

DERECHOS HUMANOS

Y ACCESO A LA INFORMACIÓN



COORDINADORES

Karen Citlalli Narvaez Delgado - Irving Ilán Rodríguez Vargas

Eduardo Rojas Valdez

DERECHOS HUMANOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN

*Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho
Instituto Tecnológico Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación
y miembro de El Colegio Nacional*

MARÍA LUISA CUERDA ARNAU

*Catedrática de Derecho Penal
de la Universidad Jaume I de Castellón*

MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Procesal de la UNED

CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Pontificia Universidad Católica de Chile*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

*Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos.
Investigador del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*

OWEN FISS

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia*

LUIS LÓPEZ GUERRA

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

*Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA

*Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

*Catedrático de Filosofía del Derecho
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER

*Catedrática de Derecho Constitucional
e Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania). Miembro de la Comisión de Venecia*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

*Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad del Rosario (Colombia)
y presidente del Instituto Ibero-Americano
de La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*

CONSUELO RAMÓN CHORNET

*Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia*

TOMÁS SALA FRANCO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO

*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*

ELISA SPECKMAN GUERRA

*Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM*

RUTH ZIMMERLING

*Catedrática de Ciencia Política
de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

DERECHOS HUMANOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

**KAREN CITLALLI NARVÁEZ DELGADO
EDUARDO ROJAS VALDEZ
IRVING ILÁN RODRÍGUEZ VARGAS**

Coordinadores

tirant lo blanch
Ciudad de México, 2024

Copyright © 2024

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

Este libro será publicado y distribuido internacionalmente en todos los países donde la Editorial Tirant lo Blanch esté presente.

© Colectivo de Autores

© EDITA: TIRANT LO BLANCH
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Av. Tamaulipas 150, Oficina 502
Hipódromo, Cuauhtémoc
CP 06100, Ciudad de México
Telf: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 978-84-1071-772-5
MAQUETA: Disset Ediciones

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf

***Comité Editorial del Instituto
de Transparencia, Acceso a la
Información Pública, Protección de
Datos Personales y Rendición de
Cuentas de la Ciudad de
México 2024***

DR. JULIO CÉSAR BONILLA GUTIÉRREZ

Comisionado Ciudadano del Info CDMX

MTRA. LAURA LIZETTE

ENRÍQUEZ RODRÍGUEZ

Comisionada Ciudadana del Info CDMX

DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ

Especialista externa

DRA. JULIETA MORALES SÁNCHEZ

Especialista externa

MTRO. JUAN GÓMEZ PÉREZ

Especialista externo

Coordinador del Comité

ESP. HÉCTOR JAVIER MAYA IBARRA

Director de Vinculación y Proyección

Estratégica del Info CDMX

Secretario Técnico del Comité

LIC. RAÚL LLANOS SAMANIEGO

Director de Comunicación Social del Info CDMX

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

ARÍSTIDES RODRIGO GUERRERO GARCÍA

Comisionado Presidente del Info CDMX

JULIO CÉSAR BONILLA GUTIÉRREZ

Comisionado Ciudadano del Info CDMX

LAURA LIZETTE ENRÍQUEZ RODRÍGUEZ

Comisionada Ciudadana del Info CDMX

MARÍA DEL CARMEN NAVA POLINA

Comisionada Ciudadana del Info CDMX

Índice

<i>Presentación</i>	11
LA Y LOS COORDINADORES	
<i>Prólogo</i>	15
ARÍSTIDES RODRIGO GUERRERO GARCÍA	
<i>Construcción de políticas públicas en México y transparencia: propuestas para las administraciones que comienzan en el año 2024 / Public Policies in Mexico and Transparency: Proposals for the Administrations That Take Office In 2024</i>	21
JULIETA MORALES SÁNCHEZ	
<i>Transparencia y rendición de cuentas: una tarea en construcción / Transparency and Accountability: A Task in Progress</i>	43
SANDRA ARIADNA MANCEBO PADILLA	
<i>Estado de la cultura del derecho de acceso a la información pública en México / The Right to Information in Mexico</i>	71
MIRIAM ROJAS PIÑA	
<i>Los límites a la reserva de información pública en materia de seguridad nacional respecto a megaproyectos públicos en salvaguarda al derecho de acceso a la información / Limits to Withholding Public Information for Reasons of National Security when Referring to Mega-Projects in order to Safeguard the Right of Access to Information</i>	95
TERESA ISABEL JAUREGUI BARAJAS	
<i>El acceso a la información como herramienta para la rendición de cuentas y la garantía de los derechos humanos: el caso del uso de la fuerza en tareas de seguridad pública / Access to Information as a Tool for Accountability and Assurance of Human Rights: The Case of the Use of Force in Public Security Tasks</i>	111
IRVING ILÁN RODRÍGUEZ VARGAS	

<i>Transparencia y rendición de cuentas en el manejo de la política migratoria en México: la opacidad como componente de la securitización y la externalización de fronteras / Transparency and Accountability in Managing the Mexican Migration Policy: Opacity as a Component of Securitization of Migration and Externalization of Borders</i>	<i>131</i>
---	------------

J. GERARDO SALINAS CAMARENA

<i>Política nacional a favor de las personas mayores: transparencia y rendición de cuentas como vías para su fortalecimiento / Transparency and Accountability as a Means to Strengthen National Policy for Older Adults</i>	<i>149</i>
--	------------

KAREN CITLALLI NARVÁEZ DELGADO

<i>Derecho a la verdad y acceso a la información sobre graves violaciones a derechos humanos / The Right to Truth and Access to Information About Serious Human Rights Violations.....</i>	<i>169</i>
--	------------

EDUARDO ROJAS VALDEZ

<i>Partidos políticos. transparencia, protección de datos personales y acceso a la información en el sistema electoral mexicano / Political Parties. Transparency, Personal Data Protection and Access to Information in the Mexican Electoral System.....</i>	<i>181</i>
--	------------

HIRAM O. PIÑA TORRES

<i>La identidad digital y los sistemas de identificación / Digital Identity and Digital Identification Systems.....</i>	<i>197</i>
---	------------

FRANCISCO CHAN CHAN

Presentación

Construir puentes entre los derechos humanos y los mecanismos institucionales para acceder a información pública es una necesidad en cualquier Estado que aspire a usar el calificativo de democrático y constitucional. Colocar en las personas la posibilidad de conocer información sobre distintos aspectos vinculados con la actividad estatal, en buena medida, parte de una postura democrática robusta en la que la ciudadanía tiene la posibilidad de evaluar las decisiones de las y los gobernantes con base en información veraz y certera para así, en su caso, llamar a una rendición de cuentas y exigir el cumplimiento de los objetivos y metas para los que han sido puestos en el poder.

Bajo esta postura robusta, la democracia no concluye con la elección periódica de representantes populares, sino que permite y favorece que las personas se mantengan en un papel de exigencia continua y con capacidad de generar consecuencias respecto de aquellas personas que se dedican al servicio público; en otras palabras, poner a disposición de las personas la información generada por y referente al Gobierno favorece el entendimiento de las personas como titulares de derechos humanos, como personas autónomas con capacidad de tomar decisiones.

La garantía del derecho humano de acceso a la información pública se vincula, a su vez, en una evidente manifestación de interdependencia e indivisibilidad, con el ejercicio de otros derechos fundamentales. Así, por ejemplo, la libertad de expresión y de prensa requiere necesariamente que las personas que ejercen el periodismo puedan acceder a fuentes públicas de información; lo que a su vez permite que las sociedades tengan a su disposición distintos medios que les permitan, como ya se indicó, ejercer su ciudadanía de manera responsable, efectiva y permanente, lo que eventualmente también se relacionará con el ejercicio de derechos políticos, al permitir que su ejercicio se haga tan reflexiva y responsablemente como sus titulares lo quieran.

El conocimiento sobre el manejo de los recursos públicos — tanto humanos como económicos—, la información con base en la cual se toman las decisiones gubernamentales, el cumplimiento del ordenamiento jurídico por parte de las personas servidoras públicas, la materialización o no de los objetivos institucionales son cuestiones que forzosamente deben estar al alcance de las personas que habitan en un Estado a fin de que puedan ejercer auténticamente muchos de los derechos fundamentales antes mencionados.

La vinculación entre derechos humanos y transparencia posee también una dimensión relacionada con el combate a la corrupción. La impunidad de la que históricamente se han beneficiado muchas personas que desvían su misión de servicio público a fines espurios es consecuencia en mucho de la opacidad fomentada por gobiernos autoritarios, completamente contraria al modelo democrático robusto sobre el cual se ha insistido.

Esta vinculación fue advertida en años recientes, por ejemplo, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre *Corrupción y derechos humanos* en el que concluyó que el fenómeno de corrupción estructural que vive la región “tiene consecuencias negativas para el sistema democrático, el Estado de Derecho y los derechos humanos”.¹ La corrupción se encuentra, pues, en el origen de muchas violaciones a derechos humanos, sobre todo, frente a grupos que históricamente han enfrentado discriminación estructural: personas migrantes, pueblos indígenas, personas adultas mayores, entre otros.

También el desvío de recursos y de las capacidades estatales de sus fines legítimos necesariamente tiene un impacto en la garantía de muchos derechos, principalmente los sociales, económicos y culturales. Esto es más palpable en el ámbito latinoamericano que padece graves problemas de desigualdad estructural. Si bien

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos*, 2019, párr. 512.

es cierto que se trata de un problema multifactorial, es posible afirmar que la corrupción se encuentra en la raíz del problema.

De esta manera, la agenda de combate a la corrupción que mira en la transparencia una de sus principales herramientas, y la agenda de que busca garantizar los derechos humanos en búsqueda de una sociedad con mayor igualdad y consciencia de la dignidad hallan múltiples puntos de contacto, sobre todo en la búsqueda de sus fines.

Los autores que nos beneficiaron con su participación en esta obra impulsada por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, al que agradecemos en mucho el espacio para colaborar, exploran algunos de estos puntos, con miras a contribuir y visibilizar la importancia de las problemáticas asociadas a la transparencia y la garantía de los derechos humanos.

LA Y LOS COORDINADORES

Junio, 2024

Prólogo

La obra colectiva que tengo el honor de prologar, titulada *Derechos humanos y acceso a la información*, que se enmarca en la temática de Políticas Públicas y Derechos Humanos: Transparencia y Rendición de Cuentas en el Ejercicio Público, coordinada por Karen Citlalli Narváez Delgado, Eduardo Rojas Valdez e Irving Ilán Rodríguez Vargas, se adentra en un análisis profundo sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en diversas áreas de la política pública en México.

En el año 2024, México se encontró en un punto crucial de su desarrollo democrático y gubernamental. La transición hacia una nueva administración ha traído consigo la oportunidad de renovar y fortalecer las políticas públicas con un enfoque decidido en la transparencia y la rendición de cuentas. Este libro, compuesto por diversos estudios y análisis, aborda temas fundamentales para entender y mejorar el panorama de la transparencia en nuestro país, proponiendo soluciones concretas para los retos actuales.

En los primeros capítulos, se destaca la necesidad de políticas públicas basadas en la transparencia y la participación ciudadana, así como en el respeto a los derechos humanos. Se ofrece un marco de propuestas concretas diseñadas para fortalecer la confianza ciudadana y mejorar la gestión pública desde sus cimientos. A medida que avanza, el libro profundiza en áreas específicas como la transparencia en el manejo de recursos públicos, la cultura del acceso a la información, los límites a la reserva de información en temas de seguridad nacional, y la transparencia en el uso de la fuerza en tareas de seguridad pública.

Se exploran también ámbitos como la política migratoria, la protección de los derechos de las personas mayores, y el acceso a la información en casos de graves violaciones a los derechos humanos. En cada uno de estos temas, se examinan los desafíos actuales y se proponen estrategias para mejorar la transparencia y la

rendición de cuentas. En conjunto, estas reflexiones ofrecen una visión integral de la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la construcción de una democracia sólida y respetuosa de los derechos humanos.

El primer ensayo, “Construcción de políticas públicas en México y transparencia: propuestas para las administraciones que comienzan en el año 2024”, presenta una serie de propuestas para guiar a las personas servidoras públicas en la creación de políticas efectivas y transparentes. En un contexto de desconfianza institucional, destaca la transparencia como esencial para la legitimidad y efectividad gubernamental.

Fundamentado en los principios de los derechos humanos, el ensayo argumenta que las políticas públicas deben ser inseparables de estos derechos y adaptarse a las necesidades y contextos locales. El texto aboga por un enfoque que priorice la transparencia, los derechos humanos y la participación ciudadana, proponiendo soluciones sostenibles y efectivas para las problemáticas sociales.

El segundo epígrafe, “Transparencia y rendición de cuentas: una tarea en construcción”, analiza cómo estos conceptos, aunque discutidos ampliamente, aún no se consolidan plenamente en México. A través de un análisis detallado, se examinan las prácticas gubernamentales, destacando casos exitosos y áreas de mejora. La fiscalización efectiva de recursos públicos requiere sistemas contables detallados y accesibles. A pesar de avances legales y regulatorios, la corrupción y la descentralización de recursos sin instituciones eficaces siguen siendo retos. Se aboga por la modernización administrativa y capacitación de auditores, promoviendo un gobierno electrónico para mayor eficiencia y transparencia, esenciales para una democracia saludable.

El tercer capítulo “Estado de la cultura del derecho de acceso a la información pública en México” analiza el compromiso del país con la transparencia, evaluando los avances y desafíos actuales. La reforma constitucional al artículo 6º en 2014, que transformó al IFAI en el INAI y extendió la obligación de transparencia a entida-

des privadas con interés público, marcó un hito en este ámbito. La Ley General de Transparencia de 2015 y el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) han establecido un marco normativo robusto, pero que aún enfrenta desafíos, como la disparidad de recursos entre organismos locales y la necesidad de socializar más ampliamente el derecho de acceso a la información. Los datos del INAI muestran que el acceso a la información sigue siendo ejercido principalmente por sectores específicos, lo que subraya la importancia de iniciativas como el Plan DAI y la inclusión de este derecho en el sistema educativo para empoderar a toda la ciudadanía.

El cuarto capítulo, “Los límites a la reserva de información pública en materia de seguridad nacional respecto a megaproyectos públicos en salvaguarda al derecho de acceso a la información”, analiza el delicado equilibrio entre la seguridad nacional y el derecho de acceso a la información. A través de casos específicos, se proponen criterios claros para evitar restricciones indebidas al acceso a la información, abogando por una mayor transparencia para fortalecer la confianza pública. Se subraya la importancia de este derecho en una sociedad democrática, tanto a nivel individual como colectivo, y se destaca el papel crucial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la defensa de la transparencia, como en su resolución contra el Acuerdo de 2021 que intentaba clasificar ciertos proyectos como de interés público y seguridad nacional. En conclusión, se enfatiza que el acceso a la información es esencial para la participación ciudadana y la rendición de cuentas, y debe ser equilibrado con la protección de la seguridad nacional bajo criterios claros y justificados.

El quinto epígrafe “El acceso a la información como herramienta para la rendición de cuentas y la garantía de los derechos humanos: el caso del uso de la fuerza en tareas de seguridad pública”, analiza cómo la transparencia en el uso de la fuerza es crucial para la rendición de cuentas y la protección de los derechos fundamentales. Se destaca que, aunque la seguridad nacional puede justificar ciertas restricciones, éstas deben ser excepcionales y precisas. Se aboga por la documentación detallada y accesible de las actuaciones policiales, especialmente en el uso de fuerza

letal, conforme a la Ley Nacional de Uso de la Fuerza en México. Asimismo se destaca la incompatibilidad de la jurisdicción militar con los estándares internacionales de derechos humanos en casos de violaciones graves, subrayando la necesidad de transparencia y justicia para las víctimas a través de autoridades civiles. En resumen, la transparencia y el acceso a la información son esenciales para combatir la impunidad y garantizar la justicia y reparación para las víctimas.

El sexto capítulo “Transparencia y rendición de cuentas en el manejo de la política migratoria en México: la opacidad como componente de la securitización y la externalización de fronteras” examina cómo la política migratoria de México, influida por Estados Unidos y centrada en la seguridad nacional, ha generado un entorno restrictivo y opaco. La securitización y la externalización de fronteras, exacerbadas por la pandemia y políticas como “Quédate en México”, han priorizado la seguridad sobre los derechos de los migrantes, comprometiendo la rendición de cuentas. A pesar de los mecanismos legales y de participación ciudadana, la falta de transparencia y la discrecionalidad en la implementación de políticas migratorias han debilitado la gobernanza en esta área, destacando la necesidad de un enfoque más abierto y humanitario.

El séptimo apartado “Política nacional a favor de las personas mayores: transparencia y rendición de cuentas como vías para su fortalecimiento” se enfoca en las políticas para personas mayores en México, destacando la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas para asegurar que estas políticas sean efectivas y equitativas. Aunque la mayoría de las entidades tienen leyes para la protección de los derechos de las personas mayores, la falta de datos adecuados y de instituciones específicas en muchas regiones limita la implementación efectiva de la política nacional. Además, la violencia contra las personas mayores es un área subdocumentada y sin estrategias nacionales de prevención. Para mejorar la situación, se requiere que las autoridades transparenten el uso de recursos, promuevan la autonomía y garanticen la igualdad sustantiva de las personas mayores, imple-

mentando a su vez un Sistema Nacional de Cuidados que aborde de manera integral sus necesidades y contribuya a reducir la brecha de género.

El octavo ensayo “Derecho a la verdad y acceso a la información sobre graves violaciones a derechos humanos” examina el derecho a la verdad en el contexto de graves violaciones a los derechos humanos, subrayando la importancia del acceso a la información y los expedientes penales para lograr justicia y reparación. A pesar de la tendencia de clasificar esta información como reservada, la legislación mexicana permite excepciones en casos de violaciones graves, facilitando el acceso público y fortaleciendo la transparencia. Este derecho no sólo beneficia a las víctimas directas e indirectas, sino a la sociedad en general, promoviendo la rendición de cuentas y la prevención de futuras violaciones. Se propone una mayor participación social en el esclarecimiento de la verdad y en la supervisión de las autoridades.

El noveno ensayo, “Partidos políticos. transparencia, protección de datos personales y acceso a la información en el Sistema Electoral Mexicano”, examina la importancia de la transparencia y la protección de datos personales en los partidos políticos dentro del Sistema Electoral Mexicano. Destaca que el acceso a la información es fundamental para la democracia, permitiendo un control social adecuado y decisiones políticas informadas. Los partidos políticos, como entidades de interés público, deben rendir cuentas sobre el uso de recursos y proteger los datos personales de sus afiliados, respetando el derecho de libre afiliación. Se subraya el rol de las autoridades electorales en fiscalizar estos aspectos para garantizar la equidad y la integridad en las elecciones, proponiendo un sistema de vigilancia mixto para asegurar estos derechos.

El décimo capítulo “La identidad digital y los sistemas de identificación” destaca la importancia de la transparencia en el manejo de la información personal en un mundo digitalizado. Se analizan los retos y oportunidades de estos sistemas, subrayando la necesidad de proteger los derechos de los ciudadanos.

La identificación digital es crucial para acceder a otros derechos, pero plantea desafíos como la exclusión de grupos vulnerables y riesgos de privacidad. Se mencionan cambios regulatorios en México y la Unión Europea, así como preocupaciones sobre la CUID en México, proponiendo un equilibrio entre seguridad, privacidad y protección de datos para una gestión transparente y segura de la identidad digital.

En conclusión, esta obra colectiva ofrece un análisis exhaustivo y propuestas innovadoras para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en diversas áreas de la política pública en México. Cada capítulo desentraña los retos y oportunidades en ámbitos fundamentales como la migración, los derechos de las personas mayores, la seguridad pública y la identidad digital. Se invita a la persona lectora a sumergirse en estas páginas, con la convicción de que la transparencia y la rendición de cuentas no sólo son pilares de una democracia robusta, sino también herramientas esenciales para el desarrollo justo y equitativo de nuestra sociedad.

ARÍSTIDES RODRIGO GUERRERO GARCÍA

Construcción de políticas públicas en México y transparencia: propuestas para las administraciones que comienzan en el año 2024

*Public Policies in Mexico and Transparency:
Proposals for the Administrations
That Take Office In 2024*

JULIETA MORALES SÁNCHEZ¹

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo presentar una serie de propuestas en materia de elaboración de políticas públicas, para que pudieran ser consideradas por los nuevos servidores públicos que entrarán en funciones una vez concluidas las elecciones del 2 de junio de 2024.

¹ Profesora de Carrera Titular “B”, Tiempo Completo, Definitiva de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Investigadora Nacional nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, CONAHCYT, maestra y doctora en Derecho con Mención Honorífica por la Facultad de Derecho de la UNAM y doctora en Derecho Constitucional sobresaliente *Cum Laude* por la Universidad de Castilla-La Mancha (España), licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH). Cuenta con experiencia de quince años en el servicio público. Durante cinco años fue Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Ahora bien, en este trabajo se enfatiza que, para lograr políticas públicas exitosas, resulta total la transparencia, ya que, gracias a ella, las personas pueden incidir en su diseño e implementación, y hacer posible que dichas políticas estén efectivamente vinculadas a los problemas reales que aquejan a la sociedad.

Asimismo, se afirma que al ser los derechos humanos el centro del actuar de todas las autoridades del Estado, aquellos deben ser el fundamento de cualquier política pública, la cual inexorablemente debe fundarse en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, así como en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Palabras clave: transparencia, políticas públicas, derechos humanos, presupuesto, participación ciudadana.

Abstract

The main objective of this article is to present a series of proposals regarding the design of public policies, the former, in order for them to be considered by the new public servants who will be taking office once the elections of 2 July have concluded.

In addition, this paper emphasizes the fact that in order to achieve successful public policies, transparency turns out to be essential, because the latter allows people to have some influence on their design and implementation, and it makes possible that such policies be effectively linked to real problems affecting society as a whole.

Furthermore, that since human rights are at the centre of the actions of the Mexican State, human rights ought to be the basis of any public policy, which inextricably need to be based on the principles of universality, interdependency, indivisibility and progressivity of human rights, as well as on international conventions signed and ratified by the Mexican State.

Keywords: transparency, public policies, human rights, budget. civic participation.

El 2 de junio de 2024, se realizó la elección federal en la que se disputaron 20,079 cargos. A nivel federal se votaron 629 cargos (Presidencia de la República y la integración de las Cámaras de Senadores y de Diputados). Además, a nivel local, se eligieron 9 gubernaturas; 1,802 presidencias municipales; 1,098 diputaciones

locales; 14,764 regidurías; 1,975 sindicaturas; y 431 cargos auxiliares (concejales).

Así, en cuestión de meses comenzó una nueva administración federal, nueve locales y casi dos mil municipales. El presente trabajo va dirigido a los poderes ejecutivos que iniciaron su gestión durante 2024, en los tres órdenes de gobierno.

Los procesos de planeación, diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas son fundamentales para enfrentar los problemas sociales que aquejan a la distinta geografía nacional.

El artículo 25 de la Constitución mexicana, en su primer y segundo párrafo, establece:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático... El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. *El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio*" (énfasis agregado).

El artículo 26 en su inciso A, al referirse al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, caracteriza a dicho proceso de planeación como democrático y deliberativo e indica;

...mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Finalmente, el texto constitucional establece en su artículo 74 como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: "VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado".

Por su parte, la Ley de Planeación define en el artículo 3º a la planeación nacional del desarrollo como:

[L]a ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

El artículo 83 constitucional, reformado en 2014, dispone: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de octubre y durará en él seis años”. Siguiendo esta previsión, el 21 de la Ley de Planeación fue reformado el 16 de febrero de 2018, pero la entrada en vigor de dicha reforma es justamente el 1º de octubre de 2024, fecha en la que comienza la gestión del Poder Ejecutivo Federal. El artículo 21 de la ley de referencia establece:

Artículo 21. El Presidente de la República enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobará el Plan Nacional de Desarrollo dentro del plazo de dos meses contado a partir de su recepción. En caso de que no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado en los términos presentados por el Presidente de la República. La aprobación del Plan por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consistirá en verificar que dicho instrumento incluye los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el Plan Nacional de Desarrollo no los incluya, la Cámara de Diputados devolverá el mismo al Presidente de la República, a efecto de que dicho instrumento sea adecuado y remitido nuevamente a aquélla para su aprobación en un plazo máximo de treinta días naturales. La vigencia del Plan no excederá del periodo

constitucional del Presidente de la República. Sin perjuicio de lo anterior, deberá contener consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años, para lo cual tomará en consideración los objetivos generales de largo plazo que, en su caso, se establezcan conforme a los tratados internacionales y las leyes federales. El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. El Plan se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en un plazo no mayor a 20 días naturales contado a partir de la fecha de su aprobación (énfasis agregado).

Ésta sería la base constitucional y legal del proceso de planeación de políticas públicas en México. Y para cumplir con lo previsto es necesario realizar un diagnóstico objetivo, basado en cifras ciertas y realidades o visiones no politizadas, así como una implementación adecuada y permanentemente evaluada para redireccionar cuando sea necesario.

El objetivo de este breve trabajo será dar algunas luces y herramientas básicas de lo que se sugiere hacer por las administraciones que comienzan a nivel federal, local y municipal en 2024, para desarrollar procesos de planeación democrática que logren bienestar social, el respeto a los derechos humanos de la población y que sean conformes a las normas constitucionales y convencionales. Ya se ha hablado de políticas públicas y derechos humanos en otro momento,² pero, en esta ocasión, se realizará un planteamiento ágil y breve que pueda servir de

² En otro lugar se ha sostenido que las políticas públicas son una garantía de los derechos humanos, en virtud de que a través de ellas aquellos se hacen exigibles y se asegura su cumplimiento. Para ahondar sobre el tema, consúltense Morales Sánchez, 2020.

guía a quienes comienzan a asumir espacios dentro de los poderes ejecutivos.

Lo anterior en cumplimiento del párrafo tercero, del artículo 1º constitucional:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley” (énfasis agregado).

El diseño, implementación y evaluación de políticas públicas es fundamental para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el párrafo tercero. Y un mecanismo fundamental para el proceso de construcción de políticas públicas es la transparencia la cual “se refiere a la apertura del flujo de información social, política y económica de las organizaciones burocráticas al escrutinio ciudadano, volviéndola accesible, certera y confiable” (Valverde Loya, sf, p. 235). Así, “una política pública es transparente si está disponible la información en torno a su concepción y ejecución, si es comprensible, y los ciudadanos saben el papel que pueden desempeñar en ella” (Valverde Loya, sf, pp. 236-237).

Por ello la transparencia y el acceso a la información³ son herramientas esenciales para el diseño de las políticas públicas,

³ Sobre los alcances de la transparencia, en otro trabajo se advirtió lo siguiente: “la transparencia inhibe y contrarresta el ejercicio arbitrario de los funcionarios y de quienes ejercen recursos públicos, al tiempo que le otorga a la ciudadanía un mayor control” sobre el Estado, en sus tres órdenes de gobierno... la transparencia acerca a los ciudadanos al ejercicio del poder y genera confianza hacia las instituciones, contribuye a que se sientan con la capacidad de participar en los asuntos públicos que afectan su bienestar y de cuestionar las decisiones y acciones que les perjudican”. Véase Morales Sánchez, 2021, p. 17.

ya que a través de ella se obtienen elementos no sólo para el diagnóstico y construcción sino para el seguimiento y evaluación de las mismas. A esto se dedicarán las próximas páginas.

HABLANDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS

[...] una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa —a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva— con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad” (OAS, 2018, párr. 147).

La CIDH afirmó:

el establecimiento de políticas públicas requiere que los Estados realicen un análisis exhaustivo y permanente de sus obligaciones en materia de derechos humanos con el objetivo de generar las políticas necesarias para cumplir con la debida diligencia de promoverlos, los derechos humanos no son elementos complementarios de las políticas públicas sino el núcleo y razón de ser de la acción estatal (OAS, 2018, párr. 158).

En este marco se retomarán diversos conceptos en torno a políticas públicas. Así, se han definido como el “conjunto de actividades en el que ciertos insumos se transforman en productos a través de una serie de procesos que buscan generar resultados y, en el largo plazo, efectos positivos en la población” (Salazar, 2014, p. 144).

Cuando los gobiernos comienzan se espera que solucionen una serie de problemáticas sociales que quedaron pendientes o se agudizaron en los gobiernos anteriores. Así, “el objetivo de una política pública es encarar y resolver un problema público

de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales” (Vázquez, 2011, p. 36).

El análisis de las políticas públicas está “para ayudar a los políticos a tomar decisiones acertadas” (Harguindéguy, sf, p. 35), o a no cometer errores, o al menos, a no repetirlos.

Las problemáticas sociales entrañan violaciones a los derechos humanos, individuales, pero, sobre todo, colectivos. En ese sentido, uno de los primeros pasos que deben realizar las administraciones que ingresen es identificar las problemáticas sociales, priorizarlas y detectar cuales son las acciones y omisiones violatorias a derechos humanos en las que están incurriendo los gobiernos.

En este marco, la política pública “comprende un conjunto de acciones que van desde decidir que existe un problema, a determinar qué se debe resolver y concretar cómo hacerlo, etcétera. Pero también una política pública puede consistir en tomar la decisión de no hacer nada” (González, 2014, p. 227). Por ello los intereses políticos están presentes desde la definición misma de cuáles son los problemas o permiten establecer por qué se sostiene que un problema es un problema.

Entonces “la política pública... es todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer” (Trinidad y Pérez, 2010, p. 14), ya que el no hacer nada frente a un problema es también una decisión que hay que cuidar bajo la premisa de que existen omisiones del Estado violatorias de derechos humanos.

En la definición de las problemáticas y en su diagnóstico es fundamental transversalizar la perspectiva de género, ya que muchos problemas sociales tienen impacto diferenciado en mujeres y en hombres, así como en la comunidad LGBTTTIQ+.

Asimismo, al iniciar las administraciones deben conocer y dirigir sus acciones públicas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030 (ONU, 2015). Es preciso señalar que, aunque es una norma de *soft law* (no vinculante), dicha agenda contiene o retoma una serie de compromisos

plasmados en tratados internacionales (*hard law*), los cuales son obligatorios para nuestro país. Por tanto, el cumplimiento de la Agenda 2030 por parte de las administraciones que comenzaron en 2024 es prioritario, también en virtud de la grave situación generada por la pandemia de covid-19.

RELEVANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN EL DIAGNÓSTICO Y TOMA DE DECISIONES DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La transparencia proactiva por parte de los gobiernos permite a las nuevas administraciones y a la población dibujar un panorama lo más cercano posible a la realidad y a los problemas, así como a sus posibles soluciones.

Una vez que se tiene meridiana claridad en los orígenes del problema, se tienen que plantear las posibles opciones de solución y valorar la conveniencia de cada una de ellas.

Un diagnóstico objetivo e integral permite que se dispongan de elementos objetivos que den luz sobre el origen de los problemas públicos. Con ello se podrán visualizar las opciones de políticas públicas para la posible solución de dichos problemas. Sin embargo, se debe reflexionar sobre la naturaleza de ese proceso de toma de decisiones: ¿cómo se decide cuál es la mejor solución al problema social cuando hay varias opciones?

La primera respuesta es que dicho proceso debe ser imparcial y apartidista. Quienes llegan a encabezar un gobierno, deben realizar su actividad en beneficio de toda la población (tanto la que voto como la que no voto por ellos). Así, no se gobierna para un color ni para un partido político, sino para todas las personas que habitan o transitan por el territorio de que se trate. La toma de decisiones debe intentar ser lo más objetiva posible y seguir un proceso riguroso a fin de dar los mejores resultados. Aquí hay un punto central: si la toma de decisiones es buena y se elige la mejor opción, se obtendrán también los

mejores resultados y se tendrá la amplia posibilidad de ser reelegido u obtener la permanencia del partido de adscripción en las próximas administraciones. Por ello es pertinente realizar un buen diagnóstico y una toma de decisiones adecuada.

Ahora bien, como sostiene González Rabanal:

[...] la selección de las alternativas requiere considerar los recursos disponibles y el coste de utilización de los mismos, determinar cuáles van a ser los indicadores de rendimiento para poder verificar si se ha conseguido o no el objetivo propuesto, tener en cuenta cuál es la relación que tiene la alternativa seleccionada con la organización responsable de llevarla a cabo y en qué entorno organizacional se va a desarrollar (2014, p. 232).

En suma:

Un programa público suele basarse al menos en cinco dimensiones. La primera es la existencia de un contenido. El contenido se refiere a las medidas concretas utilizadas y, en particular, a los instrumentos movilizados... La segunda dimensión es la del calendario. Se trata de programar la acción del gobierno en el tiempo para maximizar su efecto... Detrás de cada programa se esconde un razonamiento causal. Se genera una política pública porque se cree que tendrá un efecto X sobre un grupo Y... En cuarto lugar, todos los programas públicos abarcan un cierto campo de acción. Este campo se compone de un grupo de personas y/o de un espacio geográfico... Finalmente, siempre tiene que haber una forma de obligar a la gente a que haga lo que se le pide. Por ello una política incluye obligatoriamente un factor de coerción (Harguindéguy, *sf*, pp. 27-28).

Así llegamos al proceso decisonal con base en las alternativas para la solución de un problema, la cual parecería sencilla pero no es así.

La fase de la toma de decisión es esencial en materia de políticas públicas. Se produce cuando un asunto ha sido convertido en problema y este problema ha entrado en la agenda política. Se trata entonces de decidir qué soluciones le va a aportar el gobierno. *A priori*, se trata de una simple formalidad: sólo hace falta calcular qué aspectos positivos y negativos acarrea cada posible solución, y elegir la mejor (o, en su caso, la menos

perjudicial). Sin embargo, (como se dijo) esta fase del ciclo de las políticas públicas es mucho más compleja (Harguindéguy, *sf*, p. 63).

Primero hay que considerar que decidir no hacer nada, es también una decisión. El decidir puede incluir la opción de no actuar, dejando vigente el *status quo*.

Además, puede creerse que siempre se tomarán las mejores soluciones o aquellas que aseguran un éxito rotundo para abatir el problema y ello no es así. La decisión puede tener que ver con la elección de los medios que se tienen a disposición por lo que no siempre puede ser la decisión ideal ni la más idónea.

En ese marco, también se debe considerar lo que algunos autores señalan como los “sesgos” que el tomador de decisión puede enfrentar:

Primero, tiene preferencias inestables. Las preferencias de los actores suelen cambiar a lo largo de la implementación de una política. De esta forma los objetivos nunca son claros. En segundo lugar, los objetivos que las organizaciones se fijan suelen ser inabarcables. Los actores no son plenamente racionales porque casi nunca toman en cuenta el abanico completo de soluciones posibles. Y, aunque quisieran, no serían capaces de tener acceso a toda la información disponible. Por ello, tienden a imponerse objetivos desconectados de la realidad. Tercero, la mayoría de los actores suelen adoptar una postura ‘satisfactoria’. En estas condiciones, casi nunca se busca la solución óptima que resolvería todos los problemas de una vez por todas, sino que se suele buscar.... la solución que permita “salir del paso”... Finalmente, los actores organizacionales se suelen limitar a elaborar estrategias de corto plazo (Harguindéguy, *sf*, pp. 75-76).

El párrafo anterior refleja una problemática real y sumamente preocupante, ya que lo ahí descrito sucede en múltiples países en los que las políticas públicas operan como mecanismos temporales para lograr la “tranquilidad” social y apaciguar las demandas, pero sin un ánimo claro de superar los desafíos que enfrenta la sociedad de que se trate.

En la fase del proceso decisonal también deben considerarse las limitaciones o restricciones que pueden presentarse: de carácter legal, político, presupuestario, tecnológico, organizativo, en redistribución del gasto y temporales (González, 2014, pp. 232-233).

Como se sostuvo, el proceso de toma de decisiones es complejo y por ello se debe evitar la cerrazón y la miopía en quienes toman decisiones. Así:

[...] la historia de las políticas públicas está llena de fracasos debido a que algunas alternativas que hubieran podido resolver el problema y que en cualquier caso estaban presentes en el mercado intelectual, no han sido ni siquiera tomadas en consideración, o fueron brutalmente derrotadas, a causa de que fueron propuestas por sujetos incapaces de hacerse escuchar por los otros participantes (Dente y Subirats, 2014, p. 84).

Dicho proceso se complejiza más porque los intereses y matices políticos influyen la perspectiva de quien se encuentra en el poder y tiene a su cargo la toma de decisiones. Lamentablemente, se pierde de vista que quien toma las decisiones debe decidir para todas las personas y no sólo para quienes le brindaron apoyo políticamente. Las “venganzas” y “favoritismos” perjudican la toma de decisiones racionales que permitiría tener una mejor y más efectiva acción de gobierno.

Como se dijo, hay que entender que el proceso de toma de decisiones es fundamental para elevar la calidad y legitimidad de la decisión, así como la credibilidad de los gobiernos (Figueroa y Hernández, 2018, p. 51). De ello depende el bienestar de las sociedades o el estancamiento o agudizamiento de las problemáticas públicas. Incluso de ello depende la posibilidad de reelección en el ámbito municipal.⁴

⁴ En el artículo 115 constitucional se establece que: “Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de

Por otro lado, hay que estimar que muchas personas pueden estar de acuerdo en cuanto al tema, pero no coinciden en la definición exacta del problema y, por ende, tampoco coinciden en las políticas públicas que debieran implementarse para su posible solución. Así, no existe un acuerdo universal sobre cuál es el problema y qué puede hacerse: “la definición del problema es parte del problema” (Parsons, 2007, pp. 119 y 121). Los hechos son interpretados por un agente del Estado o tomador de decisiones; en ese sentido, la interpretación del problema y de su abordaje depende de quien se desempeñe como “vocero” de la realidad en análisis.

En este marco la transparencia ayuda a que la población tenga conciencia y certeza de las problemáticas, así como de su origen y ello ayuda a que las decisiones que tomen los gobiernos tengan mayor legitimidad y respaldo social. Es fundamental reiterar aquí que las nuevas administraciones no deben temer a la transparencia; por el contrario, es un mecanismo que las ayuda y las fortalece.

Así, también hay un fenómeno que suele suceder: cuando se está en campaña electoral, la transparencia en torno a la actuación de las administraciones salientes es celebrada y apoyada, ya que ayuda a combatir y desprestigiar a dicha administración, particularmente cuando se trata de otro partido político; pero en el momento que dichas personas asumen el gobierno, censuran la transparencia y prefieren la opacidad respecto de su propia actuación. Esta conducta hay que evitarla, puesto que es contraproducente para quien la práctica.

los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

En este sentido, existe un reto adicional: la discrecionalidad del tomador de decisiones (García Amado, 2017, p. 35). Si bien quien ha sido electo en un puesto tiene las facultades y —se supone— cuenta con la capacidad para tomar las mejores decisiones; por supuesto, se sabe que ello no siempre es así.

Sin embargo, es necesario entender que los derechos humanos imponen límites al proceso decisional. Así, “la discrecionalidad de las políticas no es tan discrecional ni plena porque dicho diseño no puede afectar el desarrollo alcanzado por los derechos sociales” (Ahumada, 2016, p. 39); es decir, la toma de decisiones tiene un conjunto de límites que radican en las previsiones constitucionales y convencionales en torno a derechos humanos. Dichos límites no pueden ser vulnerados por el operador administrativo al momento de inspeccionar las opciones de solución a un problema público. Por tanto, todas las soluciones que se planteen deben ser compatibles con los derechos humanos y con las disposiciones normativas a nivel constitucional y en los tratados internacionales ratificados por los Estados. No puede afectarse, particularmente, el principio de progresividad y no regresividad de los derechos; además debe respetarse su interdependencia e indivisibilidad al momento de tomar decisiones públicas.

Algunos programas o políticas públicas parecerían no tener ningún tipo de incidencia en materia de derechos humanos, pero ello se debe a un amplio y profundo desconocimiento de quien decide sobre los derechos y los principios mencionados o a que éste adolece de miopía en el servicio público.

Durante la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas deben considerarse a las garantías de no repetición planteadas u ordenadas por resoluciones diversas de organismos nacionales o internacionales, porque se erigen como patrón de actuación del Estado que obligatoriamente debería diseñar políticas públicas para su cumplimiento.

Por tanto, las garantías de no repetición evitan o buscan evitar la reproducción social de las acciones u omisiones violatorias de derechos humanos; son:

[...] una formulación jurídica (del) deseo de prevención y de la materialización de la esperanza de que esos hechos nunca más vuelvan a producirse. Además, estas medidas suelen abordar problemas estructurales, de políticas públicas o legales, o incluso de prácticas administrativas, que trascienden la situación específica de las víctimas hasta alcanzar un nivel público. Son, en ese sentido, obligaciones que tienen un efecto *erga omnes* (Martín, 2008, pp. 87-88).

GUÍA RÁPIDA PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ADMINISTRACIONES QUE COMIENZAN

Para la detección de problemáticas se debe revisar, particularmente, lo siguiente:

- Acta entrega-recepción, en algunos niveles y puestos, en particular asuntos en trámite o de atención prioritaria entendiendo la continuidad del servicio público y que el mismo no se interrumpe con los cambios de administraciones.
- Notas periodísticas que hayan posicionado o reiterado problemáticas específicas de la circunscripción geográfica que se gobierna.
- Denuncias ciudadanas presentadas ante los órganos internos de control o similares.
- Resultados o recomendaciones derivados de auditorías a fin de dotar de transparencia y optimizar los procedimientos y el uso de los recursos humanos y financieros de las instituciones.
- Quejas presentadas o recomendaciones emitidas por las Comisiones de Derechos Humanos.
- Sentencias emitidas por el poder judicial federal o local.
- Informes, sentencias o determinaciones de instancias u organismos internacionales.

A raíz de los elementos contextuales y estructurales detectados como origen del problema, se debe hacer un análisis de los posibles escenarios y soluciones a fin de elegir aquella acción o política que atienda y, durante su desarrollo, cumpla con los siguientes puntos:

Presupuesto disponible

Para que sea factible de desarrollar con los recursos existentes a través del tiempo, y en virtud de que las administraciones comenzaron ya avanzado 2024, se requería revisar el estado presupuestal y analizar la situación de las finanzas para el cierre de ese año.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el presupuesto 2025 se aprobó con base en la solicitud que realizó el gobierno saliente, por lo cual las prioridades y la distribución no será la misma que se tenga en la administración entrante, pero se debe trabajar con los recursos existentes y revisar, con base en la normatividad, que movimientos presupuestales y de partidas pueden realizarse.

En suma, al momento de la toma de decisiones se debe considerar el presupuesto con el que se cuenta, el cual generalmente es determinado en un anteproyecto elaborado durante el año previo al del ejercicio. Así, en enero de cada año, del ejercicio fiscal correspondiente, se cuenta con un presupuesto proyectado entre los meses de mayo y julio del año inmediato anterior y aprobado de forma definitiva en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) —para el caso de México— en diciembre del año inmediato anterior. Por tanto, el presupuesto fue solicitado por otro tomador de decisiones bajo una perspectiva distinta, en una administración diversa. Además, puede haber pequeñas o grandes variaciones entre lo solicitado por un órgano y lo que finalmente se le autorizó en el PEF. Por consiguiente, la definición de la política pública implica el control inicial del presupuesto y la transparencia que debe imperar

durante la ejecución presupuestal y la implementación de la política pública.

Respeto a los derechos humanos

Se debe garantizar de mejor forma el o los derechos humanos en juego o causar los menos estragos o la menor afectación a otros derechos. Y, además, respetar los principios de progresividad y no regresividad, así como la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos.

Participación ciudadana

Es necesario que en el ciclo de vida de las políticas públicas, particularmente en el diagnóstico y en el diseño, pero no exclusivamente, se haya escuchado a la población beneficiada o destinataria. Sus puntos de vista deben ser atendidos como criterio para la selección entre las opciones planteadas y ser considerados en la propuesta de política pública a desarrollar.

Diseñar o evaluar solamente desde el gobierno o desde grupos sociales cercanos al gobierno, trae como consecuencia la falta de objetividad en la consideración del origen del problema y de los resultados. Por supuesto, se reconoce la dificultad de darle participación a sectores enfrentados o contrarios en la apreciación de los problemas públicos, pero justamente eso se requiere en un Estado democrático de Derecho. También se necesitan tomadores de decisiones que no se aferren a una perspectiva de solución y tengan la flexibilidad necesaria para adaptar sus políticas a las necesidades reales de las sociedades y no a sus posturas políticas.

Es urgente contar con la presencia de las distintas perspectivas ciudadanas, enfatizando la participación de los sectores o grupos que dichas políticas tienen como población objetivo. No se puede seguir diseñando políticas públicas desde el escritorio y como si las personas fueran un objeto a tutelar,

proteger o controlar; son sujetos de derechos y su opinión y la consideración real de sus preferencias deben ser consideradas al momento de tomar decisiones que afecten o incidan en su esfera jurídica.

Atender el marco normativo constitucional, convencional y legal

La opción seleccionada debe ser la que mejor cumpla y respete plenamente el marco normativo nacional, integrado por los textos constitucionales y convencionales, así como por la interpretación realizada por los órganos autorizados correspondientes, entre ellos lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Coordinación

Otro de los grandes problemas que se enfrenta es la falta de coordinación y comunicación horizontal (al interior de la administración pública federal o nacional) y vertical (entre los distintos órdenes o niveles de gobierno, en los ámbitos local y municipal). Las dependencias, incluso que comparten un mismo fin, programas y objetivos, no se comunican ni se interrelacionan por lo que los esfuerzos se pulverizan, nulificando su incidencia. Uno de los retos es cómo se logra agilizar o generar la coordinación intra e inter gobiernos. La comunicación es fundamental y se debe priorizar para lograr el trabajo conjunto.

Evaluación

Finalmente, se requiere evaluar las políticas públicas, lo cual implica:

[...] considerar su eficacia y su eficiencia. La eficacia supone analizar el nivel de racionalidad de la misma y la adecuación de los recursos a los objetivos perseguidos. La eficiencia añade un plus

al análisis de eficacia al relacionar los beneficios logrados con los costes del programa o de la política. Se trata de ver si los mismos resultados podrían haberse conseguido con menores costes, empleando políticas alternativas o si con los mismos recursos se podrían haber alcanzado más y mejores resultados (González, 2014, pp. 239-240).

La evaluación debe ser permanente e incluir los programas-políticas previas y los recientemente creados. Es relevante realizar la evaluación objetiva de los programas, ya que no se deben suprimir políticas públicas que están dando resultados (incluso parcialmente) sólo porque fueron implementadas por un gobierno anterior. La evaluación permite detectar qué política debe continuar y cómo fortalecerla, mejorarla o redireccionarla y, en caso de sustituirla, garantizar que sea por una política mejor y brinde mayor cobertura y calidad a la población. Se debe respetar siempre el principio de progresividad y no se deben “matar” políticas desde el escritorio, pues dichas acciones podrían ser regresivas.

Ahora bien, se puede considerar que existe una evaluación política (si se incrementaron los niveles de representación de todos los sectores) y otra jurídica (si se ha observado la igualdad o la equidad en el acceso, el principio de legalidad y el procedimiento administrativo previsto normativamente en su desarrollo) (González, 2014, p. 240).

La evaluación de determinación de necesidades persigue el descubrimiento de las debilidades a la hora de plantear una política. “Su fin es mejorar el programa mediante sucesivos ajustes del mismo, para lo cual puede ser necesario replantear total o parcialmente sus objetivos” (González, 2014, p. 242). La evaluación formativa o correctora analiza la política a medida que se va desarrollando. Así, “pueden descubrirse sus puntos críticos y mejorarlos si ello es posible” (González, 2014, p. 243). Por lo que hay que:

- Realizar una evaluación objetiva de los resultados obtenidos y de todos los factores que inciden en la operatividad.

- Allegarse de elementos que deben ser valorados para el rediseño, modificación, adecuación o sustitución de la política en análisis. Aquí es fundamental la transparencia de la gestión pública y el acceso a la información por parte de todos los actores e implicados.

Finalmente, la evaluación es un proceso continuo durante la implementación de la política pública.

IDEAS FINALES

Vivimos hoy en sociedades heterogéneas donde las necesidades y las exigencias de todas y de todos deben de ser atendidas; no obstante, se podría entender que es imposible responder a las necesidades de toda la población, pero se debe considerar que hay que garantizar lo más a los más, sin pisotear ni excluir los derechos de los menos.

Adicionalmente a las diferencias entre los sujetos de derechos también las políticas públicas deben atender las diferencias geográficas, ya que una política no impacta de la misma forma en las distintas entidades federativas o regiones dentro de un mismo país; ello es así porque existen realidades y problemáticas distintas y contextos de aplicación e incidencia diferenciados.

Pero aquí la gran pregunta sería: “¿por qué no encontramos mejores diseños de políticas y programas públicos o por qué las políticas públicas no han resuelto los problemas más apremiantes de la sociedad?” (Figueroa y Hernández, 2018, pp. 58 y 59). Por ello se requiere urgentemente deconstruir y reconstruir la forma en la que estamos haciendo política pública en la actualidad. Una premisa básica en lógica es que no se pueden esperar resultados distintos si seguimos haciendo lo mismo; si seguimos haciendo lo mismo y de la misma forma en la que lo hemos venido haciendo por décadas, tendremos los mismos resultados. Y esos resultados ya están a la vista: la humanidad no está bien ni

va por buen camino en muchas áreas y para muchos millones de seres humanos.

Por ello el inicio de las administraciones que comenzaron en 2024 representan una oportunidad renovada para generar políticas públicas democráticas, respetuosas de los derechos humanos y que tengan incidencia real en la reducción y combate de los problemas que aquejan a la sociedad mexicana.

REFERENCIAS

- Figuroa Romero, R. y Hernández Mar, R. (2018). Calidad de la democracia y políticas públicas para el fortalecimiento del Estado de Derecho, en Figuroa Romero, Raúl y González Ibarra, Miguel Rodrigo (coords.), *Desafíos para la calidad de la democracia y las políticas públicas para el fortalecimiento de la gobernabilidad en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- García Amado, J. (2017). *Decidir y argumentar sobre derechos*. México: Tirant lo Blanch, Instituto de la Judicatura Federal.
- González Rabanal, M. (2014). Las políticas públicas como instrumento de la actuación de la administración, en González Rabanal, Miryam de la Concepción (dir.), *Estrategias y acciones de gobierno en el marco de una crisis persistente*. Madrid: UNED, Editorial Universitas.
- Harguindéguy, J. (sf). *Análisis de políticas públicas*, Madrid: Tecnos.
- Instituto Nacional Electoral. Numeralia del Proceso Electoral Federal y Local 2023-2024, en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153578/Numeralia-PEF-2023-2024.pdf>.
- Martín Beristáin, C. (2008). Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Morales Sánchez, J. (2020). *Políticas públicas y derechos humanos*, México: Porrúa.
- Morales Sánchez, J. (2021). *Transparencia y derechos humanos*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, en https://infocdmx.org.mx/images/biblioteca/2021/Transparencia_Derechos_Humanos.pdf.

- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sosteni>.
- Organization of American States (2018), en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasyPublicasDDHH.pdf>.
- Pahuamba Rosas, B. (2016). *El derecho a la protección de la salud. Su exigibilidad judicial al Estado*. Novum.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, trad. Atenea Acevedo, México: FLACSO.
- Salazar Ugarte, P. (coord.) (2014). *La reforma constitucional sobre Derechos humanos. Una guía conceptual*. Senado de la República.
- Trinidad Requena, A. y Pérez Sánchez, M. (2010). *Análisis y evaluación de políticas sociales*. Tecnos.
- Valverde Loya, M. A. *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso de México*, en https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/04_Docentes_UdeO_ubicar_el_de_alumnos/Contenidos/Lecturas%20obligatorias/M.5_cont_1_Valverde_Loya.pdf.
- Vázquez, D. y Domitille, D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de Derechos Humanos: un campo en construcción, en *Sur, Revista Internacional de derechos humanos*, p. 36, en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/revista-sur-politicas-publicas-con-perspectiva-de-derechos-humanos-un-campo-en-construccion.pdf>.

Transparencia y rendición de cuentas: una tarea en construcción

Transparency and Accountability: A Task in Progress

SANDRA ARIADNA MANCEBO PADILLA¹

Resumen

Mediante un ejercicio metodológico jurídico, se analiza el desarrollo de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas como mecanismos en constante evolución dedicados a la fiscalización de los recursos públicos. Se destaca la necesidad de contar con herramientas que permitan el desarrollo eficiente de procesos y estructuras que faciliten la función administrativa, la cual se ve agilizada si se cuenta con un entorno legal que priorice ejercicios de transparencia, dinámicos, eficaces y en continua evolución, que coadyuven y se integren a un sistema de información presupuestal y financiero oportuno que tenga a la rendición de cuentas como una de sus prioridades específicas.

Palabras clave: transparencia; corrupción; rendición de cuentas; fiscalización; información.

Abstract

Through a legal and methodological exercise, the development of the concepts of transparency and accountability as constantly evolving mechanisms dedicated to the control of public resources is analyzed. The need to have tools that allow the efficient development of processes and structures that facilitate the administrative function is highlighted, which is streamlined if there is a legal environment that prioritizes transparency in dynamic, effective and

¹ Directora de Administración y Finanzas del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

continuously evolving exercises, that are contributed to and are integrated into a timely budgetary and financial information system that has accountability as one of its specific priorities.

Keywords: *transparency; corruption; accountability; supervision; information.*

Cualquier política de transparencia y rendición de cuentas debe partir de los registros detallados y confiables de los ingresos y de los gastos que obtiene y devenga el Estado, así como los efectos financieros que producen esos movimientos, integrados en un sistema de contabilidad gubernamental. La información derivada de ese sistema no sólo tiene que ser pública, sino que debería dar cuenta de la situación financiera del Estado: de los ingresos previstos, así como de su oportunidad y disponibilidad; de las deudas adquiridas, incluyendo su costo financiero presente y futuro; de todos los gastos realizados y comprometidos; del patrimonio acumulado por el Estado; de los costos de operación de cada unidad responsable; de los recursos efectivamente disponibles, las inversiones efectuadas y comprometidas, la liquidez y el sistema de pagos; del destino efectivo del gasto y sus resultados contables. En suma, de toda la información que se desprenda de la administración del dinero público.

Encontramos sus antecedentes en el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución estadounidense que entró en vigor en 1789, año en que inició la Revolución Francesa y que es consustancial a la delegación de autoridad que los electores depositan en sus representantes. En la antigua sociedad ateniense existían ciertos mecanismos para controlar el poder; sin embargo, la democracia griega no requería de procesos de rendición de cuentas, ya que los ciudadanos participaban directamente en la toma de decisiones de los asuntos públicos y no tenían que delegar a representante alguno la facultad de decidir por ellos los asuntos de interés colectivo (Soul, 2007).

En México, como en muchos otros países, los actos de corrupción, la ausencia de ética y valores morales tanto en la población como en los funcionarios públicos y privados, la

carencia de normas reguladoras, el inadecuado control y uso de los recursos de las entidades federativas y de las empresas, conllevan a una afectación general, en el que se perjudica no a quienes están involucrados en el poder o en los actos de corrupción, sino a la población en general, económica, política y culturalmente.

En nuestro país, el concepto de rendición de cuentas es relativamente nuevo. El término se le puede rastrear desde la época del Constituyente de 1917, pero no ha sido sino hasta muy recientemente en que el vocablo ha penetrado la discusión pública del quehacer del gobierno. La rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es último depositario de la soberanía en una democracia” (Ugalde, 2002, p. 12).

La rendición de cuentas en la función pública se refiere a la obligación de las autoridades de responder por sus actos durante su administración. Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública, la presentación y la aprobación anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; la revisión de la cuenta pública.

Para McLean y McMillan, la rendición de cuentas es:

[...] el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño (1996, p. 174).

La corrupción influye negativamente en la credibilidad y confianza de los agentes económicos acerca de las políticas públicas. México no es ajeno a estas preocupaciones. Por el contrario, se ha puesto de relieve que nuestro país tiene uno de los niveles más altos de corrupción en el mundo. Ello se explica, en gran parte, por las deficiencias del control gubernamental

y sus efectos sobre el nepotismo, desviación de recursos, daño moral, tráfico de influencias o el oportunismo de personas servidoras públicas.

En México, los partidos políticos, el gobierno y otros actores relevantes invirtieron más de veinte años para construir instituciones electorales imparciales y profesionalizadas, cuyo reflejo más nítido de eficacia se dio en la elección presidencial de 2000. Sin embargo, una vez que se han resuelto los temas electorales y se ha alcanzado un sistema electoral certero, surge ahora la urgencia de construir instituciones más eficaces para promover la transparencia y la rendición de cuentas. Los últimos años han mostrado que la pluralidad y la alternancia política no son condiciones suficientes para contar con gobiernos eficaces. Más aún, el sistema electoral no garantiza que los gobernantes electos por el voto popular sean transparentes, responsables y rindan cuentas de sus actos una vez en el cargo, a menos que se cuente con un marco legal e instituciones que los obliguen a ello.

El debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas es aún muy incipiente en México, y se ha centrado principalmente en el ámbito federal de gobierno, dejando sin atención el estudio de cómo rinden cuentas los gobiernos estatales y municipales. Esa omisión es preocupante porque desde los años ochenta México inició un proceso gradual de descentralización, particularmente en educación y servicios de salud, que ha transferido sumas crecientes de recursos que hoy son ejercidos por los estados y municipios. Sin embargo, ese proceso no se ha acompañado de otro paralelo para construir instituciones modernas y eficaces de rendición de cuentas, por lo que es probable que los espacios para el dispendio y la corrupción se hayan expandido en esos ámbitos de gobierno.

El concepto de transparencia también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. Son conceptos complementarios pero diferentes. La 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. Sin embargo, 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 los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar si se presentan anomalías en su interior. Al igual, en la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La mayor parte de los países de Europa, Asia y África cuentan con un órgano de fiscalización superior que encabeza el esquema de control y vigilancia de la función pública y constituye el principal instrumento para hacer transparente la rendición de cuentas y prevenir y combatir la corrupción. Es una entidad ampliamente conocida por la población y con facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones, además de que tiene un fuerte peso moral en las dependencias del Ejecutivo.

Actualmente, las reformas que se han dado en los órganos superiores de control han tendido a fortalecer su autonomía técnica y la imparcialidad de sus integrantes y, a su vez, han procurado un mayor acercamiento con la sociedad, mediante la difusión de sus acciones, la transparencia de sus resultados y la captación de quejas, denuncias y recomendaciones de la ciudadanía.

La historia de la corrupción es vasta. Hay testimonios de su existencia en todos los tiempos, en todas las culturas, en todas las regiones y en todos los sistemas políticos conocidos. Un libro muy acreditado sobre sobornos empieza su relato en el año

300 a. C. y un escritor contemporáneo puede explicar a sus conciudadanos lo que es la corrupción mediante la mera traducción de textos latinos clásicos, que se leen como si hubieran sido escritos recientemente.

En muchos países ha habido un gran cambio en la opinión pública y la lucha contra la corrupción ha adquirido importancia creciente en las campañas electorales, en una primera instancia; en un segundo paso se deberá emprender las reformas de la administración pública. Estas reformas tendrán que ir más allá del fortalecimiento de las capacidades y procurar el acceso a la información gubernamental de manera responsable, a fin de incentivar a la sociedad y recuperar la credibilidad del pueblo en las instituciones y los gobiernos.

Cuando las decisiones públicas se toman en régimen monopolístico, con amplias facultades discrecionales, sin criterios acotados de decisión y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas, nos encontramos frente a un gobierno que propicia la arbitrariedad y la corrupción (Heidenheimer *et al*, 1989). Pero cuando quien gobierna es plural o el poder es consensuado, los criterios de decisión, de fiscalización y la rendición de cuentas son estrictos, la corrupción se halla en un medio ambiente mucho más hostil, en el que le es difícil proliferar.

CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA

Se puede decir que la corrupción es una ganancia privada a costa de los bienes públicos, siendo estos bienes tangibles como la extorsión, el soborno, los arreglos, malversaciones y fraudes; o intangibles, como la alteración fraudulenta del mercado, la especulación financiera de los fondos públicos, la colusión privada, o el uso de información privilegiada.

La evaluación del funcionamiento de las políticas públicas y del desempeño de las instituciones gubernamentales sólo puede hacerse mediante el monitoreo de las decisiones del

gobierno y sus costos implícitos. Y son precisamente la transparencia y la rendición de cuentas un aspecto fundamental de las sociedades democráticas, ya que todos los integrantes se encuentran en pleno derecho de exigir el buen funcionamiento del gobierno. Además, salvaguardan el principio de equidad al evitar los actos de corrupción y poner a toda la sociedad bajo las mismas circunstancias. De ahí la importancia de desarrollar los instrumentos necesarios que permitan examinar los grados de transparencia del país. Cabe destacar que esta medición no es tarea fácil, y algunas organizaciones internacionales se dedican a tratar de medir los grados de transparencia, los índices de corrupción, niveles de opacidad, etcétera, con la finalidad de ayudar a los países desarrollados a captar mayores recursos de inversión extranjera.

Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas (el derecho a la Información)

De acuerdo con Hood y Heald, (2006), la transparencia y la rendición de cuentas, en combinación y complementariamente, pueden contribuir a una buena gobernanza. Este autor plantea que estos dos conceptos pueden considerarse como siameses, en el sentido de que no se pueden distinguir de manera significativa como cosas diferentes, y, en segundo lugar, son partes coincidentes, lo que significa que son separables, pero complementarios, y sólo en combinación producen buen gobierno. A continuación, se desarrolla cada uno de estos elementos y su relación con la gobernanza.

Con la caída del muro de Berlín y el advenimiento de las nuevas democracias en Europa del Este y América Latina, el concepto comienza a ser utilizado como parte de las nuevas condiciones de la gobernanza democrática, después se generaliza a finales de los años noventa y principios de la década de 2000, en particular a través de las leyes de acceso a la información, acompañada de la creciente demanda por mejores

mecanismos de rendición de cuentas. Uno de los principales objetivos en las leyes de acceso a la información en el mundo es transparentar la administración pública mejorando el control democrático, la rendición de cuentas, la libertad de expresión y la participación ciudadana. Así, la transparencia adquirió peso no sólo como una meta en sí misma, sino como un instrumento para la democratización y la mejora en el gobierno (Hofbauer y Cepeda, 2005).

En el caso de México, la llegada del concepto de transparencia siguió un camino peculiar. El concepto aparece originalmente en el ámbito electoral en la década de los ochenta. Se exigían elecciones transparentes y el icono de la transparencia en esa época fue la urna traslúcida que permitía ver lo que sucedía en ella, se enfocaba al ámbito procedimental electoral menos que a las decisiones y condiciones de operación del gobierno.

Al respecto, Fox, Haight y Palmer-Rubin (2011) señalan al menos cuatro razones por las cuales el derecho a saber es importante:

- I) El derecho a que los ciudadanos estén informados de las decisiones que toman sus gobernantes y de cómo utilizan los recursos públicos, puede darle la oportunidad de vigilar y supervisar el ejercicio del poder durante el proceso, y no *a posteriori*, que podría considerarse ya a destiempo.
- II) La participación democrática requiere de una ciudadanía correctamente informada.
- III) El acceso a la información puede ayudar a orientar estrategias de cambio reformistas desde adentro y afuera del Estado.
- IV) Además de promover el bien público, contribuye a resolver problemas individuales; por ejemplo, acceso a expedientes médicos, asuntos de impuestos y seguridad social, a qué programas sociales puede tener acceso, entre otros.

La transparencia es el compromiso que una organización gubernamental establece de dar a conocer al público que le solicite información sobre un asunto público. Merino, por su parte, establece que una política de transparencia supone:

[...] una decisión deliberada para organizar los distintos procesos organizacionales propios de la administración pública, a la luz de premisas, valores e instrumentos que privilegian el papel estratégico y abierto de la información como el núcleo de esa política (2005, p. 16).

El autor propone tres premisas para reconocer la existencia de una política de transparencia:

- I) La política de transparencia no se limita a cumplir con normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización.
- II) Este tipo de política asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas, y, de esta manera, incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones públicas.
- III) La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, se asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente.

La buena gobernanza, entendida como el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven sus problemas y satisfacen las necesidades de la sociedad en forma colectiva, empleando al gobierno como su instrumento, debe observar los siguientes principios (Valencia, 2020):

- La *ética* como principio de actuación de los servidores públicos basada en el civismo, el interés público, la justicia y el imperio de la ley.

- La *rendición de cuentas* de los servidores públicos, mediante criterios de desempeño y mecanismos de vigilancia.
- La *transparencia*, referida a la disponibilidad de información para el público en general y la clarificación de leyes, reglamentos y decisiones.
- La *predictibilidad*, respecto a la existencia de leyes, reglamentos y políticas que regulen a la sociedad y su justa aplicación.
- La *participación* deriva del principio según el cual la población debe ser el principal beneficiario y agente del desarrollo, actuando como individuos, mediante grupos, asociaciones y partidos políticos, ejercitando el voto y a través de los medios de comunicación.
- El *mejoramiento de la gestión del sector público*, por cuanto un deficiente desempeño está en función de una débil capacidad institucional.

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

Por tanto, este derecho se constituye en un medio legal para alcanzar la transparencia de los actos del Estado, así como en un medio de fiscalización y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad sin discriminación (Valencia, 2020).

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar dichas acciones, y su ausencia reduce la credibilidad y legitimidad de órganos gubernamentales. Cualquier organización que se desenvuelva en el ámbito público tiene

la obligación de explicar a la sociedad sus acciones y aceptar responsabilidad sobre éstas. Se requiere el mejoramiento de los mecanismos de consulta y diálogo, no solamente proporcionando información, sino creando estímulos y oportunidades para su consulta y la participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas.

El concepto de transparencia se refiere a la apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público. Esto la vuelve accesible a todos los posibles actores interesados, permitiendo su revisión y análisis, y la detección de posibles anomalías. Incluye cuestiones como la publicación de cuentas y presupuestos gubernamentales auditados; estadísticas financieras, comerciales y monetarias; compensaciones de funcionarios públicos y privados, y datos sobre financiamiento de campañas políticas.

La falta de transparencia es un foco potencial de abuso de poder y corrupción, otorgando discrecionalidad a quien controla, restringe o deliberadamente distorsiona el acceso a información. La transparencia implica que la información esté disponible sin trabas o requisitos, que sea comprensiva al incluir todos los elementos relevantes, que sea confiable y de calidad, y que permita tanto una contribución al diseño de políticas públicas como a dar certidumbre y confianza a los mercados.

El gobierno democrático debe ser transparente para mostrar su funcionamiento y estar sujeto al escrutinio público, y debe rendir cuentas para explicar y justificar sus acciones. La transparencia frena a la corrupción, y la rendición de cuentas permite reprimir o castigar a personas gobernantes y servidoras públicas que no utilizan correctamente los recursos puestos a su disposición por parte de las personas gobernadas. Constituyen elementos mediante los cuales la ciudadanía ejerce su potestad sobre los actos de gobierno (Valverde, 2000).

Transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos compro-

metidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general (*International Budget Project*). Ugalde (2016) define a la rendición de cuentas como:

La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad, que se realiza mediante el contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

La transparencia y la rendición de cuentas, a pesar de ser conceptos diferentes, tienen el mismo objetivo: hacer de esta sociedad, una sociedad democrática y participativa, que exija, que escuche y analice las decisiones del gobierno.

Existen diferentes grados de control para la rendición de cuentas, de ahí que algunas veces el gobierno se comporta como una empresa privada y, en otras ocasiones, hace uso de herramientas legislativas. Además, la clase de respuesta de las instituciones o servidores públicos dependerá de la clase de información que se demanda (si es anticipada u obligatoria) y de la persona reclamante. Cabe destacar que la información que deberán proveer las instituciones y las personas servidoras públicas no sólo será de carácter cuantitativo, también se deben evaluar la calidad de las decisiones gubernamentales y administrativas de éstos.

La transparencia y la rendición de cuentas fortalecen el funcionamiento de las instituciones gubernamentales de manera democrática y salvaguarda el Estado de Derecho, al respetar los principios de equidad.

El derecho a la información

Existen empresas públicas o privadas, llamadas Sociedades de Información, que se dedican a la venta de reportes con datos personales de individuos, tales como historial crediticio, médico o de empleo. Estas empresas contribuyen al flujo de esta información como factor coadyuvante del desarrollo eco-

nómico. Sin embargo, deben guardar un balance con la protección de la privacidad.

En lo que se refiere a la privacidad, es difícil definirla, pues su noción varía en los diversos contextos culturales e históricos. Pero dentro de la esfera privada se consideran las relaciones personales y familiares; de filiación y afectivas; las convicciones personales, inclinaciones sexuales, preferencias políticas y religiosas, y, en algunos lugares, se incluyen a la situación financiera personal y familiar. Se trata de un derecho humano fundamental en el cual se excluye a otros individuos, organizaciones y el Estado del conocimiento de ciertos aspectos de la vida de cada persona. Se vincula con otros derechos específicos, como el derecho a la inviolabilidad del domicilio, de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, al honor y la integridad de la propia imagen, y a ser respetado y no molestado. Se relaciona también con la libertad de pensamiento e ideas, de procreación, de expresión y de imprenta, puesto que el respeto a la vida privada de los individuos constituye una limitante a su ejercicio.

En México, existen las categorías de “reservada” y “confidencial” para la información pública. La “reservada” se refiere, en términos generales, a aquella que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional. También aquella que podría menoscabar las relaciones y negociaciones internacionales, o que ponga en riesgo la estabilidad económica y financiera del país. La información “confidencial” son los datos personales de particulares entregados con tal carácter, cuando tengan el derecho de que se conserve de tal manera.

En contraste, en la Unión Europea se distinguen las categorías de *Top Secret*, *Secret*, *Confidential* y *Restricted*. La primera se aplica a toda información y material cuya difusión no autorizada puedan causar “perjuicios excepcionalmente graves” para los intereses de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros; la clasificación *Secret* es para aquella que pueda dañar seriamente los “intereses esenciales” de la Unión Europea

o alguno de sus Estados miembros; la *Confidential* tiene que ver también con potenciales daños a intereses esenciales si se divulga sin autorización, pero involucra a un número más amplio de funcionarios con acceso a ella; y la *Restricted* es aquella cuya difusión puede resultar “desventajosa” para los intereses de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros. En Estados Unidos, existe un plazo en el cual prescribe la prohibición de acceso a cualquier información gubernamental. Una vez concluido este plazo, cualquier ciudadano puede hacer la petición formal de que se vuelva pública (Mendel, 2008).

El tener información de acceso restringido o secreta es una necesidad del quehacer gubernamental, y sirve tanto a los intereses del gobierno como de los ciudadanos.

Esto hace posible que quienes toman decisiones deliberen libremente, consideren todas las alternativas a su alcance, midan sus consecuencias, e incrementen el elemento sorpresa cuando es pertinente, como podría ser el caso en negociaciones diplomáticas o situaciones de seguridad nacional. Protege también a individuos que podrían estar en peligro si cierta información se volviera pública, en particular de aquellos involucrados en labores de inteligencia, tanto doméstica como en el exterior. Sin embargo, estas restricciones presentan el costo de no permitir una revisión crítica amplia que haga posible la retroalimentación, se corre el riesgo de provocar desconfianza en las acciones y organizaciones gubernamentales, y puede usarse de manera indebida para proteger los intereses de funcionarios u organizaciones específicas.

Lo importante es que existan especificaciones claras y precisas, de cuándo y en qué condiciones la información es de acceso limitado o restringido y que su resguardo esté contemplado en las leyes, así como propiciar y promover un balance con la apertura informativa en todos los demás renglones de la información generada por órganos públicos.

Al margen de las limitaciones de respeto a la privacidad y protección de la seguridad nacional, el derecho a la informa-

ción es un derecho fundamental que tiene relevancia real y práctica en la vida de los ciudadanos, pues les permite obtener información útil para proteger sus intereses y participar en el ámbito de lo público. Se parte del principio que toda la información gubernamental pertenece al público, y debe ser del dominio público a menos de que existan razones expresas y justificadas para mantenerla reservada.

Al involucrar intereses políticos y económicos, invariablemente existe el potencial de conflicto, y el resultado suele ser un acomodo de la necesidad de protección de secretos industriales, comerciales y personales, con la seguridad nacional y la autonomía del Estado. Los costos de una información distorsionada o incompleta son elevados, por lo que se requiere un cuidadoso diseño y un continuo seguimiento en materia de política de acceso a la información (Acuña, 2004).

Marco legal: la Ley de Transparencia en México

La LFTAIPG fue una poderosa herramienta de transparencia, e incluso se convirtió en un referente internacional. Disponía de un listado de obligaciones de transparencia que cada una de las dependencias y entidades gubernamentales debían observar y acatar.

Todas las entidades debían publicar de manera rutinaria, periódica y comprensible, toda la información sobre sus funciones, presupuestos, operaciones, personal, salarios, reportes e informes internos, y contratos y concesiones que lleven a cabo.

En términos generales, los objetivos de la LFTAIPG fueron transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana. Contenía innovaciones interesantes, como la que establece que no puede considerarse reservada la información que tenga que ver con la inves-

tigación de “violaciones graves” de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. Por otro lado, en la era de la comunicación global y las redes de informática, el gobierno debe convertirse en un impulsor del flujo y diseminación de información.

La legislación mexicana obliga a los organismos gubernamentales a tener su sitio en internet, en el cual hacen disponible toda la información que están requeridas a proporcionar. Esta ley fue un poderoso mecanismo para combatir la corrupción política y administrativa. El principio de publicidad sobre el que se basaba permitía la asignación de responsabilidades públicas, identificando a los ejecutores de decisiones y funciones gubernamentales. Se convirtió también en un instrumento para conocer y evaluar a las políticas públicas, mejorando el nivel del debate sobre su diseño, contenido e impacto. Al hacer que todos los servidores públicos estaban obligados a rendir cuentas, pudo ayudar a construir una nueva relación entre gobernantes y gobernados, y contribuir a la consolidación democrática del país.

La creación del marco legal que norma la transparencia y la rendición de cuentas es una de las transformaciones más importantes en la sociedad mexicana en años recientes. Permite transparentar la gestión pública, dar acceso a los ciudadanos a información pertinente, y tender a fortalecer la confianza en las instituciones, con base en el conocimiento de su funcionamiento y resultados.

Uno de los grandes males que afectan a los países de América Latina y, en especial, al nuestro, es el de la corrupción. Durante muchos años se han hecho esfuerzos notables para erradicarla sin lograr resultados concretos; entre otras muchas cosas, se debe principalmente a que todavía prevalece en nuestras sociedades la cultura del secreto de las actividades gubernamentales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho a la información en sus artículos 6°, 7° y 8°; en el primero de ellos se impone al Estado la obligación de proteger el derecho a la información; sin embargo, fue recién en 2002 que el Estado mexicano reglamentó este derecho a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.

Anteriormente, las reglas de consulta eran muy generales y estaban orientadas a limitar el uso de los documentos imponiendo restricciones de acceso, como autorizaciones especiales de los funcionarios del archivo, quienes, en el mejor de los casos, sólo permitían la consulta de un archivo o expediente a la vez, y en el caso de la información producida por los poderes ejecutivo, legislativo o judicial, eran sus dependencias las que —con criterio discrecional— determinaban cuáles eran los documentos reservados.

Por tanto, la ley federal, que regula el acceso a la información, es un avance importante en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, que muchas entidades federativas ya han incluido dentro de su marco normativo.

El artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, y que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) mandata que en su aplicación e interpretación prevalecerá el principio de máxima publicidad, es decir, que la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser, además, legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Por lo anterior, queda perfectamente claro que la transparencia es el vehículo de difusión idóneo, aunque no exclusivo, en el ejercicio del deber público de la rendición de cuentas.

Asimismo, el artículo 74 fracción VI de nuestra Carta Magna otorga facultades a la Cámara de Diputados —en el contexto de su naturaleza como representante de la sociedad— para fiscalizar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, estableciendo que dicha revisión la realizará mediante la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

El artículo 46 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada el 18 de julio de 2016, establece, entre otros aspectos, que los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización deberán emitir información relevante que permita al ciudadano común conocer cómo se gasta el dinero de sus impuestos, y que los reportes de auditoría y de fiscalización, así como sus resultados, deben ceñirse al principio de máxima publicidad.

El dispositivo legal, invocado en el párrafo anterior, cierra a la perfección el círculo abierto con lo prescrito en la fracción IV del artículo 31 de nuestra Ley Fundamental —el cual establece la obligación a todos los mexicanos de contribuir al gasto público de la Federación, Estado o Municipio donde residan—, pues restituye a los ciudadanos el derecho que les asiste a conocer el destino de los tributos que entrega a la autoridad hacendaria, ya que el bien tutelado en tal precepto fundamental es sufragar el gasto público, y del ejercicio de éste la sociedad tiene la prerrogativa irrenunciable a que se le rinda cuentas.

Por lo que se refiere a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) encontramos en su artículo 23 la definición de los sujetos obligados, teniendo que,

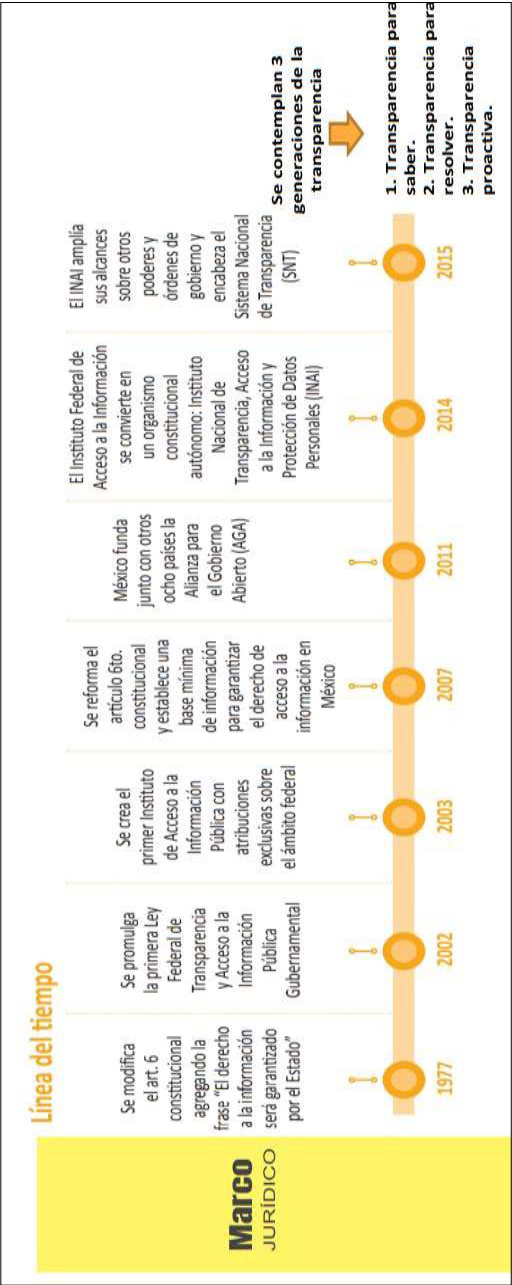
entre otros, serán todos aquellos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen algún acto de autoridad en los ámbitos federal, estatal o municipal, con lo cual queda claro que los gobiernos locales se encuentran dentro de este supuesto.

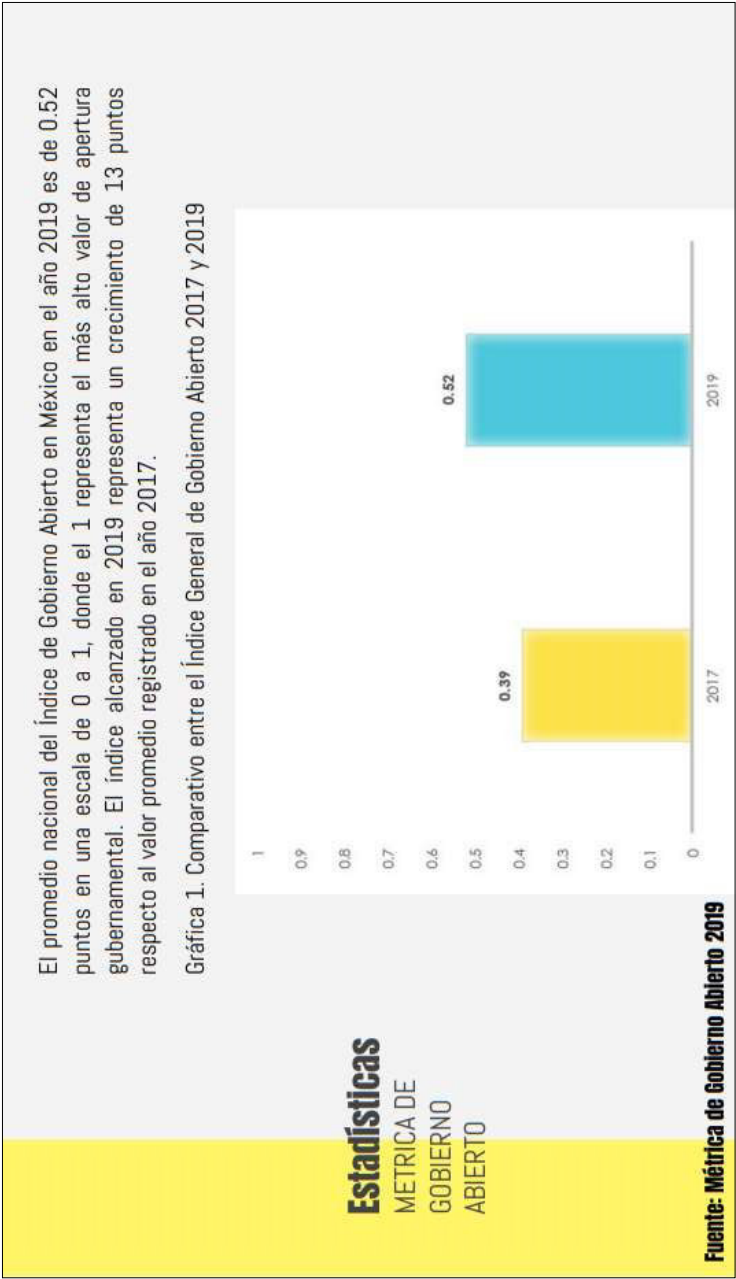
Para ello, en su artículo 24, fracción XI, se hace saber que dentro de sus obligaciones está la de publicar y mantener actualizada la información relacionada con las propias obligaciones de transparencia. Dichas obligaciones se encuentran enlistadas en el artículo 70 de la ley, aparte de los artículos 71 y 72, que se refieren a las obligaciones específicas según los sujetos obligados y, en este caso, dirigidas a los municipios.

Las deficiencias y limitaciones de dicha ley encausaron las demandas de grupos de la sociedad civil, entre ellos académicos y organizaciones no gubernamentales, hacia el diseño, la propuesta y la negociación de una ley que permitiera mayor alcance sobre los sujetos obligados, así como una mejor calidad de la información.

Tras largos periodos de debate, pero, sobre todo, de defensa de espacios ganados dentro de la redacción de los contenidos de lo que sería la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual se promulgó en 2016.

Esta ley ya no sólo es obligatoria para la administración pública federal, ahora es de observancia para los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), así como a las entidades y organismos autónomos de los tres poderes de la Federación, por lo cual incluye a entes tales como sindicatos y partidos políticos que habían quedado fuera de la ley federal anterior. Además de estos sujetos obligados, se incluye al gobierno local (el municipio), que estaban sujetos a las leyes estatales (31 estados y un Distrito Federal), las cuales variaban a placer y dejaban huecos en su accionar, aprovechados por los gobiernos municipales para evitar justificar y, en general, documentar las acciones que ejecutaban.





CONCLUSIONES

En México la transparencia y la rendición de cuentas son temáticas relativamente nuevas. La rendición de cuentas se refiere a la obligación de las autoridades de responder por sus actos durante su administración a la sociedad que les otorgó el mandato popular.

El concepto de transparencia se usa, en ocasiones, como sinónimo de rendición de cuentas. Son conceptos complementarios pero diferentes. La transparencia no indica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y utilizarla como mecanismo para sancionar en el caso de que se encuentren anomalías en su interior.

La experiencia documentada muestra que cuando las decisiones se toman en un régimen de monopolio del poder con amplias facultades discrecionales nos encontramos frente a un gobierno que propicia la arbitrariedad y la corrupción. Pero la principal diferencia entre la transparencia y la rendición de cuentas es que la transparencia es una parte de la rendición de cuentas, pues mientras transparentar significa que la información se encuentra publicada, la rendición de cuentas va más allá, es un proceso que tiene una metodología obligatoria.

El derecho a la información es otro componente clave de la rendición de cuentas y la transparencia. Se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso de los ciudadanos a la información de interés, en especial la que se genera en los órganos del Estado, pues la información puede tener límites y estar protegida por el derecho a la privacidad.

Otro elemento central para contar con una adecuada transparencia y rendición de cuentas es la existencia de una sólida contabilidad gubernamental con información presupuestal y financiera oportuna.

Con la publicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), se ha contado con una interesante evolución de la armonización contable que regula tal ordenamiento y sustenta la rendición de cuentas.

La nueva acción de la administración pública ha introducido el concepto de gestión pública como práctica ética y social para cumplir con los objetivos institucionales de eficiencia, eficacia y calidad. Es conveniente destacar que la gestión consiste en un proceso mucho más amplio que el solo ejercicio del gasto público. En efecto, la gestión pública integra funciones de planeación, programación, presupuestación, supervisión, control y, finalmente, la evaluación de los resultados de la política pública.

La transparencia y la rendición de cuentas han sido componentes esenciales en las reformas al Estado Mexicano.

El ámbito municipal es donde se localizan los mayores desafíos. Además de la fragilidad del marco normativo municipal, los estados contribuyen con su propia debilidad legal a la debilidad institucional de los municipios. La escasa capacidad administrativa en muchos municipios constriñe la habilidad de los ayuntamientos para rendir cuentas a sus ciudadanos. En México, los ayuntamientos cuentan con pocas potestades tributarias, por un lado, y, por el otro, no ejercen las facultades recaudatorias con las que cuentan.

Otra práctica reciente es la del gobierno abierto. México adquirió este compromiso durante el periodo 2013-2018, lo que implica un gobierno centrado en la ciudadanía, un presupuesto abierto, datos abiertos para el desarrollo, empoderamiento y participación ciudadana.

Todo lo que se evalúa se puede medir, y todo lo que se puede medir se puede mejorar. Con esta premisa una mejor gobernanza ha propuesto metodologías e indicadores que permiten medir los avances comparados en la materia. En este sentido, el *International Budget Project*, el Índice Latinoamericano de

Transparencia y el *Open Budget Questionnaire* permiten elaborar metodologías e indicadores que reflejan la percepción en torno a la apertura informativa de la administración pública.

El medio más eficaz para terminar con la corrupción y la cultura del silencio es la transparencia de la actividad gubernamental y el acceso a la información. La transparencia gubernamental es una consecuencia lógica del acceso a la información. El acceso a la información gubernamental fortalece la democracia y consolida el Estado de Derecho.

La rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos son tan sólo dos de los temas que las entidades y organismos del sector público están obligadas a cumplir de cara a la sociedad mediante su buen desempeño. Por ello es necesario que las instituciones públicas implementen modernos sistemas administrativos, que respalden las operaciones que los gobiernos realizan.

De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, resulta imprescindible reglamentar el derecho de acceso a la información, estableciendo puntualmente los derechos y las obligaciones del que la solicita y del que la debe proporcionar.

La transparencia y la rendición de cuentas son un tema de participación para todos sus involucrados y mayormente en México se ve afectado por las altas tasas de corrupción. Pero la acción a tomar está en la participación ciudadana de ser entes activos en este proceso para regular mediante el conocimiento de las leyes y la metodología el correcto manejo de recursos públicos, el cumplimiento de las labores de los funcionarios, así como el hacer válido su derecho constitucional de acceso a la información pública.

Los instrumentos para la transparencia existen, pero no podemos hacer nada si ante nuestros ojos presentan índices favorables a los distintos aspectos de la administración pública evaluados y se sigue sabiendo de casos de robo, corrupción, ineficiencia guber-

namental, incumplimiento de obras, en general, de decadencia en el sector público.

En México, el sector público es uno de los menos confiables para la ciudadanía debido a su ineficiencia para la resolución de los problemas sociales y la implementación de políticas públicas que realmente cubran las exigencias de su población.

Las finanzas públicas sanas de un gobierno descansan en la transparencia y la rendición de cuentas. Al no existir ambas en el manejo de los recursos públicos, lo que se tiene son altos índices de corrupción. Por consiguiente, las tareas de la ASF no son sencillas; demandan fortaleza para vencer inercias y presiones; profesionalismo para actuar con seriedad y visión; capacidad para convertirse en promotores de la modernización administrativa.

Por tanto, es necesaria la participación de la sociedad para denunciar los actos que promuevan la falta de transparencia y la corrupción de los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno.

Debido a que la mayor desconfianza se encuentra en el destino de los recursos públicos, una solución a esta problemática debería ser la correcta presentación de las cuentas públicas por parte de las autoridades que detallen los egresos en los que se ha empleado el gasto público, así como la especialización de la administración para la mejora del sector público y brindar un servicio de calidad a la ciudadanía, y una constante evaluación en los órganos e instituciones encargados de la transparencia y rendición de cuentas para eliminar la burocracia y compadrazgo en éstos.

Para garantizar a los ciudadanos la transparencia en la rendición de cuentas en los gobiernos democráticos, es primordial combatir la corrupción, mediante algunas estrategias como:

- Fomentar la cultura de la rendición de cuentas.
- Evaluar los procesos y procedimientos de autorización y normatividad.

- Impulsar programas de capacitación permanente para los auditores.
- Establecer sistemas de control interno de desempeño, contables y administrativos eficaces que permitan la obtención de la información financiera oportuna y correcta.
- Avanzar en el uso nuevas tecnologías de información hacia un gobierno electrónico (*e-Government*). Establecer sistemas de indicadores de evaluación.

La rendición de cuentas es una condición inherente a todo Estado que se precie de ser democrático, en el cual las personas, los organismos y las organizaciones de carácter público, privado y de la sociedad civil tienen la responsabilidad del apropiado cumplimiento de sus funciones, en virtud del mandato que les ha sido conferido.

La rendición de cuentas y el acceso a la información son dos componentes esenciales de cualquier gobierno democrático. Constituyen mecanismos de gobernanza, que hacen posibles condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos gubernamentales, abriendo nuevos canales de comunicación entre el Estado y diversos actores sociales. Su difusión y aceptación implican una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público, ya que significa someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio crítico de la sociedad (Salazar, 2008).

REFERENCIAS

- Acuña, F. J. (2004). Dos caminos hacia la protección integral de los datos personales, en Villanueva, E. y Luna, I. (eds.), *Derecho de acceso a la información pública: valoraciones iniciales*. UNAM-USAID-FKA.
- Adam, A., y Becerril, G. (1986). *La fiscalización en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fox, J., Haight, L., y Palmer-Rubin, B. (2011). Proporcionar transparencia: ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes

- de información pública? *Gestión y política pública*, 20(1), pp. 3-61, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792011000100001&lng=es&tlng=es.
- Heidenheimer, A. J., Johnston, M., y Le Vine, V. T. (1989). *Political corruption: a handbook*. Transaction Publishers.
- Hofbauer, H., y Cepeda, J. A. (2005). Transparencia y rendición de cuentas. En Merino, M. (ed.). *Transparencia: libros, autores e ideas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pp. 36-46, en https://www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/01/transparencia_merino.pdf.
- Hood, C., y Heald, D. (eds), (2012). *Transparency: The Key to Better Governance?* British Academy, en <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001>
- McLean, I. y McMillan, A. (2024). *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, en <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780199670840.001.0001/acref-9780199670840>.
- Mendel, T. (2008). *Freedom of Information: A comparative Legal Survey*. UNESCO, en https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Intellectual_Life/CL-OGI_Toby_Mendel_book_%28Eng%29.pdf.
- Merino, M. (2009). *La estructura de la rendición de cuentas en México: Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México*. CIDE.
- Merino, M. (Ed.). (2013). *Transparencia: libros, autores e ideas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en https://www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/01/transparencia_merino.pdf.
- Salazar, P. (2008). *El Derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*. UNAM, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2540-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-la-constitucion-mexicana-razones-significados-y-consecuencias-la-reimp>
- Sour, L. (2007). *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7af6d75a-3f57-473c-8c97-fc8bcf2811d7/content>.
- Ugalde, C. (2002). *La Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. Auditoría Superior de la Federación, en https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc4.pdf.
- Ugalde, R. (2016). *Rendición de cuentas y democracia. El Caso de México*. Instituto Federal Electoral, en <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/>

portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/21.pdf.

Valencia, O. (2020). *Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas*. Instituto Nacional de Administración Pública, en https://inap.mx/wp-content/uploads/2021/02/INAP-Gobernanza_Transparencia_Rendicion_de_Cuentas-2021.pdf.

Valverde, M.A. (2000). *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales en el caso de México*. Macmillan Press.

Estado de la cultura del derecho de acceso a la información pública en México

The Right to Information in Mexico

MIRIAM ROJAS PIÑA¹

Resumen

Con este trabajo se pretende abordar la importancia de la cultura de la democracia y los derechos humanos, principalmente el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como sus ventajas (rendición de cuentas y el combate a la corrupción).

En este sentido, se analizará el avance de la cultura del derecho de acceso a la información pública, ya que éste continúa siendo ejercido mayormente por grupos especializados en la materia, lo cual demuestra que no se han potencializado las acciones de su socialización, ni los beneficios que las personas pueden obtener para la vida social, política y económica.

Por otro lado, se pretende señalar los diversos instrumentos con los que cuenta el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales (SNT) para socializar el conocimiento y ejercicio de los derechos que garantizan.

¹ Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, maestra en Derechos Humanos por el Instituto de Especialización en Justicia Administrativa, del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, y subdirectora de Proyección Estratégica en el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Palabras clave: derechos humanos, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, INAI, Info CDMX.

Abstract

This paper addresses the importance of the culture of democracy and human rights, principally regarding the right to information and its advantages (accountability and the fight against corruption).

In this sense, the advance of the culture of the right to public information will be analyzed, because this right continues to be exercised mostly by specialized groups, which shows that neither its socialization, nor the benefits people obtain for their social, political, and economic have life been furthered.

Moreover, this paper describes the instruments that the National System of Transparency, Access to Information and Data Protection (SNT) uses to socialize the rights it protects.

Keywords: human rights, transparency, right of access to information, accountability, INAI, Info CDMX.

DERECHOS HUMANOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Los derechos humanos, de acuerdo con De Silva Gutiérrez (2021), son las normas jurídicas que protegen la dignidad del ser humano en cualquier ámbito de su desarrollo, para evitar el abuso del hombre por el hombre. Así, se encuentran íntimamente ligados a la dignidad humana. Por ello son vistos como principio, base y condición de los demás derechos, por representar el principal valor de los seres humanos. Es, pues, una prueba de progreso.

Como parte de estos derechos, encontramos el de la libertad de expresión, consagrado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual indica:

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.

Así, se entiende que este derecho es la base de una sociedad democrática y, por tanto, se encuentra ligado al derecho de acceso a la información pública a partir de la libertad de las personas para formarse una opinión.

Dicho esto, también el acceso a la información pública se encuentra reconocido en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969; en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

En México, la libertad de expresión queda a su vez consagrada en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; cabe mencionar que en el artículo 6° encontramos garantizado el derecho de acceso a la información pública. Así, este derecho forma parte de la libertad de expresión, pues le permite acceder a la información en manos del gobierno y a informar o difundir a través de cualquier forma o medio; asimismo, incluye cualquier tipo de mecanismo para acceder a la información, incluyendo actualmente las diversas redes sociales de servidores públicos.²

² Recordemos el Amparo en Revisión 1005/2018, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el bloqueo al ciudadano de la cuenta del Fiscal General de Veracruz en la red social Twitter violó el derecho de acceso a la información del afectado, en virtud de que la cuenta contenía información sobre las actividades que realizaba el servidor público en su calidad de Fiscal General. En este caso, el derecho a la información prevaleció sobre el derecho a la intimidad, pues la información contenida en la cuenta de Twitter del Fiscal era de interés público para la sociedad, y cualquier otro usuario estaba en condiciones de acceder a ella. Se concedió el amparo al ciudadano para efecto de que se permitiera su acceso a la cuenta del Fiscal General en Twitter, retirando las restricciones de bloqueo que tenía. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2022-01/AR1005-2018.pdf>.

De esta forma, el acceso a la información pública es inalienable e inherente a todas las personas, el cual, a su vez, promueve la transparencia de las instituciones de gobierno y es esencial para la rendición de cuentas. Por esta razón, se argumenta que el acceso a la información pública es una herramienta de control de la ciudadanía, que promueve su participación en los asuntos públicos y la toma de decisiones informada.

En México múltiples casos han servido de ejemplo para confirmar que el acceso a la información pública permite acceder a otros derechos, como a la justicia, al derecho a la salud, a los archivos públicos o a la verdad.

Ejemplo de lo anterior es el Caso Aguas Blancas, ocurrido el 28 de junio de 1995 en el lugar conocido como “El Vado” de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero; consistente en los hechos de violencia en los que 17 personas perdieron la vida y más de veinte resultaron heridas, siendo responsables diversas personas que en ese momento ocupaban cargos públicos del gobierno del estado de Guerrero.

Con el objetivo de conocer qué ocurrió ese día, se iniciaron investigaciones al respecto; sin embargo, el gobierno estatal se encargó de entorpecerlas aludiendo que la información que se solicitaba era reservada, razón por la cual se solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una investigación al respecto, que concluyó que existió una violación grave a las garantías individuales de los gobernados. A partir de ello, se emitieron diversos criterios fundamentales para redimensionar el concepto constitucional del derecho a la información, el cual tiene la característica de contener hechos concretos que pueden exigirse como veraces. Por ello se resolvió que lograr la impunidad de las autoridades bajo una actuación del engaño, de la maquinación y del ocultamiento de información, refiere una transgresión al artículo 6º constitucional.

Así, se demuestra que la transparencia y la rendición de cuentas son elementos básicos de cualquier régimen que se considere democrático, pues los gobiernos no sólo deben mostrar un fun-

cionamiento confiable, sino que deben garantizar que el ejercicio de sus funciones, así como el desempeño de su personal, puedan ser evaluado por la población.

DE EUROPA A MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

A nivel internacional encontramos que la primera ley en materia de acceso a la información fue la Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas, aprobada en Suecia en 1766. Además, encontramos la Ley sobre la Publicidad de la Administración de 1980 en Holanda, la cual muestra que la ciudadanía tiene en dos sentidos interés en la información: como ciudadanos, ya que necesitan datos sobre los que pueden basar su aprobación o rechazo de las políticas gubernamentales, y como súbditos, encontrándose sujetos a numerosas regulaciones para su beneficio.

En Australia la Ley de Libertad de la Información, promulgada en 1982, promueve la apertura de documentos públicos en internet y los medios electrónicos definiendo el concepto de información como todos los archivos en cualquier formato incluyendo el electrónico.³

³ Australia desde 1995 cuenta con una iniciativa surgida desde el Poder Ejecutivo, la cual promueve las nuevas tecnologías de información: establecer una página que liga todos los sitios del gobierno; obligar a difundir la información pública en la red mundial y, ofrecer un servicio en línea para peticiones de importancia básica. En el caso mexicano fue hasta 2015 cuando se planteó la Plataforma Nacional de Transparencia.

En nuestro país, las libertades de expresión y de información, o libertad de imprenta, fueron reconocidas desde los albores del constitucionalismo mexicano en *Los Elementos Constitucionales de 1811, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, expedido en Apatzingán en 1814; en la Constitución de Cádiz, de 1812; el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 1824; el artículo 50 de la Constitución Federal de 1824; así como los artículos 6° y 7° de la Constitución de 1857.

Por otra parte, la Reforma Política de 1977 no sólo aportó nuevas reglas al juego político, sino que reconoció nuevos derechos, al añadir en el artículo 6° constitucional el fraseo relativo a que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”; es decir, en este año el derecho de acceso a la información fue incorporado a la Constitución.

La alternancia del año 2000 representó para nuestro país una oportunidad para crear un marco constitucional discursivamente comprometido con los derechos y libertades. En esta época surge el “Grupo Oaxaca”, integrado por personas académicas, activistas y periodistas, quienes consiguieron fijar en la agenda nacional una nueva narrativa relacionada con el desarrollo de la democracia representativa, el ejercicio de las libertades públicas, así como el reconocimiento y la tutela de los derechos humanos relacionados con la libertad de información.

Como se observa, tuvieron que pasar 25 años para que, después de una serie de debates, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI) fuera aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002; la cual busca proveer lo necesario para que toda persona tenga acceso al derecho a la información pública, creando un ente especializado para dar cauce al derecho de acceso a la información, que fue el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Después de ello, vendría la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, donde, de conformidad con los principios consagrados en el artículo 1° constitucional, se previó unificar

el ejercicio del acceso a la información pública en todo el país, a través de la instauración de principios y bases embebidas que debían replicarse en la Federación y en las entidades federativas.

UN NUEVO NACIMIENTO: EL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

La reforma constitucional al artículo 6° de 2014 no sólo brindó la autonomía del IFAI, para crear el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), sino también la ampliación de la exigencia de publicidad a particulares convenidos con el interés público. Ello derivó en la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015, que instituyó un cambio de paradigma a nivel constitucional, y trajo consigo un marco normativo-institucional materializado en el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT).

Así, en 2015 se instaló el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia y a partir de ese año comenzaron a trazarse los lineamientos que permitieron ordenar los procedimientos correspondientes para establecer programas nacionales para el desarrollo y la garantía del acceso a la información y la protección de datos personales.⁴

⁴ Antes de la existencia del Sistema Nacional de Transparencia, los órganos garantes locales de acceso a la información pública se integraron de manera voluntaria en un espacio de intercambio de experiencias y cooperación, mejor conocido como la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, la cual fue constituida el 16 de junio de 2004 con la participación del entonces IFAI (hoy INAI) y ocho órganos garantes estatales (Sinaloa, Colima, el Distrito Federal —hoy Ciudad de México—, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León y Querétaro); el acta constitutiva tuvo

El Sistema Nacional de Transparencia, de acuerdo con la Ley General en la materia, está integrado por el INAI, los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el INEGI. Es una instancia de coordinación y deliberación cuyo objetivo es organizar los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como dar seguimiento al Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI), el cual se verá en el siguiente capítulo.

INSTRUMENTOS DE SOCIALIZACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Desde el Sistema Nacional de Transparencia se han generado diversas estrategias para socializar el derecho de acceso a la información pública, las cuales parten de la idea de que el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son indispensables para avanzar en la construcción de una democracia y, por tanto, implican el involucramiento de la ciudadanía en lo público y promueven un gobierno responsable que atienda las necesidades de la población.

Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (PROTAI)

Este programa es el instrumento rector en la materia para consolidar políticas públicas que coordinen acciones a nivel nacional en materia de transparencia y acceso a la información. Mediante diversas líneas de acción, actividades, metas e indica-

como testigos de honor al doctor Mauricio Merino Huerta y al doctor Ernesto Villanueva Villanueva.

dores se busca subsanar aspectos rezagados en la práctica del derecho de acceso a la información, así como el fortalecimiento normativo, difusión, capacitación, la profesionalización y los procedimientos institucionales para garantizar este derecho. Por ello, quienes integran el Sistema Nacional deben adoptarlo en sus acciones para dar cumplimiento a la Ley General en la materia.

La primera edición del PROTAI 2017-2021 fue un intento inicial para edificar la base que permitiera homogeneizar las acciones de los organismos garantes de la materia, sin contar con un diagnóstico sobre en qué actividades se tenía que avanzar, siendo el único objetivo la socialización de este derecho.

En mayo de 2022 el Consejo Nacional del Sistema aprobó el PROTAI 2022-2026,⁵ donde se trabajó sobre cinco ejes: Archivos y gestión documental; Derecho de Acceso a la Información; Estado Abierto, Gobierno Digital, Transparencia Proactiva y SI-POT; Rendición de Cuentas; y Actividad Materialmente Jurisdiccional, por medio de tres grandes desafíos transversales: Promoción, Difusión y Fomento de la Cultura de Transparencia y Acceso a la Información; Profesionalización y Fortalecimiento Institucional; y Derechos Humanos, Perspectiva de Género e Inclusión Social.

Para la implementación de este nuevo programa, se han comenzado a generar diversos talleres en el Sistema Nacional de Transparencia a fin de que los servidores públicos nacionales comprendan qué acciones tienen que implementarse y mediante qué tipo de actividades, con el objetivo de que su ejecución sea homogénea.

⁵ El PROTAI 2022-2026 puede consultarse en: <https://snt.org.mx/wp-content/uploads/CONAIP-SNT-ACUERDO-EXT01-17-05-2022-03.pdf>.

Plan Nacional de Socialización del derecho de acceso a la Información Pública (Plan DAI)

Este plan surge en el marco del PROTAI, cuyo fin es promover y difundir el derecho de acceso a la información con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, a través de la socialización del susodicho derecho, principalmente en grupos de atención prioritaria, contribuyendo a la inclusión y a la reducción de la brecha de desigualdad en el ejercicio de otros derechos fundamentales.

Este plan busca resolver problemas o necesidades de información que impacten significativamente en la vida de las personas. Al interior y exterior del Sistema Nacional de Transparencia se considera una política innovadora, ya que posibilita que las personas utilicen estratégicamente el derecho de acceso a la información pública y sea una herramienta que les permita incidir en su vida cotidiana.

A partir de 2019, el INAI promovió esta política para acercar a los organismos garantes e iniciar su etapa de implementación; cuenta con personas facilitadoras de este derecho que provienen de organizaciones civiles, instituciones públicas, ciudadanía o personas trabajadoras sociales.

El Plan DAI, con cinco ediciones (2019-2024), ha conseguido que las personas no sólo conozcan el derecho de acceso a la información pública, sino que a través de éste mejoren su vida diaria. Hasta 2023, se contabilizaron 771 casos de aprovechamiento del derecho de acceso a la información, que incluye el acceso a becas y a docentes, la mejora del espacio público, el seguimiento al presupuesto del Tren Maya, el aprovechamiento de servicios de salud, por mencionar sólo algunas historias de éxito. Así como 14,841 personas que ejercieron su derecho de acceso a la información.⁶

⁶ Para conocer más casos de éxito, se recomienda consultar el micrositio del Plan DAI: https://micrositios.inai.org.mx/plandai/?page_id=575.

Cabe mencionar que el Plan DAI tiene un plazo hasta 2030 para alcanzar su objetivo, a través de las siguientes etapas:

2017	2018	2019-2020	2020-2025	2025-2030
Inicio	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Objetivo
Elaboración de marco normativo y adecuaciones institucionales.	Aprobación del Plan y convocatoria a institutos locales.	Implementación piloto de forma regional.	Aplicado en todas las regiones del país.	Uso cotidiano y utilización del derecho de acceso a la información para la solución de problemas.

Elaboración propia con base en el Informe del Plan DAI 2023.

Como se observa, la meta para 2020-2025 es alcanzar todas las entidades federativas, y, actualmente, en su quinta edición —con una participación histórica— se sumaron 29 entidades federativas. Así, año con año, han ido en aumento, haciendo probable que para 2025 se alcance la meta del 100 por ciento.⁷

PERSPECTIVA SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Para conocer el estado de la cultura del derecho de acceso a la información algunos diagnósticos establecen una línea basal, con el objetivo de valorar el desempeño de los organismos garantes para el cumplimiento de la Ley General en la materia, así como las respectivas locales.

⁷ El informe del Plan DAI a cinco años de su creación puede consultarse en https://drive.google.com/file/d/1TypBaVvOZuLNIU2X63cszVSK1KDxok6_/view.

Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID)

Esta encuesta es llevada a cabo por el INAI, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Sistema Nacional de Transparencia, tomando en consideración la opinión de la población respecto del grado de conocimiento de los derechos que se tutelan en el SNT. En su última edición, en 2019, este instrumento reveló diversas áreas de oportunidad en materia de aprovechamiento de la información pública en México:

- En 2015, el 97.8 por ciento de la población encuestada consideraba que todos tenían derecho a acceder a la información gubernamental; en 2019 sólo el 72.3 por ciento.
- Solamente el 54.8 por ciento de las personas tienen conocimiento acerca de una ley o institución relacionada con el DAI; aumentando a comparación de 2015, donde sólo el 50.6 por ciento habían escuchado.
- El 46.2 por ciento de esa población mencionó al INAI, y el 1.5 por ciento a los institutos locales.
- Apenas 3.6 por ciento dice haber realizado una solicitud de información a lo largo de su vida.
- Únicamente 16.1 por ciento ha visitado un portal de Internet de gobierno.
- El medio por el cual la población obtiene información es la televisión en un 76 por ciento, seguido por internet en 67.7 por ciento.

Estos resultados muestran la necesidad de la creación de políticas públicas como el Plan DAI que permitan dar a conocer a la población la importancia de su derecho de acceso a la información pública, a fin de que puedan aprovechar dichos datos y transformar la realidad e inclusive mejorar su calidad de vida.

Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Es una herramienta estadística que ofrece información sobre la estructura organizacional, recursos y ejercicio de la función del INAI, así como de los órganos garantes locales. Durante mayo de 2024 se presentó el Censo 2023, donde, entre los principales resultados, encontramos que durante 2022:⁸

- El INAI y los institutos locales ejercieron un presupuesto de 2.3 mil millones; del cual el 43.0 por ciento correspondió al órgano garante nacional y el 57.0 por ciento a los órganos de cada entidad; respecto a lo cual hubo en 2020 un aumento del 10.8 por ciento.
- Se recibieron 21,835 solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales; en comparación con 2020, hubo una disminución de 30.4 por ciento.
- Se reportaron 110 comisionadas y comisionados, donde el 51.8 por ciento fueron hombres y 48.2 por ciento mujeres.⁹
- Se registraron 472 áreas administrativas, 39 de ellas corresponden al INAI, concentrando la principal función en acceso a la información pública y protección de datos personales, siendo las últimas las relativas a igualdad de género, estadística y asuntos internacionales.

⁸ Los resultados del Censo pueden consultarse en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/CNTAIPPDPE_F/CNTAIPPDPE_F2023.pdf.

⁹ Cabe mencionar que a mayo de 2024 el SNT contaba con una paridad de personas comisionadas del sexo femenino y masculino, con el 53 por ciento y 47 por ciento respectivamente.

La relevancia de este Censo Nacional radica en que es una de las principales fuentes de información estadística para estudiar el desempeño de los órganos garantes en cuanto a temas de organización interna, permite conocer sus diferencias administrativas y relacionarlo con los resultados de la ENAID.

HALLAZGOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Tomando en cuenta las herramientas mencionadas en el anterior capítulo respecto de los objetivos que el PROTAI 2017-2021 planeaba cumplir, persiste la *insuficiencia del seguimiento y evaluación de las actividades sobre la promoción, difusión y fomento de la cultura de acceso a la información entre la población, en el ámbito federal y estatal*.

De acuerdo con el *Documento Diagnóstico Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información*¹⁰, en 2021 únicamente ocho organismos garantes de las entidades federativas evaluaban el impacto de sus campañas de difusión (sin considerar las interacciones en redes sociales).

Asimismo, se observa que persiste el desconocimiento por parte de la población con relación a los procedimientos para solicitar información al gobierno, así como la falta de confianza en la información gubernamental y el desconocimiento de los organismos garantes encargados del acceso de este derecho, debido a que en la ENAID 2019 se reporta que las personas se informan sobre diversos temas a través de la televisión principalmente, seguido por internet; de acuerdo con el Censo de 2022 hubo una disminución en solicitudes de información y

¹⁰ Este documento puede consultarse en https://snt.org.mx/wp-content/uploads/diagnostico_protai_22-24.pdf.

la ENAID indica que sólo 3.6 por ciento de la población realizó una solicitud formal de información, en una tendencia decreciente reportada en 2015 (4.3 por ciento).

La interpretación de este dato y de la problemática merece un amplio estudio para atender a preguntas cruciales sobre el uso de los medios para acceder a información de gobierno, la adecuada provisión de información en las páginas y plataformas de gobierno, así como la confianza, utilidad y calidad de la información.

De acuerdo con el *Documento Diagnóstico*, en el periodo de 2018 a 2020, los institutos locales reportaron 391 actividades en el eje Derecho de Acceso a la Información; es decir, 75 por ciento de los organismos garantes de las entidades federativas hizo entre 1 y 39 actividades y el restante (ocho entidades) 25 por ciento no realizó alguna. Cabe mencionar que, en este eje temático, 39.4 por ciento de las actividades se concentraron en la línea de acción *Lograr el conocimiento del derecho de acceso a la información a distintos sectores de la población como medio para mejorar el acceso a la salud, educación, empleo, servicios, seguridad y justicia*, con 154; sin embargo, 17 entidades federativas reportaron entre 1 a 9, y en diez casos no se reporta alguna.

En materia de rendición de cuentas, para el PROTAI 2017-2021, los institutos locales reportaron al INAI únicamente 72 actividades. Sobresale el hecho de que 15 (46.9 por ciento) entidades concentran el cien por ciento de las actividades; en tanto que un 53.1 por ciento de los organismos garantes locales no tuvo ninguna actividad.

El enfoque en materia de derechos humanos, enfoque de género e inclusión social en la materia es esencial para visibilizar los avances y los desafíos pendientes en las desigualdades con respecto del derecho de acceso a la información, así como medir la atención que en la materia reciben los grupos prioritarios del país, y si las instancias encargadas de esta labor imprimen un enfoque de género y de derechos humanos a sus funciones o no; pese a ello, sólo 16 institutos locales identificaron acciones en estas materias.

RETOS PARA FORTALECER CULTURA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

De acuerdo con el Informe de Labores 2023 del INAI,¹¹ a nivel federal, hasta septiembre 2023, ingresaron 326 mil 393 solicitudes de información pública, de las cuales el porcentaje de mujeres que ingresaron solicitudes es del 38.5 por ciento, y 61.5 por ciento de hombres. A su vez, el 37.6 por ciento de las personas solicitantes declararon ser parte del ámbito académico; el 20.2 por ciento del ámbito empresarial; por otra parte, el sector de medios de comunicación alcanzó una cifra del 9.8 por ciento.

Según el nivel educativo reportado por las personas solicitantes, quienes cuentan con licenciatura presentaron más requerimientos, con 56.6 por ciento; le siguen aquellas que cuentan con un posgrado, con 26.6 por ciento; y con bachillerato el 8.3 por ciento. Finalmente, por cuanto hace a la ubicación de las personas solicitantes, las entidades federativas desde las cuales ingresaron la mayor cantidad de solicitudes fueron la Ciudad de México con 48.5 por ciento; el Estado de México con 10.7 por ciento; y Jalisco con 4.1 por ciento.

Estos datos a nivel federal demuestran que el derecho de acceso a la información sigue siendo ejercido por grupos que son estudiosos de la materia; sin embargo, sabemos que existe la obligación del INAI y de los institutos locales de empoderar a la ciudadanía a través de acciones que permitan disminuir las barreras que no permiten el aprovechamiento de este derecho por toda la población, pues estos resultados demuestran que no estamos cerca de la socialización de este derecho. Por ello, los ejercicios para fomentar la cultura del derecho de acceso a

¹¹ Puede consultarse el informe en https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/Informe-Laboral-INA-2023_WEB_B-1.pdf.

la información pública deben centrarse a nivel local, con apoyo nacional.

Lo interesante de los datos del Censo Nacional y la ENAID radican también en que, a pesar de la disminución de solicitudes de información por la ciudadanía, los recursos de revisión en 2022 aumentaron un 88 por ciento respecto a 2020. Si bien, se puede pensar que hay menos solicitudes porque las instituciones públicas fueron más transparentes, lo cierto es que el aumento de recursos de revisión habla de un descontento de la ciudadanía ante la respuesta recibida por las instituciones públicas.

Sin duda alguna, los órganos garantes del derecho de acceso a la información aún están a tiempo de consolidar sus acciones para generar que la ciudadanía sea partícipe de cada una de sus actividades y de las de cualquier institución pública, sin excluirles de ello.

A continuación, se presentan algunos puntos para tomar en cuenta en el camino de la consolidación de la cultura del acceso a la información pública.

Presupuesto de organismos garantes locales de acceso a la información pública y protección de datos personales

La diferencia presupuestal que demuestran los datos del Censo Nacional 2023 permite vislumbrar por qué la socialización y conocimiento del derecho de acceso a la información no es homogéneo o conocido por la mayoría de la población; pues el presupuesto no sólo entre el INAI y los órganos garantes locales son abismales, sino que se observa entre los institutos estatales, por ejemplo, que el órgano garante del Estado de México en 2022 recibió un presupuesto de 197.8 millones de pesos, mientras el de Baja California Sur sólo fue de 11.4 millones. Es importante tomar en cuenta la diferencia respecto al tamaño de la entidad y número de población, pero se debe cuestionar si los institutos están recibiendo lo que necesitan para atender las funciones que les son conferidas en las leyes estatales.

Ahora bien, el INAI cuenta con 39 unidades administrativas y en total los institutos locales contaron en promedio con 14 unidades; sin embargo, para socializar el derecho de acceso a la información, a nivel nacional sólo hay 19 áreas en materia de vinculación con la sociedad.

Las diferencias presupuestales son evidentes y las unidades con las que cuenta cada organismo garante también; por ello, la instrumentación de una política de socialización del derecho de acceso a la información dependerá en mayor medida de su presupuesto, así como colaboración con el órgano garante nacional.

Inclusión del personal que implementa el PROTAI desde su diseño

El actual PROTAI 2022-2026 fue elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y coordinado por el Sistema Nacional de Transparencia, lo que ha permitido conjuntar las opiniones de los órganos garantes del país y de las otras instituciones nacionales que lo integran (AGN, INEGI, ASF). Sin embargo, para una mejora de este programa es necesario tomar en cuenta la opinión de quienes implementan estas políticas y si el instituto local tiene la capacidad de evaluar el seguimiento de sus acciones para conocer si sus actividades están correctamente orientadas al cumplimiento de este Programa Nacional.

De acuerdo con el Censo Nacional 2023, sólo existen treinta áreas enfocadas a la capacitación, formación y evaluación del personal; y veinticuatro en materia de estadística, investigación o estudios en la materia, así como planeación y evaluación. Entonces, si no se cuenta con una capacitación para la instrumentación del PROTAI, se caería en el error de dar por hecho que todas los servidores públicos responsables de su ejecución conocen los términos de este programa.

Así, la integración, desde el diagnóstico y elaboración, del personal que ejecuta esta política permitirá identificar con mayor facilidad qué acciones permitirían alcanzar el objetivo de este

programa, más aun tomando en cuenta que la principal fuente de información para herramientas con el Censo Nacional y la evaluación del avance de implementación del PROTAI son los institutos locales.

Reforzar el Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información

Para la elaboración del PROTAI 2022-2026 se tomó en cuenta la existencia del Plan DAI como herramienta de socialización; por ello es necesario que los organismos garantes de acceso a la información pública locales y el INAI posibiliten que este derecho se encuentre al alcance de todas las personas.

Un gran avance en la quinta edición del Plan DAI es que se tendrán treinta redes de socialización (veintinueve en las entidades federativas y una red federal); aunque hasta mayo de 2024 tres entidades federativas no se sumaron (Baja California Sur, Sonora y Zacatecas), esto no quiere decir que en dichos estados no se estén realizando acciones enfocadas a socializar la cultura de este derecho; no obstante, sí demuestra que cada institución se suma de acuerdo con sus posibilidades, por lo que para su ejecución y sus resultados se deberán contemplar las diferencias y fortalezas de cada una de las regiones del país.

Esta política que se enfoca en grupos de atención prioritaria, con ayuda de la academia y empresarial, es un gran mecanismo para resolver problemáticas cotidianas de la ciudadanía o de sus comunidades. Los resultados demostrados hasta ahora indican que pueden modificar la vida diaria de las personas; sin embargo, su éxito sólo es socializado al interior del Sistema Nacional de Transparencia, por lo que es necesario darlo a conocer entre la población a través de los medios pertinentes; por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales (ENCCA) 2023, el 75 por ciento de las personas encuestadas señaló ver canales de televisión abierta y prefieren sintonizar noticiarios (49 por ciento).

Aunado a ello, la quinta edición busca simplificar las cargas de trabajo para los organismos garantes locales, lo cual es pieza clave para el éxito de su ejecución, pues no es lo mismo contar con 818 servidores públicos en una institución a 1,794 repartidas en 32 órganos garantes locales, donde, en algunos casos, la plantilla de personal no pasa de veinte personas.

Si bien desde el Sistema Nacional de Transparencia y el órgano garante nacional se han llevado a cabo diversas actividades de difusión de la cultura del derecho de acceso a la información pública, la información debe llegar a toda la población, ya que, tomando en cuenta la ENCCA 2023, aunado a los resultados de la ENAID 2019, el 76 por ciento de la población se informa a través de la televisión; aun cuando se ha aprovechado la virtualidad, a partir de la pandemia ocasionada por covid-19, se deben explorar esos nichos donde la mayoría de la gente tiene acceso, como la televisión pública, pues de qué sirve realizar eventos y que éstos se transmitan en línea, si las personas se enteran sobre el acceso a la información en medios distintos a YouTube.

Inclusión del derecho de acceso a la información pública en el Sistema Educativo Nacional

Es importante que los órganos garantes locales de acceso a la información y el INAI trabajen en la educación como una base para que la sociedad mejore el ejercicio de este derecho; ya que si la ciudadanía no tiene los elementos adecuados para ejercerlo gran parte de las solicitudes de información pública no serán empleadas para fines idóneos, como pedir cuentas o acceder a otros derechos, por lo que es de vital importancia la enseñanza de los derechos y obligaciones en estas materias en el sistema educativo.

Actualmente diversas experiencias exitosas de órganos garantes estatales han comenzado la tarea de educar a la niñez y juventud en el acceso a la información; sin embargo, es necesario visibilizar las acciones que se llevan en coordinación

desde el Sistema Nacional de Transparencia, tal es el ejemplo del proyecto *Sociedad Abierta*, el cual nació en 2017 mediante un Convenio General de Colaboración firmado entre el INAI y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), con el objetivo de constituir un espacio que, al dar voz a la comunidad universitaria, pueda resultar fundamental para el diálogo, la reflexión, el debate y la propuesta entre los convocantes y los integrantes de la comunidad académica y estudiantil de los diversos centros e instituciones universitarias de todo el país en torno a las agendas que tutelan los organismos garantes de transparencia.

Sin embargo, hasta 2022 el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info CDMX) y el INAI decidieron reactivar el proyecto *Sociedad Abierta* y en ese año se visitaron diez instituciones de educación superior del país, alcanzando a más de 3 mil estudiantes; para la edición 2023, aumentó el 367 por ciento el número de estudiantes participantes, llegando a más de 14 mil alumnas y alumnos de 48 instituciones de educación superior y visitando 37 instituciones.¹²

Es necesario reforzar todas estas buenas prácticas para dar voz, y poner en el centro de la conversación, a la comunidad universitaria del país como un actor de cambio social en el continuo proceso de transformación del Estado. Órganos autónomos, como el INAI y el Info CDMX, han sido testigos de la reflexión, la propuesta y la crítica de las juventudes de distinta formación y procedencia, las cuales deben sembrar la semilla en estas instituciones (educativas y órganos garantes) para redoblar esfuerzos de promoción y garantía de derechos hacia adelante.

¹² Las cifras de 2022-2023 de Sociedad Abierta, pueden encontrarse en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoyptransparencia/?page_id=5943.

Si no se incorpora esta materia en los planes de estudio en todos los niveles educativos, se seguirá contando con población que no conoce cómo puede ejercer su derecho de acceso a la información, ni en qué la beneficia o para qué sirve la rendición de cuentas. A su vez, es necesaria una suma de esfuerzos a nivel nacional, pues los ejemplos anteriores son sólo una parte de lo que cada instituto hace en su entidad federativa, de acuerdo con sus posibilidades y tiempos.

En un futuro los esfuerzos del Sistema Nacional de Transparencia y la inclusión del derecho de acceso a la información pública y datos personales en un plan nacional de educación permitirán que todas y todos, incluyendo los grupos de atención prioritaria, conozcan estos derechos, ya que no dependerán de las capacidades técnicas y presupuestales de un instituto, aunque sí de la educativa.

REFLEXIONES FINALES

Las diversas reformas que se han gestado en materia de transparencia y acceso a la información demuestran que el INAI y las instituciones locales que integran el Sistema Nacional de Transparencia surgen a partir de las demandas sociales para combatir la opacidad y proteger la información personal, resultado de un proceso que nace desde 1977, se consolida en 2014 y sigue perfeccionándose diez años después.

En nuestro país los organismos garantes de acceso a la información pública han permitido fortalecer los mecanismos para el fomento de una cultura de la máxima publicidad y la rendición de cuentas en los sujetos obligados o instituciones que reciben dinero público, pues deben cumplir con obligaciones de transparencia que establecen la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la normativa local al respecto.

Así, con las diversas reformas en materia de transparencia, no sólo hablamos de acceso a la información pública o rendición de

cuentas, sino que también del combate a la corrupción. Hoy contamos con más de 7 mil sujetos obligados y con normativa que establece medidas cautelares y sanciones a los servidores públicos que incumplan con las obligaciones y principios en materia de transparencia y acceso a la información. Esto ha permitido consolidar el esquema de combate a la corrupción que se impulsa a nivel nacional e internacional.

Sin duda alguna, deben reforzarse las acciones interinstitucionales que de la mano de sociedad civil, autoridades y población, permitan identificar diversos desafíos que aún, como Estado, debemos enfrentar.

REFERENCIAS

- Amparo en revisión 1005/2018. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 20/03/2019, en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2022-01/AR1005-2018.pdf>.
- COMAIP (2014). *Bases de Coordinación de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública*, en [http://snt.org.mx/images/Doctos/03_Conferencia_Mexicana_para_el_Acceso_\(COMAIP\)/Bases_COMAIP.pdf](http://snt.org.mx/images/Doctos/03_Conferencia_Mexicana_para_el_Acceso_(COMAIP)/Bases_COMAIP.pdf).
- De Silva Gutiérrez, G. (2021). *Derechos fundamentales y derechos humanos*. México: Tirant lo Blanch.
- Guadarrama Martínez, R. (sf). *Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf>.
- IFT (2023). En México, 75% de las personas consumen contenidos audiovisuales en tv abierta, y 54% en plataformas por internet, en <https://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/en-mexico-75-de-las-personas-consumen-contenidos-audiovisuales-en-tv-abierta-y-54-en-plataformas-por>.
- INAI (2023). *El Plan DAI a cinco años de su creación*, en https://drive.google.com/file/d/1TypBaVvOZuLNIU2X63cszVSK1KDxok6_/view.
- INAI (2023). *Informe de Labores 2023*. INAI, en https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/Informe-Laboral-INAI-2023_WEB_B-1.pdf.
- INEGI (2023). Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal (CNTAIPDPE) y Federal

- (CNTAIPDPDF) 2023, en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/CNTAIPDPDF_F/CNTAIPDPDF_F2023.pdf.
- Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información. (sf). <https://micrositios.inai.org.mx/plandai/>
- Puente de la Mora, X. (2016). Reforma Constitucional en materia de transparencia y acceso a la información. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. 11 (3), pp. 63-99.
- Sistema de Información Legislativa (sf). Iniciativa del proyecto que reforma el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en http://sil.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/11/asun_3295626_20151104_1446657815.pdf.
- SNT (sf). *Documento Diagnóstico Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información*. INAI, en https://snt.org.mx/wp-content/uploads/diagnostico_protai_22-24.pdf.

Los límites a la reserva de información pública en materia de seguridad nacional respecto a megaproyectos públicos en salvaguarda al derecho de acceso a la información

Limits to Withholding Public Information for Reasons of National Security when Referring to Mega-Projects in order to Safeguard the Right of Access to Information

TERESA ISABEL JAUREGUI BARAJAS¹

Resumen

El derecho de acceso a la información pública es reconocido nacional e internacionalmente como base indispensable para el ejercicio de la libertad de expresión en su dimensión individual y colectiva, construyendo las bases para la formación de una sociedad democrática. Este derecho tiene límites ante su coexistencia con el resto de bienes y valores constitucionalmente protegidos, tal como la posibilidad de reservar información en aras de salvaguardar la seguridad nacional. El objetivo del presente artículo es enfatizar la importancia de proteger la máxima publicidad de la información generada por las autoridades en el ejercicio de sus funciones durante el desarrollo de obras públicas

¹ Egresada de la Licenciatura en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, es asistente de investigadora Nivel III del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores CONAHCYT.

de gran relevancia y alcance mediático, restringiendo el uso indiscriminado o deficientemente fundamentado de la clasificación como interés público y seguridad nacional de megaproyectos, con el fin de garantizar el acceso a la información, presupuesto para el ejercicio de derechos afines.

Palabras clave: derecho de acceso a la información, seguridad nacional, megaproyectos, información reservada, máxima publicidad.

Abstract

The right to access to public information is recognized nationally and internationally as a crucial element for the exercise of freedom of expression both on its individual and collective dimension, to build the foundations for a democratic society. However this right is subject to limits in view of its coexistence with other constitutionally protected assets and values, such as the possibility of withholding information in the interest of safeguarding national security. This article seeks to highlight the importance of protecting the information generated by authorities when carrying out public works of considerable importance and media coverage, while in an effort to guarantee access to information restricting the indiscriminate or poorly substantiated use of classifying mega-projects as being of public interest or national security.

Keywords: *right to access to information, national security, mega-projects, classified information, maximum transparency.*

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU EXCEPCIÓN: LA INFORMACIÓN RESERVADA

Para la construcción de una sociedad democrática y con participación activa de sus miembros, es fundamental que las personas cuenten con el poder de consultar toda información recopilada y generada durante la actividad gubernamental. El derecho de acceso a la información, además de su valor en sí mismo, sirve como una herramienta para ejercer otra serie de derechos, así como un mecanismo de control institucional y democrático. Mientras en su dimensión individual permite maximizar la autonomía personal junto con la libertad de pensamiento y expresión, en su dimensión colectiva se visibiliza la

importancia del uso de la información como instrumento para analizar el trabajo de la función pública, siempre bajo los principios de transparencia de la administración y la publicidad de los actos de gobierno (Tesis: P./J. 54/2008, 2008). La rendición de cuentas y el análisis de los datos rendidos por las autoridades posibilita a las personas reflexionar, evaluar la toma de decisiones en el Estado y participar en el debate público, lo que en paralelo dota de credibilidad y legitimidad a los integrantes de la maquinaria gubernamental.

La relevancia de este derecho ha sido desarrollada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000), al formar parte de los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13.1). Dentro del sistema jurídico mexicano ha sido reconocido expresamente por el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), tras la reforma del 20 de julio de 2007, en la cual se definieron los principios y bases de esta prerrogativa.

De esta manera, en México el derecho de acceso a la información obliga a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los tres poderes estatales —ejecutivo, legislativo y judicial—, en los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal—, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como a cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, a documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, así como hacer pública toda la información en su posesión (CPEUM, 08/05/2024, art. 6). Con ello, la Constitución ha definido una serie de pautas para el adecuado cumplimiento e interpretación de este derecho, uno de los principales es el principio de máxima publicidad. Éste consiste en que, por regla general, la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible, mientras que excepcionalmente se podrá clasificar como confidencial o reservada bajo las condicio-

nes estipuladas por el mismo artículo 6° constitucional (Tesis: I.4° A.40 A (10ª.), 2013).

La protección al acceso a la información —tal como el resto de los derechos fundamentales— no puede garantizarse en términos absolutos, porque se encuentra en interacción con una serie de bienes igualmente tutelados por la norma fundante, por lo cual la interrelación entre sus alcances y límites es ponderativa (Tesis: P. II/2019 (10ª.), 2020). La reserva de información generada al interior de la función pública es una decisión permitida por el ordenamiento jurídico nacional y regional, mientras se ejecute bajo un régimen estricto de condiciones que aseguren su excepcionalidad y la necesidad de su aplicación.

El 20 de julio de 2007 el poder constituyente permanente aprobó la reforma constitucional por la cual se adicionó el ahora cuarto párrafo con siete fracciones del artículo 6° para definir las bases del derecho de acceso a la información, con los elementos que actualmente rigen la materia. En la primera fracción se declaró que la información pública “solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijan las leyes” (CPEUM, 2007, art. 6). Con ello, en primer lugar, se limitó la reserva de información a un periodo temporal determinado; en segundo término, la reserva fue sujeta a la salvaguarda de interés público² y, por último, fue conferido al poder legislativo la prerrogativa y obligación de definir a través de una ley los términos, casos y condiciones que rigen la excepción al principio de máxima publicidad.

² En 2014 se adicionó la seguridad nacional como segunda razón para reservar información.

De esta manera, las circunstancias para que la información pública sea clasificada como reservada en razón con el interés público y seguridad nacional fue delegada a una ley secundaria, la que actualmente es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). En la ley reglamentaria se enlistan las causales por las que podrán clasificarse como reservada la publicación de cierto tipo de documentación, el primero de ellos: la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, mientras se cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable (LGTAIP, 08/05/2024, art. 113, fracc. I). Además, esta clasificación tiene tres casos por los cuales no podrá ser invocada la excepción constitucional: cuando se trata de violaciones graves de derechos humanos, delitos de lesa humanidad, o información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables (LGTAIP, 08/05/2024, art. 115).

Una vez se considere que la información encuadra en una de las diversas causales de reserva del artículo 113 de la LGTAIP, ésta deberá cumplir con una serie de condiciones para que su clasificación sea válida:

- La causal de reserva por la que se clasifica la información debe ser fundada y motivada por la autoridad.
- No puede clasificarse información antes de que ésta se genere.
- No puede clasificarse información de manera general, debe realizarse conforme a un análisis de caso por caso mediante la aplicación de la prueba de daño (LGTAIP, 08/05/2024, art. 108 y 114).

Por último, el artículo 104 de la Ley de Transparencia contiene en términos claros los elementos que deben integrar el procedimiento de la prueba de daño:

Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

- I) La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;

- II) El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y
- III) La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

Por el otro lado, en el ámbito regional, dentro del marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se reconoce el derecho al acceso a la información pública junto a su restricción excepcional, mientras ésta sea una respuesta a la protección de los derechos o reputación de una persona; así como la seguridad nacional, el orden, la salud o la moral públicas (08/05/2024, art. 13.2).

En el Caso Claude Reyes y otros vs Chile, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) definió los requisitos para esta restricción, los cuales son:

- La restricción debe estar previamente fijada por la ley para asegurar que la decisión no quede sujeta al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
- La restricción debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana.
- La restricción debe ser necesaria en una sociedad democrática, orientada a satisfacer un interés público imperativo, y, entre las varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido (Caso Claude Reyes y otros vs Chile, 2006, párrs. 89, 90 y 91).

Cualquier tipo de excepción aplicada a un derecho fundamental contenido en la Constitución o tratado internacional en materia de derechos humanos requiere contemplar el mayor número de detalles para que, al momento de su aplicación, se evite un uso discrecional y arbitrario por parte del Estado. Así,

ya sea en el marco de las normas nacionales e internacionales, México cuenta con límites claros y específicos que protegen el derecho de acceso a la información pública en equilibrio con escenarios en los que se requiere la limitación de datos en salvaguarda de otro de los valores constitucionalmente protegidos.

LA SEGURIDAD NACIONAL, ALCANCES Y LÍMITES EN SU APLICACIÓN

En principio, el acceso a la información y la seguridad nacional tienen un objetivo común: la protección del Estado democrático. A pesar de ello, los métodos en los que llevan a cabo sus objetivos aparentan una relación en tensión permanente. Por un lado, el derecho que prioriza la transparencia y máxima publicidad tiene el objetivo de abrir la mayor cantidad de datos posibles para así fortalecer la participación y crítica de los gobernados en las actividades estatales; por el otro, las instituciones que dirigen su actividad diaria a labores para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del país requieren de la posibilidad de mantener en resguardo cierto tipo de datos gubernamentales delicados, cuya divulgación podría ocasionar daños de difícil reparación al desarrollo político, económico o social mexicano.

Con la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 se estableció a la seguridad nacional como uno de los motivos a partir de los cuales se faculta al Estado a reservar temporalmente información que, en principio, debe ser pública. Ni la Constitución ni la ley reglamentaria en materia de transparencia y acceso a la información definen el contenido de este concepto. Para ello es necesario consultar las facultades del Congreso, entre las cuales se encuentra expedir leyes en materia de seguridad nacional; de esta manera, la Ley de Seguridad Nacional (LSN) la define en su artículo tercero como el conjunto de acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener

la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano (LSN, 09/05/2024, art. 3).

Para comprender los alcances de este concepto, se debe tomar en cuenta que ésta conlleva la protección de la nación ante las amenazas y riesgos que enfrente el país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales; la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional; el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de las entidades federativas; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros sujetos de derecho internacional; y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes (LSN, 10/05/2024, art. 3).

El sistema jurídico ha dado un trato prioritario a la seguridad nacional en materia de acceso a la información con relación al resto de causales de reserva de ley. Ejemplo de ello recae en las resoluciones del organismo autónomo en la materia: el Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Las resoluciones de este organismo constitucionalmente autónomo son vinculatorias, definitivas e inatacables salvo una única excepción: existe un recurso de revisión contra sus resoluciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), cuya interposición se encuentra estrictamente limitada para los casos en los que se ponga en peligro la seguridad nacional, a cargo del Consejero Jurídico del Gobierno Federal; esto así porque la preservación de la integridad y estabilidad del país es una de las obligaciones del Presidente de la República (CPEUM, 08/05/2024, art. 89, fracc. VI).

A partir de estos elementos es posible evidenciar las dimensiones que abarca un bien jurídico, la posibilidad de excepción con la que cuenta dentro del marco normativo respecto de la transparencia y publicidad de sus datos, con un trato aventajado incluso en cuanto a otras causales de reserva de información, por lo cual el uso del estatus de seguridad nacional debe ser limitado.

LOS MEGAPROYECTOS PÚBLICOS Y EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS GOBERNADOS COMO PRESUPUESTO PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS AFINES

Uno de los temas que ha alcanzado mayor atención y discusión durante el siglo XXI en materia económica, social y jurídica es el efecto que ha generado la planeación y construcción de proyectos de desarrollo e infraestructura respecto de la vulneración de derechos humanos. El término “megaproyecto” es un concepto que se ha utilizado para referir a los proyectos de desarrollo e infraestructura impulsados por empresas privadas y/o el Estado; ya sea en zonas rurales o urbanas; con fines comerciales o bajo el argumento del bien común, cuya ejecución supone la adquisición, disposición, arriendo u ocupación de espacios territoriales, generando un impacto sobre la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan, o de las que ellos dependen, lo que repercute en las dinámicas territoriales, y favorece una posible afectación sobre derechos humanos (SCJN, 2014, p. 11).

Estos proyectos principalmente —más no limitativamente— forman parte de la industria extractiva (minería, gas, petróleo); la construcción de presas (hidroeléctricas, almacenamiento de agua); trasvases hídricos; autopistas y vías urbanas; grandes proyectos inmobiliarios (edificios, unidades habitacionales, centros comerciales); proyectos turísticos; escaleras náuticas; centros para el manejo de residuos tóxicos; compra o alquiler masivo de tierras; transgénicos; corredores industriales; plantas de generación de energía geotérmica, nuclear o proyectos eólicos (SCJN, 2014, p. 11).

A pesar de ser promovidos a partir de discursos que apelan al “desarrollo”, la “modernidad” y al “bienestar” para los pobladores de la región en las que se instalan, o incluso resultados positivos para todo el país, en la realidad los intereses particulares pueden permear en su desarrollo, impulsando la continuación

de obras cuando perjudican directamente la esfera de derecho de las comunidades que habitaban el espacio mucho antes de la planeación del proyecto, sujetos que cuentan con menor poder económico, político o mediático (Escoffié, 2023).

Ejemplo de vulneraciones a derechos humanos por megaproyectos en nuestro país durante los últimos años, tanto por la industria privada como pública, son variados: el conflicto entre la comunidad nahua de Tecoltemi en Ixtacamaxtitlán, Puebla, contra dos concesiones extractivistas dirigidas por la empresa minera canadiense Almaden Minerals violando el derecho a la consulta y al consentimiento indígena (Amparo en revisión [AR] 134/2021, 2022); la oposición de la comunidad colindante al humedal Laguna del Carpintero ante el proyecto para un parque temático que implicaba la tala de manglares y la vulneración al derecho a un medio ambiente sano y digno (Amparo en revisión [AR] 307/2016, 2018); y el desalojo forzado de los barrios La Ermita, Camino Real y Santa Lucía frente a su relocalización sin consulta y diálogo previo para la construcción del Tren Maya (Escoffié, 2023).

Frente la inversión monetaria, el impacto ambiental y las repercusiones territoriales y sociales del proyecto, las obras desarrolladas por el gobierno requieren un deber reforzado de transparentar la toma de decisiones y actuaciones vinculadas para permitir a los gobernados evaluar y debatir los proyectos gubernamentales de alta inversión; exigir la rendición de cuentas de la obra, así como, en caso de ser necesario, protegerse de las actuaciones que violenten su esfera de derechos fundamentales. El acceso a la información generada desde la planeación hasta la finalización y resultados de la construcción se vuelve imprescindible para este ejercicio. Por ello, el uso de alguna de las causales de reserva de información contempladas por la LGTAIP para limitar la consulta de aquellos documentos vinculados a la obra debe ajustarse estrictamente a los lineamientos normativos vigentes.

La declaratoria de interés público y seguridad nacional respecto a proyectos y obras por el ejecutivo federal

El 22 de noviembre de 2021 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional” (en adelante, “Acuerdo”). Con él, el Presidente Federal de ese momento, pretendía aplicar tres medidas:

- I) Declarar de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los siguientes sectores: comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles, energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.
- II) Instruir a las dependencias y entidades de la administración pública federal a otorgar las autorizaciones provisionales, permisos o licencias necesarias para iniciar dichos proyectos u obras, en un plazo máximo de cinco días hábiles y ante la ausencia de respuesta se entendería como una *afirmativa ficta*.
- III) Indicar que las autorizaciones provisionales tendrían una vigencia de doce meses, mientras que, durante ese periodo, deberían expedirse las autorizaciones definitivas.

A través de este Acuerdo todas las obras y proyectos que podrían considerarse megaproyectos públicos serían considerados de “interés público y seguridad nacional”, supuestos tomados a la literalidad del artículo 6° constitucional en materia de reserva de información. Ante ello, el 10 de diciembre de 2021 el INAI promovió una controversia constitucional en defensa de la vulneración de su esfera de competencias frente al ejecutivo federal, junto con las y los titulares de las secretarías que

refrendaron el Acuerdo, así como de la violación del derecho de acceso a la información en su dimensión colectiva. Posteriormente se llevó a cabo el proceso relativo a la Controversia Constitucional 217/2021, por medio del cual el Pleno de la SCJN invalidó el Acuerdo publicado el 22 de noviembre de 2021.

De acuerdo con la resolución de la Suprema Corte, el Acuerdo afectaba la facultad del INAI de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, mientras no se ajustaba a las condiciones que regulan el derecho de acceso a la información.

En primer lugar, pretendía ampliar el supuesto de reserva de información a través de un acto administrativo, lo que va en contra del principio de reserva de ley con el que cuenta la excepción a la máxima publicidad y transparencia contempladas por el artículo 6° constitucional y su ley reglamentaria; sobrepasando las facultades del ejecutivo federal en la materia, esto es, preservar la seguridad nacional en los términos de la ley respectiva.

En segundo lugar, aunque el tribunal de constitucionalidad consideró que el Acuerdo no clasificaba de manera anticipada, generalizada y definitiva cierta información, la categorización debía realizarse caso por caso, a través de la prueba de daño, justificando por qué compartir dichos datos sería un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional.

En tercer lugar, al englobar los proyectos y obras dirigidas a la infraestructura de diversos sectores, por la amplitud y ambigüedad de la declaración, se permitía que toda la información relativa pudiera ser considerada como reservada, aunque en principio no se enmarcara dentro de la excepción constitucional. De esta manera, en la práctica representaría la reducción en la carga de las autoridades para fundar y motivar la clasificación de la información reservada.

Por último, considerando que en la contestación que rindió la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se destacaba que “el objetivo del Acuerdo no es reservar información, sino fomentar el crecimiento económico, fortalecer el desarrollo nacional y preservar la seguridad nacional al evitar los trámites burocráticos, utilizar el presupuesto para lo que fue designado y, así, generar infraestructura” (Controversia constitucional [cc] 217/2021, 2022, p. 27), no se justificó cómo los proyectos y obras de infraestructura de los sectores industriales referidos en el Acuerdo encuadran dentro del concepto de seguridad nacional descrito por el artículo 3 de la LSN.

El 18 de mayo de 2023, mismo día en el cual se llevó a cabo la sesión pública en la cual el Pleno de la SCJN declaró la invalidez del Acuerdo, se publicó en la edición vespertina del DOF el “Decreto por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como los aeropuertos que se indican [de Palenque —Chiapas—, Chetumal y Tulum —Quintana Roo—], son de seguridad nacional y de interés público”. A partir de este acto nuevamente se intentaba cubrir a cinco megaproyectos públicos definidos dentro de la burbuja de la seguridad nacional, lo que tendría repercusión en el derecho al acceso a la información en su sentido colectivo. Ante esta situación, el INAI presentó un recurso de queja, ya que consideraba la publicación del segundo decreto como violatorio de la suspensión aún vigente otorgada por el Máximo Tribunal en la controversia constitucional 217/2021.

Los casos del Acuerdo del 11 de noviembre de 2021 y del 18 de mayo de 2023 ahora se convierten en un precedente ante el posible abuso que se le puede dar a la excepción de interés público y seguridad nacional para cubrir la planeación y toma de decisiones detrás de megaproyectos durante la administración pública actual o futura.

CONCLUSIONES

Para la edificación de una sociedad democrática es necesario que las personas que la integran gocen del pleno ejercicio de sus derechos, en particular, de la libertad de pensamiento, expresión y acceso a la información, ya que éstas facilitan el análisis informado de las condiciones de la función pública, el debate crítico, la participación proactiva, así como aumentan las herramientas de defensa ante la posible vulneración a su esfera de derechos ocasionada por la actividad gubernamental.

Para favorecer el desarrollo económico del país y con ello también mejorar la calidad de vida de sus pobladores, es necesario incentivar proyectos industriales, los cuales se traducen en aumento de empleos, mayor inversión extranjera, mejoras a las redes de comunicación, transporte, energía y explotación de recursos naturales; sin embargo, cuanto mayor es la inversión de recursos y tiempo, mayor es la posibilidad de perjudicar los derechos reconocidos y protegidos por la Constitución nacional: el derecho a la vivienda adecuada, a un medio ambiente sano, a la participación y consulta, a la libre expresión, a la protesta, a ser protegidos contra la criminalización, al agua y al saneamiento, a la alimentación adecuada, a la salud o a la cultura, por mencionar los más recurrentes.

Cuando se limita la transparencia, publicidad y rendición de cuentas de un proyecto de gran magnitud como los casos mencionados a lo largo del artículo, en los que la reserva de información, cuya justificación es insuficiente para cubrir las condiciones fijadas por el texto constitucional y la ley reglamentaria, se colocan trabas al escrutinio público así como se dificulta de manera directa la defensa de las víctimas de violaciones a derechos humanos ocasionadas por el manejo inadecuado de algunos de los megaproyectos en marcha.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha resaltado que las restricciones al derecho de acceso a información bajo el control del Estado a través de la práctica de sus au-

toridades, cuando son realizadas sin la observancia de los límites convencionales, crean un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como reservada o confidencial, generando inseguridad jurídica para sus pobladores (Caso Claude Reyes y otros vs Chile, 2006, párr. 98).

En el presente orden de ideas, las dos vertientes que integran al derecho al acceso a la información desempeñan un papel determinante en el posicionamiento de los gobernados respecto de la actividad de las ingentes obras públicas o privadas. Sean o no miembros de las comunidades que resienten las consecuencias directas de los megaproyectos infraestructurales del país, la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la mayor cantidad de información generada desde la propuesta hasta la clausura de la construcción fortalecerá la participación ciudadana en el plan de desarrollo nacional.

La custodia de la seguridad nacional en manos del ejecutivo federal es imprescindible de igual manera para la democracia del país, ya que, es cierto, en algunos casos la difusión de información puntual y definida puede representar un riesgo real e inminente para la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; las instituciones públicas, funcionarios gubernamentales o un segmento poblacional. La excepción del artículo 6° constitucional es necesaria, pero al conllevar consigo la posible limitación de una serie entrelazada de derechos, su uso debe ser estrictamente apegado a la norma, debidamente fundado y motivado, siempre en aras de mantener un balance entre la transparencia y la tutela de la integridad de la nación.

REFERENCIAS

Amparo en revisión 134/2021. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ciudad de México. 16/02/2022, en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2022-01/AR-134-2021-12012022.pdf.

- Amparo en revisión 307/2016. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ciudad de México. 14/11/2018, en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-01/AR%20307-2016.pdf>.
- Caso Claude Reyes y otros vs Chile* (2006). CIDH. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C. No. 151, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casosfrticulos/seriec_151_esp.pdf.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10/05/2024, en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Controversia constitucional 217/2021. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ciudad de México. 22/11/2023, en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2023-10/UTJ-0526-2023-Resolucion.pdf.
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 10/05/2024, en <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/declaracion-principios-libertad-expresion.pdf>.
- Escoffié C. L. (2023). *País sin techo*. Penguin Random House. Ebook edition.
- Ley de Seguridad Nacional. 09/05/2024, en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSN.pdf>.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 09/05/2024, en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionado con proyectos de desarrollo e infraestructura*.
- Tesis: 2ª. LXXXIV/2016 (10ª.) (2016). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012524>.
- Tesis: I.4º.A.40 A (10ª.) (2013). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002944>.
- Tesis: P. II/2019 (10ª.) (2020). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2021411>.
- Tesis: P./J. 54/2008 (2008). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época, en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/169574>.

El acceso a la información como herramienta para la rendición de cuentas y la garantía de los derechos humanos: el caso del uso de la fuerza en tareas de seguridad pública

Access to Information as a Tool for Accountability and Assurance of Human Rights: The Case of the Use of Force in Public Security Tasks

IRVING ILÁN RODRÍGUEZ VARGAS¹

Resumen

El derecho humano al acceso a la información constituye un mecanismo que permite conocer e identificar las dinámicas del uso de la fuerza por parte de las y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Ello permite identificar las necesidades y problemáticas que pueden existir para un correcto uso de la fuerza. En contraposición, la opacidad sobre la adquisición, adiestramiento y mortalidad cierra el paso para cualquier ejercicio de rendición de cuentas y de verificación del ajuste del actuar de las autoridades al marco constitucional y convencional.

¹ Abogado por la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente se desempeña en el Instituto Federal de Defensoría Pública.

Palabras clave: acceso a la información, uso de la fuerza, seguridad pública, verdad, justicia, reparación, rendición de cuentas.

Abstract

The human right of access to information is a mechanism that makes it possible to know and identify the dynamics of the use of force by Law Enforcement Officials. Thus we can identify the needs and problems that may exist regarding the use of force. In contrast, opacity in the acquisition process, in training and use of deadly force hinders any exercise of making the authorities accountable for their actions, according to the constitutional and conventional framework.

Keywords: access to information, use of force, public security, truth, justice, reparation, accountability.

INTRODUCCIÓN

El concepto de “autoridades encargadas de hacer cumplir la ley” incluye a todos los agentes de la ley, sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención (ONU, 1979, artículo 1).

Actualmente, en la región, además de las policías, las fuerzas armadas (FFAA) han ido adquiriendo facultades de policía, por lo que se encuentran facultadas para el uso de la fuerza.

Estas autoridades han actuado tradicionalmente en situaciones excepcionales. Sin embargo, en América Latina estas instituciones han tenido una gran presencia en la vida pública debido a su participación en tareas de seguridad pública.

En estas labores, las FFAA han tenido un déficit en la rendición de cuentas, en especial en aquellos casos de graves violaciones a derechos humanos. Lo anterior ha generado severas consecuencias para la consolidación del Estado de Derecho, la reducción de la impunidad, la paz y el fortalecimiento de las instituciones civiles encargadas de la persecución e investigación de delitos, así como de la justicia, la verdad y la reparación a las víctimas.

Este texto abordará las particularidades del acceso a la información en materia de uso de la fuerza y las consecuencias por violaciones a derechos humanos usualmente generadas por la actuación de las FFAA en el ámbito interno y en tareas de seguridad pública.

LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE HACER CUMPLIR LA LEY Y LAS LABORES DE SEGURIDAD PÚBLICA

Las fuerzas armadas son las instituciones previstas por los Estados para la salvaguarda del Estado y la defensa de su soberanía. Son las encargadas de uno de los aspectos de seguridad del Estado: la seguridad nacional.

En las democracias constitucionales, esta institución se encuentra reconocida jurídicamente y subordinada, de manera real y formal, al poder político (García Covarrubias, 2007, p. 20). Su rol suele ser excepcional, esto es, sólo actúan de forma intensa en casos de extrema gravedad como lo son los estados de excepción generado por calamidades, guerra o desastres, donde el Estado y sus instituciones ven en riesgo su seguridad o independencia.

Dichas instituciones, de acuerdo con su naturaleza, reciben “entrenamiento que [...] está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles” (Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, 2006, párr. 78), lo que implica el mayor uso de armas letales para la resolución de contiendas (García Covarrubias, 2007, p. 19).

Tradicionalmente, la seguridad nacional ha sido un mecanismo de defensa frente a otros Estados soberanos. No obstante, diversas transformaciones han generado la existencia de nuevas amenazas, como los grupos beligerantes o de crimen organizado. Por lo que las fronteras entre la seguridad pública y seguridad nacional se desdibujan e interactúan de forma única.

Si bien, en la actualidad, como se mencionó, las FFAA son instituciones subordinadas al poder político civil,² en algunas regiones se han utilizado a las fuerzas armadas para atender asuntos de seguridad pública e interna.

Empero, la actuación de estas instituciones en tareas de seguridad pública ha generado terrenos complejos para el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos debido a su diseño institucional y legal, ya que son concebidas como organizaciones cuya naturaleza principal es la defensa del Estado mediante misiones convencionales, no convencionales, de desarrollo y apoyo social (García Covarrubias, 2007, p. 20).

Además, al ser entidades que actúan principalmente en situaciones de excepción, el uso de la fuerza —incluidos métodos y medios de combate— por parte de estas agrupaciones presupone su actuación en hostilidades contra un enemigo para salvaguardar al Estado y sus instituciones, como ocurre en los conflictos armados.

Empero, debido a las condiciones contextuales de debilidad institucional y del Estado de Derecho que han permitido que sea posible cooptar a las instituciones o influir en los procesos electorales (Gálvez Salvador, 2016, pp. 286-ss), muchos Estados han optado por acudir a las fuerzas armadas para atender la seguridad interior —comúnmente el crimen organizado transnacional— (Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, 2018, párr. 178), lo cual genera una zona gris entre la seguridad pública y penal.

En México, tanto el artículo 21 constitucional como la jurisprudencia interamericana moldean un panorama en el que las policías civiles son las encargadas de las labores de seguridad pública por su formación y entrenamiento (Acción de Inconstitucionalidad 137/2022).

² Por supuesto, no se obvia que estas divisiones pueden ser algunas veces sólo formales y no materiales.

Sin embargo, el despliegue de las FFAA en estas tareas tiene grandes implicaciones, debido a que no sólo realizan operaciones convencionales, sino que sustituyen las labores de las policías.

Lo anterior requiere un cambio de paradigma para las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley debido a que es necesaria “una nueva base conceptual, normativa, institucional, estratégica, logística y operativa que las habilite en las coordenadas del uso racional de la fuerza” (López Portillo Vargas, 2011, p. 7).

Por estas razones, se ha recomendado que la actuación de estas entidades en tareas de seguridad pública se ajuste a los siguientes criterios:

- Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.
- Subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial.
- Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia.
- Fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces (Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, 2018, párr. 182).

Por otra parte, algunas políticas de seguridad han encaminado a la constitución de enemigos internos, ya sean miembros de grupos de crimen organizado, terrorismo e incluso algunos sectores sociales.

Ello ha generado que ciertas conductas —detenciones arbitrarias, tortura, desapariciones forzadas y violencia sexual—

sean más comunes, debido a que éstas buscan manifestar dominación y castigo sobre quienes sean considerados integrantes de estos grupos (Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México, 2010, párr. 84).

Por ejemplo, debido al intenso enfrentamiento, algunas partes en conflicto suelen acudir a métodos de castigo, que se ve intensificada en algunos grupos como las mujeres y niñas, quienes son víctimas de violencia sexual (Amnistía Internacional, 2016), debido a que se utiliza como “un medio simbólico para humillar a la parte contraria o como un medio de castigo y represión” y para “dar un mensaje o lección” (Caso del Penal Miguel Castro Vs. Perú, 2006, párrs. 223-224).

El uso de la fuerza

El uso de la fuerza, incluida la letal, es un recurso disponible para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú, 2015, párr. 264). Sin embargo, los marcos de referencia para las instituciones castrenses y policiales es distinta. Lo anterior se debe a que las FFAA reciben entrenamiento para situaciones extremas, donde se busca la derrota del enemigo en situaciones de conflicto. En los Estados constitucionales, las fuerzas civiles suelen utilizar la fuerza letal de forma excepcional, debido a que su adiestramiento busca la protección de los derechos de las personas frente a otros ciudadanos (Seumas, 2016).

La diferencia es de gran trascendencia, incluso los marcos regulatorios del uso de la fuerza son distintos. Por ejemplo, el Derecho Internacional Humanitario —marco de referencia de muchos manuales militares— regula el uso de la fuerza a través de los principios de distinción, proporcionalidad, precaución y necesidad (Giraldo Muñoz, 2016, p. 32), los cuales no buscan limitar al máximo el uso de la fuerza letal, si no reducir los sufrimientos innecesarios y las afectaciones a personas y bienes civiles que no tomen parte en un conflicto armado.

Mientras que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (ONU, 1990) ha señalado que el uso de la fuerza para el mantenimiento de la seguridad debe evitarse o, si no es posible, limitar al mínimo, y debe guiarse por los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad (Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México, 2018, párr. 162), el uso de la fuerza se da cuando no existen otros métodos disponibles para la salvaguarda de la vida e integridad o el control de determinadas situaciones y debe ser acorde a la resistencia ofrecida y el peligro existente.

Lo anterior se ve reflejado en los altos niveles de letalidad en operaciones conducidas por las FFAA. En las operaciones conducidas por las instituciones militares suele existir un mayor número de personas fallecidas y/o heridas, lo que “prende una alerta sobre posibles comportamientos abusivos en el uso de la fuerza letal” (Forné, Pérez Correa, y Gutiérrez Rivas, 2012, pp. 47-64).

Este riesgo para los derechos humanos e incluso para el Estado de Derecho deviene de la incompatibilidad del régimen militar con las funciones civiles en materia de seguridad y procuración de justicia, principalmente en el uso de la fuerza, la cual se encuentra dirigida a derrotar a enemigo (Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, 2018, párrs. 179-181).

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO MECANISMO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE EL USO DE LA FUERZA

En materia de uso de la fuerza, principalmente la letal, las fuerzas armadas poseen limitaciones al acceso a la información, principalmente bajo motivaciones relacionadas con la seguridad nacional y la falta de interés para acceder a dichos datos.

La transparencia de las actividades gubernamentales, el respeto a la libertad de expresión —incluido el acceso a la infor-

mación— y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.

Los gobiernos democráticos deben regirse por el principio de máxima publicidad, el cual implica que la transparencia y el acceso a la información sean la regla general en el actuar del Estado, las limitaciones deben ser excepcionales y estrictas. La restricción a la información debe ser motivada, limitada y, en caso de duda, debe primar el acceso (cidh, 2009, párr. 10).

En materia policial existe la obligación de crear y conservar información respecto a las actuaciones policiales, como los son archivos y registros relativos a detenciones (CIDH, 2009, párr. 74) y al uso de la fuerza que cause lesiones o muerte.

Además, en aquellos casos en que los agentes encargados de hacer cumplir la ley hayan utilizado fuerza letal o armas de fuego, los Estados deben realizar una investigación serial e imparcial sobre su adecuación a los estándares internacionales, incluso en situaciones de conflicto armado (Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú, 2015, párr. 350). La investigación debe considerar las circunstancias de modo, tiempo y lugar, el contexto y las acciones de planeación y control (Franco Martín del Campo, 2017, p. 31).

La planeación y control de las operaciones es fundamental para tomar todas las medidas de precaución en el uso de armas de fuego conforme a los principios del uso de la fuerza (*Caso de McCann y otros vs. Reino Unido*, 1995, párr. 212). Igualmente, las instrucciones de superiores jerárquicos en el marco de operaciones desempeña un papel relevante en el desarrollo de las actividades de las fuerzas armadas.³ Esto permite visibilizar las

³ Por ejemplo, en el contexto de la “Operación Dragón”, el General de Operaciones emitió una orden en la que se instruyó “abatir a los delincuentes”, lo cual pudo influir en las ejecuciones arbitrarias de diversos pobladores del municipio de Tlatlaya realizadas por el Ejército mexicano.

cadenas de mando y responsabilidades jerárquicas en el uso de la fuerza letal.

De acuerdo con lo anterior, los Estados deben generar información sobre el uso de la fuerza, especialmente letal, por parte de sus agentes, la cual debe contener: 1) contexto; 2) acciones de planeación y control; 3) circunstancias de modo, tiempo y lugar; 4) identificación de los agentes estatales; y 5) armas de fuego utilizadas.

La Ley Nacional de Uso de la Fuerza contempla que, siempre que se utilice la fuerza por parte de las instituciones de seguridad, se debe elaborar un reporte pormenorizado que contendrá: 1) nombre, adscripción y datos de identificación del agente; 2) nivel de fuerza utilizado; 3) circunstancias de modo, tiempo, lugar de los hechos y razones que motivaron la decisión de emplear dicho nivel de fuerza; y 4) en caso de haber utilizado armas letales: detallar las razones que se tuvieron para hacer uso del arma de fuego o explosivo, identificar el número de disparos o la cantidad de detonación de explosivos, especificar el tipo de lesiones, el número e identidad de las personas lesionadas y los daños materiales causados, y, en su caso, especificar el número e identidad de las personas que hayan perdido la vida.⁴

Usualmente, las instituciones estatales restringen el acceso a la información relacionada con las actividades de las FFAA en operaciones,⁵ detención de personas, adquisiciones y compras bajo el argumento de que constituyen materia reservada por cuestiones de seguridad nacional.

⁴ Artículo 33.

⁵ Por ejemplo, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) dejó de proporcionar información sobre civiles muertos y heridos en enfrentamientos a partir del 6 de abril de 2014, debido a que consideraba este asunto correspondía a las autoridades de procuración de justicia.

La seguridad nacional es una causal legítima para limitar el derecho al acceso a la información, especialmente en situaciones en las que confluyen tanto la seguridad pública como nacional.

Empero, al ser parte del Estado y participar en tareas de seguridad pública, las FFAA se encuentran obligadas en materia de transparencia y acceso a la información (CIDH, 2020, párr. 73), lo cual reafirma su sometimiento al Estado de Derecho y a la rendición de cuentas; además, estas instituciones generan información que no compromete la seguridad y es relevante en materia de investigación (Open Society Foundation, 2011).

Para limitar el acceso a la información bajo por los motivos mencionados se requiere que se determine de forma precisa el concepto de “seguridad nacional”, detallar los criterios para clasificar la información como “secreta” o “reservada”, los límites temporal y especificar los funcionarios autorizados para realizar tal categorización (CIDH, 2009, párr. 57).

La categoría “seguridad nacional”, tradicionalmente relacionada a guerras, calamidades o fenómenos naturales, ha sufrido transformaciones. Ahora diversas materias han sido categorizadas como “seguridad nacional” por algunos Estados por distintas dinámicas, a saber: energía, terrorismo, movilidad humana, trata de personas, narcotráfico, comercio ilegal, cambio climático (Santo Villareal, 2009, pp. 15-16), gobernabilidad, desarrollo, relaciones internacionales y diplomáticas (CIDH, 2020, párr. 15) e, incluso, delitos contra el fisco, lo anterior debido a que la definición de seguridad nacional depende de las amenazas que enfrente cada Estado, los intereses que busque proteger en determinado contexto, políticas de defensa exterior y seguridad interior (CIDH, 2020, párr. 15).

Este problema supone un dilema en el alcance de la categoría “seguridad nacional” y sus consecuencias. Ésta no debería ser un término abierto, sino un concepto excepcional que sólo sea aplicable en situaciones que verdaderamente supongan un riesgo al Estado y sus instituciones (CIDH, 2020, párr. 81).

Las restricciones al derecho de acceso a la información deben ser definidas, conforme a procedimientos claros (CIDH, 2020, párr. 26), por la ley de forma accesible, clara, concreta y sin ambigüedades, y deben ser necesarias y proporcionales. Aunado a ello, en caso de un tópico de interés público, éste debe primar (CIDH, 2020, párr. 99).

Por lo que respecta a las restricciones en materia de acceso a la información que pudiese circunscribirse en el área de seguridad nacional, se ha destacado que debe primar el acceso en casos de posibles graves violaciones a derechos humanos o al derecho humanitario (CIDH, 2020, párr. 103).

En procesos judiciales respecto de posibles violaciones graves a derechos humanos se ha establecido que no es posible reservarla bajo consideraciones de seguridad, especialmente cuando son las propias autoridades generadoras de la información y a quienes se les atribuye la comisión del hecho ilícito, quienes deciden negarla (Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala, 2003, párr. 180-181).

Así, por las complejidades que supone el manejo de la información y la necesidad de obtenerla en posibles casos de violaciones a derechos humanos, los controles externos para la impugnación de las decisiones son una solución plausible.

Sin duda, en el contexto de combate contra el crimen organizado o grupos armados cierta información puede poner en riesgo las operaciones, la capacidad de reacción o incluso a la población y al personal de las fuerzas armadas (Recurso de Revisión de Acceso RRA 6771/21), o brindar una ventaja militar.

Por ello, el Estado debe establecer criterios claros sobre los elementos de información que no pueden ser públicos (Open Society Foundation, 2011), y en caso de contener datos reservados o confidenciales, se deben generar versiones públicas (Recurso de Revisión de Acceso RRA 6771/21) que abarquen los elementos no protegidos sobre el uso de la fuerza (CIDH, 2020, párr. 129).

Ahora bien, en materia de uso de la fuerza, las etapas de adquisición, adiestramiento, operación y rendición de cuentas son parte de un proceso complejo que permite entender la puesta en marcha del uso de la fuerza, especialmente letal. Por esto, es necesario que el acceso a la información se encuentre en el ámbito penal —respecto de investigaciones y procesos penales— y en el ámbito administrativo —procedimientos de disciplina, compras, informes, partes policiales, etcétera—.

Este último es de suma relevancia, debido a que: los informes de operaciones o partes suelen contener los detalles de las actividades de investigación y diligencias, que algunas veces detallan “número de personas muertas, heridas y detenidas durante supuestos enfrentamientos” (*El dispensario. Diálogo sobre drogas*, 2021); los procedimientos disciplinarios con los que usualmente suelen iniciar las investigaciones sobre uso excesivo de la fuerza, que puede posteriormente remitirse al ámbito penal, civil o castrense.

Otro elemento fundamental de información es la capacitación que reciben los integrantes de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en materia de uso de la fuerza, derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y género. Diversas instituciones han determinado que estas instituciones deben capacitarse en estas materias con el fin de evitar uso excesivo de la fuerza bajo los estándares en materia de derechos humanos y Derecho humanitario (Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia, 2006, párr. 409).

Todos estos aspectos permiten vislumbrar el respeto de los principios del uso de la fuerza del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como del Derecho Internacional Humanitario.

Cualquier persona posee el derecho de acceder a este tipo de información, debido a que no se necesita acreditar un interés directo o afectación personal, salvo en aquellos casos en que se aplique una restricción legítima (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, 2006, párr. 77). Este interés se ve acentuado en el caso de

violaciones graves a derechos humanos —como las ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas—, en las que las víctimas, sus familiares y la sociedad en su conjunto poseen el derecho de conocer lo ocurrido (Caso Gómez Palomino Vs. Perú, 2005, párr. 78).

EL ÁMBITO MILITAR COMO UN FALSO COTO VEDADO PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Una de las excepciones que se ha constituido para la denegación del acceso a la información sobre el uso de la fuerza ha sido la delimitación de un asunto dentro del ámbito castrense. En particular, cuando las acciones de uso de la fuerza son realizadas por elementos de las FFAA, a pesar de ser tareas de seguridad pública, se inscriben dentro de la jurisdicción de la justicia militar.

La justicia militar es el conjunto de normas jurídicas que regulan la estructura, el funcionamiento y la conducta de las fuerzas armadas, en tiempos de paz y de guerra. La actuación de estas instituciones se basa en la disciplina, honor, obediencia, lealtad y patriotismo.

De acuerdo con su naturaleza y funciones de extrema relevancia, el control dentro de las instituciones es fundamental, por lo que la disciplina y el establecimiento de estructuras jerárquicas son mecanismos que buscan alcanzar este fin. Por lo anterior, se crean jurisdicciones especiales para atender los casos de infracciones en su interior.

Es posible distinguir, generalmente, dos subsistemas de justicia miliar: 1) subsistema penal militar, y 2) subsistema disciplinario militar (Bermeo Lara, Castañeda García, y Fabián Castro, 2010, p. 34). En la región la distinción entre ambos subsistemas no suele ser clara debido a la contraposición de las normas (Bermeo Lara, Castañeda García, y Fabián Castro, 2010, p. 35).

En el ámbito penal, se ha establecido que la jurisdicción de los tribunales militares debe tener un alcance restrictivo y excepcional, y debe estar orientada a la protección de los bienes jurídicos castrenses. En ese sentido, cualquier supuesto fuera de dicho parámetro sería una infracción a la garantía del juez natural, especialmente en caso de graves violaciones a derechos humanos (Caso Durand y Ugarte Vs. Perú, 2000, párr. 117).

Además, la actuación de la jurisdicción militar en estos casos es de especial preocupación, ya que, a pesar de diversos señalamientos por varios órganos sobre su incompatibilidad con los derechos humanos, sigue siendo utilizada (Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, 2015, p. 29).

Un ámbito que poco se ha abordado es el administrativo-disciplinario. Como se mencionó, gran parte de las actuaciones disciplinarias en materia de uso de la fuerza inician en este ámbito.

Los procedimientos administrativo-disciplinarios son aquellos en virtud del cual la administración pública busca investigar y constatar la comisión de una falta administrativa por parte de un servidor público y, en su caso, imponer una sanción o remitir a otras instancias.

El procedimiento disciplinario es dirigido por órganos disciplinarios, los cuales son integrados por oficiales y suboficiales, lo cual significa que los propios integrantes, bajo el principio de jerarquía, realizan este ejercicio (Bermeo Lara, Castañeda García, y Fabián Castro, 2010, p. 35). Este tipo de procedimientos suelen ser más cerrados debido a su naturaleza. Sin embargo, de algunas actuaciones en este ámbito dependen el esclarecimiento de violaciones a derechos humanos o al Derecho Internacional Humanitario.

En estos casos, las posibles víctimas y familiares deberían tener derecho a acceder a lo averiguado en la fase de investigación, especialmente para vislumbrar que sea tomada de forma imparcial y con seriedad.

Lo anterior se ve reforzado por el contexto de combate al crimen organizado y protección de seguridad pública/interior/nacional y la confrontación entre las instituciones estatales y los “enemigos” de la sociedad. Esto crea un ambiente propicio para la opacidad y falta de rendición de cuentas, debido a que el Estado pareciera proteger a la parte “amiga”.

CONSECUENCIAS. SIN JUSTICIA, VERDAD, MEMORIA NI REPARACIÓN

El déficit de transparencia y rendición de cuentas de graves violaciones a derechos humanos generadas por el uso excesivo de la fuerza ha generado distintas dinámicas en relación con los derechos humanos: mayores índices de letalidad en operaciones conducidas por estas instituciones, restricción en el acceso a la información, detenciones arbitrarias, crecimiento del número de casos de tortura, desapariciones forzadas, violencia sexual y ejecuciones extrajudiciales.

La falta de acceso a la información impide contrastar el uso de la fuerza desplegado con los estándares nacionales e internacionales, más allá de la calificación de estas conductas que realicen las propias instituciones. Este examen permite vislumbrar conductas que pueden ser violatorias de graves violaciones a derechos humanos. Derecho que corresponde a la sociedad en su conjunto para conocer la verdad sobre lo ocurrido y combatir la corrupción.

Asimismo, las víctimas y sus familias poseen un derecho de acceder a la justicia, aún en situaciones excepcionales, por la violación a sus derechos humanos. Además, de su derecho a participar en la investigación en sede penal y acceder a la información en el ámbito disciplinario-administrativo, y, en su caso, la reparación integral debida.

El combate a la impunidad de este tipo de conductas es esencial para evitar la repetición del uso excesivo de la fuerza y las

consecuentes violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

Finalmente, el acceder a esta información y la generación de procedimientos judiciales que determinen la verdad permite mantener la memoria y garantizar el derecho a la verdad sobre graves violaciones a derechos humanos.

CONCLUSIÓN

En conclusión, la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública genera riesgos inminentes a los derechos humanos, debido a que las instituciones castrenses actúan frente a un “enemigo” que vulnera la “seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción” (Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, 2018, párr. 178) con mecanismos —propios de los conflictos armados— que reproducen las vulneraciones a los derechos humanos.

Las labores de seguridad en una zona gris —que no es una situación de conflicto armado en estricto sentido, pero pone en peligro la integridad y existencia del Estado— provoca que las FFAA busquen no “debilitar” las instituciones con señalamientos de violaciones, en muchos casos graves, de derechos humanos, lo que genera una opacidad e impunidad en sus actuaciones, creando un ciclo interminable de violaciones a derechos humanos.

Los Estados están obligados tanto a salvaguardar la seguridad interna como a perseguir los delitos que se cometen en su jurisdicción. La persecución de delitos y su juzgamiento es una facultad exclusiva, salvo ciertos casos, de las autoridades civiles. Sin embargo, su debilidad institucional permite que la impunidad continúe e incluso se ven sometidas a las otras instituciones. Lo anterior, ya que, en algunas situaciones, las fuerzas armadas

realizan funciones ajenas a los conflictos armados como tareas de investigación ministerial o judicial, las cuales desnaturalizan las funciones de las instituciones castrenses y la división de poderes en los Estados constitucionales. Por ello es indispensable que estas funciones queden a cargo de instituciones civiles (ONU, 1995, párrs. 117.a y 120).

Un ejemplo de ello son las investigaciones que se deben realizar cuando agentes estatales hacen uso de la fuerza letal, debido a que deben ser realizadas de oficio, de manera seria, imparcial, independiente y efectiva para determinar si las muertes o lesiones fueron producto de una conducta arbitraria o no (Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú, 2015, párr. 348). No obstante, la participación de las autoridades militares en funciones de ministeriales puede generar conflictos de intereses y severas consecuencias en materia de graves violaciones a derechos humanos.

REFERENCIAS

- Amnistía Internacional (2016). *Sobrevivir a la muerte. Tortura de mujeres por policías y fuerzas armadas en México*.
- Bermeo Lara, D., Castañeda García, I. y Fabián Castro, G. (2010). Radiografía del sistema de justicia militar en América Latina, en Rial, Juan, *La justicia militar. Entre la reforma y la permanencia*. Buenos Aires: RESDAL.
- Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (2015). *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*. México: Centro Pro.
- CIDH (2009). *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 diciembre 2009.
- CIDH (2020). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Derecho a la información y seguridad nacional*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.24/20.
- CIDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370.
- CIDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

- CIDH. *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292.
- CIDH. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148.
- CIDH, *Caso Miguel Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.
- CIDH. *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68.
- CIDH. *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136.
- CIDH, *Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150.
- CIDH. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101.
- CIDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.
- El dispensario. Diálogo sobre drogas. La letalidad del Ejército en la guerra contra las drogas. *Animal Político*, en <https://www.animalpolitico.com/el-dispensario-dialogo-sobre-drogas/la-letalidad-del-ejercito-en-la-guerra-contra-las-drogas/>.
- Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez Rivas, R. (2012). Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada. *Desacatos*, N° 40.
- Franco Martín del Campo, M. (2017). *Uso de la fuerza por parte de agentes del Estado. Análisis desde el derecho internacional de los derechos humanos*. México, CNDH, IJ.
- Gálvez Salvador, Y. (2016). Enfrentando la delincuencia organizada en México: del *Mexican moment* a la crisis de seguridad y derechos humanos, en Varios autores, *Nuevas amenazas y desafíos permanentes. El Estado Islámico en el escenario internacional y la regionalización en América Latina*. Madrid: IUGM.
- García Covarrubias, J. (2007). Los tres pilares de una transformación militar. *Military Review*.
- Giraldo Muñoz, M. (2016). *Criterios de la Corte Interamericana sobre la interpretación de los derechos humanos a la luz del Derecho Internacional Humanitario*. México, CNDH.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Recurso de Revisión de Acceso RRA 6771/21, 1 de septiembre de 2021.

López Portillo Vargas, E. (2011). Las Fuerzas Armadas en las calles. *Dfensor*, N° 8, año IX.

ONU, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. 17 diciembre 1979.

ONU, Informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura, Sr. Nigel S. Rodley, y del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Bacre Waly Ndiaye, presentado en cumplimiento de las resoluciones 1994/37 y 1994/82 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1995/111, 16 de enero de 1995.

ONU, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley (en adelante, “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza”). Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Open Society Foundation (2011). *National Security Transparency and Accountability. A Guide to Best Practice in Transparency, Accountability and Civic Engagement Across the Public Sector*, en <http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2011/09/14-Nationalsecurity1.pdf>.

Pérez Correa, C., Silva Forné, C., Gutiérrez Rivas, R. (2015). Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad. *Nexos*.

Salmón, E. (2012). *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Lima: Comité Internacional de la Cruz Roja.

Santo Villareal, G. (2009). *Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 137/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 20 de abril de 2023.

Seumas, M. (2016). *Shooting To Kill: The Ethics of Police and Military Use of Lethal Force*. New York: Oxford University Press.

TEDH. *Caso de McCann y otros vs. Reino Unido*, aplicación No. 18984/91, 27 de septiembre de 1995.

Transparencia y rendición de cuentas en el manejo de la política migratoria en México: la opacidad como componente de la securitización y la externalización de fronteras

Transparency and Accountability in Managing the Mexican Migration Policy: Opacity as a Component of Securitization of Migration and Externalization of Borders

J. GERARDO SALINAS CAMARENA¹

Resumen

El manejo de la política migratoria actual en México puede caracterizarse por dos elementos: el primero, una securitización que ha desembocado en militarización; y, el segundo, la externalización de fronteras derivada de la relación con Estados Unidos. Esto ha derivado en múltiples violaciones a derechos humanos de las personas con necesidades de protección internacional, ya sea que transiten por México o tengan la intención de residir en él.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente, Coordinador Jurídico en la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, con funciones en la implementación de litigio estratégico e incidencia en políticas públicas.

Así, con base en dos pilares de la rendición de cuentas: la transparencia y la justificación, en el presente ensayo procuramos hacer un análisis del desarrollo de la política migratoria en México desde el inicio del siglo xxi, para evidenciar que se ha establecido sin tener en cuenta los datos de los que se disponen, además de que los acuerdos establecidos se han llevado lejos de la opinión pública y sin atender las recomendaciones de los organismos de participación ciudadana.

Palabras clave: externalización de fronteras, securitización de la migración, militarización de la política migratoria, Consejo Ciudadano del INM, personas con necesidades de protección internacional.

Abstract

The approach to Mexico's current migration policy can be defined by two factors: the securitization of migration, which has led to militarization, and the externalization of borders stemming from Mexico's relationship with the United States. This has resulted in multiple human rights violations of people in need of international protection, whether transiting through Mexico or intending to reside there.

Based on two key principles of accountability: transparency and accountability, this essay analyzes the evolution of migration policy in Mexico from the beginning of the 21st century to demonstrate that these policies have been adopted without taking available data into consideration. Moreover, agreements have been reached away from public opinion and without attending to the recommendations made by citizen participation organizations.

Keywords: *externalization of borders, securitization of migration, militarization of migration policy, Citizens Council of the National Migration Institute (INM, by its Spanish acronym), persons in need of international protection.*

La gobernanza como forma de toma de decisiones surge a partir del último cuarto del siglo xx frente a los desafíos de legitimidad e ineficiencia de los gobiernos representativos. Con esta idea se pretende avanzar hacia un modelo democrático en el que la ciudadanía no sólo participe mediante el voto, sino también en el día a día del gobierno, en particular, en la toma de decisiones.

En este sentido, tras el análisis de diversas definiciones, Valencia Domínguez nos señala que la gobernanza puede enten-

derse como una nueva forma de entender y funcionar en el espacio público a través de la fragmentación de las esferas de poder, tradicionalmente reservadas al gobierno, a partir de la generación de interacciones entre actores, no sólo gubernamentales, sino en conjunto a ciudadanos y actores privados, para la negociación en la toma de decisiones de política pública (2019, pp. 19 y ss.).

En relación con ello, el mismo Valencia Domínguez identifica a la participación ciudadana como el componente principal para la gobernanza y, a su lado, la transparencia y la rendición de cuentas. En efecto, la participación ciudadana puede ser entendida como el medio a través del cual se pone en marcha la gobernanza, ya que se refiere a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos de generación de soluciones a problemas públicos a través de espacios de participación orientados a la deliberación pública y la interacción social (2019, p. 43).

Dentro de estos espacios de participación ciudadana, podemos clasificar a los Consejos o Comités Ciudadanos como los existentes en el ámbito migratorio en México: el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración y el Consejo Consultivo de Política Migratoria, cuyo papel e incidencia se analiza más adelante.

Ahora, para que exista una verdadera gobernanza, la participación ciudadana debe ser sustantiva para lo cual será un prerequisite que las personas cuenten con información de calidad con base en la cual puedan formular propuestas y contrastar las decisiones tomadas por parte del gobierno; esta última función se cumple a través de la rendición de cuentas.

En efecto, podemos definir la *rendición de cuentas* como:

[...] un principio general que implica la responsabilidad de un gobierno —y de quienes lo integran— de hacer pública su actividad de forma sistemática y explicar las razones que motivan sus decisiones y el uso que hace de los recursos públicos, ateniéndose siempre al marco legal. (Curzio Gutiérrez, 2011, p. 30)

En esta tesitura, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; y, por otro, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (Schleder, 2004, p. 12).

Así, para que el ejercicio de gobernanza esté completo, no basta con que se facilite la participación ciudadana sino que indudablemente debe estar dotado de un ejercicio de rendición de cuentas mediante el cual se haga pública la información, las autoridades justifiquen sus decisiones y existan mecanismos para la sanción de faltas cometidas por los funcionarios.

En este sentido, la publicidad de la información y la justificación de las decisiones sirve para que los ciudadanos puedan hacer un escrutinio de las decisiones públicas, por lo que la rendición de cuentas tiene un vínculo indisoluble con la participación ciudadana.

A partir de estas nociones el presente ensayo pretende visibilizar que el manejo de la política migratoria en México se realiza en absoluta opacidad, pues los acuerdos con base en los cuales se maneja no están disponibles para la ciudadanía, existe una discordancia entre las decisiones adoptadas para la atención de las personas migrantes en México y la información disponible y, finalmente, los organismos de participación ciudadana son inoperantes.

SECURITIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN EN MÉXICO

En la actualidad México se caracteriza por ser un país de origen, destino, tránsito y retorno de migrantes. Sin embargo, tal vez la característica más trascendente para este análisis es la de país de tránsito que, a la vez, resulta la más complicada de evidenciar con cifras; esto debido a que en su mayoría son personas en situación migratoria irregular que transitan por México hacia Estados Unidos de América (UPMRIP, 2014).

Al respecto, vale la pena recordar que la frontera entre Estados Unidos de América y México se extiende por más de 3 mil kilómetros de largo y es considerado el principal corredor migratorio en el mundo, tanto por las personas mexicanas que residen en ese país como por personas de otras nacionalidades que transitan a través de México y esperan cruzar la frontera norte (Chávez Cruz y Zamora Alarcón, 2021, p. 11). Adicionalmente, es el corredor más peligroso en el mundo, ya que, entre 2014 y 2020, casi 3 mil personas perdieron la vida durante su migración, el mayor número registrado en cualquier frontera del mundo (OIM, 2022, p. 3).

En este sentido, a partir de la década de 1990 México comenzó a configurarse como un territorio de tránsito regular e irregular para personas migrantes provenientes, principalmente, de Guatemala, Honduras y El Salvador que buscaban ingresar a los Estados Unidos de América (UPMRIP, 2014; CCINM, 2017). En particular, en las dos décadas del siglo XXI, la intensidad del flujo, la dispersión por las diversas rutas y medios de transporte al interior del territorio, así como la intervención de factores externos como la violencia provocada por la delincuencia, han complejizado cada vez más su atención y estudio (Narváez Gutiérrez, 2019).

En consecuencia, las estadísticas para medir los movimientos de tránsito en México son mucho más difíciles de estimar y los datos están basados generalmente en la contabilidad de quienes fueron presentados ante el Instituto Nacional de Migración (en adelante, también “INM”), que en realidad refieren a las personas migrantes que el Instituto ha detenido por no contar con una regular estancia en México y no evalúa si se encontraban en tránsito o si México era su país de destino.² Pese

² De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Migración, la presentación es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria. Es decir, es el preludeo para la detención en

a estas dificultades, las estadísticas pueden servir para dimensionar la magnitud del fenómeno, por lo que se recurre a ellas.

En este sentido, de acuerdo con estimaciones de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identificación de Personas (UPMRIP, 2019), el volumen de personas migrantes centroamericanas de paso hacia Estados Unidos ha ido en aumento desde 2011, y en 2014 alcanzó la histórica cifra de 394.2 mil eventos, mientras que el promedio anual de este flujo para el periodo 2014-2017 fue de 335 mil eventos de presentación (UPMRIP, 2019, p. 16).

Adicionalmente, en 2021, se registró un incremento en los flujos de personas que ingresaron de manera irregular a México, marcando la cifra más alta registrada en los últimos diez años, con más de 309 mil eventos de presentación, aunados a las 77 mil canalizaciones de niñas, niños y adolescentes, es decir, hubo alrededor de 386 mil eventos de presentación (UPMRIP, 2022, p. 144). Con base en lo anterior, podemos ver que, aun cuando las personas en tránsito por México representan un número significativo, tampoco tienen la magnitud de desbordamiento con el que se maneja desde los distintos sectores políticos y sociales.

En conclusión, puede verse patente la cualidad de México como país de origen, tránsito y destino de personas migrantes que reflejan su posición estratégica en el tránsito hacia Estados Unidos que caracterizan a la migración regional. En este sentido, aunque en general son personas del Triángulo Norte de Centroamérica quienes transitan por México, en muchos de los casos de forma irregular, se han visto otros flujos importantes que deben tomarse en cuenta.

una estación migratoria que antecede a la privación de la libertad (UPMRIP, 2019).

POLÍTICA MIGRATORIA Y SECURITIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN EN MÉXICO

De acuerdo con la Ley de Migración, la política migratoria:

es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. (Ley de Migración, 20/05/2024, art. 2)

En otras palabras, la política migratoria en México se refiere a todas las acciones que implementa el Estado Mexicano para atender el fenómeno migratorio y podemos encontrarla en los textos referidos. En esta tesitura, a lo largo del siglo **xxi**, la política migratoria ha estado influida por las políticas estadounidenses, en particular, a partir de la política de seguridad derivada de los atentados del 11 de septiembre de 2001, que ha incluido diversas estrategias conjuntas, a partir de las cuales entra en juego la noción de “securitización de la política migratoria”.

La perspectiva de securitización implica que la migración es entendida como un tema de seguridad nacional, en el cual los Estados manejan la migración con herramientas de seguridad en tanto estiman que el ingreso de las personas migrantes a su territorio implica un riesgo para el orden público o la seguridad nacional (Varela Huerta, 2015). Así, en Estados Unidos se justifica la contención de las personas migrantes con miras a prevenir el terrorismo, mientras que en México, la securitización de la migración se sustenta en la amenaza que implica la participación del crimen organizado.

En este sentido, podemos encontrar un paralelismo entre las medidas tomadas por Estados Unidos y México, ya que en

el primero, en 2002 se creó el Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*) que, desde entonces, coordina las acciones del Servicio de Ciudadanía e Inmigración bajo la consigna de proteger la seguridad nacional. Por su parte, en 2005 el Instituto Nacional de Migración (INM) fue declarado como una instancia de seguridad nacional (Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional, 20/05/2024) con el objetivo de que coadyuvara a prevenir amenazas a ésta, a través de brindar información y apoyar en el desarrollo de actividades de inteligencia.

Esta visión de la migración como una amenaza de seguridad nacional ha sido enmarcada en acuerdos con Estados Unidos en los que se abordaban otros temas de seguridad, en virtud de los cuales el Estado mexicano se comprometía a adoptar medidas de atención migratoria y, a su vez, era dotada de equipamiento técnico.

En este contexto tenemos el Plan de Fronteras Inteligentes o Alianza para la Frontera México-Estados Unidos de América (2002), el Plan de Acción entre México y Estados Unidos de América para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza (2004), la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN, 2005), la Iniciativa Fronteras Seguras (2006), la Iniciativa Mérida (2007) y el Programa Frontera Sur (2014) (Gutiérrez Escobedo, 2021, p. 23; PRAMI, 2024).

En particular, el Plan Frontera Sur contemplaba una “estructura fronteriza del siglo XXI”, que sentaba las bases para generar un aparato de control migratorio, particularmente en la frontera sur de México, a partir de la implementación de un sistema biométrico para el registro de personas que cruzan la frontera, además de un mayor número de detenciones y deportaciones de personas migrantes (Villafuente Solís, 2017).

Asimismo, aunado a lo hasta ahora descrito, este manejo de la política migratoria se ha visto modificado por la noción de externalización de fronteras que ha recrudecido las técnicas de contención migratoria.

LA EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS COMO SECURITIZACIÓN

Esta política de *metering* constituyó el antecedente directo de los *Migration Protection Protocols* (MPP) o Programa “Quédate en México” que constituyó a México como un país de contención migratoria. En este sentido, el Programa “Quédate en México” anunciado el 20 de diciembre de 2018, por el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés), consistía en que toda persona que ingresara a Estados Unidos de manera irregular y solicitara alguna forma de protección internacional, era devuelta a los estados fronterizos de México para que esperara a que le asignaran una cita ante un juzgado para iniciar su solicitud (DHS, 2018; CNDH, 2021, pp. 15-16).

Ante esto, el mismo 20 de diciembre, el Estado mexicano emitió un pronunciamiento a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE, 2018) en el que señaló que autorizaría, por razones humanitarias y de manera temporal, el ingreso de ciertas personas extranjeras provenientes de Estados Unidos que fueran sujetas al Programa “Quédate en México” y permitiría su estancia en el territorio bajo la condición de estancia por razones humanitarias.

Este programa se mantuvo vigente hasta el 8 de agosto de 2022, cuando el DHS informó su terminación, en concordancia con la decisión de la Suprema Corte de Estados Unidos del 30 de junio de 2022 que ordenó el levantamiento de la orden judicial dictada por el Tribunal del Distrito Norte de Texas (Supreme Court of United States, 2022; DHS, 2021). Finalmente, el 25 de octubre de 2022, la SRE (2022) informó también que finalizaba el Programa de Estancias Migratorias en México bajo la Sección 235 (b) (2) (C) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos.

Paralelamente, bajo el argumento del peligro de transmisión de la covid-19, el 20 de marzo de 2020, con fundamento en el Tí-

tulo 42 del Código de Regulaciones Federales, el director de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC, por sus siglas en inglés) emitió una orden que suspendía temporalmente el ingreso de toda persona que, sin autorización previa, pretendiera ingresar a Estados Unidos, desde México o Canadá, excepto ciudadanos o residentes (Department of Health and Human Services, 2020; OIM, 2021, p. 1).

Derivado de ello, se cerraron los puertos de entrada terrestre a cualquier persona sin residencia permanente o personas con visas que entraban por razones no esenciales, y se inició un procedimiento expedito para expulsar a todas las personas que entraban por la frontera de forma irregular. Así, las personas que eran detenidas o pretendían ingresar a Estados Unidos eran expulsadas sin que mediara ningún procedimiento que les permitiera expresar su solicitud de asilo.

Ante ello, la SRE (2020) emitió una nota informativa en la que precisaba que se evaluaría la internación regular de personas de El Salvador, Honduras y Guatemala devueltas a México bajo el Título 42, “a fin de minimizar la aglomeración en estaciones de la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos”. Adicionalmente, se señaló que, “en aras de proteger a personas vulnerables, no se acepta[ría]n menores de edad, gente de la tercera edad, entre otros”.

La política del Título 42 se mantuvo vigente hasta el 11 de mayo de 2023, fecha en la cual se restablecieron las deportaciones y expulsiones realizadas por Estados Unidos bajo el Título 8, con la particularidad de que México seguiría recibiendo “bajo motivos humanitarios” a las personas expulsadas bajo el Título 8, además de que apoyaría las estrategias de los Estados Unidos para lograr su efectividad (Presidencia de la República, 2023).

Así, tenemos que desde 2016 el Estado mexicano a través de las políticas de *metering*, “Quédate en México” y Título 42, ha fungido como un país de contención y de espera para quienes desean ingresar a Estados Unidos. Estas medidas forman parte

de lo que la doctrina ha denominado “externalización de fronteras”.

En efecto, como vemos, a través de estas medidas los Estados pretenden evitar que las personas migrantes, quienes bajo su perspectiva pueden constituir una amenaza, lleguen a su territorio incluso antes de sus fronteras territoriales mediante una combinación de obstáculos legales, físicos o culturales implementados en conjunto con los países de origen y tránsito (Cantor *et al*, 2023, p. 1). De esta manera, desplazan su frontera más allá de los límites territoriales y ahora se extienden a los países de tránsito.

En este sentido, la externalización de fronteras tiene el objetivo de inhibir a las personas de llegar al territorio de un Estado y contener a los flujos en su tránsito. Para tal fin se ponen en marcha las tácticas ya conocidas de la securitización: el uso generalizado de la detención migratoria, la participación de fuerzas de seguridad en operativos de control, sumándose prácticas de retorno sumario hacia países de tránsito u origen para que sea ahí donde realicen sus solicitudes o permanezcan en espera, y las deportaciones en cadena (Torre Cantalapiedra, 2023, p. 5).

Así, la externalización de fronteras es la máxima expresión de la securitización de la migración, pues no hay mejor forma de mantener alejadas las supuestas amenazas que manteniéndolas fuera del territorio a través de los otros Estados. Además, en el caso de México ha transformado el manejo de la política migratoria con consecuencias funestas para las personas migrantes.

¿GOBERNANZA MIGRATORIA EN MÉXICO?

En efecto, en primer lugar, parece que el Estado mexicano no ha transparentado los recursos obtenidos bajo los programas bilaterales con Estados Unidos, pues se encontrarían amparados

bajo el velo de la Seguridad Nacional. No obstante, gracias a una investigación del Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI, 2024) es posible saber con datos del Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos que:

[...] en octubre de 2021 México y Estados Unidos firmaron el Plan de Acción para el Marco Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras, el cual remplazó a la Iniciativa Mérida. En el marco de este acuerdo, ambos gobiernos buscaron asegurar las fronteras y los puertos y reducir con ello el tráfico de migrantes, enfocada en prevenir la criminalidad transfronteriza.

La misma fuente menciona que del año fiscal 2015 al año fiscal 2022, el Departamento de Estado de Estados Unidos gastó más de 58.5 millones de dólares para financiar a México en sus esfuerzos por controlar la migración y fortalecer la seguridad fronteriza. Los fondos estadounidenses fueron destinados al suministro de equipos de inspección no intrusivos, quioscos móviles, equipos caninos y vehículos, así como la capacitación de más de mil funcionarios (PRAMI, 2024, p. 206).

Esta información comprobaría que el INM ha recibido recursos estadounidenses en el marco de un acuerdo bilateral, los cuales no han sido transparentados y, además, se están destinando a medidas que van en detrimento de las personas migrantes.

Aunado a ello, las decisiones en la materia se han ido tomando cada vez más por la SER, pues ha sido la instancia ejecutiva encargada de negociar y tomar el mando en las decisiones de la política migratoria. Así, aunque la Ley de Migración establece que la Secretaría de Gobernación es la encargada de definir la política migratoria, la realidad parece señalar que es la SRE quien está tomando las decisiones en la materia. Al respecto encontramos, por ejemplo, el despliegue de 6 mil elementos de la Guardia Nacional en la frontera sur de México, derivado de las negociaciones entre México y Estados Unidos, anunciado el 6 de junio de 2019 (SRE, 2019).

Adicionalmente, el 19 de septiembre de 2019 se creó la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria que depende de la SRE y tiene por objeto:

[...] fungir como instancia de coordinación de las políticas, programas y acciones que las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal tienen en materia migratoria, para el cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias de coordinación que al efecto establezca la Comisión en dicha materia. (Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria, 20/05/2024, art. 1).

Así, en los hechos esta Comisión Intersecretarial toma las decisiones en la materia, incluso, en su décima sesión se adoptó el llamado “Modelo Mexicano de Movilidad Humana” que tiene por objeto trabajar para mejorar las condiciones como país de origen y destino a través de la cooperación para el desarrollo y la ampliación de vías de movilidad laboral (SRE, 2024).

Aunque el trabajo en conjunto de las instituciones debería ser la base de la toma de decisiones, lo cierto es que el modelo actual puede carecer de la legalidad requerida en todas las decisiones, pues la SRE se asigna facultades que no le corresponden.

Adicionalmente, este modelo no encuentra correspondencia entre la información que se maneja y las soluciones propuestas. Así, por ejemplo, aunque se reconoce que en 2023 se rompieron los registros históricos con 2.5 millones de cruces migratorios irregulares y 140,900 solicitudes de protección internacional ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el Modelo no incluye un fortalecimiento de esta última institución y se concentra únicamente en el fortalecimiento de vías laborales que son excluyentes para la mayoría de las personas migrantes.

Ahora bien, aunque existe el mecanismo de participación ciudadana a través del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, la realidad es que éste no ha sido fortalecido para generar un verdadero espacio de diálogo y propuesta de políticas públicas. En efecto, en un informe de la Auditoría Superior de la Federación de 2021 se corroboró que en el Consejo Ciudadano

del INM (CCINM) se consideraron 33 acuerdos que incluían opiniones de las actividades sustantivas del Instituto, observándose deficiencias en las medidas implementadas para el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones y los acuerdos tomados, lo que mostró debilidades en la gobernanza y la falta de seguimiento de los acuerdos aprobados (2021, p.14).

En la misma tesitura, en el informe de actividades 2022-2024 el presidente del Consejo señaló que en ningún momento el Comisionado del Instituto se acercó a revisar acciones o idear estrategias en beneficio de las personas migrantes (CCINM, 2024, p. 5), pese a que en múltiples ocasiones el Consejo ha denunciado las diversas violaciones a derechos humanos en contra de las personas migrantes. Además, en el mismo informe se ve reflejado que el Consejo ha servido como un intermediario para la resolución particular de casos, más que como un órgano de diálogo e incidencia pública (2021, pp. 60-61).

Contrario a este desprecio por los mecanismos de diálogo con la sociedad civil, el INM ha negociado con Ferromex —una de las empresas de ferrocarriles más grandes de México— acciones para disuadir a las personas migrantes de que transiten en los vagones de su tren (INM, 2023), lo que ha venido en aumento debido a los operativos ya instalados en las rutas terrestres y ante la prohibición a las líneas de autobuses de vender boletos a las personas migrantes (Torres, 2023).

Ante este panorama, podemos ver que la gobernanza de la migración en México es menos que una ilusión. El Estado mexicano toma decisiones guiadas por las relaciones geopolíticas antes que por el bienestar de las personas migrantes, lo que ha derivado en una perspectiva criminalizante basada en un lenguaje de securitización a partir del cual se representa a las personas migrantes como el “enemigo” para así poder abordar el fenómeno migratorio desde la seguridad nacional, categoría que ha sido utilizada para dejar fuera del escrutinio público ciertas decisiones y, en consecuencia, legitimar que las estrategias para su atención estén protegidas de la rendición de cuentas.

Adicionalmente, parece abonar a esta lectura el hecho de justificar que se combate a las redes de tráfico de personas manejadas por el crimen organizado, la amenaza por excelencia al Estado mexicano. El discurso es que se contiene la migración para que los migrantes no caigan en manos de traficantes, es decir, en lugar de centrarse en dismantelar las redes de tráfico de personas, castigan a las personas evitando que se trasladen.

Además, existe un desprecio hacia los mecanismos institucionales para el diálogo y la participación ciudadana que impide que se planteen soluciones al fenómeno migratorio desde una perspectiva integral y no sólo desde un modelo de migración “segura” que excluye a las personas que menos recursos tienen para migrar.

Así, en tanto no se adopte un lenguaje de rendición de cuentas, la gobernanza en la migración en México seguirá siendo una falsa ilusión.

REFERENCIAS

- Cantor, D.; Feith Tan, N.; Gkliati, M.; Mavropoulou, E.; Allinson, K.; Chakraborty, S.; Grundler, M.; Hillary, L.; McDonnell, E.; Moodley, R.; Phillips, S.; Pijnenburg, A.; Reyhani A.N.; Soares, S., y Yacouh, N. (2023). Externalization, Access to Territorial Asylum, and International Law. *International Journal of Refugee Law*, 34 (1), pp. 120-156, en <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeac023>.
- Chávez Cruz, R. y Zamora Alarcón, M. S. (octubre-diciembre 2021). Migración internacional: tendencias mundiales y dimensiones del fenómeno en México, 2020. *MOVILIDADES. Análisis de la movilidad humana*, (8), pp. 8-31, en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/movilidades_8.
- CNDH (2021). *Informe especial sobre los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP) — Programa “Quédate en México” 2019-2021. Análisis de su impacto en los derechos humanos de las personas en movilidad en México*, en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/IE_MP_cndh_2021.pdf.

- Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (2024). *Informe Final de Actividades del Período 2022-2024*, en <https://www.gob.mx/inm/documentos/informe-de-actividades-del-consejo-ciudadano-del-inm-2022-2024?idiom=es>.
- Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (2017). *Personas en detención migratoria en México*. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración.
- Curzio Gutiérrez, L. (2011). Seguridad nacional y transparencia, en Trinidad Zaldívar, A. y Cruz Revueltas, J. C. (coords.), *Transparencia focalizada. Ejercicio del derecho a la información en México* Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, pp. 15-42, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5670/10.pdf>.
- Department of Health and Human Services (2020). *Order Suspending Introduction of Persons from a Country Where a Communicable Disease Exists*, Federal Register, en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-24/pdf/2020-06241.pdf>.
- DHS (2021). *Termination of the Migrant Protection Protocols Memorandum*, en https://www.dhs.gov/sites/default/files/2022-01/21_1029_mpp-termination-memo.pdf.
- DHS (2018). *Secretary Kirstjen M. Nielsen Announces Historic Action to Confront Illegal Immigration*, en <https://www.dhs.gov/news/2018/12/20/secretary-nielsen-announces-historic-action-confront-illegal-immigration>.
- Gutiérrez Escobedo, D., Reyes Rodríguez, D., y Mata Lugo, D. O. (2021). *Fronteras Invisibles de México: Alertas migratorias, su impacto en los derechos humanos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, en <http://cmdpdh.org/fronteras-invisibles-de-mexico>.
- INM (2023). Comunicado 124/23. Acuerdan INM y Ferromex acciones con 3 niveles de gobierno y CBP para sistema ferroviario y que personas migrantes no arriesguen su vida, en <https://www.gob.mx/inm/prensa/acuerdan-inm-y-ferromex-acciones-con-los-tres-niveles-de-gobierno-y-cbp-para-la-ruta-del-sistema-ferroviario-a-fin-de-que-las-personas-migrantes-no-arriesguen-su-vida-a-bordo>.
- Kuhner, G. (Coord.) (2020). *Recursos para entender el Protocolo “Quédate en México”*, Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), en <https://imumi.org/wp-content/uploads/2020/02/Qu%C3%A9date-en-M%C3%A9xico-2020-1.pdf>.
- Ley de Migración. 25 de mayo de 2011 (México).
- Narváez Gutiérrez, J. C. (2019). Hasta topar con pared. Historia reciente. de la migración en tránsito por México, en López Ruiz, M. (ed.), *Carava-*

- nas Migrantes: las respuestas de México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 11-22, en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5804-caravanas-migrantes-las-respuestas-de-mexico-serie-opiniones-tecnicas-sobre-temas-de-relevancia-nacional-num-8>.
- Organización Internacional para las Migraciones (2021). *DTM Retornados a México bajo Título 42*, en <https://dtm.iom.int/reports/retornados-mexico-bajo-titulo-42-mayo-junio-2021>.
- Organización Internacional para las Migraciones (2022). *Tendencias Recientes de la Migración en las Américas*, en https://rosanjose.iom.int/sites/g/files/tmzbdll1446/files/documents/tendencias-recientes-de-la-migracion-en-las-americas_sp.pdf.
- Presidencia de la República (2023). *México y Estados Unidos fortalecen Plan Humanitario Conjunto sobre Migración*, en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/mexico-y-estados-unidos-fortalecen-plan-humanitario-conjunto-sobre-migracion?state=published>.
- Programa de Asuntos Migratorios. Universidad Iberoamericana (2024). *La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes*. Ibero Ciudad de México, en https://prami.ibero.mx/wp-content/uploads/2024/04/Informe-Militarizacion-INM_2024.pdf.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto de Investigaciones Jurídicas, en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1796-cuadernos-de-transparencia-03-que-es-la-rendicion-de-cuentas>.
- SRE (2019). *Declaración Conjunta México Estados Unidos, Washington D.C.*, en <https://www.gob.mx/sre/documentos/declaracion-conjunta-203701>.
- SRE (2018). Comunicado No. 014. Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, 20 de diciembre de 2018, en <https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-decision-delgobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad>.
- SRE (2020). *Nota Informativa N° 11*, 21 de marzo de 2020, en <https://www.gob.mx/sre/documentos/nota-informativa-relaciones-exteriores-no-11>.
- Supreme Court of the United States (2022). *Biden et. al vs Texas et. al*, en https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/21-954_7148.pdf.
- Torre Cantalapiedra, E.; París Pombo, M. D., y Gutiérrez López, E. E. (enero-diciembre 2023). El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener. *Frontera Norte*, 33, artículo 7, en <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2103>.

- Torres, A. (11 de octubre 2023). Toda persona en contexto de movilidad humana podrá transitar libremente en autobús al interior de México. *Zona Docs*, en <https://www.zonadocs.mx/2023/10/11/toda-persona-en-contexto-de-movilidad-humana-podran-transitar-libremente-en-autobus-al-interior-de-mexico/>.
- Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas (2022). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021*, http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2021/Boletin_2021.pdf.
- Unidad de Política Migratoria Registro e Identificación de Personas (2014). *Programa Especial de Migración 2014-2018*, en http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/PEM/PEM_2014-2018.pdf.
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (2019). *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024*, en http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico.
- Valencia Domínguez, O. (2019). *Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas*. Instituto Nacional de Administración Pública, en https://inap.mx/wp-content/uploads/2021/02/INAP-Gobernanza_Transparencia_Rendicion_de_Cuentas-2021.pdf.
- Varela Huerta, A. (julio-diciembre 2015). La “securitización” de la gubernamentalidad migratoria mediante la “externalización” de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica. *Con-temporánea*, (4) , en <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/contemporanea/article/view/6270>.
- Villafuerte Solís, D. (2017). La política migratoria en tiempos de Obama: implicaciones en la frontera sur de México. *Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(1), pp. 29-44, en <https://doi.org/10.36829/63chs.v4i1.452>.

Política nacional a favor de las personas mayores: transparencia y rendición de cuentas como vías para su fortalecimiento

Transparency and Accountability as a Means to Strengthen National Policy for Older Adults

KAREN CITLALLI NARVÁEZ DELGADO¹

Resumen

El aumento acelerado de la proporción de personas de sesenta años o más en México y en el mundo ha obligado a los Estados a reflexionar sobre el envejecimiento digno e implementar las medidas necesarias para garantizar de manera integral los derechos humanos de la población adulta mayor. Aunque en nuestro país se han adoptado políticas públicas al respecto, la evaluación de sus resultados y su fortalecimiento se han obstaculizado ante la falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades responsables. Asimismo, como se verá en este ensayo, la implementación de la política nacional a favor de las personas mayores ha sido deficiente y ajena a una perspectiva integral tendiente a garantizar la mayor autonomía e independencia de esta población. Por ello,

¹ Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como técnica operativa en la Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fue asistente de investigación de Investigador Emérito en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, México. Es autora y coautora de publicaciones científicas en materia de derechos humanos en la Sapienza, Università di Roma, Italia.

es indispensable que las nuevas administraciones lideren políticas eficientes e integrales, conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Palabras clave: personas mayores, envejecimiento demográfico, transparencia, rendición de cuentas, INAPAM.

Abstract

The accelerated rise in the proportion of people over the age of sixty in Mexico and in the world has forced States to rethink what is dignified aging and to implement the measures needed to holistically guarantee the human rights of the older adult population. Even though Mexico has adopted public policies, the assessment of their results and their enhancement has been hampered by the lack of transparency and accountability by the corresponding authorities. Similarly, as discussed below, the implementation of the National Policy for Older Adults has been unsatisfactory and devoid of a comprehensive strategy to guarantee greater autonomy and independence to this sector of the population. Consequently, new administrations must champion efficient and comprehensive policies aligned with national and international standards in this field.

Keywords: older adults, population ageing, transparency, accountability, INAPAM.

Al respecto, cabe decir que, en virtud del derecho al acceso a la información, los servidores públicos se encuentran obligadas a transparentar las acciones que han realizado en el ejercicio de sus funciones, proporcionando la información necesaria para que los gobernados puedan conocerlas, entenderlas y evaluarlas. De esta manera, el gobierno puede tildarse de transparente cuando pone a disposición de la población la información sobre todas las acciones que realiza de una manera accesible, oportuna, verificable y de calidad, sin que ésta sea tardía, irrelevante, incomprensible, o, bien, se clasifique como secreta o se reporte inexistente (INAI, 2022, pp. 7-9).

En particular, además de la transparencia activa y reactiva, la labor de las autoridades debe transparentarse de manera proactiva, es decir, que se identifique, genere, publique y difunda información útil, adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General de Transparencia y Acceso a la

Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que permita atender las necesidades específicas de determinado sector poblacional (INAI, 2022, p. 10).

Asimismo, las autoridades que administran recursos públicos se encuentran obligadas a rendir cuentas, lo cual implica informar, justificar y explicar tanto a sus pares como a los gobernados, sobre sus decisiones, funciones y el uso de los recursos asignados, así como los resultados obtenidos. De esta manera, como parte de los componentes de la rendición de cuentas, se encuentra la transparencia y el acceso a la información, la participación ciudadana, la fiscalización y la sanción (Schedler, 2015, p. 12; Comisión de Rendición de Cuentas, 2019, pp. 9-14).

Una vez que se tiene una noción sobre los alcances de la transparencia y la rendición de cuentas, considero importante realizar algunas precisiones conceptuales y presentar un panorama general sobre el envejecimiento demográfico en nuestro país, así como enunciar algunos elementos perfectibles de la Política Nacional a Favor de las Personas Mayores y la importancia de transparentar y rendir cuentas respecto de las políticas adoptadas para garantizar los derechos humanos de la población mayor.

ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ: DESAFÍO NACIONAL

Desde luego, debido a la complejidad de factores que intervienen en este proceso, no todas las personas envejecemos de la misma manera ni presentamos las mismas dificultades. Por ello, su estudio y atención requiere de un enfoque interdisciplinario que tenga por objeto garantizar la dignidad humana y propiciar un *envejecimiento activo y saludable*. Este último, considerado como una estrategia política, tiene por objeto adoptar acciones tendientes a incrementar la esperanza de vida saludable —es decir, con

bienestar físico, mental y social—, mejorar la calidad de vida de las personas mayores, garantizar su autonomía e independencia, así como la continuidad de su contribución activa dentro de sus núcleos sociales (Vázquez y Mendoza, 2021, p. 39; CIPDHPM, 10/05/24, art. 2 y Robles *et al*, 2006, p. 21).

A la par del concepto de envejecimiento encontramos a la *vejez* entendida como la construcción social respecto de la última etapa del curso de vida (CIPDHPM, 10/05/24, art. 2). Dada su naturaleza y la subjetividad a la que se encuentra constreñida, se ha percibido tradicionalmente como un ciclo de carencias, enfermedades, dependencia y vulnerabilidades (Díaz-Tendero, 2019, p. 8).

Sin embargo, con el nuevo paradigma que observa con enfoque de derechos humanos la última etapa de la vida y reconoce a las personas mayores como titulares de derechos (CIDH, 2022, párr. 70), es imperativo eliminar dicha percepción que tiene como origen los estereotipos, prejuicios negativos y discriminación a nivel institucional, interpersonal o individual —que en su conjunto integran al edadismo— que se interiorizan en la infancia y se refuerzan con el tiempo, y que limitan y/o restringen el respeto y la garantía de los derechos humanos de las personas mayores (OPS, 2021, pp. 2-3; CDHNU, 2021, párr. 26 y Cervantes, 2022, p. 310).

En esta dirección, para erradicar las conductas edadistas, un primer paso es abandonar términos como viejo/as, ancianos, dependientes, pasivos, jubilados y abuelo/as para hacer referencia a las personas mayores y adoptar medidas de diversa índole para erradicar la violencia y discriminación ejercida en su contra y garantizar de manera efectiva el ejercicio de sus derechos humanos (OEA, 2021, pp. 26 y 27; CDHNU, 2021, párr. 21).

En virtud de ello, como concepto sociojurídico que busca unificar a nivel mundial la población objetivo de investigaciones interdisciplinarias y políticas públicas para la vejez, se ha entendido por personas mayores a aquellas que tienen sesenta años o más (CIPDHPM, 10/05/24, art. 2; Ley de los Derechos de

las Personas Adultas Mayores, 10/05/24, art. 3). Sin embargo, aún existe disenso en cuanto a dicho rango de edad incluso dentro de los mismos Estados, como ocurre en nuestro país en los casos de Colima y Guerrero, cuya legislación les considera a partir de los 65 años de edad (Ley de la Procuraduría de la Defensa del Adulto Mayor para el Estado de Colima, 10/05/24, art. 4, fracc. II y Ley número 375 de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Guerrero, 10/05/24, art. 4, fracc. XIII).

En la actualidad, en México existe un aumento acelerado de la proporción de personas de sesenta años o más, que da pauta a lo que se conoce como envejecimiento demográfico. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2020 había en todo el territorio nacional 15,142,976 personas mayores, que representaban el 12 por ciento de la población total. Para 2030 se estima que el porcentaje correspondiente a este grupo etario respecto de la población total del país sea del ~15 por ciento y en 2050 del ~25 por ciento (INEGI, 2021; Naciones Unidas, 2022).

En particular, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) registró que en 2022 las entidades más envejecidas eran la Ciudad de México con el 17.1 por ciento y Veracruz con el 13.6 por ciento, pronosticándose que para 2050 el porcentaje de la primera aumente al 32.1 por ciento y que se posicione como segundo lugar el Estado de México con el 24.3 por ciento. Por su parte, las entidades menos envejecidas en 2022 fueron Quintana Roo con el 8.2 por ciento y Chiapas con el 8.9 por ciento, estimándose que para 2050 dichos porcentajes aumenten al 20.1 por ciento y al 16.8 por ciento respectivamente (CONAPO, 2022, p. 1).

Teniendo en cuenta la información presentada, puede advertirse la necesidad urgente de que el Estado mexicano implemente medidas tendientes a garantizar desde la infancia, un envejecimiento activo y saludable durante todo el ciclo de vida de la persona, que en el futuro le permita vivir con dignidad, autonomía

e independencia. Lo anterior incluye que, desde el diseño de las políticas públicas hasta su ejecución, no se reproduzcan ni fomenten estereotipos, prejuicios y discriminación en contra de las personas mayores, lo cual requiere cambiar la perspectiva social sobre la vejez y observar a las personas mayores como titulares de derechos.

Asimismo, en virtud del envejecimiento demográfico, las autoridades deben estar preparadas para atender las necesidades de la población mayor y contar con la infraestructura suficiente, teniendo siempre presente que las políticas a favor de las personas mayores no se limitan al ámbito de la salud o al ámbito económico, sino que deben abarcar de manera integral la garantía de otros derechos, como una vida digna y libre de violencias, y el derecho al cuidado, a los cuidados paliativos, al trabajo, a la educación, la cultura, la participación e integración comunitaria, la libertad de expresión, la seguridad social, la recreación, al esparcimiento y al deporte, la vivienda, a un medio ambiente sano, a la accesibilidad y movilidad, a los derechos políticos, al acceso a la justicia, entre otros.

PANORAMA GENERAL DE LA POLÍTICA NACIONAL A FAVOR DE LAS PERSONAS MAYORES

El 25 de junio de 2002 fue aprobada la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM), cuyo objeto es regular la política pública nacional en esta materia; los principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que deben observarse a nivel federal, estatal y municipal; y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (en adelante INAPAM) (LDPAM, 2002, art. 1).²

² Para conocer el proceso legislativo véase: SCJN, *Sistema de Consulta de Ordenamientos: Ley de los Derechos de las Personas Mayores*. 18/05/24, en <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegis->

Dadas sus características, se trata de una ley general en tanto que regula y distribuye competencias a la Federación, a las entidades federativas y a los municipios; estableciendo que las atribuciones de cada nivel de gobierno dependen de la materia de que se trate y de lo dispuesto en otros ordenamientos jurídicos (LDPAM, 2002, arts. 11-14). Específicamente en su artículo 14 establece que las autoridades de los tres niveles de gobierno concurrirán para: 1) determinar las políticas hacia las personas adultas mayores, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus programas y acciones; 2) desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la organización y funcionamiento de las instituciones de atención a las personas adultas mayores; y 3) promover la creación de centros de atención geriátrica y gerontológica.

Esta Ley enuncia los principios rectores y los derechos de las personas mayores, que, conforme al bloque de constitucionalidad, se complementan con aquellos consagrados en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM) ratificada por México el 10 de enero de 2023 (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2023), único instrumento interamericano y primero vigente a nivel mundial que reconoce ampliamente los derechos de las personas mayores.

La ratificación de dicho instrumento respondió a la preocupación estatal respecto del envejecimiento demográfico inminente y los desafíos para las políticas públicas vigentes derivados del incremento de la demanda de servicios e infraestructura para la atención del proceso de envejecimiento y la necesidad de garantizar el envejecimiento activo y saludable de la población, así como la autonomía e independencia de las personas mayores (Senado de la República, 2022, pp. 34-ss).

Con el objeto de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la LDPAM en cuanto a la política nacional, se delegó al INAPAM (2002), un organismo público descentralizado de la administración pública federal, las responsabilidades de su predecesor, el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN) (1979), de carácter meramente asistencial y sectorizado a la Secretaría de Salud, y posteriormente Instituto Nacional de Adultos en Plenitud (2002).

El INAPAM, integrante del sistema nacional de asistencia social pública y privada, es el organismo rector de la política nacional a favor de la población mayor encargado de procurar:

[El] desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, entendiéndose por este, el proceso tendiente a brindar a este sector de la población, empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente (LDPAM, 10/05/24, art. 25)

Para su operación, de acuerdo con la LDPAM y el Estatuto Orgánico del INAPAM, el Instituto se conforma por un órgano de gobierno denominado Consejo Directivo, responsable de planear y diseñar las políticas públicas anuales que permitan una ejecución transversal a favor de las personas adultas mayores, y un Consejo Ciudadano de Personas Adultas Mayores encargado de dar seguimiento a los programas y recabar propuestas de la sociedad.

En el caso del Consejo Directivo, éste se conforma por los titulares de las siguientes dependencias: Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Secretaría de Infraes-

estructura, Comunicaciones y Transportes; y la Secretaría de Cultura.

Aun cuando el propósito del Instituto es garantizar los derechos humanos de las personas mayores y brindar atención integral a este sector, existen graves deficiencias operativas y presupuestarias, partiendo desde la falta de presencia efectiva en todo el territorio nacional.

Otra de las medidas adoptadas por el Estado en beneficio de las personas mayores fue el reconocimiento de su derecho constitucional a recibir una pensión no contributiva mediante la reforma de 2020. Con esta política, cuya ejecución quedó a cargo del INAPAM, se buscó proteger y brindar una mayor estabilidad económica a las personas mayores (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 10/05/24, art. 4, párr. 15).

Si bien esto ha sido un acierto y ha tenido un impacto positivo en la población mayor de todo el territorio nacional y, en particular para las mujeres, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Discriminación, en 2022 el 36.3 por ciento de la población de sesenta años o más declaró que su pensión no alcanzaba para cubrir sus necesidades básicas. Aunque estos datos no se limitan únicamente a la pensión constitucional no contributiva, se da cuenta de las dificultades económicas que enfrentan las personas mayores a pesar de contar con dicha pensión (2023, p. 105).

Es preciso reiterar que, el bienestar de las personas durante la vejez no se limita al ámbito de la salud o al aspecto económico, existen muchos otros factores que fomentan la autonomía e independencia de este grupo etario y que es obligación del Estado garantizar.

Hasta aquí, se ha presentado un panorama general sobre la política nacional a favor de las personas mayores, pero ¿realmente es efectiva?, ¿cómo se está implementando en las entidades federativas? A continuación, presento un breve esbozo de las limitantes observadas.

ELEMENTOS PERFECTIBLES EN LA POLÍTICA NACIONAL A FAVOR DE LAS PERSONAS MAYORES

UNIFORMIDAD DE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Como fue referido *supra*, las personas envejecemos de maneras diversas; por ello, las medidas que se implementen en las entidades federativas deben tener en cuenta las particularidades de sus comunidades sin dejar de lado la obligación de cumplir con estándares mínimos durante el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En algunas entidades, la efectiva garantía de los derechos humanos de las personas mayores se ha obstaculizado ante la ausencia de datos que permitan evaluar la pertinencia de las políticas adoptadas y de las instituciones encargadas de su ejecución, y, en su caso, modificar o implementar lo pertinente. En principio, no en todos los Estados existen instituciones específicas encargadas de ejecutar la Política Nacional a Favor de las Personas Mayores. En ciertos casos, una secretaría de Estado o el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDI) la incluye en su agenda, dejando de lado que su ejecución debe ser integral y que, en la medida de lo posible, debe contarse con una institución encargada propiamente para ello.

Derivado de una investigación académica que realicé sobre las legislaciones e instituciones en beneficio de este grupo etario, pude advertir que todas las entidades de la República, salvo el estado de Durango, cuentan con una ley para la protección de los derechos de las personas adultas mayores. En dicha entidad, la situación es preocupante debido a que se abrogó, sin contar con información sobre su motivación, la ley que reconocía los derechos de este grupo en situación de vulnerabilidad y creaba al instituto encargado de su ejecución, constituyéndose como una

medida regresiva que modificó la estructura y privó a las personas mayores domiciliadas o en tránsito en dicho Estado, de derechos, instituciones y mecanismos de protección. Hasta mayo de 2024, fecha de elaboración de esta nota, no existía legislación sustituta.

Cada una de las entidades federativas contemplan en sus legislaciones las facultades específicas de sus dependencias estatales. Para septiembre de 2023, únicamente los estados de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León y Sonora, contaban con institutos estatales para la protección de las personas mayores, creados como organismos descentralizados de la administración pública estatal —análogos del INAPAM a nivel nacional—; en el caso de la Ciudad de México, el instituto es una unidad administrativa de apoyo técnico operativo, adscrita a la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México.

El resto de los estados que conforman la mayoría, con algunas excepciones, cuentan con consejos estatales que principalmente funcionan como órganos honorarios de consulta, asesoría y evaluación. Campeche, Durango, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala, desafortunadamente no cuentan con un instituto ni consejo. Principalmente en estos estados el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia se encarga de asesorar sobre la materia.

Lejos de la institución que ejecuta la Política Nacional, existe una disparidad importante en cuanto a los servicios otorgados en cada una de las entidades federativas. Algunas de ellas cuentan con una amplia red de servicios en beneficio de las personas mayores —aunque mayoritariamente se concentran en sus capitales— y otras carecen de lo mínimo indispensable. En el Informe del INAPAM sobre el Seguimiento y Monitoreo de las Políticas, Programas o Proyectos para la Atención de las Personas Adultas Mayores de 2022, se da cuenta de las medidas adoptadas a nivel nacional y estatal a favor de las personas mayores, sin informar sobre aquellas a nivel municipal.³

³ El Informe de seguimiento y monitoreo de las políticas, programas o proyectos para la atención de las personas adultas mayores 2022, puede

Una de las preocupaciones que surgen al estudiar la información proporcionada por el INAPAM en cuanto a las acciones contributivas y no contributivas realizadas en cada entidad federativa, es la ausencia de datos concretos que permitan conocer su ejecución, seguimiento y evaluación, y la falta de rendición de cuentas sobre el presupuesto asignado y el destino de dichos recursos. Además, en la mayoría de los casos, únicamente se enuncian las acciones adoptadas, pero no se desglosan datos estadísticos sobre el número de personas beneficiadas, sus características y contextos particulares, que permitan identificar las situaciones de vulnerabilidad que confluyen en determinadas comunidades.⁴

Los avances logrados hasta ahora han transitado por un camino que debe fortalecerse. En principio, las acciones emprendidas por las autoridades deben unificarse en cuanto a los estándares exigidos constitucional y convencionalmente, y a su vez, atender las particularidades de la población de sesenta años o más que dependerán de múltiples factores, como la cultura, la educación, la sociedad, la economía, entre otros. Según el informe sobre seguimiento y monitoreo ya referido, la Secretaría de Bienestar y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia son los principales en coordinar las acciones a favor de las personas mayores en todos los niveles de gobierno.

consultarse en <https://www.bienestar.gob.mx/pb/images/INAPAM/transparencia/PlanesProInf/InformePPP2022.pdf>.

⁴ Aunque en algunas entidades federativas se cuenta con más información sobre las acciones adoptadas a favor de las personas mayores en sus informes anuales estatales o en sus sitios web, es importante señalar que la información no es de fácil acceso y que en principio, debería ser recopilada en un sólo documento que permita conocer la ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Nacional a favor de las personas mayores en todo el país, para así realizar análisis comparativos y fortalecer las medidas adoptadas en cada entidad.

Sin embargo, cabe recordar que conforme a la LDPAM, las secretarías de Estado y las instituciones públicas tienen obligaciones específicas en el marco de sus competencias y deben contribuir activamente en la planeación y el diseño específico de las políticas públicas anuales que permitan la ejecución transversal a favor de las personas mayores y observar al envejecimiento bajo una perspectiva de ciclo de vida.

Por ello, es indispensable que las secretarías federales y estatales sean transparentes en cuanto a cómo están implementando una perspectiva de vejez y envejecimiento digno en el diseño, creación y ejecución de sus acciones, y que dicha información sea recopilada, sistematizada y presentada por el INAPAM, órgano rector de la política nacional, para evitar la dispersión de datos y acciones, y garantizar una completa evaluación de su ejecución.

En el fortalecimiento de las políticas públicas a favor de este grupo etario, desempeña un papel importante la rendición de cuentas y el diálogo entre la administración pública, las personas mayores, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas que en las últimas décadas se han dedicado a la investigación interdisciplinaria del proceso de envejecimiento y al desarrollo de recursos materiales y humanos; por ejemplo, por mencionar algunas, es relevante la labor realizada por el Instituto Nacional de Geriatría, el Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Envejecimiento y Vejez de la UNAM y el Centro de Investigación y Estudios de Trabajo Social en Gerontología de la UNAM.

Visibilización de la violencia y discriminación ejercida contra las personas mayores

En esta encuesta se obtuvo que el porcentaje nacional de mujeres de sesenta años y más que sufrieron en el último año violencia ejercida por parte de algún familiar o persona con quien vivían, fue de 14.6 por ciento en cuanto a la violencia

total; 13 por ciento violencia psicológica; 1.5 por ciento violencia física y 4.7 por ciento violencia económica y/o patrimonial, siendo los principales agresores los hijos e hijas, o algún otro familiar (INEGI, 2022, p. 20). En particular, las entidades con mayores índices de violencia contra mujeres de sesenta años y más fueron Querétaro (19.6 por ciento), Estado de México (19.2 por ciento), Durango (17.4 por ciento), Veracruz (16.8 por ciento), Colima (16.5 por ciento) y Guerrero (16 por ciento).

Aun cuando se cuenta con esta información, en México no existe una estrategia nacional para la prevención del maltrato hacia las mujeres y hombres mayores, y mucho menos para la identificación y sanción de quienes la cometen. Aunque en algunas entidades federativas se han adoptado medidas para prevenir y monitorear la violencia ejercida contra este grupo etario en el ámbito familiar, no se cuenta con datos sobre los resultados y las estadísticas obtenidas.

Al respecto, es indispensable que el Estado en su conjunto tome medidas para garantizar efectivamente el derecho de las personas mayores a vivir libres de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, y a recibir una atención integral que incluya el acceso a la justicia y atención física, psicológica, o cualquiera que sea necesaria para las víctimas de violencia y discriminación.

Además, es importante que las acciones adoptadas por los Estados no reproduzcan estereotipos, prejuicios y discriminación contra las personas mayores. Empezando por dejar de lado la visión médico asistencialista y, en su lugar, adoptar un modelo social y de derechos humanos. Lo anterior no sólo debe determinar la labor de las autoridades sino también de la comunidad, las familias e incluso las personas mayores que en ocasiones tienen interiorizadas ideas negativas sobre su propio envejecimiento que les hace autopercebirse como una carga social.

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO VÍAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS VIGENTES

En el caso particular de la Política Nacional a Favor de las Personas Mayores, las autoridades deben transparentar la información y rendir cuentas sobre las acciones adoptadas de diversa índole en favor de las personas mayores; las características de la población a la que van dirigidas dichas acciones; la forma como se están ejecutando y los beneficios que han traído a las personas mayores; los recursos económicos, materiales y humanos con los que se cuentan; la manera en que dichas acciones fomentan la autonomía y autorrealización, la independencia, la participación, la equidad, la corresponsabilidad, la atención preferente y la igualdad sustantiva de las personas mayores; y la forma en cómo se están administrado los recursos públicos.

Ahora bien, teniendo en cuenta las estimaciones demográficas para los próximos años y la situación económica, social y cultural actual, considero importante referir de manera breve la influencia positiva que pueden tener la transparencia y la rendición de cuentas de la Política Nacional vigente en la creación de otras acciones tendientes a garantizar una vida digna a las personas mayores; por ejemplo, aquéllas dirigidas a las personas mayores que requieren servicios de cuidado a largo plazo.

En México, el 18 de noviembre de 2020 la Cámara de Diputados aprobó la reforma a los artículos 4º y 73 constitucionales con la que se establece un Sistema Nacional de Cuidados; quedando pendiente su revisión y aprobación por la Cámara de Senadores, que en cuatro años no la ha discutido. Precisamente, las personas mayores en situación de dependencia, ya sea transitoria o permanente, forman parte de la población objetivo de este sistema.

Una manera de contribuir en el análisis de su pertinencia es mediante la información obtenida, que pueden compartir el INAPAM y las entidades federativas, a partir de la transparencia y rendición de cuentas respecto de las acciones contributivas y no contributivas que se han adoptado a nivel nacional y estatal para brindar servicios de cuidado tanto a las personas mayores como a las cuidadoras; información clave para la implementación y consolidación de un Sistema Nacional de Cuidados.

Por ejemplo, a nivel local, y en especial, en la Ciudad de México, se han adoptado una serie de medidas para brindar apoyo domiciliario o atención en centros de día, albergues y casas de estancia a largo plazo a las personas mayores; mediante la rendición de cuentas de estas experiencias, se podría contribuir fehacientemente a la evaluación de la viabilidad de la creación del Sistema y a la determinación de los recursos necesarios que deben destinarse para su efectivo funcionamiento en cuanto a la atención de este grupo etario a nivel nacional.

De aprobarse e implementarse de manera efectiva e integral, será posible fortalecer la Política Nacional actual y garantizar los derechos humanos de las personas mayores que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad; teniendo siempre presente que los cuidados no se limitan a la atención de la salud o a la estabilidad económica, sino que conlleva la garantía de otros derechos indispensables. Además, a la par de este beneficio, será posible reducir la brecha de género mediante la redistribución y reducción de la carga de trabajo que tradicionalmente se les ha asignado a las mujeres.

CONCLUSIONES

A pesar de la expedición una la Ley General especializada en la materia, la falta de un reglamento, la ausencia de uniformidad a nivel estatal en cuanto a las instituciones u órganos públicos encargados de su ejecución y la falta de rigurosidad en los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas en su aplicación,

han obstaculizado la evaluación de los resultados de las políticas públicas adoptadas, al no contar con datos que permitan determinar su eficacia y eficiencia para atender de manera integral las necesidades de la población mayor.

En todos los niveles de gobierno, las autoridades deben informar, justificar y explicar por qué se ha decidido destinar los recursos económicos asignados a ciertas acciones y la forma en cómo éstos han sido administrados. Además, deben regular, supervisar y fiscalizar de manera efectiva los programas existentes y en su caso, brindar la información necesaria para evaluar la viabilidad de otras políticas que pueden fortalecer la Política Nacional, como es el caso del Sistema Nacional de Cuidados.

En la actualidad, en México contamos con los cimientos de una Política Nacional a favor de las personas mayores; no obstante, se requiere reforzarla y analizarla desde distintas aristas y conforme a los nuevos retos demográficos, sociales, económicos y ambientales que se avecinan. De esta manera, resulta indispensable que las nuevas administraciones lideren políticas eficientes e integrales, conforme a los estándares nacionales e internacionales desarrollados en la materia; transparenten su actividad; rindan cuentas a las autoridades y a la sociedad, e incluyan en sus estadísticas indicadores que permitan conocer la situación real de las personas mayores en el país, considerando la violencia y discriminación ejercida en su contra.

REFERENCIAS

- Cervantes, A. (2022). Los derechos a la educación, a la cultura, a la participación e integración comunitaria, a la recreación, al esparcimiento y al deporte y a un medio ambiente sano de las personas mayores, en Díaz-Tendero, A. (Coord.), *Manual para juzgar casos de Personas Mayores*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Comisión de Rendición de Cuentas (2019). *El ABC de la Rendición de Cuentas*. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, en https://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/ABC_rendicionCuentas.pdf.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022). *Derechos Humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 397/22, en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/PersonasMayores_ES.pdf.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2023). Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada en Washington D.C., Estados Unidos de América, el 15 de junio de 2015. *Diario Oficial de la Federación*, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676647&fecha=10/01/2023#gsc.tab=0.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2021). *Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad*, Claudia Mahler. 4 de agosto de 2021. A/HRC/48/53. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Población (2022). *Situación sociodemográfica de las personas mayores: 60 años y más*. Secretaría de Gobernación, CONAPO, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/702726/00_Republica_Mexicana_PM.pdf.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10/05/24. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. 10/05/24, en https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf.
- Díaz-Tendero, A. (2019). *Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Población total por entidad federativa y grupo quinquenal de edad según sexo, serie de años censales de 1990 a 2020*, en https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Poblacion_Poblacion_01_e60cd8cf-927f-4b94-823e-972457a12d4b.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). *Violencia contra las mujeres en México*. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIRETH) 2021, Nacional. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2021/doc/nacional_resultados.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023). *Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS 2022*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- fía, en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2022/doc/enadis2022_resultados.pdf.
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (2022). *Informe sobre Seguimiento y Monitoreo de las Políticas, Programas o Proyectos para la Atención de las Personas Adultas Mayores*, en <https://www.bienestar.gob.mx/pb/imagenes/INAPAM/transparencia/PlanesProInf/InformePPP2022.pdf>.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2022). *El ABC de la Transparencia Proactiva*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Ley de la Procuraduría de la Defensa del Adulto Mayor para el Estado de Colima. 10/05/24, en <https://legislacion.scjn.gob.mx/buscador/paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=O2BTSgJ7ydpYoSMwf6C6nqOfroUbcYXQqW6JId2sUOd4PKrEojvuxbpOWFS9ZVTBIW8uIz57m358ze1tcl1YTQ==>.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. 10/05/24, en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDPAM.pdf>.
- Ley número 375 de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Guerrero. 10/05/24, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatat/GUERRERO/Leyes/GROLEY61.pdf>.
- Naciones Unidas (2022). Perspectivas de la población mundial 2022, División de Población: México, porcentaje de población 60 años y más, proyecciones probabilísticas 60 años y más, en <https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/PopPerc/60plus/484>.
- Organización de los Estados Americanos (2021). *Guía de comunicación inclusiva para la Secretaría General de la OEA*. Secretaría General de la OEA, en <http://www.oas.org/es/cim/docs/GuiaComunicacionInclusivaOEA-ES.pdf>.
- Organización Panamericana de la Salud (2021). *Informe Mundial sobre el Edadismo*. Organización Panamericana de la Salud.
- Robles, L.; Vázquez, F.; Reyes, L., y Orozco, I. (2006). *Miradas sobre la vejez. Un enfoque antropológico*. El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés editores.
- Schedler, A. (2015). *¿Qué es la rendición de cuentas?*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Senado de la República (2022). Dictamen de las comisiones Unidas de relaciones exteriores; de Desarrollo y bienestar social; y de organismos internacionales, con proyecto de decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de

las Personas Mayores, adoptada en Washington D.C., Estados Unidos de América, el 15 de junio de 2015. LXV Legislatura, en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-13-1/assets/documentos/Dict_Com_Relaciones_Exterios_DyBS_OI_Convencion_Interamericana.pdf.

Vázquez, K. P. y Mendoza, N. M. (2021). Envejecimiento exitoso, en De Jesús, Y., y M., Mendoza, N. (coords.), *Envejecimiento y vejez. Apuntes de gerontología*. Centro Universitario de Tonalá-Universidad de Guadalajara.

Derecho a la verdad y acceso a la información sobre graves violaciones a derechos humanos

The Right to Truth and Access to Information About Serious Human Rights Violations

EDUARDO ROJAS VALDEZ¹

Resumen

El presente ensayo aborda la excepción a la reserva de la información contenida en los expedientes en los que constan las actuaciones referentes a las investigaciones sustanciadas por el Ministerio Público en México sobre hechos delictivos que constituyan graves violaciones a los derechos humanos desde la justificación que ofrece el derecho a la verdad en su dimensión colectiva para intentar argumentar sobre la ampliación del ámbito de aplicación de este derecho.

Palabras clave: derecho a la verdad, acceso a la información pública, graves violaciones a derechos humanos, investigación penal.

Abstract

This essay deals with withholding information in the files regarding the investigations carried out by the Public Prosecutor's Office in Mexico on criminal acts that constitute serious human rights violations from the justification rendered by the collective right to truth in order to try to argue about widening the scope of this right.

¹ Coordinador de litigio estratégico en la Fundación para la Justicia. Profesor de Derecho penal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y doctorando en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Correo electrónico de contacto: *eduardo.rojasu@hotmail.com*

Keywords: right to truth, public access to government information, public access to government information, criminal investigation.

Hoy tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública confieren la calidad de reservada a la información que “[s]e encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público”.² No obstante, la excepción es que estas investigaciones versen sobre hechos constitutivos de delito que a su vez impliquen graves violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Esta excepción aplica no solamente respecto de carpetas de investigación o expedientes de averiguaciones previas, sino también respecto de cualquier información que pueda ser clasificada como reservada y tenga el contenido referido;³ empero, este tipo de expedientes comúnmente suelen ser solicitados por la sociedad con base en la excepción mencionada y a ellos me referiré en el presente ensayo.

A pesar de la claridad de la norma, es común que la Fiscalía General de la República y las fiscalías y procuradurías locales opongan resistencia a hacer públicas las carpetas de investigación y los expedientes de averiguación previa que se hallan en integración, aduciendo múltiples razones. Por ejemplo, se supedita a la existencia de alguna recomendación por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones locales que declare los hechos como graves violaciones a dere-

² Esto, de acuerdo con el Artículo 113, fracción XII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 fracción XII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

³ De acuerdo con los Artículos 5°, 113, fracción III y 115 fracción I de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y artículos 8°, 110, fracción III, 112, fracción I 154 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

chos humanos, lo que implica establecer un requisito adicional a la ley.

El objetivo del presente ensayo es justificar con base en el derecho a la verdad, el acceso a los expedientes penales a fin de argumentar sobre su importancia en una sociedad democrática.

DERECHO A LA VERDAD: RECONOCIMIENTO Y TITULARIDAD

El contenido del derecho a la verdad se ha ampliado, ya que puede ser invocado no solamente en casos de desaparición forzada, sino que es ejercible en cualquier supuesto de victimización, toda vez que comprende el conocimiento acerca del momento y lugar en que ocurrió; de los responsables —tanto intelectuales como materiales, incluyendo autores, inductores, cómplices e instigadores—, de sus motivaciones y razones para cometer el delito; del contexto en el que ocurrió; de la existencia, en su caso, de patrones; si el Estado se encuentra relacionado de alguna manera —no necesariamente por intervención directa, sino también cuando exista protección, connivencia o simple tolerancia—, entre otros aspectos relacionados con la perpetración de la violación de derechos humanos.

El derecho a la verdad ha tenido una progresión en cuanto a su titularidad. Es evidente que, en principio, se trata de una prerrogativa que corre en favor de las víctimas, tanto directas como indirectas, pues son las principalmente interesadas en saber varios de los aspectos sobre un hecho que en muchas ocasiones determina, o incluso paraliza, sus vidas. Sin embargo, los principales estándares sobre el derecho a la verdad han reconocido que la sociedad, en su conjunto, es también titular del derecho a la verdad en casos sobre graves violaciones a derechos humanos.

Es posible apreciar la evolución sobre el contenido, autonomía y titularidad de los derechos humanos en la jurisprudencia

de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana). El derecho a la verdad, aunque aún no se aludiera, se encuentra presente desde la primera sentencia condenatoria emitida por este Tribunal internacional en 1988. En la sentencia de fondo del caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, reconoció el “derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos” (1988, párr. 181).

En un primer momento, la Corte Interamericana fue reticente a reconocer que existía un derecho autónomo a la verdad con base en una interpretación gramatical del principal instrumento internacional respecto del cual tiene competencia material, al calificarlos como “un derecho no existente en la Convención Americana”; empero, admitió que pudiera “corresponder a un concepto todavía en desarrollo doctrinal y jurisprudencial” (*Caso Castillo Páez vs. Perú*, 1997, párr. 86).

La primera vez que la Corte Interamericana se pronunció respecto del derecho a la verdad fue en el caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, debido a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adujo la violación a este derecho; sin embargo, la Corte se negó a diferenciarlo del derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo (2000, párr. 201).⁴ En este entendido, en esta primera etapa, el derecho a la verdad fue tutelado por el tribunal interamericano por conducto de otros derechos: acceso a la justicia, tutela judicial y libertad

⁴ El juez Sergio García Ramírez, en su voto concurrente, manifestó al respecto: “Esta es la primera vez que la Corte se refiere explícitamente al derecho a la verdad, aducido en la demanda de la Comisión. La novedad que la Sentencia aporta en este punto pudiera conducir a mayor exploración en el porvenir, que contribuya a fortalecer el papel de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos como factor de lucha contra la impunidad. La demanda social de conocimiento de los hechos violatorios y el derecho individual al conocimiento de la verdad se dirigen claramente al destierro de la impunidad, que propicia la violación de los derechos humanos”. Párr. 22.

de expresión en su vertiente de acceso a la información (*Caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela*, 2005, párr. 62).⁵

En su jurisprudencia reciente, la Corte Interamericana ha entendido a la verdad como un derecho autónomo y con un contenido propio:

[...] tiene autonomía ya que aquel tiene una naturaleza amplia y su vulneración puede afectar distintos derechos contenidos en la Convención Americana, dependiendo del contexto y circunstancias particulares del caso (*Caso Vereda La Esperanza vs. Colombia*, 2017, párr. 220).

En cuanto a su titularidad, fue en el caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala* cuando la Corte Interamericana perfiló su dimensión social, al referir que “toda persona, incluyendo a los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos [pero no solamente], tiene el derecho a la verdad”, por lo que tanto “los familiares de las víctimas y la sociedad como un todo deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones” (2003, párr. 274).

Desde entonces, la Corte Interamericana concibe la dimensión individual del derecho a la verdad, cuya titularidad recae evidentemente en las víctimas directas e indirectas, por un lado, y una dimensión colectiva, por el otro, que corre en favor de la sociedad, cuando se trata del esclarecimiento de las mencionadas graves violaciones a derechos humanos (*Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú*, 2015, párr. 265 y *Caso Omeara Carrascal y otros vs. Colombia*, 2018, párr. 256).

La Corte Interamericana ha sostenido que, al igual que cualquier otro derecho reconocido en el *corpus iuris* interamericano, el derecho a la verdad requiere de un recurso efectivo, lo que supone “la adopción de los diseños institucionales que permitan

⁵ En esta sentencia, se menciona: “La Corte no estima que el derecho a la verdad sea un derecho autónomo consagrado en los artículos 8, 13, 25 y 1.1 de la Convención”.

que este derecho se realice en la forma más idónea, participativa y completa posible y no enfrente obstáculos legales o prácticos que lo hagan ilusorio”. Esta exigencia de que su materialización se haga de manera participativa implica evidentemente que sus titulares puedan contribuir al esclarecimiento de los hechos por las autoridades.

En cuanto a su contenido, el tribunal interamericano ha señalado que comprende “la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible, lo cual incluye la determinación judicial de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades” (*Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, 2008, párr. 102).

Otro instrumento internacional importante es el conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, aprobada el 8 de febrero de 2005, que reconoce ambas dimensiones del derecho a la verdad. En cuanto a la dimensión colectiva, en su principio 2, enuncia:

Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de esos crímenes.

Por otro lado, el principio 4 contiene la dimensión individual al reconocer:

Independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima.

Con base en estos estándares, he entendido el derecho a la verdad como el derecho humano de las víctimas que consiste

en la expectativa de conocer la forma en la que sucedieron los hechos delictivos o las violaciones a los derechos humanos en su agravio, así como la expectativa de la sociedad en su conjunto de conocer la forma en que ocurrieron las violaciones graves a los derechos humanos, en virtud del cual el Estado deberá ofrecer garantías tendientes al esclarecimiento de los hechos, lo que incluye la identificación de todas las personas con responsabilidad en sus distintos niveles, la existencia de patrones y circunstancias especiales, los móviles de los autores y en el caso de desapariciones forzadas y otras formas de privación de la libertad, el paradero y destino de las víctimas (Rojas Valdez, en prensa).

CONCLUSIÓN: EL DERECHO A LA VERDAD COMO JUSTIFICACIÓN DE LA EXCEPCIÓN A LA RESERVA DE INFORMACIÓN CONTENIDA EN LAS INVESTIGACIONES PENALES

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha justificado esta excepción en lo que ha denominado “la vertiente social del derecho a la información y en su carácter instrumental frente al goce de otros derechos humanos”, lo que permite “el ejercicio y control democrático del poder, teniendo como su eje fundamental precisamente el interés general que revisita el conocimiento sobre determinada información” (Tesis P. I/2019 (10ª.), 2020).

Esta justificación en la vertiente social del derecho de acceso a la información no es incompatible con la postura defendida en este documento, sino que son complementarias. La comprensión de que el derecho a la verdad en su dimensión social sirve para justificar la aludida excepción, además de que acarrea consecuencias adicionales en torno a lo que podrían hacer los titulares de este derecho en el marco del acceso a los expedientes penales.

Reconocer a un ente difuso como es la sociedad como titular de un derecho supone algunos retos, principalmente en cuanto a su exigibilidad, puesto que pudiera existir discusión acerca de si cualquier persona integrante de ese ente colectivo puede exigir el cumplimiento, respeto, protección y garantía de este derecho, o, bien, forzosamente requiere que su satisfacción se haga también de manera colectiva, a través de medios que pongan en disposición de todas las personas el disfrute de ese derecho.

La legislación mexicana en materia de acceso a la información parece ir en el sentido de que esta titularidad social del derecho a la verdad implica que cualquier integrante de la sociedad puede ejercerlo y, además, exigir y justiciar su respeto y garantía. Así, cualquier persona puede utilizar los recursos ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y los símiles locales, así como ante el Poder Judicial a fin de cuestionar legalmente la decisión de las autoridades de reservar aquella información contenida en los expedientes de carácter penal.

Esta alternativa convierte a cada persona que decida ejercer este derecho en un guardián de la verdad, ya que facilitar los recursos que sirven para cuestionar las decisiones que se consideran contrarias a este derecho —lo que pasa por ampliar la titularidad de quien puede ejercer esos recursos— favorece un mayor control sobre la actuación del Ministerio Público, cuya actividad se ha mantenido tradicionalmente en la opacidad. Si bien las personas imputadas y sus defensas, así como las víctimas y su representación legal pueden fungir como contrapesos a las decisiones y omisiones del Ministerio Público, dar la posibilidad a las y los integrantes de la sociedad de hacer un escrutinio de la actividad de las fiscalías y procuradurías en casos de evidente interés público, como las graves violaciones a derechos humanos, contribuirá a un desempeño de sus funciones con mayor apego a la legalidad y probablemente impulsará resultados sustantivos para alcanzar la verdad.

La investigación penal es, de acuerdo con el marco normativo vigente, el principal recurso —en términos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos— para garantizar el derecho a la verdad, puesto que las fiscalías y las procuradurías son las autoridades que cuentan con los principales recursos, legales y humanos, a fin de dilucidar aquellos hechos constitutivos de delitos que a su vez implican graves violaciones a derechos humanos. De ahí que necesariamente una manifestación del derecho a la verdad en su dimensión colectiva sea la entrega de la información contenida en los expedientes penales, pues teóricamente en ellos se contiene la versión más completa sobre la verdad o al menos algunos insumos para dilucidarla.

Este acceso a los expedientes, en atención al derecho a la verdad, no debe reducirse a la mera recepción de la información, sino que es necesario partir de que esta entrega es de carácter instrumental, para ejercer otro tipo de derechos, entre ellos, el de participar en los procesos de esclarecimiento de la verdad. Recordemos que el citado derecho comprende no solamente el conocimiento de los hechos, sino esa posibilidad de participación.

En ese entendido, en casos que impliquen graves violaciones a derechos humanos, cuando a una persona le sea reconocido el derecho a acceder a un expediente en el que obra la investigación integrada por el Ministerio Público, de manera implícita también se le estaría reconociendo el de participar en la investigación propiamente. Lo anterior no significa que cualquier persona pueda sustituir al Ministerio Público o a las víctimas en la rectoría de estos procesos de verdad, pero en tanto existe el reconocimiento de que el esclarecimiento de las graves violaciones a derechos humanos debe estar bajo el escrutinio público, se debe permitir una vez que se haya accedido al expediente, otras facultades, como la propuesta de actos de investigación o la posibilidad de cuestionar algunas decisiones tomadas por las autoridades ministeriales.

Vincular el acceso a los expedientes penales con el derecho a la verdad en su dimensión social parte de una concepción de una sociedad exigente con la actuación gubernamental y preocupada por que aquellos hechos considerados graves violaciones a derechos humanos no vuelvan a ocurrir. Llegar a este entendimiento rebasa el reconocimiento legal; resulta fundamental que las autoridades ministeriales en México vean a la sociedad como una aliada en el cumplimiento de sus funciones, así como vean a la rendición de cuentas como una oportunidad para cumplir con su misión constitucional y no como un obstáculo en el desempeño de sus funciones.

REFERENCIAS

- Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala* (2000). CIDH. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C, no. 70.
- Caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela* (2005). CIDH. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2005. Serie C, no. 138.
- Caso Castillo Páez vs. Perú* (1997). CIDH. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C, no. 34.
- Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú* (2015). CIDH. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, no. 299.
- Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala* (2003). CIDH. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C, no. 101.
- Caso Omeara Carrascal y otros vs. Colombia* (2018). CIDH. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2018. Serie C, no. 368.
- Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia* (2008). CIDH. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, no. 192.
- Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras* (1988). CIDH. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, no. 4.
- Caso Vereda La Esperanza vs. Colombia* (2017). CIDH. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C, no. 341.
- Rojas Valdez, E. Verdad, Derecho a la. *Diccionario de convencionalidad*, México: UNAM, Facultad de Derecho. En prensa.

Tesis: P. I/2019 (10ª.), 2020, de rubro: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO PUEDE ALEGARSE EL CARÁCTER DE “RESERVADO” DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS CUANDO LA INVESTIGACIÓN VERSE SOBRE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS FUNDAMENTALES O DELITOS DE LESA HUMANIDAD”.

Partidos políticos. transparencia, protección de datos personales y acceso a la información en el sistema electoral mexicano

Political Parties. Transparency, Personal Data Protection and Access to Information in the Mexican Electoral System

HIRAM O. PIÑA TORRES¹

Resumen

El presente artículo pretende brindar una mirada somera de algunos ejemplos en que los partidos políticos son sujetos y objeto del principio de transparencia, así como partícipes en el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, a partir de puntos de contacto entre estos y el ejercicio de derechos político-electorales. Así, se expone una mirada a casos como el manejo de recursos públicos, el ejercicio del derecho de afiliación y la participación coadyuvante de autoridades electorales y garantes en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, cuando los partidos políticos se ven involucrados en el ejercicio de derechos de la ciudadanía.

¹ Secretario Técnico de Mando Superior en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y profesor de la asignatura de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado con anterioridad como asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Palabras clave: partidos políticos, acceso a la información, transparencia, electoral; derechos.

Abstract

This article offers a fleeting look at some examples in which political parties are subjects to the principle of transparency, as well as considered participants in the exercise of access to information and protection of personal data rights, based on points of contact between these and the exercise of political-electoral rights. Thus, our gaze is put on cases such as the management of public resources, the exercise of the right to free association and to participate in elections, access to information and the protection of personal data when political parties are involved in the exercise of the rights of citizens.

Keywords: political parties, access to information, transparency, electoral; rights.

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y SU IMPORTANCIA EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL

En ese sentido, la fracción I, del apartado A, del artículo 6° de la Constitución Federal prevé que la información en posesión de partidos políticos, así como de autoridades judiciales —como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Tribunal Electoral)— y organismos autónomos —como el Instituto Nacional Electoral (INE) y antes el Instituto Federal Electoral—, es pública.

Tal como Jesús Orozco (2015) refiere, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el derecho de acceso a la información no sólo tiene una importancia intrínseca, sino que reviste una función instrumental indispensable en el ejercicio y desarrollo de cualquier estado democrático moderno: 1) la satisfacción de los derechos económicos y sociales; 2) el adecuado control social; y, 3) el ejercicio informado de los derechos políticos.

El derecho de acceso a la información, refiere Orozco Henríquez (2015), constituye una herramienta esencial en la lucha

contra la corrupción y el autoritarismo, así como para la adopción de decisiones informadas al momento de ejercer los derechos políticos.

Lo anterior cobra especial relevancia en el caso mexicano cuando tenemos en consideración que los partidos políticos, como entidades de interés público constitucionalmente reconocidas, reciben recursos públicos y desarrollan actividades de interés público. Ello sumado al hecho de que, a la luz de su papel en la vida democrática del país, reúnen a millones de ciudadanos que, en ejercicio de sus derechos político-electorales, confían y ponen a disposición de éstos, información que pudiera contener datos personales.

Asimismo, como partes integrantes del sistema electoral tanto las autoridades administrativas como las autoridades jurisdiccionales electorales —representadas a nivel federal por el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF o Tribunal Electoral)— rigen su actuar bajo los principios de transparencia y máxima publicidad,² principios que permean en todas sus resoluciones y actuaciones, al tiempo que, como autoridades, incluso de la actuación de los partidos políticos, así como de otras formas de participación política-electoral, velan porque los principios de transparencia y máxima publicidad también permeen en el actuar de dichos sujetos.

Por otra parte, los partidos políticos y autoridades electorales se encuentran compelidas a proteger los datos personales de la ciudadanía que pueden llegar a tener a su disposición, en tanto que derecho consagrado en el referido artículo 6º constitucional.

² Véase el Artículo 6o de la Constitución Federal.

**PARTIDOS POLÍTICOS.
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.
ENTRE EL DINERO PÚBLICO Y EL
EJERCICIO DE DERECHOS**

A partir de su concepción en 1977³ como entidades de interés público, estos institutos políticos se han vuelto con el pasar del tiempo en sujetos tanto de derechos y prerrogativas, como de obligaciones. Así, a partir de dicho estatus jurídico, los partidos se convirtieron en recipiendarios de financiamiento público, pero también fortalecieron su papel como vehículo a través del cual la ciudadanía se conjunta para acceder al poder público.

Hoy los partidos políticos están obligados a regirse bajo el principio de transparencia. Sin embargo, también cuentan con obligaciones en materia de protección de datos personales.

Tal es el caso que los tres cuerpos principales de regulación secundaria los contemplan como sujetos obligados u objeto de regulación de estas, léase la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley General de Transparencia) —en su artículo 6º—, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (Ley de Protección de Datos Personales) —en su artículo 1º— y La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública —en su artículo 1º—.

Dicho lo anterior, es importante señalar que la evolución en la regulación de los partidos políticos en México ha ido de la mano con un espíritu de transparentar cada vez más su actividad, tanto en materia de disposición de recursos, como en el manejo de la información.

³ Mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

Así pues, podemos observar cuestiones fundamentales y sobresalientes como la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales se han vuelto parte del día a día en la vida de los partidos políticos en México, debido a 1) el uso de recursos económicos, y 2) al manejo de los datos personales de la ciudadanía, militantes o no, que interactúa con ellos.

Los recursos económicos de los partidos políticos y su fiscalización como mecanismos de transparencia en el sistema electoral

El constituyente permanente en nuestro país tuvo a bien considerar como entidades de interés público a los partidos políticos. En ese sentido, y a fin de garantizar diversos derechos y principios tal como el ser electo en condiciones de igualdad,⁴ así como la equidad en la contienda entre quienes participan en los distintos procesos electorales, los dotó a nivel constitucional de un financiamiento público generoso,⁵ el cual exclusivamente puede ser empleado para los fines que les es asignado,⁶ ya sea para sus actividades ordinarias o para gastos de campaña. Dicho lo anterior, la autoridad administrativa electoral se encuentra facultada para vigilar el correcto destino de dicho financiamiento y para ello despliega sus facultades de revisión y fiscalización constitucional y legalmente reconocidas.

⁴ De acuerdo con el Artículo 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵ Con base en el Artículo 41, base II, de la Constitución Federal.

⁶ Al respecto, véase la Tesis XI/2012, de rubro FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARLO A SUS ACTIVIDADES O FINES PROPIOS. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, pp. 55-56.

Desde la ya referida reforma de 1977, y con posterioridad las reformas constitucionales y/o legales de 1987,⁷ 1990⁸, 1993,⁹ 1996¹⁰, 2007¹¹ y 2014¹² en materia político electoral, se fueron introduciendo nuevos elementos que abrieron a un cada vez más riguroso escrutinio público el actuar de los partidos políticos.

Así, los primeros antecedentes que abrieron a la transparencia en este punto a los partidos políticos podemos encontrarlos, por ejemplo, en la obligación que les fue impuesta de presentar informes en materia de fiscalización a través de los cuales deben reportar con claridad de forma trimestral y anual los recursos que reciben por cada una de las modalidades de financiamiento, público y privado, que la ley contempla. Éstas

⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987, y a través de la cual se promulgó el Código Federal Electoral.

⁸ Mediante la cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 5º, 35, fracción I; 41, 54, 60 y 79, fracción VI, base tercera, de la Constitución Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, así como la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el 15 de agosto de 1990.

⁹ Mediante la cual se reformaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993.

¹⁰ Mediante la cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996. Igualmente, en noviembre de 1996 se reformarían diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008.

¹² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014. A través de ésta, además de reformarse diversos artículos de la Constitución Federal, se dio pie a la publicación el 23 de mayo de 2014 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la Ley General de Partidos Políticos.

perduran hasta nuestros días en la Ley General de Partidos Políticos.¹³

Otra clase de controles sobre el financiamiento privado fueron también incorporados, como refieren Casar y Ugalde (2019, p. 38), no por mera voluntad política, sino como exigencia de la vida democrática en nuestro país que progresaba durante la década de los noventa del siglo pasado a partir de escándalos, como la filtración en medios periodísticos de solicitudes por parte del entonces secretario de Hacienda de realizar aportaciones al Partido Revolucionario Institucional.

Así pues, mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993 al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prohibieron las aportaciones y donativos de dinero por parte de múltiples sujetos a los partidos políticos, e impulsaron topes de gastos de campaña, la prevalencia del financiamiento público sobre el privado —aunque solo a nivel legal en ese momento— y la incorporación de los procedimientos de fiscalización de las campañas electorales.

Esos primeros pasos en materia de transparencia y rendición de cuentas por parte de los partidos políticos implicaban que éstos, además de los informes anuales y trimestrales referidos con anterioridad, con motivo de las campañas electorales, debían remitir al entonces Instituto Federal Electoral un informe de sus ingresos y gastos de campaña por cada elección y candidato dentro de los siguientes noventa días a la elección.

Sin embargo, en ese momento se permitió que los partidos pudieran recaudar hasta el 10 por ciento del equivalente al financiamiento público total otorgado a los partidos políticos mediante fuentes anónimas, cuestión que no fue permitida mucho tiempo por el ordenamiento jurídico mexicano y que fue proscrita en la siguiente reforma electoral.

¹³ De acuerdo con el Artículo 80.

Las subsecuentes reformas electorales pondrían un mayor escrutinio en el uso de recursos por parte de los partidos políticos; tal es el caso que el sistema de fiscalización, en principio aplicado por el otrora Instituto Federal Electoral y hoy por el INE, fue transformándose hasta el punto de que hoy los partidos políticos están obligados a reportar en tiempo real sus operaciones ante la autoridad electoral,¹⁴ e incluso con motivo de las campañas electorales la Unidad Técnica de Fiscalización revisa y audita de forma simultánea al desarrollo de la campaña electoral, el destino que los partidos le dan a sus recursos.¹⁵

Conviene señalar que la labor de fiscalización del Instituto Nacional Electoral sobre los recursos de los partidos políticos tiene consecuencias sobre éstos. Tal es el caso que cuando la autoridad electoral detecta alguna irregularidad en los dictámenes y resoluciones que se emiten con motivo de la revisión de los informes que presentan los partidos políticos, tanto de sus ingresos como de sus gastos ordinarios y campaña, impone diversas sanciones, que pueden ir desde una amonestación hasta la pérdida del registro, pasando por sanciones económicas como multas o reducciones en las ministraciones mensuales de financiamiento público.¹⁶

¹⁴ Al respecto véase el artículo 38 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014 y reformado mediante los diversos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016, INE/CG68/2017, INE/CG409/2017, INE/CG04/2018, INE/CG174/2020 e INE/CG522/2023.

¹⁵ De acuerdo con el Artículo 80, numeral 1, inciso d), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos.

¹⁶ En términos del artículo 256 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, la Constitución Federal, en la base VI, de su artículo 41, prevé tres causales de nulidad por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: 1) se exceda el gasto de campaña en un 5 por ciento del monto total autorizado; 2) se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, y 3) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Dichas violaciones —establece el propio texto constitucional— deben acreditarse de manera objetiva y material, presumiéndose que éstas son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al 5 por ciento. Así, en caso de anularse la elección, debe convocarse a una extraordinaria en la que no podrá participar la persona sancionada.

En ese contexto, la posibilidad de que la autoridad electoral pueda fiscalizar y transparentar el uso de recursos por parte de los partidos políticos cobra la mayor importancia, pues permite garantizar los principios rectores en la contienda electoral de equidad.

Obligaciones en materia de transparencia y protección de datos personales por parte de los partidos políticos

Los partidos políticos, más allá de tener que transparentar el uso de los recursos que ejercen, son asimismo sujetos de obligaciones generales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en términos de lo señalado por las leyes reglamentarias, cuestión que la Ley General de Partidos Políticos reafirma como parte de sus obligaciones generales.¹⁷

¹⁷ Véase Artículo 25, numeral 1, inciso x).

La vigilancia del cumplimiento de dichas obligaciones ha correspondido históricamente de manera no exclusiva al órgano garante previsto en el artículo 6° de la Constitución Federal. Así, por ejemplo, con anterioridad a la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, el Tribunal Electoral ya había emitido diversos criterios a fin de garantizar y definir su alcance en la materia electoral (Tesis XXXVIII, 2005).

Hoy la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece con claridad, en su artículo 76, las obligaciones específicas de los partidos políticos, de modo que deben poner a disposición del público y actualizar la siguiente información: 1) su padrón de afiliados o militantes; 2) los acuerdos y resoluciones de sus órganos de dirección; 3) los convenios de participación con organizaciones de la sociedad civil; 4) los contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios; 5) las minutas de sus sesiones; 6) los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por sus militantes; 7) los montos autorizados de financiamiento privado, así como una relación de los nombres de los aportantes vinculados; 8) sus documentos básicos, plataformas electorales y programas de gobierno y los mecanismos de designación de los órganos de dirección, directorio de sus órganos de dirección, y 9) las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular y, en su caso, el registro correspondiente, por sólo citar algunas.

Por otra parte, como Piña Libien y Uribe Arzate refieren (2019, pp. 86-87), la Ley de Protección de Datos Personales le resulta aplicable a los partidos políticos, de modo que a la ciudadanía le asisten los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de sus datos personales cuando éste no se da conforme a Derecho, pues tal información forma parte de la esfera íntima de las personas, tratándose de

datos sensibles que requieren un tratamiento especial y la implementación de medidas que aseguren su confidencialidad.

Si bien es cierto que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como los órganos garantes a nivel estatal se constituyen como máximas autoridades en la materia, la propia Ley de Transparencia en su artículo 209, así como la Ley General de Protección de Datos Personales, en su artículo 166, establecen que ante incumplimientos en materia de transparencia y acceso a la información por parte de los partidos políticos, el Instituto u organismo garante competente dará vista, según corresponda, al INE o a los organismos públicos locales electorales competentes, para que resuelvan lo conducente, sin perjuicio de las sanciones establecidas para los partidos políticos en las leyes aplicables.

De este modo, sin lugar a dudas, se puede hablar de un ejercicio coadyuvante para garantizar el cumplimiento a las disposiciones en materia de transparencia en el cual el Instituto Nacional Electoral actúa como autoridad instructora y resolutora de los posibles procedimientos ordinarios sancionadores que se instauran con motivo del incumplimiento por parte de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información en términos de lo dispuesto por el artículo 443, numeral 1, inciso k), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ello incluso ha sido materia de pronunciamiento por la Sala Superior del Tribunal Electoral, quien a través de su jurisprudencia 2/2020 ha reiterado que el INE es la autoridad competente para sancionar a los partidos políticos con motivo del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información. Esto, en tanto el propio legislador decidió establecer un sistema mixto conforme al cual el INAI conoce de denuncias sobre el posible incumplimiento de obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública y, en caso de determinar la actualización de dicho in-

cumplimiento, da vista al INE para que imponga y ejecute las sanciones en el procedimiento administrativo que corresponda de conformidad con las leyes electorales.

El derecho de libre afiliación y el manejo de datos personales por parte de los partidos políticos

Como se refirió con anterioridad, los partidos políticos, como esos vehículos a través de los cuales la ciudadanía ejerce sus derechos político-electorales, poseen múltiples datos personales¹⁸ de quienes recurren a ellos.

Sin embargo, las autoridades electorales, principalmente el INE a través de los procedimientos sancionadores ordinarios, han podido dar cuenta de los casos en que los partidos políticos, en contravención del derecho de libre afiliación de los partidos políticos, han violado no sólo éste sino han incurrido en un uso no autorizado de sus datos personales para tal fin.

El derecho de afiliación en materia político-electoral tiene un contenido amplio que se ejerce de manera libre e individual, de modo que quedan fuera las afiliaciones corporativas o en las que no medie la voluntad de la ciudadanía de formar parte de un instituto político. Así pues, desde su primera integración, la Sala Superior del Tribunal Electoral estableció¹⁹ que comprende la posibilidad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, y la prerrogativa de per-

¹⁸ Entendidos como los define la fracción IX del artículo 3 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados como “cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable”.

¹⁹ Esto quedó establecido en la Jurisprudencia 24/2002, de rubro DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES. JUSTICIA ELECTORAL.

tenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia.

En particular, consideró que el derecho fundamental de afiliación político-electoral faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, estableció que la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, sino que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos pueden afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también ha definido a través de su jurisprudencia 3/2019 que cuando la ciudadanía denuncie su indebida afiliación, la carga de la prueba para demostrar que la persona en cuestión expresó su voluntad de afiliarse corresponde a los partidos políticos, de modo que en dichos casos está obligado a presentar la constancia de inscripción respectiva, esto es, el documento donde se asienta la expresión manifiesta del ciudadano de pertenecer al partido político.

Lo anterior, estableció el Tribunal, atiende al hecho de que quien presenta la denuncia no está obligado a probar un hecho negativo como la ausencia de su voluntad o la inexistencia de una prueba documental como la constancia de afiliación, sumado al hecho de que los partidos políticos tienen el deber de conservar la documentación relativa a las constancias de afiliación de su militancia, teniendo en cuenta que es un documento que respalda el cumplimiento de otros deberes legales, como la observancia del porcentaje para obtener y mantener su registro como partido político.

Esto resulta relevante si se toma en consideración que, para el ejercicio de otros derechos político-electorales, como el de

integrar una autoridad electoral a través del ingreso al Servicio Profesional Electoral Nacional, se exige no ser militante de algún partido político²⁰ a fin de garantizar los principios rectores del servicio electoral, como lo son, de entre otros, la transparencia, el profesionalismo y la rendición de cuentas.

Del mismo modo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales exige en su artículo 303 idéntico requisito para quienes busquen ser supervisores o capacitadores electorales, en tanto se trata del personal temporal que auxilia a juntas y consejos distritales en diversas actividades de preparación de la elección.²¹

De ese modo, la vigilancia que ejercen las autoridades electorales sobre el manejo de datos personales de la ciudadanía garantiza de forma directa el ejercicio de sus derechos político-electorales.

CONCLUSIONES

El Estado mexicano decidió crear un sistema de verificación y vigilancia mixto en materia de transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, el cual obedece a las particularidades del Sistema Electoral Mexicano, pero también a la necesidad de que sea un ente especializado el que defina la existencia o no de transgresiones al marco normativo de la materia, así como garantice el pleno ejercicio de derechos de la ciudadanía y no se deje al arbitrio de los partidos políticos.

²⁰ Artículo 201, fracción III, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, aprobado mediante Acuerdo INE/CG162/2020 y modificado mediante acuerdos INE/CG23/2022, INE/CG337/2023 e INE/CG546/2024.

²¹ Véanse en específico en el Artículo 303, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así pues, en materia electoral, es imposible pensar en un sano desarrollo del sistema electoral, sin pensar en que los principales protagonistas de este garanticen los derechos a la transparencia, protección y datos personales que están inmersos en el ejercicio de otros derechos de corte político-electoral.

REFERENCIAS

- Casar, M. A., y Ugalde, L. C. (2019). *Dinero bajo la Mesa. Financiamiento y Gasto Ilegal de las Campañas Políticas en México*. Grijalbo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 30/05/24.
- INE (2014). *Reglamento de Fiscalización*. 30/05/24.
- INE (2020). *Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa*. 30/05/24.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 30/05/24.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 30/05/24.
- Ley General de Partidos Políticos. 30/05/24.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. 30/05/24.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 30/05/24.
- Orozco Henríquez, J.J. (2015). El derecho de acceso a la información y el Sistema Interamericano. *10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*. INAI, pp. 17-32.
- Piña Libien, H. R., y Uribe Arzate, E. (2020). La protección de datos personales ante el ejercicio de los derechos político-electorales en México. *Estudios en Derecho a La Información*, 1(11), pp. 65-92, en <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2021.11.15300>.
- TEPJF (2023). *Código modelo de ética de la justicia electoral mexicana*.
- TEPJF. Tesis 3/2019, de rubro: Derecho de afiliación. la obligación de probar la militancia corresponde al partido político. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, pp. 17-18.
- TEPJF. Tesis 2/2020, del rubro: Procedimiento ordinario sancionador. el consejo general del instituto nacional electoral es la autoridad competente para imponer sanciones a los partidos políticos nacionales

con motivo del incumplimiento de sus obligaciones de transparencia y acceso a la información. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 13, Número 25, 2020, pp. 22-23.

La identidad digital y los sistemas de identificación

Digital Identity and Digital Identification Systems

FRANCISCO CHAN CHAN¹

Resumen

El presente trabajo explora los *sistemas de identificación digital* desde el derecho a la identidad en el entorno digital. Éste abre la puerta al ejercicio de otros derechos como la salud, la educación y la libertad de expresión. Diversos países en Latinoamérica y Europa han creado estos sistemas que sirven para dar certeza a las acciones de las personas usuarias como la compra de productos o el acceso a servicios por parte del gobierno. Sin embargo, estas herramientas han sido criticadas por la exclusión, explotación y vigilancia que pueden crear a las personas usuarias. El objetivo del presente trabajo es analizar las principales afectaciones que pueda causar a las personas los sistemas de identificación digital.

Palabras clave: identidad digital. sistemas de identificación digital. derecho a la identidad. derechos humanos.

¹ Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas del Notariado del Colegio de Notarios de la Ciudad de México. Profesor de asignatura en la Facultad de Derecho de la UADY, Yucatán, Universidad IBERO Tijuana.

Abstract

This essay outlines digital identification systems from the perspective of the right to identity in the digital environment. This human right opens the door to the exercise of other fundamental rights such as health, education, and freedom of expression. Many countries in Latin America and Europe have created systems to provide certainty to users' actions, such as purchasing products or accessing government services. However, these tools have been criticized for the exclusion, exploitation, and surveillance they may create for citizens. This paper aims to explore the main impacts that digital identification systems may have on individuals.

Keywords: *digital identity. digital identification systems. right to identity. human rights.*

El derecho a la identidad digital se ha convertido en la llave de acceso a otros derechos esenciales, como el derecho a la salud, a la educación, a la protección y a la inclusión en la vida económica, cultural y política del país para cualquier persona. Esta situación fue más que clara durante la pandemia por covid-19, donde se pudo observar cómo las personas mediante la CURP podían registrarse para recibir la vacuna respectiva o solicitar la hoja de incapacidad mediante el sistema del IMSS. Cada vez podemos ver una gran cantidad de servicios que ofrece el Estado y que dependen de una forma de identificación como es la CURP, el RFC o LLAVE para el caso de la Ciudad de México (CDMX).

El término *derechos digitales* se refiere a cómo se ejercen y protegen en el ciberespacio derechos, como la libertad de expresión, la privacidad, el acceso a la información y hasta la identidad en la red, las plataformas digitales y la tecnología (Media Defence y Konrad Adenauer Stiftung, 2022, p. 3).

En este sentido, uno de los principales problemas que se nos presenta en internet es la *capacidad* de las personas para publicar algún tipo de contenido inmediatamente, y que éste pueda llegar a una amplia audiencia. Esta situación crea dificultades (jurídicas) como la identificación de la persona y la jurisdic-

ción, para lograr el cumplimiento de la responsabilidad por las infracciones o delitos cometidos, como el caso de una difusión no consentida de imágenes íntimas (Media Defence y Konrad Adenauer Stiftung, 2022, p. 11).

Por tal razón, la identidad en el entorno digital se vuelve algo crucial para las personas, por un lado, el ejercicio de derechos fundamentales, y, por otro, la identificación de la ciudadanía para el cumplimiento de responsabilidades y la respectiva sanción si es el caso. Con el fin de cumplir este cometido, se han creado alrededor del mundo diversos *sistemas de identificación digital* para dar certeza a las acciones de las personas usuarias, como la compra de productos o el acceso a servicios por parte del gobierno. Sin embargo, estas herramientas han sido criticadas por académicos y sociedad civil (en México y Latinoamérica), ya que si bien pueden traer beneficios como la accesibilidad y la inmediatez, traen riesgos a las personas y excluyen a grupos en situación de vulnerabilidad.

Dicho lo anterior, el objetivo del presente documento es analizar las principales afectaciones que pueda causar a las personas los sistemas de identificación digital. Por ello, se divide de la siguiente forma: I. El derecho a la identidad; II. La identidad digital (arquitectura de Internet); III. Los sistemas de identificación digital; IV. Panorama Internacional; y V. Conclusiones.

EL DERECHO A LA IDENTIDAD

La identidad de las personas abarca un complejo de elementos y una multiplicidad de aspectos esencialmente vinculados entre sí que pueden ser espirituales, psicológicos o somáticos; y otros de diversa índole como culturales, ideológicas, religiosas o incluso políticas (Álvarez, 2016, p. 113). Podemos encontrar dos aspectos esenciales del derecho de identidad: uno *estático* y otro *dinámico*. El primero se refiere a los elementos que identifican a la persona, el nombre y apellido, domicilio y nacionalidad; el

segundo tiene que ver con los vínculos de tipo familiar, religioso y asistencial que conforman la identidad a lo largo de la vida del sujeto (Álvarez, 2016, p. 113).

Ahora bien, el *derecho a la identidad* se entiende como “el conjunto de atributos y características que permiten individualizar a la persona en sociedad” (Álvarez, 2016, p. 113). Éste se materializó en dos momentos. Uno inicial al reconocer el derecho al nombre y a la filiación; y posteriormente otro mediante el cual se comprendieron los derechos culturales, la democracia comunitaria y los derivados de la pertenencia a comunidades étnicas precisas (Cárdenas, 2021, p. 19). Cárdenas señala que el estudio y reflexión sobre el derecho a la identidad se ha centrado en la dimensión estática y poco en la dinámica (2021, p. 23). Este segundo aspecto tiene una relación fuerte con el entorno digital, es decir, cómo nos vemos y nos ven las demás personas en el ciberespacio, la forma como nos concebimos y si tenemos una identidad *digital*.

En relación con lo anterior, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2007) señala propiedades observables de la identidad, éstas son las siguientes:

- *Social*. Las personas son naturalmente sociales. Para participar en interacciones sociales, las personas necesitan algo que persista y que pueda ser usado como base para el reconocimiento de otros; a esto se le conoce como *identidad*.
- *Subjetiva*. Diferentes personas tienen distintas experiencias con la misma persona y, por tanto, atribuyen disímiles características a tal; es decir, se construirán diferentes identidades para esta persona.
- *Valiosa*. Al construir un historial de las acciones pasadas de una persona, el intercambio de información de identidad crea capital social y permite transacciones que no serían posibles sin la identidad. En otras palabras, ésta proporciona previsibilidad para brindar un nivel cómodo de confianza a las personas que toman decisiones.

- *Referencial.* Una identidad no es una persona; es sólo una referencia a una persona. Incluso si una persona desarrolla personajes derivados para que otras la conozcan a través de esas diversas identidades digitales, e incluso si otros crean perfiles de una persona, en última instancia, la colección de características que señalan quién es una persona deben apuntar de regreso a esa persona.
- *Compuesta.* Alguna información sobre una persona surge de ella misma, ofreciendo información; sin embargo, otra información es desarrollada por otros individuos sin su participación.
- *Consecuente.* Porque la identidad cuenta las acciones pasadas de una persona, la decisión de intercambiar información de identidad conlleva consecuencias: La divulgación de información de identidad en un cierto contexto puede causar daño; la falta de divulgación de información de identidad en otro contexto puede crear riesgo.
- *Dinámica.* La información de identidad siempre está cambiando; cualquier expediente de identidad en particular podría ser inexacto en algún momento dado.
- *Contextual.* Las personas tienen diferentes identidades que pueden desear mantener completamente separadas. La información puede ser perjudicial en el contexto incorrecto, o simplemente puede ser irrelevante. Mantener las identidades separadas permite a una persona tener más autonomía.
- *Equívoca.* El proceso de identificación es inherentemente propenso a errores (2007, p. 26)

Las propiedades mencionadas tienen afectaciones en el entorno presencial y digital. Esto lo explicaremos en el apartado siguiente.

Es importante mencionar que en nuestro país la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) ha interpretado en el

Amparo en Revisión 553/2018, que el derecho a la identidad está compuesto por el derecho a tener un nombre, una nacionalidad y una filiación (AR 553/2018, párr. 37). Es más que clara la postura de la Corte en cómo este derecho abre la puerta para el ejercicio de otros, situación que se puede aterrizar en el entorno digital.

LA IDENTIDAD DIGITAL (ARQUITECTURA DE INTERNET)

Así como el derecho a la identidad tiene dos dimensiones en el espacio físico, éstas se replican en el entorno digital. El aspecto *estático* abarca los elementos que identifican a una persona en este ambiente, lo cual incluye los mecanismos de autenticación en internet; mientras que el *dinámico* sería cómo la persona es reconocida en la red y cómo se ve ante los demás, esto tiene una fuerte relación con el derecho al anonimato.

La arquitectura de internet en general crea nuevas situaciones para la identidad en el espacio digital; por ejemplo, la ausencia relativa de mecanismos de autenticación puede complicar la regulación de conductas que sean indeseables y que afecten la integridad de las personas y sus derechos de la personalidad. Es importante mencionar que lo que se hace bajo la identidad digital tiene consecuencias en el mundo físico y viceversa. Como ejemplo vale la pena mencionar que “...la violencia que ocurre en el ámbito digital está conectada con la que ocurre fuera y le antecede...” (Chan *et al*, 2022, p. 66).

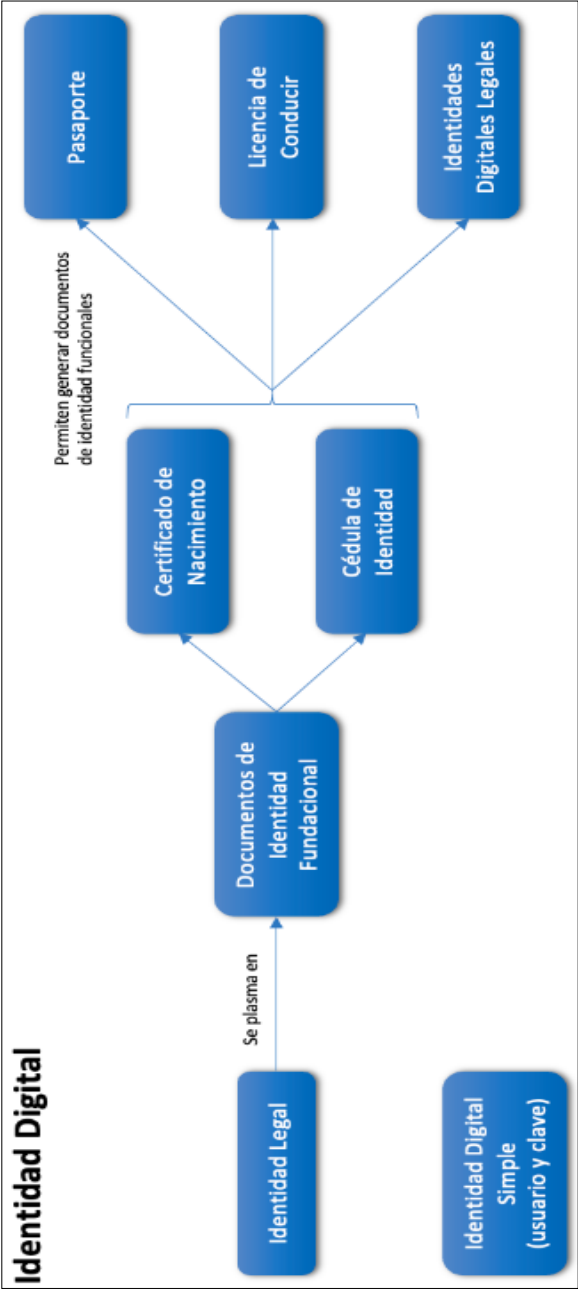
Martínez Molano y Rincón Cárdenas señalan que la principal diferencia entre la identidad digital y la establecida en la realidad tangible es la persistencia de la información, el orden cronológico y la forma como incide la tecnología en el comportamiento humano; la primera evoluciona a medida en que se van desarrollando nuevas herramientas tecnológicas (2021, p. 254).

La identidad digital se puede definir también como el uso de tecnología para asegurar y probar la identidad misma (FATF, 2020). Los gobiernos y la economía digital, así como las interacciones y transacciones que anteriormente se realizaban de forma presencial, ahora se ejecutan a través de sistemas de información interconectados (CEPAL, sf).

Por lo anterior, surge una necesidad de contar con una identidad digital para que las personas puedan autenticarse y con eso obtengan acceso a recursos de información o físicos y sea posible que realicen transacciones en la red o redes privadas (CEPAL, sf) o puedan acceder a servicios públicos. La gestión de esta identidad (CEPAL, sf) implica dos cuestiones muy importantes:

1. Desafíos en cuanto a la privacidad, protección de datos y nuevos riesgos de fraude.
2. Revisar y ajustar esquemas de gobernanza, marcos legales y tecnologías.

Como se puede observar, no es una tarea fácil, ya que abarca la protección de derechos fundamentales, así como el ajuste de esquemas de gobernanza y marcos legales. Para lograr esto, en algunos países se han creado sistemas nacionales de identificación que proporcionan credenciales documentales o digitales, y que son reconocidas por el gobierno, agencias y proveedores de servicios del sector privado. Éstas pueden ser como las que se presentan en el siguiente esquema:



Fuente: CEPAL, sf.

Desde esta perspectiva podemos ver que la identidad digital se divide en dos categorías (CEPAL, sf):

1. *Identidad digital legal*. Es la que requiere estar vinculada a la identidad legal de una persona física o jurídica. Se plasma en documentos de identidad fundamentales para generar documentos de identidad funcionales.
2. *Identidad digital (simple)*. Es la que no requiere estar vinculada a una identidad legal física. Se puede utilizar para conectarse a redes sociales mediante una identificación de usuario y una clave.

De esta forma, los sistemas de identidad cuentan con tres actores: 1) las personas usuarias de servicios, quienes obtienen una identidad a efectos de cumplir con la normativa y poder realizar transacciones; 2) los proveedores de identidad, quienes capturan y almacenan los atributos de la identidad de las personas usuarias, se aseguran de que sean verdaderos y que puedan completar las transacciones en nombre de ellas; y 3) los proveedores de servicio, quienes se apoyan en los proveedores de identidad a efectos de cumplir con el requerimiento KYC (CEPAL, sf).

LOS SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN DIGITAL

El 30 de abril de 2024 en el *Diario Oficial de la Unión Europea* se publicó el Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modificó el Reglamento (EU) núm. 910/2014 (R(UE)2024/1183) en lo que respecta al establecimiento del *marco europeo de identidad digital*.

En éste se menciona la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital (Declaración), donde se subraya el derecho de todas las personas a acceder a tecnologías, productos y servicios digitales seguros y que protejan la privacidad desde el diseño.

Asimismo, se establece que lo anterior:

...incluye velar porque se ofrezca a todas las personas que viven en la Unión una *identidad digital accesible, segura y fiable* que permita acceder a una amplia gama de servicios en línea y fuera de línea, protegida contra los riesgos de ciberseguridad y los cibercriminales, por ejemplo, la violación de la seguridad de los datos y la usurpación o la manipulación de identidad (Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y del Consejo, 2024, 4).

De igual forma, se define qué es un *sistema de identificación electrónica*, como el régimen para la identificación de este tipo en virtud del cual se expiden medios de identificación a personas físicas o jurídicas que representen a una u otras. Y también la *autenticación* como el proceso que permite la configuración de la identificación electrónica de una persona física o jurídica, o la confirmación del origen y la integridad de datos en formato electrónico (Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y del Consejo, 2024).

Del citado Reglamento es importante destacar los siguientes:

- *Marco armonizado para una identidad digital*. El objetivo es crear valor económico al facilitar el acceso a bienes y servicios y reducir considerablemente los costes de explotación asociados a los procedimientos de identificación y autenticación electrónicas (R(UE)2024/1183, párr. 10).
- *Carteras europeas de identidad digital*.² Los Estados miembros deben integrar en éstas distintas tecnologías de protección de la privacidad, como la prueba de reconocimiento cero. Estas herramientas criptográficas deben permitir que una parte usuaria valide si una declaración dada basada en los

² “Carteras europeas de identidad digital”, medio de identificación electrónica que permite al usuario almacenar, gestionar y validar de forma segura datos de identificación de la persona y declaraciones electrónicas de atributos con el fin de proporcionarlos a las partes usuarias y a otros usuarios de carteras europeas de identidad digital, así como firmar por medio de firmas electrónicas cualificadas o sellar por medio de sellos electrónicos cualificados (R(UE)2024/1183, artículo 3).

datos de identificación y la declaración de atributos de la persona es verdadera sin revelar ningún dato en que se basa dicha declaración, preservando así la privacidad de la persona usuaria (R(UE)2024/1183, párr. 14). Todas estas carteras deben permitir a las personas usuarias identificarse y autenticarse electrónicamente de forma transfronteriza, tanto en línea como en modo fuera de ésta, con el fin de acceder a una amplia gama de servicios públicos y privados (R(UE)2024/1183, párr. 19).

- *Códigos de conducta.* Se deben desarrollar a escala de la Unión para contribuir a una amplia disponibilidad y facilidad del uso de los medios de identificación electrónica (como las carteras de identidad digital) contemplados en el ámbito de aplicación del Reglamento. Asimismo, deben facilitar una aceptación amplia de los medios de identificación electrónica (R(UE)2024/1183, párr. 58).
- *Certificados de autenticación de sitios web.*³ Tiene la finalidad de proporcionar a las personas usuarias una certeza (nivel de confianza alto) sobre la identidad de la entidad que respalda la existencia del sitio *web*. Su uso por parte de los sitios *web* es voluntario. El Reglamento establece un marco de confianza que incluye obligaciones mínimas de seguridad y responsabilidad para los proveedores de certificados cualificados de autenticación de sitios *web* y los requisitos para su expedición (R(UE)2024/1183, párr. 65).
- *Accesibilidad para las personas con discapacidad y necesidades especiales.* Los medios de identificación electrónica, la prestación de servicios de confianza y los productos

³ “El reconocimiento de certificados cualificados de autenticación de sitios *web* conlleva que los proveedores de navegadores *web* no deben denegar la autenticidad de los certificados cualificados de autenticación de sitios *web* a efectos de declarar el vínculo entre el nombre de dominio del sitio *web* y la persona física o jurídica a la que se expide el certificado o confirmar la identidad de dicha persona” (R(UE)2024/1183, párr. 65).

de tales deberán estar disponibles en un lenguaje claro y comprensible, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y con los requisitos de accesibilidad de la Directiva (UE) 2019/882. Lo anterior debe beneficiar a las personas que experimentan limitaciones funcionales, como las personas de edad avanzada y las que tienen un acceso limitado a las tecnologías digitales (R(UE)2024/1183, art. 15).

PANORAMA INTERNACIONAL

Lo anterior ha creado una situación de alarma por el potencial daño que pueda causar la implementación de tales sistemas en especial a personas en situación de vulnerabilidad. Privacy International (2021) ha presentado estas afectaciones de la siguiente forma:

- *Exclusión.* Las personas pueden ser excluidas al acceso de servicios públicos por no tener documento de identidad, debido a la discriminación que la aplicación de tales sistemas puede imponer barreras técnicas. Por otro lado, la captura de datos biométricos, como huellas digitales, hace obligatorio registrarse en estos sistemas, a pesar de que no todas las personas tienen huellas digitales legibles. No obstante, algunos gobiernos siguen utilizando estas tecnologías a pesar de tener una expectativa de falla del 15 por ciento en la autenticación debido a que una gran parte de la población dependen de trabajo manual.
- *Explotación.* Los datos personales pueden ser explotados a través de estos sistemas de identificación, sobre todo cuando se utilizan identificadores únicos. Éstos tienen un número o código a través del cual el gobierno o el sector privado pueden conectar varios datos. Esto implica un riesgo de proveer una vigilancia de 360 grados hacia la ciudadanía y que esto rebase intereses legítimos.

- *Vigilancia.* Los sistemas de ID pueden ser usados como herramientas para la vigilancia con una infraestructura muy amplia que puede causar una interferencia desproporcionada e innecesaria con la privacidad de las personas y que esta situación puede causar afectaciones y violaciones a derechos humanos. Desde el 9/11 los gobiernos han buscado justificar la imposición de estos sistemas de identificación indiscriminado que busca y rastrea personas en países y a través de fronteras en nombre de seguridad nacional.

En relación con lo anterior, el siguiente cuadro (Privacy International, 2021) nos enseña un panorama general de algunos sistemas de identificación utilizados, los países, y las afectaciones causadas.

Sistemas de identificación	¿Código abierto?	Modular	Base de datos	Utiliza la biometría	Usos de datos	Países en los que se utiliza	Historial de problemas
MOSIP	X	X	Centralizada	Opcional	Datos demográficos y biométricos (opcional)	Marruecos, Filipinas, Guinea, Etiopía	Exclusión
Aadhaar			Centralizado (CIDR-Repositorio Central de Datos de Identidades)	Obligatorio: Huellas dactilares, iris y huella facial	Demográficos y biométricos	India	Fugas de datos, exclusión, identidades duplicadas
e-Estonia (X-Road)	X	X	Descentralizada	Opcional	(Poca o ninguna información pública)	Estonia, Finlandia, Azerbaiyán, Islas Feroe, El Salvador	(Ninguno hasta la fecha)

Como se puede observar mientras que países como Marruecos, Filipinas, Guinea y Etiopía tienen problemas como *exclusión*, para el caso de la India éstos se reflejan en *fugas de datos e identidades duplicadas*. En cambio, en Estonia, Finlandia y El Salvador no se reportaron situaciones hasta el cierre del citado estudio.

México

R3D (2021) señaló que esta iniciativa, y en especial la CUID, amenazaba derechos humanos, y pudiese tener errores que disminuyan la fidelidad de la identificación como:

- Imprecisiones intrínsecas de reconocimiento.
- Engaños tecnológicos como posibles fallas.
- Filtración de información.
- Exclusión social.

En relación con lo anterior, existen riesgos respecto a la recolección y procesamiento de datos biométricos en un sistema de identificación nacional (R3D, 2021): 1) Bases de datos de gran valor para los atacantes; y 2) suplantación de identidad.

El 30 de marzo de 2023, la senadora Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila y Mónica Fernández Balboa, integrantes del Grupo Parlamentario MORENA, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga la Ley General de Población, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1974 por el que se expide la Nueva Ley General de Población. Con esta iniciativa se puede observar un cambio de CUID a CURP con foto, que hereda varios problemas respecto de su antecesora y en la cual se pueden encontrar similitudes.

El gobierno señala que la CURP se utiliza en un 96 por ciento de los trámites de la administración pública federal y, diariamente, se realizan más de 4 millones de consultas a la base de datos nacional de este documento. Sánchez Cordero señaló que la CUID es la piedra angular para garantizar los derechos humanos

al agilizar y facilitar trámites que son requeridos por la ciudadanía (Gobierno de México, 2020).

A pesar ello, tal como se ha expuesto en el presente trabajo los riesgos que puede ocasionar un mecanismo de identificación son muchos y más para nuestro país donde se han encontrado situaciones de vigilancia estatal y acoso a periodistas.

CONCLUSIONES

A pesar de sus beneficios, estos sistemas pueden excluir a personas que no tienen acceso a la tecnología necesaria o que enfrentan barreras técnicas. La exclusión puede ser más pronunciada entre grupos vulnerables, aumentando la brecha de desigualdad.

Por otro lado, la recopilación y almacenamiento de datos personales y biométricos plantean serias preocupaciones de privacidad. Estos datos pueden ser explotados o utilizados para la vigilancia masiva, lo que puede conducir a abusos de derechos humanos y a la invasión de la privacidad individual.

Los sistemas de identificación digital no son infalibles. Pueden existir errores en la autenticación y en la protección de datos, lo que puede resultar en la filtración de información personal y en la suplantación de identidad. La fidelidad y confiabilidad de estos sistemas debe ser constantemente evaluada y mejorada. Es necesario un equilibrio entre la seguridad, la privacidad y la protección de datos para asegurar que estos sistemas sean beneficiosos y no perjudiciales.

REFERENCIAS

- Amparo en Revisión 553/2018. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ciudad de México, en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-10/AR-553-2018-181023.pdf.
- Cárdenas Gracia, J. (2021). *Derecho a la identidad personal y sus garantías. Comentario al juicio SCM-JDC-1084/2019*. TEPJF. Criterios Editoriales.

- CEPAL (2024). *Desde el gobierno digital hacia un gobierno inteligente. La identidad digital*, en <https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/identidad-digital>.
- Chan Chan, F.; Figueroa Muñoz Ledo, A. A., y González Mejía, J. E. (2022). *Libertad artificial. Discursos, redes y pluralidad. Impactos diferenciados en la moderación de contenidos en plataformas digitales*. Article 19. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- FART (2020). *FART Guidance on Digital Identity in Brief*, en <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/brochures/Digital-ID-in-brief.pdf>.
- Gobierno de México (2018). *Identidad Digital*, en <https://www.gob.mx/epn/articulos/identidad-digital-147499>.
- Gobierno de México (2020). *Cédula Única del Identidad Digital, piedra angular para garantizar derechos humanos, señala secretaria de Gobernación*, en <https://www.gob.mx/segob/prensa/cedula-unica-de-identidad-digital-piedra-angular-para-garantizar-derechos-humanos-senala-secretaria-de-gobernacion?idiom=es-MX>.
- Martínez Molano, V. y Rincón Cárdenas, E. (2021). Problemas y desarrollo de la identidad en el mundo digital. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 10(2), pp. 251-256, en <https://rchdt.uchile.cl/index.php/RCHDT/article/view/59188/69617>.
- Media Defence y Konrad Adenauer Stiftung (2022). *Introducción a los derechos digitales*. Media Defence y Konrad Adenauer Stiftung, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7214/1.pdf>.
- Naciones Unidas (sf) *La identidad digital. Desde el gobierno digital hacia un gobierno inteligente*. Biblioteca CEPAL, en <https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/identidad-digital>.
- OCDE (2007). At a Crossroads: “Person Hood” and Digital Identity in the Information Society. DSTI/DOC (2007)7, en [https://one.oecd.org/document/DSTI/DOC\(2007\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DSTI/DOC(2007)7/en/pdf).
- Privacy International (2021). Digital National ID Systems: Ways, Shapes and Forms. PI Has Put Together an Analysis of Some of the Most Used Foundational ID Systems Worldwide. 26 October 2021, en <https://privacyinternational.org/long-read/4656/digital-national-id-systems-ways-shapes-and-forms>.
- R3D (2021). *La Cédula Única de Identidad Digital en la Ley General de Población Amenaza los Derechos Humanos*, en <https://r3d.mx/2021/09/22/la-cedula-unica-de-identidad-digital-incluida-en-la-ley-general-de-poblacion-amenaza-los-derechos-humanos/>.
- R3D (2023). *La aprobación del Sistema Nacional de Registro de Identidad atenta contra el Derecho a la Privacidad*, en <https://r3d.mx/2023/03/21/la>

aprobacion-del-sistema-nacional-de-registro-e-identidad-atenta-contr-el-derecho-a-la-privacidad/.

Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y de Consejo (2024). Diario Oficial de la Unión Europea, en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401183.

Unión Europea (2024). Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 910/2014 en lo que respecta a establecimiento del marco europeo de identidad digital, en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401183.



Inteligencia jurídica en expansión

Trabajamos para
mejorar el día a día
del **operador jurídico**

Adéntrese en el universo
de **soluciones jurídicas**

 +52 1 55 65502317

 atencion.tolmex@tirantonline.com.mx

prime.tirant.com/mx/