⁴ En este sentido, la transparencia en democracia permite que los gobernantes razonen públicamente sus decisiones y en consecuencia sus acciones, constituyendo por un lado, una forma de poder político y por el otro, un mecanismo de rendición de cuentas en una sociedad.⁵

Para Bobbio, “siempre habrá una diferencia entre autocracia y democracia, ya que en la primera el secreto de Estado es una regla; mientras que en la segunda, habrá

⁴Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2010, p. 114

⁵Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de transparencia, Núm. 04, México, IFAI, 2004

una excepción regulada por la leyes que no permiten excesos indebidos”⁶ Derivado de este planteamiento, es posible observar que en un régimen democrático, la secrecía está presente bajo las siguientes limitaciones: la excepcionalidad, la necesidad de justificación (bajo un marco jurídico preestablecido) y la limitación temporal. Estos tres elementos son el puente para poder hablar de la transparencia en democracia.

Por otro lado, Madison resalta, tras el tema de la transparencia, la importancia de la información sobre la actividad del gobierno. Esto es, señalaque el acceso a la información es requisito fundamental para la transparencia y para el funcionamiento de la democracia. Al respecto, en su carta escrita en 1822puntualiza: “un gobierno del pueblo, sin información para el pueblo, o los medios para acceder a la misma, es el prólogo de una farsa o tragedia; o quizás ambas. El conocimiento siempre gobernará sobre la ignorancia, y el pueblo que pretenda gobernarse a sí mismo, deberá armarse con el poder que le da la información”.⁷ Por consiguiente, el pueblo deberá estar informado, en aras de poder emitir su sufragio y además conocer, supervisar y evaluar el desempeño del gobierno que ha sido elegido, para posteriormente retirar el voto o mantenerlo como reconocimiento al trabajo del partido político o candidato.

Otro concepto de transparencia nos lo regala la Real Academia Española cuando afirma que lingüísticamente el término de transparencia alude a un cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente, es decir, indicaun cuerpo translúcido.⁸

A mayor abundamiento, se hace necesaria una definición que parta del significado antes mencionado, pero que aluda a las instituciones, a la relación entre

⁶Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2010, p. 113

⁷ James Madison, “Carta escrita en 1822”, en Leonor Rams Ramos, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Madrid, Reus, 2008, p. 31

⁸*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, [en línea], en dirección URL: http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=transparencia. Revisado el 1 de diciembre del 2016.

gobernantes y gobernados, por lo que nos apoyaremos de la definición realizada por Francisco Valdés Ugalde en su obra “Rendición de Cuentas y Análisis Económico del Derecho” la cual se puede decir: “la transparencia no supone más que la extrapolación de la cualidad física de ver a través de un objeto en el que no hay secretos para los ojos del espectador, también la transparencia como un concepto genérico, nos permite conocer las razones de toda decisión pública”.⁹ Luego entonces, la transparencia relativa a la democracia puede ser definida como el “compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite, la información existente sobre un asunto público”.¹⁰

La definición antes expuesta exige la idea de emitir una solicitud de información, limitándose a referirse a un compromiso y no a una obligación. Además, omitir hacer mención de la necesidad de dar a conocer la información bajo cierta temporalidad y por mandato, es decir, su puesta en práctica podría caer en el riesgo de adquirir un carácter prospectivo y sujeto a la voluntad de la organización gubernamental. Por consiguiente, se considera que el esclarecimiento del compromiso estipulado por la citada definición se comprende mejor bajo la siguiente concepción de transparencia:

“Es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla,

⁹Francisco Valdés Ugalde y Gregorio D. Castillo Porras, “Rendición de Cuentas y Análisis Económico del Derecho”, en: Auditoría Superior de la Federación, *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, número 4, México, ASF, febrero-agosto, 2013, p. 20

¹⁰Rodolfo Vergara, *La transparencia como problema*, Cuadernos de transparencia, Núm. 05, México, IFAI, 2010, p.17

analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior”.¹¹

En el mismo sentido, Aguilar Rivera al referirse a la transparencia, señala que es posible hablar de ‘apertura activa’ (*active disclosure*), la cual señala que no basta con que los gobiernos permitan el escrutinio público, es decir, que los gobiernos permitan a la ciudadanía que los observen; sino que también deben divulgar activamente la información que poseen.¹²

Con ello, es claro que la transparencia no es sinónimo de rendición de cuentas, implica hacer pública la información para los ciudadanos, quienes, al hablar de asuntos de interés público, debiesen ser los que constituyen el público en una democracia. No obstante, también refiere a que dichos ciudadanos puedan revisar la información, analizarla, manipularla y hasta emplearla críticamente. De esta forma, la transparencia constituye a la vez una práctica y una herramienta que las organizaciones emplean para dar a conocer o hacer públicos algunos procedimientos que se llevan a cabo en la toma de decisiones, o bien, para volver pública cierta información.¹³

¹¹Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002, p. 17

¹²José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia: Claves para un concierto*, cuadernos de transparencia, Núm. 10, México, IFAI, 2010, p.9

¹³Alfonso Hernández Valdez, “¿Qué es y para qué sirve la transparencia?”, *Recta Ratio*, año 1, núm. 2, México, enero-junio, 2005

2. La protección de datos personales (el derecho a la intimidad) en contra posición a la transparencia¹⁴

El derecho a la intimidad abarca aquello que se considera más propio y oculto del ser humano¹⁵ entendiéndose por propio y oculto la información que mantiene para sí mismo. Pero es insoslayable que el contacto permanente del ser humano con sus semejantes al interior de la sociedad a la que pertenece, así como todos aquellos avances tecnológicos que han venido desarrollándose en la sociedad, han comenzado a transgredir aquellos ámbitos que forman parte de la intimidad del ser humano.¹⁶

La intimidad, marcada por un matiz individualista, era la facultad destinada a salvaguardar un determinado espacio con carácter exclusivo, y que consistía en un derecho del individuo "a tener una esfera reservada en el cual desenvolver su vida sin que la indiscreción ajena tenga acceso a ella".¹⁷

Al igual que el resto de los derechos humanos, el derecho a la intimidad ha tenido su historicidad y positividad, y se ha consagrado con la modernidad. Por lo que, desde escritos como el de Benjamín Constant, *De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos*, pasando por la obra *On Liberty* de J. Stuart Mill, seguido por *The Right to Privacy* de Samuel Warren y Louis Brandeis, la intimidad de la persona ha encontrado su justificación y fundamento en el derecho.

Un derecho tal como ha sido reconocido por las normas, puede justificarse por su capacidad de promover ciertos bienes básicos para los ciudadanos: como es la libertad,

¹⁴ Aristeo García González, La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado, Boletín de derecho comparado UNAM, número 120.

¹⁵ Aristeo García González, , *El derecho a la intimidad desde una perspectiva constitucional: equilibrio, alcances, límites y mecanismos de defensa*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2005, pp. 94-110

¹⁶ *Ibid*, pp. 94 y 95

¹⁷ Battle, Georgina, *El derecho a la intimidad privada y su regulación*, Marfil, Alcoy, p. 191.

la igualdad, la seguridad y otros semejantes. Por lo que desde esta perspectiva puede justificarse la intimidad como un medio para promover la libertad individual, lo que Constan denominó "el goce pacífico y la independencia privada", mientras Stuart Mill estableció que "la única libertad que merece este nombre es la de buscar nuestro propio bien a nuestra propia manera".¹⁸

Una construcción más moderna de este derecho es la planteada por Warren y Brandeis en 1890, con *The Right to Privacy* se sentaron las bases técnico-jurídicas de la noción *Privacy*, contrario a lo que había acontecido con el supuesto teórico en la idea de libertad como autonomía individual defendida por Mill.¹⁹

Esto es, en 1859, Stuart Mill consideraba que los aspectos concernientes al individuo consistían en el derecho a una absoluta independencia, puesto que sobre sí mismo, sobre su cuerpo y mente, el individuo era soberano. Con Warren y Brandeis, la *privacy* fue un derecho a la soledad, una facultad del individuo a la protección de su persona y su seguridad frente a cualquier invasión del sagrado recinto de su vida privada y doméstica.

Sin embargo, la intimidad como una disciplina jurídica ha perdido su carácter exclusivo individual y privado, para asumir progresivamente una significación pública y colectiva, consecuencia del cauce tecnológico. Esto es, en palabras de Lusky, la *privacy*, más que un mero sentido estático de defensa de la vida privada del conocimiento ajeno, tiene la función dinámica de controlar la circulación de informaciones relevantes para cada sujeto. Por su parte, Fried se pronuncia en el mismo sentido, señalando que la *privacy* no implica sencillamente la falta de

¹⁸ Stuart Mill, John, *Sobre la libertad*, 6a. reimp., Madrid, Alianza Editorial, pp. 126-152.

¹⁹ Warren, Samuel y Brandeis, Louis, *El derecho a la intimidad*, Madrid, Civitas, pp. 10-12

información sobre nosotros por parte de los demás, sino más bien el control que tenemos sobre las informaciones que nos conciernen.²⁰

Consecuentemente, frente a una actual sociedad de la información, hoy resulta insuficiente concebir a la intimidad como un derecho garantista (estatus negativo) de defensa frente a cualquier invasión indebida de la esfera privada, sin contemplarla al mismo tiempo, como un derecho activo de control (estatus positivo) sobre el flujo de informaciones que afectan a cada sujeto.²¹

Este derecho, consecuencia del desarrollo tecnológico y el creciente almacenamiento de información relativa a la persona, ha tenido que ir ampliando sus directrices, ya no sólo dentro de su contexto de los sentimientos, emociones, del hogar, de los papeles, la correspondencia, las comunicaciones telefónicas, video vigilancia, etcétera, sino que además, hoy, es necesario su reconocimiento, y más aún, el establecimiento de mecanismos de protección que puedan hacer frente a su uso y manejo.

En Este sentido Pérez Luño, entre otras cosas, señala que la propia noción de intimidad o privacidad es una categoría cultural, social e histórica. Por lo que ahora este concepto ha pasado de una concepción cerrada y estática de la intimidad a otra abierta y dinámica. Puesto que ahora se contempla la posibilidad de conocer, acceder y controlar las informaciones concernientes a cada persona.²²

Esto es, en la modernidad, el derecho a la intimidad, como el más reciente derecho individual relativo a la libertad, ha variado profundamente, fruto de la revolución

²⁰ A. E. Pérez Luño, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 9a. ed., Madrid, Tecnos, pp. 334-336.

²¹ *Ibid.*, p. 336

²², A. E. Pérez Luño, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 9a. ed., Madrid, Tecnos, pp. 334-336.

tecnológica. Por tanto ha sido necesario ampliar su ámbito de protección, así como el establecimiento de nuevos instrumentos de tutela jurídica.

Al tratarse de un derecho con un carácter abierto y dinámico que está frente a una sociedad donde la informática se ha convertido en el símbolo emblemático de la cultura actual. El control electrónico de los documentos de identificación, el proceso informatizado de datos fiscales, el registro de crédito, así como de las reservas de viajes, representan muestras conocidas de la omnipresente vigilancia informática de la existencia habitual de la persona. Por lo que la vida individual y social corre el riesgo de hallarse sometida a una observación constante.²³

Cada ciudadano fichado en un banco de datos se halla expuesto a una vigilancia continua e inadvertida que afecta potencialmente incluso a los aspectos más sensibles de su vida privada, aquellos que en épocas anteriores quedaban fuera de todo control, por su variedad y multiplicidad, y que hoy, además de tomar conciencia de ello, comienzan a exigir un reconocimiento sobre el uso y control de sus datos.²⁴

La protección de la intimidad frente a la informática no significa impedir el proceso electrónico de informaciones, necesarias en el funcionamiento de cualquier Estado moderno, sino el aseguramiento de un uso democrático de la información circulante en los medios tecnológicos.²⁵

En consecuencia, si un derecho a la intimidad en la vida del ser humano ha sido viable, un tratamiento y almacenamiento tecnológico de sus datos, también lo puede ser. Por ende, un derecho a la protección de sus datos personales en pleno siglo XXI

²³ Vittorio Frosini, *Cibernética, derecho y sociedad*, Madrid, Tecnos, pp. 178 y 179.

²⁴ Idem

²⁵ Aristeo García González, La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado, Boletín de derecho comparado UNAM, número 120.

también debe implicar el reconocimiento de este último derecho como fundamental. Por lo que el fenómeno de la intimidad aparece en todas las sociedades humanas.²⁶

Para ello, una primera aproximación al reconocimiento de una protección de datos personales como un derecho fundamental puede encontrar en textos de carácter constitucional, pero sobre todo en textos europeos, mientras que en otras latitudes se ha llevado a cabo en sede jurisprudencial.²⁷



INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
PARLAMENTARIAS

²⁶Idem

²⁷Aristeo García González, La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado, Boletín de derecho comparado UNAM, número 120.

3. Antecedentes de la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en México.

Hablar de los antecedentes de la transparencia, el acceso a la información y la Protección de Datos Personales en México, nos obliga a remitirnos a la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el país, la cual derivó de un proceso complejo que, antes que nada, demandó la necesidad de transitar a la democracia. Si bien el derecho de acceso a la información se encontraba inserto en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) desde 1977, éste permanecería sin mayores efectos, pues no contaba con un ordenamiento secundario que le reglamentara y menos con un ejercicio real. Por consiguiente, la opacidad²⁸ y la secrecía se impusieron en México.

El proceso político mexicano que llevó a la creación de la LFTAIPG resulta interesante para el análisis, principalmente en lo que concierne a los factores o incentivos que favorecieron la aparición de instituciones en favor de la transparencia y rendición de cuentas en democracias jóvenes, es por ello que podemos señalar que la creación de la LFTAIPG, de 2001 a 2002, significó un avance como institución en favor de la transparencia en la joven democracia mexicana.

Ahora bien, para poder contextualizar en su justa dimensión la importancia que jugó la LFTAIPG en el fortalecimiento de la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, debemos recordar que en México, durante la época del sistema de partido hegemónico,²⁹ los procesos electorales carecían de competencia real entre los partidos políticos participantes, de equidad en su desarrollo, de

²⁸ Miguel Carbonell indica la existencia del reino de la opacidad, es decir, lo contrario a la transparencia. Así, señala que en los sistemas dictatoriales y autoritarios, el control de la información otorga más posibilidades de perpetuar las condiciones de supervivencia del régimen en cuestión. Miguel Carbonell, *La Construcción de la Democracia Constitucional*, México, Porrúa, 2005, p. 137

²⁹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza, 2005, p. 282

imparcialidad e independencia en sus organizadores y, por supuesto, de transparencia en sus resultados. La arena electoral se encontraba dominada por un sólo partido político y el poder se concentraba en pocas manos, al ser la élite de este partido la única capaz de acceder al poder real. Esta situación se presenciaba de manera fehaciente en las relaciones que se establecían entre los Poderes de la Unión, donde era visible la subordinación de los poderes legislativo y judicial, a la voluntad del titular del poder ejecutivo, es decir, al Presidente de la República, quien fungía también como jefe de su partido y por tanto, de los legisladores pertenecientes a esa bancada en cada una de las cámaras. Esta dinámica de ausencia de mecanismos de pesos y contrapesos nulificaban los procesos de rendición de cuentas entre poderes, otorgando a la élite en el poder el goce de plena discrecionalidad y opacidad para la toma de decisiones y el manejo de la información que atañe a los asuntos de interés público. Así, se constituyó un terreno fértil para la corrupción, permitiendo que en muchas ocasiones se sobrepusieran los intereses particulares en decisiones de la vida pública, donde el protagonismo correspondía al interés público.

No obstante lo anterior, en 1977 dio inicio la transición a la democracia, pues a partir de ese año, México presenció una serie de procesos de liberalización y democratización, generados por una serie de reformas electorales que tuvieron lugar desde entonces.

En este orden de ideas, “La reforma de 1977 promovió la constitucionalización de los partidos políticos y su definición como entidades de interés público; la reforma constitucional de 1986 aumentó de 400 a 500 el número de diputados federales; la reforma de 1989 creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y, la reforma de 1996 permitió a los ciudadanos del Distrito Federal elegir directamente al Jefe de Gobierno de la capital

del país”.³⁰ Estas reformas constitucionales impactaron en la integración y funcionamiento del poder legislativo.

Es así que en 1997 se gestó el cambio a un gobierno sin mayorías, pues ningún partido político controlaba por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos del congreso o de alguna de sus cámaras.³¹ Por primera vez, el legislativo contó con tres principales fuerzas políticas: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), y ninguna de ellas contaba con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados,³² dando paso a la democracia; contando con un órgano encargado de organizar los procesos electorales con independencia, legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad; con el objetivo de dotar al país de comicios con competencia y equidad, y transparencia en los resultados, denominado: Instituto Federal Electoral (IFE).

Bajo estas condiciones, para el año 2000 fue posible la alternancia en el poder ejecutivo, observándose un nuevo escenario en el que el poder real se dispersó, se distribuyó en varias manos, permitiendo la vigilancia de unos a otros. De igual modo, se gestó, con mayor ímpetu, el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil, bajo la defensa de diversas causas y buscando posicionar una agenda de cambios en las instituciones. Por ejemplo, la idea de abrir la información referente a los asuntos de interés público a los ciudadanos.

Aunado a lo anterior, el país se encontraba inmerso en el fenómeno de la globalización y con ella, se presenciaba el surgimiento de nuevas tecnologías, el

³⁰Rosa María Mirón Lince. “El PRI y el sistema de partidos en México”, Jacqueline Peschard (coord.), *2 de julio: Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007, p. 209

³¹María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría México (1867 – 1997)*, México, Taurus- CIDE, 2002, p. 09

³²El Partido Revolucionario Institucional (PRI) todavía contaba con mayoría en la Cámara de Senadores, al contar con el 60.2% de los escaños; mientras que el Partido Acción Nacional (PAN) tenía el 25.8% de los senadores, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 12.5%. Vid. José Woldenberg, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, México, Cal y Arena, 2006, p. 37

aumento de los flujos de información y la demanda por la incursión de la ciudadanía en nuevos espacios de participación, incluyendo el acceso a los documentos administrativos y por tanto, a la transparencia de la gestión pública.

México había ingresado, desde la década de los años ochenta, a organismos y tratados internacionales de libre comercio, sobre derechos humanos y protección al medioambiente. Esta situación representaba la influencia de otros países y organismos internacionales en los temas de la agenda nacional, donde se colocan la transparencia y rendición de cuentas como medidas de combate a la corrupción.

Considerando el contexto antes descrito, en el país se encontraban las condiciones de viabilidad para la generación de un cambio en favor de la rendición de cuentas, marco en el que aparece la LFTAIPG, aprobada en el año 2002.

Por primera vez, en más de 20 años en la historia política de México, se dio un paso hacia la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno a sus ciudadanos. Se abrió el camino para que el sistema político mexicano avanzara en términos de uno de los requisitos más importantes para la democracia, es decir, la transparencia de la gestión pública, abriendo la posibilidad para el conocimiento y evaluación del ciudadano, respecto del desempeño del gobierno, avance que va más allá de las reglas confiables y claras para el acceso al poder y la competencia electoral.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que si bien es cierto la Ley de transparencia surge en México bajo el primer gobierno democrático, también lo es que el mismo estuvo enmarcado por una alta desconfianza,³³ por tal motivo, se podría

³³ En 2001 el 37% de los mexicanos señaló tener desconfianza en el gobierno federal. *Vid.* SEGOB, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, SEGOB, 2001, [en línea], en dirección URL: <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/20/1/images/resumen2001.pdf> (consultada el 15 de diciembre del 2016)

interpretar que esta nueva ley fue producto de un efecto “natural” de la democratización, sin embargo, sabemos que “no todas las cosas ‘buenas’ vienen juntas” de tal manera que la elección de un gobierno democrático no produce de manera automática instituciones democráticas. Más aún, la democracia no necesariamente significa buen gobierno. Por consiguiente, “debemos prestar particular atención al diseño de las instituciones democráticas para asegurarnos no sólo de que mantienen la legitimidad del sistema político, sino que son compatibles también con buen gobierno”.³⁴

Partiendo de lo anterior, el diseño y aprobación de la LFTAIPG no se originó de manera automática por la transición a la democracia, el proceso que le dio origen tampoco se derivó de la estabilidad o desarrollo económicos, pues aunque éstos pueden coadyuvar a la aprobación de una ley de acceso a la información en el mundo, no se debe perder de vista la naturaleza política de una legislación en la materia, donde la movilización de la sociedad civil jugó un papel central, buscando contribuir a la agenda para el estudio y práctica de la democracia, exigiendo mayores garantías a sus derechos.

Derivado de lo antes descrito, podemos señalar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no obstante su importancia en la historia jurídica del país, quedó corta en sus alcances y objetivos, derivado de una combinación de factores externos e internos, mismos que corresponden a la concreción de un contexto democrático y de alternancia en los Poderes de la Unión, en el que los actores y sus intereses convergieron de la siguiente manera: El factor externo, correspondiente a la actuación de los organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales a nivel internacional y países con los que México tiene diversos tratados, los cuales presionaron al gobierno mexicano para colocar en la agenda nacional a la transparencia y rendición de cuentas como

³⁴Francis Fukuyama, “Más allá de la democracia”, *Nexos*, núm. 293, México, mayo, 2002, p. 30

medidas del combate a la corrupción, con el fin de generar ambientes propicios para la inversión de capitales extranjeros. Esta presión se conjugó con los factores internos, que a su vez se dividen en sociales y políticos. Los factores internos sociales, corresponden a las organizaciones de la sociedad civil en México, quienes actuaron, muchas veces auspiciados por organizaciones no gubernamentales a nivel internacional, para posicionar en la agenda nacional cambios en la ingeniería institucional del país, en aras de ampliar su espacio de participación e incidir en la toma de decisiones de interés público. Por su parte, los factores internos políticos corresponden al poder ejecutivo federal y al Congreso de la Unión, mismos que buscaron responder a las demandas ciudadanas y promesas hechas durante sus campañas, legitimándose frente a la ciudadanía y a la comunidad internacional como parte de un gobierno democrático que combate la corrupción, a través de promover la transparencia y la rendición de cuentas.”,

En este contexto, con la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero del año 2014, el estado mexicano da respuesta tanto a la ciudadanía como a la comunidad internacional, al disponer en el primer apartado del artículo segundo transitorio de dicha reforma, la emisión de la ley general del artículo 6o. constitucional, “con el objetivo de tener un ordenamiento legal que pudiera distribuir competencias en las entidades federativas, a efecto de que los Congresos Locales se encontrarán en posibilidad de emitir sus propios ordenamientos legales relacionados con el acceso a la información pública, observando los principios, bases y procedimientos de una Ley de General en materia de transparencia vigente en todo el país.”³⁵

³⁵ Exposición de Motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. p1

A mayor abundamiento, la reforma constitucional del 7 de febrero del año 2014, fue concebida para que por medio de una Ley General en materia de Transparencia se pudiera homologar los procesos y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los Estados de la República y en la Ciudad de México, “con la finalidad de que los ciudadanos pudieran contar con una herramienta efectiva que promoviera la participación ciudadana y por ende, se desembocara en una rendición de cuentas efectiva.”³⁶

Es así que el 4 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, estableciendo los principios, las disposiciones generales y los procedimientos vinculados con dos derechos fundamentales: el acceso a la información pública y la protección de datos personales, además de regular aspectos relacionados a la implementación de políticas de transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas en el país.

INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
PARLAMENTARIAS

³⁶ Exposición de Motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. p1

4. El nuevo modelo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, surgen implicaciones relevantes en los organismos que garantizan el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales en el ámbito federal y en las entidades federativas. El nuevo texto modifica sustancialmente el diseño normativo institucional de estos organismos y los dota de instrumentos legales sólidos que materializan su autonomía constitucional.

A continuación se citan diversos puntos que se atendieron en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; entre ellos podemos referir a los siguientes aspectos de manera enunciativa:

“1. Se establece un apartado específico para el establecimiento de principios que deberán ser aplicados en todos y cada uno de los procedimientos de acceso a la información.

2. La obligación expresa de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus funciones desde que se crea hasta que es de conocimiento de los ciudadanos, así como la oportunidad de reutilizar la información.

3. Respecto de los Sujetos obligados, fueron señalados los entes, organismos, entidades de interés público y privado, sindicatos y todos aquellos sujetos obligados directos en materia de transparencia, acorde a la definición establecida en la fracción I del artículo 6º constitucional.

4. En el caso de partidos políticos, la ley general prevé un listado de obligaciones de transparencia que atiende directamente a las obligaciones que tienen directamente con el Instituto Nacional Electoral, en lo sucesivo INE, sin embargo, derivado de la ampliación de los sujetos obligados, éstos no tendrán ningún tratamiento especial por lo que deberán atender las consideraciones que se vierten en la ley general a efecto de atender el procedimiento de acceso a la información, atendiendo de igual forma las consideraciones que para el caso se emitan en la ley federal.

5. De igual manera, se establecer claramente las obligaciones en materia de transparencia, procedimientos, plazos para la atención y resolución de las solicitudes, entre otras de los tres poderes del estado y los tres órdenes de gobierno, como el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y en el ámbito federal, estatal o del Distrito Federal y municipal.

6. Se establecen facultades para emitir criterios de interpretación que estime pertinentes el Instituto garante a efecto de orientar en asuntos similares a las partes involucradas.

7. Concibe la integración y mecánica de nombramientos de los integrantes de órganos garantes a fin de cumplir el mandato constitucional y legal para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

8. Se define el procedimiento de clasificación de información como reservada o confidencial, en la que se establezca aquella información que por sus características particulares no puede ser divulgada, como expedientes administrativos, procesos de fiscalización en trámite, juicios en proceso, averiguaciones previas, información clasificada por tener algún

impacto en la seguridad nacional o en la estabilidad económica; debiendo considerar el procedimiento de prueba de daño y prueba de interés público que se tengan que acreditar respecto de aquellas personas particulares que como sujetos obligados sea necesaria la entrega de información. En este apartado se desarrollaron los conceptos de prueba de interés público y prueba de daño, que son las pruebas a las cuales deberá de someterse la información clasificada como reservada o confidencial a efecto de que se realice un análisis y estudio para verificar la oportunidad de publicar la información.

9. Obligatoriedad de los servidores públicos de los diversos órdenes de gobierno, de documentar la gestión pública para el ejercicio de sus atribuciones y facultades, como principio generador de información, es decir, se establecerá la obligación de que los servidores públicos y todos los sujetos obligados deban documentar la información relativa al ejercicio de sus atribuciones y facultades conferidas en las leyes respectivas, con el propósito de desarrollar uno de los principios básicos para garantizar el cumplimiento efectivo del ejercicio del derecho a la información, que es la generación, creación o documentación relativa al ejercicio de atribuciones y facultades de los sujetos obligados, a fin de contrarrestar las tendencias o acotar los casos para declarar la inexistencia de la información, en perjuicio del derecho fundamental del ciudadano para acceder a la información.

10. Regulación de existencia e inexistencia de información, así como los procedimientos que sancionen la declaratoria de inexistencia de manera falsa.

11. Se detallan los procedimientos para resolver los recursos de revisión para todos los organismos garantes, de cualquier ámbito, así como aquellos recursos relacionados con las materias de seguridad nacional y asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

12. Se instauro con reglas específicas el procedimiento de segunda instancia, mediante el Recurso de revisión ante el Órgano Garante Federal, respecto de las resoluciones que emitan los organismos garantes locales, en el cual se establecen plazos, notificaciones, requerimientos y resolución.

13.- Se homologan los requerimientos para presentar una solicitud de información, procedimientos y plazos de acceso a la información ante los organismos garantes de todos los sujetos obligados, así como los recursos que se pueden generar derivado de las resoluciones.

14.- Se instauran Plazos y términos para la presentación del informe anual que debe rendir el Consejo ante el Senado de la República, así como el contenido mínimo genérico que debe contener.”³⁷

4.1. **Objetivos de la Ley**³⁸

Se propone definir los objetivos de la Ley, a fin de dejar claro los propósitos que sus disposiciones buscan alcanzar, como lo son:

³⁷Exposición de Motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública3-5

³⁸Ídem p 7

- a) Establecer los mecanismos de coordinación entre los distintos sujetos obligados;
- b) Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, así como establecer las bases de coordinación y la distribución de competencias de sus integrantes;
- c) Garantizar que toda persona sin restricción o limitante alguno pueda ejercer su derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- d) Promover la transparencia del ejercicio de la función pública y de los recursos públicos, propiciando una mejor y efectiva rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas que garanticen un flujo de información relevante, socialmente útil, oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, procurando que se difunda, de ser posible, en los formatos más adecuados para el público al que va dirigida;
- e) Coadyuvar con las autoridades competentes a efecto de lograr una adecuada gestión documental a través de, la creación, organización, administración y conservación de los documentos que faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información; y
- f) Fomentar y promover una cultura cívica de transparencia y acceso a la información pública, y propiciar la participación social en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia.

4.2. Ampliación de sujetos obligados³⁹

En la reforma constitucional al artículo 6º en materia de transparencia se planteó la ampliación de sujetos obligados, quedando comprendidos, de manera explícita: toda autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

En este sentido, Partidos Políticos, Sindicatos, Fideicomisos y fondos públicos estatales y municipales, así como del gobierno y de la administración pública municipal y sus organismos descentralizados o cualquier persona física, jurídica colectiva o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal.

4.3. Del Sistema Nacional de Transparencia

En la exposición de motivos de la Ley General de Transparencia el legislador contempla al Sistema Nacional como “un instrumento para una política nacional en la materia, el cual sentó las bases de una nueva relación entre los órdenes de gobierno, de un federalismo eficiente y eficaz, cooperativo y colaborativo, en materia de transparencia y en el acceso a la información, para diseñar, desarrollar y ejecutar política pública en acceso a la información y protección de datos personales. Por lo tanto el Sistema Nacional implica el diseño por una política integral y completa en materia de transparencia y acceso a la información de alcance nacional, mediante la coordinación eficaz de la Federación, los Estados y la Ciudad de México”.

³⁹Exposición de Motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública p8

En este sentido, el nuevo diseño constitucional en materia de transparencia ha dotado a un organismo Nacional⁴⁰ con la facultad de revisar, a petición de parte, las resoluciones que hayan creído y la facultad de atracción, y a través de ellos conocer de las impugnaciones (recursos de revisión) que corresponden en origen a las entidades federativas.

4.4. Instrumentos Internacionales en los que se basó la Ley de General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que le dieron fuerza a esta reforma son, entre otros, los siguientes:

Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

Aun cuando México no forma parte del Convenio, el constituyente permanente considera importante mencionar que dicho Convenio, es importante en la reforma constitucional en materia de protección de datos, su contenido conducente es el siguiente:

⁴⁰ Denominado Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable.

Artículo 10

Libertad de expresión

1 Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2 El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos de terceros, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Este pacto, aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980, publicado en el DOF el 9 de enero 1981, su vinculación-adhesión el 23 de marzo de 1981, y con entrada en vigor de fecha 23 de junio de 1981, establece dentro de sus preceptos⁴¹:

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas

⁴¹http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2008/CDTratados/cd_tratados.php Visto el 11 de diciembre del 2016

de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

El constituyente permanente señala como parte de los documentos que inspiran la reforma en cuanto a la protección de datos al Pacto de San José de Costa Rica, aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980, adhesión el 24 de marzo de 1981, y entrada en vigor el 24 de marzo de 1981⁴², el cual en su parte conducente establece:

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias (sic) arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias (sic) o esos ataques.

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

⁴²http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2008/CDTratados/cd_tratados.php Visto el 11 de diciembre del 2016.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

5. Ley general de transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Con la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo del 2015, el Estado mexicano incursionó en un auténtico proceso de transformación orientado al fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información pública en el país.

Como sabemos, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública forma parte de la legislación secundaria del artículo 6 constitucional, que busca esencialmente abrir a las instituciones de la República para hacerlas más transparentes y completamente sujetas a la vigilancia de la sociedad.

De igual forma, la Ley General de transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México recoge gran parte de los elementos de la Ley general aprobada en mayo del 2015. La premisa que se persigue es sencilla pero amplia en cuanto a sus alcances.- “La transparencia es el mejor antídoto para combatir la corrupción, uno de los problemas que más molesta a los ciudadanos.”

En efecto, desterrar a la corrupción de nuestro país atraviesa necesariamente por la creación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que empoderen al ciudadano y sometan a las autoridades al máximo escrutinio público.

De ese tamaño es la relevancia del marco jurídico en materia de transparencia, pues es la base para detonar las políticas públicas más efectivas en contra de la corrupción, así como para mejorar el funcionamiento de nuestros gobiernos en cualquiera de sus niveles.

5.1. Antecedentes de legislaciones locales en materia de transparencia y protección de datos personales.

Gracias al impulso de las universidades, institutos de transparencia locales y el federal, el país ha podido discutir y ventilar esta problemática en distintos foros públicos, con especialistas, gobernadores, alcaldes, académicos, organismos de la sociedad y con las autoridades locales en materia de transparencia. De ese trabajo nacional, cuyo principal antecedente es la “Declaración de Guadalajara” firmada por tres Gobernadores, emergió el siguiente consenso: conviene intentar un segundo impulso, consolidar lo avanzado, al mismo tiempo que se elevan las condiciones y las exigencias mínimas que deben ser cumplidas por todas las legislaciones locales del país y por la práctica de todos los niveles de gobierno. No una homogeneidad forzada, pero sí un piso mínimo exigible para cualquier gobierno de la democracia mexicana. El curso de esta propuesta cuenta con los siguientes antecedentes:

5.1.1. La Declaración de Guadalajara

Celebrado en la capital del Estado de Jalisco, tres Gobernadores, de tres Estados y de tres partidos políticos distintos (Amalia García Medina de Zacatecas, Luis Armando Reynoso Femat de Aguascalientes y José Reyes Baeza Terrazas de Chihuahua), firmaron el 22 de noviembre del año 2005 un importante documento, conocido como la “Declaración de Guadalajara”, en la que después de un diagnóstico completo sobre las leyes locales y de las reglamentaciones municipales, se propone una reforma constitucional que incorpore al texto fundamental el derecho de acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir por las legislaciones locales en toda la República, a saber:

- Otorgar a todo mexicano y a toda persona los mismos derechos: sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad.
- Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico.
- Poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas.
- Crear instancias profesionales, autónomas e imparciales para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia.
- Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información.
- La obligación de todos los órganos públicos de transparentar los principales indicadores de gestión.
- Asegurar la protección de los datos personales.

5.1.2. XXVII Reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

Con el impulso de la “Declaración de Guadalajara” el tema llegó a la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada en Guanajuato durante el mes de marzo de 2006.

En esa reunión, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) tuvo ocasión de exponerlo siguiente:

“En México el acceso a la información fue engendrado por el consenso de todos los partidos políticos. La Ley Federal de Transparencia tuvo un nacimiento unánime. Este hecho explica su fortaleza y también, su expansión a lo largo y ancho de la República. Aunque no existía ninguna obligación expresa, hoy, 28 Estados de la República tienen en marcha una ley de transparencia y cuatro más ya la discuten en sus Congresos, precisamente porque estas leyes y este derecho no son el monopolio de ningún partido, ni de ningún gobierno, sino el síntoma de un acuerdo verdaderamente nacional. Por eso la transparencia no se ha quedado como una idea genial de una administración, sino que la hemos convertido en un derecho individual, en una rama de nuestra legislación, al mismo tiempo que en una política pública.

Gobiernos estatales del PRI, del PAN, del PRD y de otros partidos, legislaturas locales, ciudades, capitales, municipios, responden a la exigencia y se incorporan al torrente de esta construcción legal e institucional que ha dejado una huella más profunda y duradera de lo que se preveía hace apenas algunos años, justamente porque se transformó en un derecho y una política asociada a la democratización, no obstante, estamos apenas en el comienzo de un largo camino. Hay que decirlo con todas sus letras: la apertura no ha sido tersa, ni indolora, ni homogénea en nuestro país. Detrás del propósito general de la transparencia, han surgido problemas de diseño institucional, dificultades operativas y visiones jurídicas muy diferentes que al comenzar el año 2006, representan ya todo un tema de la agenda política nacional... El panorama que muestran las 28 legislaciones estatales y la federal misma, es incipiente, incompleto y fragmentario. No podemos hablar aún de un criterio compartido por todas las entidades ni tampoco de una política madura que recorra ya la geografía política del país”.

5.1.3. La Iniciativa de Chihuahua

Meses después, la Iniciativa de Chihuahua se hizo pública el 10 de noviembre de 2006 en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local, que tuvo lugar en aquella entidad. El documento fue firmado por los Gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas y se sumaron el Gobernador del Estado de Veracruz, Fidel Herrera, y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas. En la propuesta, los cinco mandatarios declaran:

La iniciativa que sometemos a la consideración de las soberanías estatales y por su vía, al Constituyente Permanente, busca recoger las bases de los consensos nacionales e internacionales sobre los principios mínimos indispensables en la materia y permiten a cada institución del estado, a la administración pública federal, a los otros Poderes de la Unión, a los órganos constitucionales autónomos y a las entidades federativas, construir sobre ellos las mejores condiciones para el ejercicio del acceso a la información.

De manera particular, los principios que en la materia se proponen son los siguientes:

- a) Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público.
- b) Acceso a la información de todos los órganos del estado y los partidos políticos.
- c) Un procedimiento expedito para el acceso a la información.
- d) Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales.
- e) Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión.
- f) Prueba de daño y de interés público.
- g) Sanciones administrativas para los servidores públicos.

- h) Obligación de proporcionar información.
- i) La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.
- j) Protección de la vida privada...”

5.1.4. Diagnóstico general

La H. Cámara de Diputados reformuló y sintetizó la llamada “Iniciativa de Chihuahua”, originalmente elaborada por los gobernadores de los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El valor de la Minuta es inocultable por tres razones, toda vez que se trata de una propuesta que:

- a) Fue elaborada desde las mismas entidades federativas, es decir, se trata de una propuesta que refuerza las obligaciones y las responsabilidades de acceso a la información y transparencia de la Federación, de los propios Estados, municipios y del Distrito Federal. Es una propuesta que universaliza una práctica democrática y que otorga a cada mexicano, a cada persona, el derecho a conocer y acceder a cualquier asunto público.
- b) Comparten todas las fuerzas políticas de México. Gobernadores postulados por los distintos partidos políticos y legisladores de todas las fuerzas políticas con asiento en la Cámara de Diputados, elaboraron, impulsaron y apoyaron esta iniciativa. Este hecho demuestra que el derecho de acceso a la información y la transparencia expresan un fuerte consenso en

la vida democrática de México, que son una fuente de concordia de la pluralidad política del país.

- c) Pondrá a salvo estos nuevos valores de la democracia mexicana para el largo plazo y para las generaciones futuras. Se trata de convertir en derecho fundamental a una nueva regla de nuestra convivencia social, económica y política. Regla que puede expresarse así: se puede y se debe conocer todas las actividades, decisiones y gastos del Estado nacional, precisamente porque es de todos los mexicanos, porque no pertenece a ninguna facción o partido, porque se conduce con legalidad y porque puede legítimamente justificar públicamente cada uno de sus actos; en resumidas cuentas, porque los mexicanos quieren un Estado democrático.

INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
PARLAMENTARIAS

6. Objetivos esenciales que aportó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública a la Ley general de transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

La propuesta de adicionar un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 20 de julio del 2007 y posteriormente, como ya lo hemos señalado anteriormente, una octava fracción con la denominada reforma constitucional en materia de transparencia el 7 de febrero del año 2014, se sentaron las bases para desarrollar los principios universales y construir de manera consistente, coherente y no contradictoria, el derecho de acceso a la información en nuestro país, resultando de ello la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el mes de mayo del año 2015.

De esta forma, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se convierte en el eje rector de la Ley General de transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, al disponer los siguientes ejes fundamentales como aporte a la legislación local:

1. Proteger al derecho de acceso a la información, mediante los mecanismos jurisdiccionales de control de constitucionalidad.
2. Establecer criterios mínimos (principios y bases), obligatorios y homologados a todas las leyes de transparencia que se emitan en las entidades federativas y en la Ciudad de México.
3. Establecer el criterio esencial de publicidad de la información y aplicarlo a cualquier autoridad, entidad que reciba recurso público, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es decir, que la publicidad de la

información sea practicada por todas las Legislaciones locales incluyendo la Ciudad de México.

4. Establecer que la única gran excepción a la publicidad la constituye el respeto a la vida privada de las personas. Los datos que se refieren a la intimidad de los mexicanos, es la única causa fundamental, permanente y no sujeta a plazo, de reserva de la información que posee el Estado.

5. Propiciar la expedición de una legislación en materia de protección de datos personales que precise los límites entre la información pública y la información que se refiera a las personas físicas, identificadas o identificables, relativa a sus características físicas, morales, emocionales, a su vida afectiva y familiar, creencias o convicciones, estado de salud, preferencias sexuales u otras análogas que atañan a su intimidad.

6. Señalar que las causas de “no publicación” de determinada información en posesión de las autoridades, sólo podrán fundarse por razones de interés público con un carácter temporal.

7. Obligar a las autoridades garantes del acceso a la información a resolver las controversias más difíciles privilegiando la publicidad contemplada en la constitución.

8. Propiciar la expedición de una legislación en materia de protección de datos personales que precise los límites entre la información pública y la información que se refiera a las personas físicas, identificadas o identificables, relativa a sus características físicas, morales, emocionales,

a su vida afectiva y familiar, creencias o convicciones, estado de salud, preferencias sexuales u otras análogas que atañan a su intimidad.

9. Definir con claridad que éste es un derecho que se dirime con criterios objetivos (la naturaleza de la información) y no mediante consideraciones subjetivas (quién pide la información, para qué solicita la información, etcétera). En esa medida la identificación, la acreditación de interés jurídico, la firma o huella del solicitante resultan totalmente irrelevantes y por ello, prescindible para el ejercicio del derecho de acceso a la información y al acceso de los datos personales.

10. Señalar que la transparencia y el acceso a la información no son posibles ni creíbles, si no se ejercen de manera fácil, gratuita y rápida. Dicho de otro modo, sí obtener información pública requiere de un trámite complejo, costoso y prolongado, es difícil hablar de un gobierno transparente. Por ello, la Constitución prevé mecanismos expeditos aplicables a nivel nacional para este principio.

11. Obligar al establecimiento de órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Esto es así porque la experiencia mexicana ha demostrado que el derecho requiere ser apoyado por una autoridad independiente que no sea juez y parte, que sea capaz de resolver las controversias en plazos perentorios y que promueva consistentemente el derecho entre la sociedad y los funcionarios de gobierno.

12. Establecer la obligación legal para el ordenamiento definitivo de los archivos públicos en el país.

13. Asimismo, establecer la obligación de rendir cuentas sobre el ejercicio de los recursos públicos y de que el cumplimiento de las metas sustantivas de todas las instituciones públicas en el país, sea conocido permanente y públicamente.

14. Señalar que toda entidad u organización, creada o financiada por recursos públicos, debe hacer público el ejercicio de los mismos. Esta disposición constitucional es particularmente importante porque abre un ciclo de ajuste normativo muy extenso, también en otras leyes distintas a las de transparencia, que sin embargo regulan a instancias que no forman parte de las autoridades que estableces el orden jurídico del Estado nacional: partidos políticos, fideicomisos, organizaciones de la sociedad civil y cualquier otro que recibe recursos públicos. Atendiendo a sus especificidades, estas entidades también deben cumplir con las bases constitucionales.

15. Establecer sanciones para los servidores públicos que no cumplan con las disposiciones constitucionales y con las leyes de transparencia.

16. Señalar a la Federación y a las entidades federativas y la Ciudad de México, como los ámbitos habilitados para emitir leyes de transparencia y acceso a la información observando los principios rectores de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En este orden de ideas, al convertirse en un derecho fundamental en garantía constitucional, el acceso a la información encuentra su ámbito de regulación en el nivel estatal, no en el municipal, en especial en lo que toca a la resolución de controversias.

17. Obligar a la construcción de sistemas electrónicos para ejercer el derecho de acceso a la información, en la Federación, los estados y los municipios con una población mayor a setenta mil habitantes (Tlaxcala, la capital estatal más pequeña del país).

18.-Otorga al Instituto, la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad.

19.-Crea un Consejo Consultivo Ciudadano

20.- Establece políticas de Transparencia Proactiva.

21.- Establece políticas para la implementación de Gobierno Abierto.

22.-Homologa un nuevo esquema en el procedimiento de acceso a la información pública y de medios de impugnación.

Las consecuencias de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública serán todavía más vastas y profundas, por ello, la transparencia, como regla democrática, quedará “por encima de intereses particulares, de instituciones, funcionarios y personas morales. El acceso y el derecho a saber es un bien público que por lo tanto debe contar con una tutela privilegiada en el edificio legal de la Ciudad de México”.

7. CONCLUSIONES

- I. La transparencia no es sinónimo de rendición de cuentas, implica hacer pública la información para los ciudadanos, quienes, al hablar de asuntos de interés público, debiesen ser los que constituyen el público en una democracia.
- II. La intimidad como una disciplina jurídica ha perdido su carácter exclusivo individual y privado, para asumir progresivamente una significación pública y colectiva, consecuencia del cauce tecnológico
- III. El derecho a la intimidad, se erige como uno de los más recientes en el derecho individual relativo a la libertad fruto de la revolución tecnológica, por lo que es necesario ampliar su ámbito de protección, así como el establecimiento de nuevos instrumentos de tutela jurídica.
- IV. La creación de la LFTAIPG propicio la aparición de instituciones en favor de la transparencia y rendición de cuentas dando como resultado un avance en favor de la transparencia en la joven democracia mexicana.
- V. Una vez probado los alcances de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, quedo corta en sus objetivos, derivado de una combinación de factores externos e internos, mismos que corresponden a la concreción de un contexto democrático y de alternancia en los Poderes de la Unión.
- VI. Con la reforma constitucional del 7 de Febrero del año 2014, el estado mexicano da respuesta a los reclamos de la comunidad nacional e internacional al disponer un ordenamiento legal que pudiera distribuir competencias en las

entidades federativas, a efecto de que los Congresos Locales se encontrarán en posibilidad de emitir sus propios ordenamientos legales relacionados con el acceso a la información pública, observando los principios, bases y procedimientos de una Ley de General en materia de transparencia vigente en todo el país

- VII. Que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece los principios, las disposiciones generales y los procedimientos vinculados con dos derechos fundamentales: el acceso a la información pública y la protección de datos personales, además de regular aspectos relacionados a la implementación de políticas de transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas en la legislaciones locales de la República Mexicana.
- VIII. El Sistema Nacional de Transparencia sentó las bases de una nueva relación entre los órdenes de gobierno, de un federalismo eficiente y eficaz, cooperativo y colaborativo, en materia de transparencia y en el acceso a la información en México.
- IX. Uno de los objetivos de la reforma constitucional es el reordenar y homogeneizar la protección de datos en el orden jurídico nacional, sin embargo a la fecha no se ha materializado el mandato dentro del término de un año establecido como vacatio legis.
- X. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública agregó novedosos elementos como:
- Los principios base que deben contemplar las legislaciones locales en materia de transparencia;

- El acceso a la información y protección de datos personales de la actividad de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información pública;
- El fomento a una cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas, la cual se implementará por conducto de los órganos garantes federales y estatales;
- El establecimiento de una Plataforma Nacional de Transparencia, con la que se pretende concentrar armónicamente los subsistemas de solicitudes de acceso, obligaciones de transparencia y los medios de impugnación articulando a los distintos sujetos obligados y organismos garantes;
- La ampliación de las obligaciones comunes de los sujetos obligados;
- El fortalecimiento de la estructura, organización y funcionamiento de los organismos garantes;
- La previsión de nuevos recursos o medios de impugnación como el recurso de inconformidad ante el Instituto, la facultad de atracción por parte del mismo, y el recurso de revisión tratándose de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el recurso de revisión en materia de seguridad nacional que conocerá este máximo órgano jurisdiccional; así como la inclusión de medidas de apremio y sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones legales.

XI. En suma, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se convierte en el eje rector de las legislaciones locales en materia de Transparencia y Protección de Datos Personales,

XII. Ley General de transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México recoge los elementos de la Ley general de

Transparencia y Acceso a la Información aprobada en mayo del 2015 al generar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que exige el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XIII. Entre los aspectos más relevantes a destacar que trajo consigo la Ley General de transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México fueron los siguientes:

- Otorga al Instituto, la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad.
- Crea un Consejo Consultivo Ciudadano
- Establece políticas de Transparencia Proactiva.
- Establece políticas para la implementación de Gobierno Abierto.
- Homologa un nuevo esquema en el procedimiento de acceso a la información pública y de medios de impugnación.

INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
PARLAMENTARIAS

8. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo 547/SO/14-10/2009, mediante el cual se aprueban los Lineamientos para la Protección de Datos Personales en el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de octubre de 2009.
- Alfonso Hernández Valdez, “¿Qué es y para qué sirve la transparencia?”, *Recta Ratio*, año 1, núm. 2, México, enero-junio, 2005
- Aristeo García González, La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado, Boletín de derecho comparado UNAM, número 120.
- Aristeo García González, , *El derecho a la intimidad desde una perspectiva constitucional: equilibrio, alcances, límites y mecanismos de defensa*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2005
- Battle, Georgina, *El derecho a la intimidad privada y su regulación*, Marfil, Alcoy
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Exposición de Motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Francis Fukuyama, “Más allá de la democracia”, *Nexos*, núm. 293, México, mayo, 2002

- Francisco Valdés Ugalde y Gregorio D. Castillo Porras, “Rendición de Cuentas y Análisis Económico del Derecho”, en: Auditoría Superior de la Federación, *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, número 4, México, ASF, febrero-agosto, 2013
- Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza, 2005
- José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y democracia: Claves para un concierto*, cuadernos de transparencia, Núm. 10, México, IFAI, 2010
- James Madison, “Carta escrita en 1822”, en Leonor Rams Ramos, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Madrid, Reus, 2008,
- Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de transparencia, Núm. 04, México, IFAI, 2004
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley General de Transparencia y Acceso la Información Pública
- Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.
- Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002

- Miguel Carbonell, *La Construcción de la Democracia Constitucional*, México, Porrúa, 2005
- Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2010
- Robert Dahl, *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 2009
- Rodolfo Vergara, *La transparencia como problema*, Cuadernos de transparencia, Núm. 05, México, IFAI, 2010
- Rosa María Mirón Lince. “El PRI y el sistema de partidos en México”, Jacqueline Peschard (coord.), *2 de julio: Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007
- María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría México (1867 – 1997)*, México, Taurus- CIDE, 2002, p. 09
- Stuart Mill, John, *Sobre la libertad*, 6a. reimp., Madrid, Alianza Editorial
- Vittorio Frosini, *Cibernética, derecho y sociedad*, Madrid, Tecnos, pp. 178 y 179.
- Warren, Samuel y Brandeis, Louis, *El derecho a la intimidad*, Madrid, Civitas
- Pérez Luño, A. E., *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, 9a. ed., Madrid, Tecnos,

Páginas consultadas

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, [en línea], en dirección

[URL: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=transparencia](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=transparencia)

http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDTratados/cd_tratados.php

Tratados Vigentes Celebrados por México (1836-2012)

<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>

<http://www.infodf.org.mx/>



INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
PARLAMENTARIAS