



Colección de estudios
en **Derechos Humanos**

Coordinación

Miguel Navarro Flores

Dirección

Hernández Barrón &
Chávez Cervantes

XX.

**Derecho a saber
y la protección
de datos *de las*
personas**

Colección de Estudios en Derechos Humanos
Tomo XX. Derecho a Saber y la Protección de Datos de las
Personas de la Colección de Estudios en Derechos Humanos

Corrección de estilo: María del Socorro Capetillo Pérez &
John Allan Grymes de Icaza

Portada y diseño editorial: Oscar Ascary Aréchiga Del Toro

Primera Edición 2022

DR.©2022 Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco,
Instituto de Derechos Humanos Francisco Tenamaxtli
Pedro Moreno 1616, colonia Americana, código postal 44160,
Guadalajara, Jalisco, México. Tel. 800 201 8991
<http://cedhj.org.mx>

ISBN de Obra Completa: 978-607-99138-0-9

ISBN del Volumen: 978-607-99799-4-2

La Colección de Estudios en Derechos Humanos de la
Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco se distribuye
bajo una licencia no comercial. Todos los derechos
reservados. Esta edición y sus características son propiedad
del sello editorial de la Comisión Estatal de Derechos
Humanos Jalisco (978-607-99340) y del Instituto de Derechos
Humanos Francisco Tenamaxtli. Queda prohibida la
reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier
medio o procedimiento distinto a los autorizados
expresamente por los titulares de los derechos patrimoniales
de la obra. Las opiniones expresadas en este libro son de
exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente
representan la opinión de la CEDHJ

Impreso y hecho en México / Printed and made in México



Colección de Estudios en Derechos Humanos
de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco

Consejo Asesor

Francisco Javier Ansuátegui Roig
Universidad Carlos III de Madrid

María del Carmen Barranco Avilés
Universidad Carlos III de Madrid

Guillermo Escobar Roca
Universidad de Alcalá de Henares

Andrea Arabella Ramírez Montes de Oca
Universidad Nacional Autónoma de México

Tadeo Eduardo Hübbe Contreras
Universidad de Guadalajara

Enrique Guadarrama López
Universidad Nacional Autónoma de México

CEDHJ
Comisión Estatal
de Derechos Humanos
Jalisco



Instituto de
Derechos Humanos
Francisco Tenamxtli
"XICAN QUIMA, TEHUATEL, NEHUATEL"

Colección de **estudios**
en **Derechos Humanos**

**Tomo XX. Derecho a Saber y la Protección de
Datos de las Personas de la Colección de Estudios
en Derechos Humanos**

Dirección editorial de la Colección

Alfonso Hernández Barrón

José de Jesús Chávez Cervantes

Coordinadores del Tomo

Miguel Navarro Flores

Autores(as)

Mónica María Ortiz Gómez

Cynthia Patricia Cantero Pacheco

Pedro Vicente Viveros Reyes

Salvador Romero Espinosa

Miguel Ángel Vázquez Placencia

Ramón Becerra Reynoso

Miguel Navarro Flores

Juan Carlos Campos Herrera

**Derecho a Saber y la Protección de Datos
de las Personas**
Colección de Estudios en Derechos
Humanos

Índice

Prólogo Alfonso Hernández Barrón	1
Introducción <i>Miguel Navarro Flores</i>	5
Capítulo I. ¿Transparencia? <i>Miguel Navarro Flores</i>	8
Capítulo II. Se hizo realidad <i>Mónica María Ortiz Gómez</i>	28
Capítulo III. Las Herramientas del Instituto de Acceso a la Información <i>Cinthya Patricia Cantero Pacheco</i>	39
Capítulo IV. Experiencias en el ejercicio del derecho a la información <i>Pedro Vicente Viveros Reyes</i>	51
Capítulo V. Redes sociales digitales: Entre el derecho a la información y la privacidad <i>Salvador Romero Espinosa</i>	66
Capítulo VI. Protección de Datos Personales <i>Miguel Ángel Vázquez Placencia</i>	83
Capítulo VII. Casos prácticos del derecho humano a la protección de datos personales <i>Ramón Becerra Reynoso</i>	97
Capítulo VIII. Los archivos y su importancia <i>Juan Carlos Campos Herrera</i>	115

Prólogo

Alfonso Hernández Barrón

Una libertad generalizada o sin barreras es la aspiración de una democracia constitucional cosmopolita sin fronteras, tal como lo da a entender Peces-Barba (Martínez, 2014). Entre las diversas maneras de ejercer esta prerrogativa las que más predominan son la posibilidad de expresión y la de acceder a la información pública, es decir; el derecho humano a saber. Esto se debe al poder del lenguaje, el cual abre la posibilidad para que las personas puedan desarrollar su proyecto de vida acorde a oportunidades y capacidades reales (Sen, 2000).

En un mundo en donde el acceso a la información y a la expresión es capaz de determinar si hemos de sobrevivir como especie, es indispensable que las personas puedan acceder de manera eficaz y eficiente a estos derechos, al menos como pretensión moral debidamente regulada. La cuestión no es menor, ya que esta expectativa marca de manera palpable la madurez y el pulso de las democracias constitucionales. Tratándose del Estado mexicano, pese a que en 2011 pretendió abrirse al mundo en un compromiso garantista hacia los derechos humanos, sigue sin consolidar el pleno respeto a los derechos y libertades fundamentales.

Conocer los diversos elementos, alcances y retos que hoy atraviesa el derecho humano al acceso a la información y protección de datos es fundamental para contribuir a erradicar las barreras que dificultan su ejercicio. En este sentido, nace esta obra que ahora se prologa y que se intitula: *Derecho a saber y la protección de datos personales*. A través de ocho capítulos, sus autores, desde una perspectiva integral, transversal, así como, interseccional logran realizar colaboraciones de vanguardia que cumplen con este objetivo. Lejos de ofrecer sólo una visión local y nacional del derecho humano en cuestión, se emplea una visión científica que trasciende fronteras, a efecto de ofrecer al mundo un referente de lectura obligatoria que sin duda es importante para abrir un mayor debate en la materia.

El capítulo con el que se inaugura la obra está a cargo del jurista Miguel Navarro Flores, con el título *¿Transparencia?* Desde un análisis

documental, logra enmarcar las bases con el propósito de mostrar que a nivel local aún no se ha consolidado de manera adecuada esta prerrogativa debido a la opacidad con la cual se conduce el Estado mexicano. A la vez que trae a colación diversos estudios de caso que demuestran lo indispensable que es para la democracia constitucional este tópico, siendo necesario que se apliquen medidas urgentes para hacer frente a los retos que se avecinan.

Se hizo realidad, de la consejera ciudadana de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, Mónica María Ortiz Gómez, es el título del segundo capítulo. Se trata de una aproximación histórico-científica que resalta la interrelación entre sociedad civil y la regulación del acceso a la información pública a nivel nacional y en el estado de Jalisco. Con ello, se pretende mostrar la importancia que tiene la participación social que sostiene esta prerrogativa en donde aún se requieren varios esfuerzos ante el peligro de actitudes absolutistas por parte de quienes detentan el poder. Sus hallazgos permiten que sea importante tomar en consideración la evolución que ha tenido la regulación en esta área para hacer frente a problemas similares en otras latitudes.

La destacada jurista, Cynthia Patricia Cantero Pacheco, es quien realiza el tercer capítulo intitulado *Las herramientas del Instituto de Acceso a la Información*. De manera brillante y clara, a través de su colaboración, muestra desde la dimensión historicista cómo este derecho humano ha evolucionado para lograr ser un vehículo liberal a favor de la democracia. Con ello, resalta el aspecto progresivo de este derecho humano en donde los instrumentos internacionales han sido indispensables para moldearlo y nutrirlo. Es importante no perder de vista, a criterio de la autora, que se trata de una institución aún en desarrollo y que falta mucho por innovar al respecto. Sin duda, es un capítulo que dará mucho para debatir en diversas instancias académicas.

Experiencias en el ejercicio del derecho a la información es el título del capítulo IV del distinguido politólogo Pedro Vicente Viveros Reyes. A través de una serie de estudios de casos emblemáticos, ofrece un análisis sobre la importancia que tiene el derecho a saber en el diseño e implementación de las políticas públicas. Las experiencias que se emplean son paradigmáticas en la medida que muestran la importancia de la gobernanza y, sobre todo, de la inclusión para poder consolidar una democracia constitucional que sea responsable, que se traduzca en la toma de decisiones de manera integral y sustentable.

El distinguido académico y jurista en materia electoral, Salvador Romero Espinosa, es el autor del quinto capítulo de esta obra colectiva, cuyo apartado se intitula *Redes sociales digitales: Entre el derecho a la información y la privacidad*. El objeto de esta colaboración consistió en establecer los aspectos de cómo las redes sociales son importantes para el pleno goce de este derecho humano; empero, se marca la importancia de que se logre consolidar acorde a las mejores prácticas internacionales, a efecto de no poner en riesgo la privacidad de las personas o sus datos personales. La conclusión a la que llega el autor es importante, ya que logra mostrar que la fina línea que separa lo público de lo privado en este tópico requiere de una vigilancia constante y regulación actualizada so pena de poner en peligro otros tantos derechos humanos que se puedan ver afectados. Sin duda, es un capítulo que logra ahondar de manera innovadora en esta materia para futuros debates en el mundo académico.

El sexto capítulo de esta obra colectiva se intitula *Protección de datos personales*, del destacado académico de derecho Miguel Ángel Vázquez Placencia. El autor, desde un análisis documental exhaustivo, pretende mostrar cómo se pueden proteger los derechos ARCO desde el sistema jurídico mexicano. Para ello, parte de la premisa de precisar que se tratan de prerrogativas reforzadas desde el ámbito constitucional, recorriendo su evolución histórica para resaltar este aspecto. Aunque la conclusión a la que llega el jurista hace hincapié en que aún se deben hacer frente a varios retos, logra ofrecer una colaboración integral muy valiosa para posteriores reflexiones académicas.

El especialista y académico en materia de seguridad y corrupción Ramón Becerra Reynoso es el autor del séptimo capítulo de esta obra colectiva cuyo apartado se intitula *Casos prácticos del derecho humano a la protección de datos personales*. Desde una óptica pragmática y centrada, realiza varios estudios de caso en la materia a efecto de mostrar el impacto que han tenido diversos precedentes en consolidar la prerrogativa en cuestión. Con esto, pone el acento en las cuestiones propias de eficacia y eficiencia a las que se hicieron referencia al inicio de este prólogo. Las sugerencias y propuestas que realiza el autor contribuyen a fortalecer el Estado de derecho y orientan la actualización de la regulación jurídica; sobre todo desde el contexto de la pandemia de COVID-19.

El último y octavo capítulo lo redactó el politólogo Juan Carlos Campos Herrera, aportación que se intitula *Los archivos y su importancia*. Desde un análisis integral de la regulación en materia de organización de la información pública y empleando diversas metodologías de investigación, el autor logra mostrar una clara radiografía de la situación actual, así como las áreas de oportunidad en la materia. Se trata de una aportación bastante holística que es útil para mejorar el hecho de que actualmente varios sujetos obligados, entes públicos, no cuentan con la infraestructura adecuada. Lo que más resalta, a manera de trasfondo de este trabajo de investigación académica, consiste en mostrar que, más allá del hecho de buscar que las personas en el servicio público tengan consciencia de la importancia de su labor, y de que custodian la información que hace posible un derecho sin el cual no logra madurar la democracia constitucional, sin lugar a duda son parte fundamental para el desarrollo de la democracia constitucional.

Por último, queda por agradecer a todo el equipo de trabajo editorial que hizo esta obra posible, la cual es otro tomo que forma parte de la Colección de Estudios en Derechos Humanos, editada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, a través del Instituto de Derechos Humanos Francisco Tenamaxtli. Gracias a la generosidad de la comunidad académica que participó en esta obra, no sólo por sus hallazgos, si no por la calidad y entrega que logran hacer frente a un reto constante por hacer de los derechos humanos conquistas que pretenden generalizarse y derrocar fronteras.

Referencias bibliográficas

Martínez, G. P.-B. (2014). *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*.

Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado.

Sen, A. (2000). *Development as Freedom*. USA: Anchor Books.

Naciones Unidas (2022). *Noticias ONU*. Naciones Unidas, 11 de mayo de 2022. <https://news.un.org/es/story/2022/05/1508532>

Watt, E. (2021). *Cibervigilancia patrocinada por el Estado: El derecho a la privacidad de las comunicaciones y el derecho internacional*.

Northampton: Edward Elgar.

Introducción

Miguel Navarro Flores

Uno de los principales pilares de los derechos universales y fundamentales de todos es el acceso a la información. Una sociedad informada, que vigila al gobierno, atenta de los cambios propuestos y realizados en su entorno, siempre pendiente de su mejor desarrollo en la sociedad, son elementos básicos que se persiguen cuando se pelea mayor transparencia en las acciones de los gobernantes, a quienes se les ha otorgado el poder para tomar decisiones en nombre de la ciudadanía.

Para acceder a este derecho, plasmado ampliamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no solo se necesita saber que está ahí, se deben entender las formas y procedimientos para solicitarlo, reclamarlo o exigirlo, todo ello con base en una cultura de transparencia para todos, porque el elemento fundamental en este derecho es la participación en conjunto. Por ello, en esta obra, se han reunido las opiniones de quienes se han dedicado al estudio y la práctica de esta garantía constitucional.

Para entender más, vale la pena recorrer la historia en torno al acceso a la información, porque no siempre ha sido como ahora se conoce. Con la instauración de la constitución de 1857, se plasma esta garantía, pero acceder plenamente a la información ha sido una lucha constante; primero, para que se reconociera como un derecho fundamental, después, para generar las herramientas que permitieran conocer las decisiones tomadas en el ejercicio del poder, identificar a quienes deben rendir cuentas, generar un organismo para garantizar el cumplimiento de este mandato constitucional y, luego, establecer sanciones cuando alguien no cumpla con su parte. Lo anterior sin perder de vista a los medios de comunicación modernos, la garantía de que exista en todo momento la información requerida y, de paso, cuidar que la información personal no circule libremente, sin control y sin autorización.

Por ella, se dará un repaso general de cómo se ha perfeccionado el acceso a la información. Aunque todavía falta mucho por hacer, el avance que se tiene, sin duda, ayuda a tomar mejores decisiones al otorgar el poder a una persona, conocer en qué se gasta el dinero público, las bases

de las decisiones y cómo eso afecta o beneficia a la comunidad para lograr el mayor bien colectivo.

Con este repaso, se podrán ver importantes luchas que se han convertido en ejemplo mundial, para después aterrizar en la actualidad del país e identificar la criminalización a uno de los principales grupos defensores del derecho a la libre expresión: los periodistas.

Se presentarán casos donde una solicitud no ha sido suficiente para acceder a la información y ha sido necesario recurrir a las instancias garantes de este derecho. Cabe recordar, por ejemplo, el primer caso en el país de un servidor público obligado a entregar información; Francisco Ramírez Acuña, gobernador de Jalisco a inicios del milenio, quien, en 2005, se negó a entregar una copia de su recibo de nómina, ello le trajo una sanción económica por parte del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, además de obligarlo a presentar el documento solicitado.

Otro de los temas relevantes es el uso de las tecnologías; los riesgos al utilizar las redes sociales digitales, la mejor manera de sacarle provecho a estas herramientas que, sin duda, y por mucho tiempo, estarán presentes en el quehacer diario. Como complemento en el ejercicio del derecho a la información aunado al uso de las tecnologías, es importante mencionar la protección de los datos personales. Aunque el concepto está ampliamente plasmado en una ley que se debe observar, de fondo, ni siquiera quienes están obligados a su conocimiento tienen a ciencia cierta el entendimiento suficiente para su adecuada aplicación.

Por ello, se señalan casos prácticos de cómo los controles de la información personal no se aplican de manera adecuada desde los distintos niveles del gobierno, máxime cuando hubo que afrontar la pandemia por COVID-19, que obligó al encierro, y con ello, a un uso más intensivo de la comunicación digital, el uso de plataformas en el ciberespacio, con un tema fundamental que sólo fue medianamente atendido, los niños que tomaban clases mediante sus dispositivos electrónicos.

Los especialistas en el tema nos ponen al día para entender qué son los datos personales y su importancia, pues dan identidad y hacen una radiografía completa de la persona, es por ello que cuidar esta información es fundamental para el bienestar de la gente.

A su vez, se considera la importancia de los archivos documentales o digitales y, en general, de todos los mecanismos que contengan

información relevante para la sociedad, dado que hay fallas considerables para conservarlos, tanto que se han perdido pedazos de la historia o se ha mutilado parte de lo que aún se conserva. Además de la crítica a la forma en que los legisladores fueron aprobando los ordenamientos que blindan las dos libertades: información y expresión.

Esto da un panorama más claro de lo que es este derecho humano fundamental, el cual, cotidianamente, debe ser más accesible, más transparente y, sobre todo, más útil para la sociedad sin perder de vista que no siempre lo transparente es legal.

Capítulo I

¿Transparencia?

Sumario: *I. Introducción. II. Derecho fundamental. III. Derecho a la información. IV. Organismos. V. A sangre y fuego. VI. Referencias bibliográficas.*

Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos.
Declaración Chapultepec, 1994

Miguel Navarro Flores¹

I. Introducción

Transparencia, libertad de expresión, derecho a la información son conceptos que en los últimos años han ocupado un gran espacio en el quehacer público, se escuchan constantemente, se opina sobre ellos e incluso, muchas veces, se lucha por que se hagan realidad. Pues se ha entendido que son parte fundamental de la democracia, tanto que, sin ellos, esa democracia no sería viable.

De fondo, para ejercer plenamente el derecho a la información, es preciso conocer puntualmente qué es, qué lo compone, en qué influye la transparencia en él, a quién le corresponde ejercerlo y quién debe cumplirlo como una obligación legal. Que la clase gobernante esté dispuesta a garantizar este derecho, no se trata de una graciosa concesión, como suelen argumentar, se trata de atender una obligación constitucional, esa Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que juraron cumplir y hacer cumplir.

Entonces, la transparencia es tan simple y sencilla como el derecho que todos tienen a saber qué hacen los gobernantes –de cualquier nivel–, qué medidas, razones, beneficios, alcances, consecuencias, afectaciones y, sobre todo, que costos toman, porque todas las decisiones que se

¹ Abogado por el Centro Universitario Guadalajara Lamar, maestrante en Derecho Procesal Penal Acusatorio por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de Nayarit y actual titular de la Unidad de Transparencia de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

asumen desde el poder se realizan utilizando el dinero público, del cual los mexicanos son dueños y de eso se debe informar en un acto de rendición de cuentas.

II. Derecho fundamental

Para entender de qué se habla cuando me refiero al derecho a la información, se debe partir de que este es un derecho fundamental consagrado en la constitución y que se ha plasmado en otros mandatos legales y pactos internacionales que México debe cumplir. La carta magna (incluso la de 1857) tiene este derecho en su artículo 6º, ahí señala que “el derecho a la información será garantizado por el Estado” y, además, que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” y cuando dice que todos los medios, incluye desde luego a los modernos: el ciberespacio.

Estos son los conceptos básicos que garantizan uno de los derechos fundamentales de los mexicanos, que a lo largo de la historia han adoptado organismos internacionales, como Naciones Unidas, en su Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que habla de que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión”, esto plasmado en su artículo 19, mismo numeral, que corresponde a este concepto, en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y también en la Declaración Sobre los Principios Fundamentales, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En México, se cuenta con una ley específica de la materia desde 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con su respectivo ordenamiento en Jalisco, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

El concepto general es el mismo, el derecho a la libertad de expresión, donde se establece la libertad de recibir y difundir ideas de toda índole y, como parte de todo esto, la transparencia juega un papel fundamental. Y es que se considera que solamente cuando las personas tienen acceso a la información completa, sin barreras, es posible tener un conocimiento pleno del desarrollo de la sociedad y su perspectiva personal, en el que las decisiones del gobierno son determinantes, por lo

que debe saberse con la mayor precisión posible, causa y efectos de cada una de ellas.

Es por ello que este es un derecho fundamental, puntal de la democracia, como lo concibe el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (antes comisión), que al inicio del milenio determinó la urgente necesidad de que los países afiliados pudieran generar acciones legislativas que garantizaran este modelo político y de participación ciudadana, considerando en la propuesta hecha a las naciones miembro, en su tercer punto, y como parte importante:

- Libertad de expresión y de opinión.

Pero, para garantizar este derecho, era indispensable legislar en las materias de:

- La transparencia y la responsabilidad en la administración pública.
- Medios de información libres, independientes y pluralistas.
- Protección de datos personales.

Y esto ha generado una serie de políticas mundiales con base en resoluciones encaminadas a fortalecer “los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho”.

Es necesario destacar qué son los derechos humanos, sobre todo su clasificación en generaciones como se tiene actualmente, porque pudiera dar lugar a confusiones en cuanto a que existieran algunos de primera y otros de segunda.

Con un breve repaso por la historia, comenzando con lo que destaca Naciones Unidas sobre el origen de los derechos humanos, pues ubican su primera real manifestación en el año 539 antes de nuestra era, cuando Ciro el Grande (rey de Persia), logra la conquista de Babilonia y libera a los esclavos, y reconoce que todos los hombres tienen la libertad de elegir su religión; asimismo, establece un sistema igualitario para todos, es decir, sin importar la raza, todos son iguales.

Entonces, la historia de los derechos humanos comienza a escribirse cada vez con mayor claridad y se convierte en documento en 1215, cuando Inglaterra aprueba su carta magna, que es considerada

pionera y precursora, pues ya habla claramente de derechos y libertades. Cuatrocientos años más tarde, el parlamento inglés envía al rey Carlos I la petición sobre libertades civiles y, paulatinamente, el mundo comienza a fortalecer el reconocimiento pleno y respeto a los derechos humanos.

Por mencionar algunos eventos; en 1762 los franceses con su contrato social, producto de la Revolución; en 1766 Estados Unidos con la declaración de igualdad de los hombres, y, en México, el triunfo del movimiento independiente que inicia en 1810, pues termina el dominio español. En este transcurrir, los procesos de comunicación a distancia buscaban ser, de alguna manera, accesibles a las masas, entre otros, el código morse en 1837, el fax patentado en 1843 y, poco más de tres décadas más tarde, el teléfono.

Un hecho fundamental fue la Convención de Ginebra, dado que este acuerdo establecía el reconocimiento a los derechos humanos de los soldados en guerra. Por convocatoria del Consejo Federal Suizo, 16 países europeos y algunos Estados americanos, acudieron a una conferencia diplomática, donde se acordaron medidas que obligaban a los países en guerra a atender a los combatientes heridos, sin importar raza o religión y, sobre todo, a distinguir instalaciones y transporte médicos, con una cruz roja en fondo blanco para evitar ataques sobre esos puntos.

Con la creación de las Naciones Unidas (1945) llegó el surgimiento de la declaración universal de los derechos humanos en 1948. Aunque hasta aquí el avance es significativo, ha sido solamente el inicio de un largo camino, el cual aún estamos recorriendo.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (1948) establecía con claridad el objetivo de este documento, pues decretaba que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (artículo 1), pero no implicaba más allá que el compromiso de los países miembro de promover su respeto sin mayor desarrollo jurídico, lo que el tiempo ha consolidado en todo el mundo, en unos países de manera más avanzada que en otros.

Ello ha permitido reconocer los derechos de todos los hombres y mujeres del mundo, el avance se ha desarrollado en etapas, por lo que los derechos humanos se han clasificado en generaciones: la primera de ellas se ubica en la Revolución francesa, cuando surgen los llamados “derechos civiles y políticos”; en la segunda generación, se han instalado los derechos económicos, sociales y culturales; mientras que, en la tercera,

se agrupan los que corresponden a personas o a la colectividad, cuando estos comparten algún interés que genera una causa común.

Por otro lado, entre los derechos humanos de cuarta generación que contemplan el derecho a la información y a la libre expresión se encuentra derecho de acceso a la sociedad de la información, que debe darse en condiciones de igualdad, sin que exista discriminación alguna, mediante el uso del espectro radioeléctrico y servicios en línea, sean satelitales o vía cable, porque su base fundamental es asegurar que todas las personas tengan acceso a la tecnología ya que se considera que esta es indispensable para elevar la eficiencia y facilitar todas las actividades.

Las cuatro generaciones de derechos humanos son exactamente iguales, ninguna es más importante que otra y, aun cuando el derecho a la información y libre opinión pertenece a la primera, encuentra en la cuarta un gran complemento ideal, pues incluye, como parte de este catálogo de derechos, el acceso a las tecnologías de la información, ello permite un gran complemento, pues los nuevos tiempos han traído el acceso a una comunicación más rápida a través de redes sociales. Sin embargo, de manera individual, todas y cada una de las generaciones tienen exactamente el mismo peso y, en total, son 30 derechos conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas firmada en 1948.

III. Derecho a la información

Se tiene que analizar bajo dos vertientes el derecho a la información, personal y colectivo, porque en la medida en que se tenga información real y oportuna, es posible difundirla en beneficio de la sociedad y con ello consolidar otros derechos humanos.

En este escenario, la transparencia se convierte en una herramienta perfecta para conocer el porqué de las decisiones gubernamentales, costos, recursos que se han comprometido en su cumplimiento, quiénes han tomado las decisiones, quiénes las ejecutan, cómo son adjudicados contratos de bienes y servicios y los efectos que pueden causar en la sociedad las determinaciones que, anteriormente, eran solo conocidas por la clase gobernante y que solo por “accidente” se sabía de ellas.

Así, se determina que transparencia es simplemente poner a disposición de todo el trabajo que se realiza desde el poder político y la administración pública, siempre de manera clara, accesible y, sobre todo,

comprensible, pero a eso deben sumarle nuevos valores: que sea veraz y oportuna, porque solo en esa medida puede considerarse que es ya parte de la gobernabilidad.

Los estudiosos del tema califican la transparencia como un medio, no un fin, para fortalecer la democratización del estado y sociedad, y abrir el camino a lograr no solamente una mayor participación de la gente, sino empoderarla en algo que es suyo, el gobierno y entender y en su caso combatir y corregir, decisiones que puedan ser, en el fondo, dañinas a la comunidad.

En consecuencia, es un elemento que ayuda a determinar con toda claridad las reglas en los procesos de gestión del gobierno, como son la obvia toma de decisiones, pero con todo lo que eso conlleva, la planeación, ejecución, evaluación e impacto de cada acción y, sobre todo, documentarlas paso a paso, a fin de que, cuando se pretenda conocer todo lo que ha motivado una acción y sus efectos, haya posibilidad real de hacerlo y entonces se entra a un terreno básico en la vida democrática, que es la rendición de cuentas, ahora una obligación de quienes manejan los recursos públicos, incluidos particulares que tengan financiamiento para la realización de programas de apoyo social.

También hay excepciones a la regla y es posible que cierta información sea reservada y no se ponga al alcance de la ciudadanía por algún tiempo, pero ello solo puede ser por razones de interés público o seguridad nacional, aunque todo lo relacionado a la vida privada, aun de los servidores públicos, debe ser protegido.

Pero la regla, no la excepción, es la transparencia, por lo que la constitución exige que, para la información en posesión de las autoridades de cualquier nivel, prevalezca el criterio de máxima publicidad y, con ello, dejar siempre al alcance de los ciudadanos esta información, que los procesos y requerimientos para su obtención no sean limitativos.

El marco legal que regula el acceso a la información incluye una serie de ordenamientos que, de manera específica, señala quiénes son los sujetos obligados para la rendición de cuentas, pero también a quién pueden hacerlo valer, donde se incluye a cualquier persona interesada en saber qué hacen las autoridades y esta debe tener una respuesta. Ahora se hace mediante solicitudes específicas, pero, sin duda, el avance en esta materia tendrá que llevar de manera irremediable a que la información completa sin necesidad de pedirla esté al alcance de todos, ello se ha

logrado solamente con algunas instancias públicas, lo que ha obligado a la sociedad civil a buscar permanentemente información que transparente los actos de gobierno, topándose regularmente con casos de corrupción.

IV. Organismos

Ante el riesgo permanente que implica la violación del derecho humano a la información, la sociedad ha buscado, de manera organizada, crear frentes de defensa que ayuden a hacer permanentemente realidad el acceso libre a la información.

Algunos organismos han surgido de la mano de organizaciones internacionales, otros, a iniciativa local, pero todos ellos enfocados al mismo trabajo.

Destacan, sin duda, organismos como “Artículo 19”, una oficina abierta especialmente para México y Centroamérica y cuya sede se encuentra en Londres, Inglaterra. De acuerdo a su portal en internet en el apartado *¿Quiénes somos?*, se autodefine como una organización independiente, que tiene como propósito básico defender el respeto del derecho a la libertad de expresión y de la información y, para ello, realiza denuncias permanentes de las violaciones que detecta. Las documenta y las exhibe, independientemente de apoyar en cualquier proceso a representantes de los medios de comunicación que requieran de asistencia legal especializada y participar con las autoridades en el diseño de mejores esquemas de acceso y transparencia.

Fue fundada en 1897 en Londres, bajo la premisa de que “toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye la libertad de sostener opiniones sin interferencia y buscar, recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio y sin consideración de fronteras”. La oficina que se tiene en México funciona desde 2006 y el nombre de la organización, evidentemente, alude al artículo que engloba el derecho a la información en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Asociación Mundial de Radios Comunitarias se encamina fundamentalmente a los medios radiofónicos y, actualmente, agrupa 79 radios comunitarias para las que busca un reconocimiento internacional. Fue fundada en 1983 en Canadá y comenzó a operar en México en 1992. Su trabajo se realiza a través de cinco ejes: incidencia en políticas

públicas, asesoría jurídica, gestión y formación, género y comunicación, y comunicación indígena.

Una organización más es el Comité para la Protección de los Periodistas, encaminado a la defensa directa a los trabajadores de los medios de comunicación, quienes son los principales usufructuarios del derecho a la información y, desde luego, para quienes existen los mayores riesgos en el ejercicio de este derecho al grado de correr en riesgo sus vidas o ser criminalizados.

Este comité fue fundado en 1981 por corresponsales estadounidenses quienes consideraron que la protección a periodistas en el ejercicio de la libertad de expresión era un riesgo en otros países, de ahí la propuesta de unir a todos los periodistas del planeta, lo que ha generado redes de comunicadores en todo el mundo, para defender el “derecho de los periodistas a informar las noticias de forma segura y sin temor a represalias” (Sieteiglesias, 2020, párr.9).

Documentan todas las agresiones a periodistas y hacen denuncias permanentes de esos ataques que se traducen en obstáculos para la prensa libre.

Existe, además, el Instituto Internacional de Prensa, una red de propietarios y editores de medios de comunicación, que monitorea permanentemente las condiciones en que laboran los periodistas buscando mejorarlas. Su labor fundamental se centra en defender la libertad de información, para lo cual conforman un conglomerado de medios impresos, digitales y radio a lo largo de un centenar de países, lo que también les ha permitido meterse al debate mundial sobre las políticas que afectan a los medios de comunicación.

Otra organización es Intercambio Internacional por la Libertad de Expresión, una red global que trabaja en garantizar este derecho humano, surge en Canadá, iniciativa de lo que ahora se conoce como Periodistas Canadienses para la Libertad de Expresión. Su trabajo le ha permitido consolidarse y sumarse a las actividades de divulgación con base en campañas estratégicas y programas especiales de promoción.

Gracias a su trabajo y el de otras instituciones, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió designar el dos de noviembre como Día Internacional para poner Fin a la Impunidad de los Crímenes contra Periodistas, y ahora trabajan en la campaña *No más impunidad*, encaminada a señalar a los que atentan contra la libertad de expresión. Tiene presencia en 70 países, pero en México el trabajo es arduo.

La red #RompeElMiedo es muy reciente en el país, pues se crea en 2013 y busca la seguridad de los comunicadores, principalmente en coberturas de alto riesgo, para lo cual se integra como una plataforma de articulación de medios y colectivos defensores de derechos humanos. La primera ocasión en que fue articulada la red fue el 10 de junio de 2013, en una marcha conmemorativa al llamado “Halconazo”, buscaban documentar agresiones, todo bajo la coordinación de la organización Artículo 19. En la actualidad, tiene un largo historial de activaciones, entre ellas, en los procesos electorales, pues en ellos se tienen constantes agresiones a los medios de comunicación y sus representantes.

Reporteros Sin Fronteras (RSF), un organismo que defiende la libertad de expresión, documenta y difunde las violaciones de este derecho, genera programas especiales para fortalecer las capacidades de los periodistas. También es una prestigiosa organización fundada en 1985; en la actualidad, tiene corresponsalías en 135 países y cuatro oficinas funcionando de manera fija: Bruselas, Túnez, Washington y Río de Janeiro. Su sitio web es uno de los más activos con 335 mil visitas mensuales.

En México, su trabajo es fundamental porque califica al país como una de las naciones más peligrosas para el ejercicio de la comunicación. La nación se hunde en un “infernical espiral de la impunidad” (RSF, 2022), dicen, por la gran corrupción que existe, pues autoridades y políticos se han coludido con el crimen organizado, ello amenaza y, desde luego, obstaculiza la labor de los medios de comunicación y sus representantes, pues se han dado asesinatos a sangre fría sin que haya indicios, desde el gobierno, de que intenten siquiera frenar los crímenes.

Como parte de las organizaciones más importantes defensoras de la libertad de expresión, se encuentra la Sociedad Interamericana de Prensa y data de 1926, integrada por publicaciones y cadenas de periódicos, cuya función es “proteger los intereses de la prensa en las Américas”. Su importancia ha crecido al grado de que, ahora, se integra por 1 300 publicaciones que, indican, alcanzan a 43 millones de personas, con material tanto impreso como digital, según la misma página electrónica. Parte de sus funciones es la difusión del conocimiento, por lo que en sus asambleas anuales participan académicos e intelectuales, incluso un Premio Nobel.

Finalmente, dentro de las organizaciones más destacadas se encuentra Poetas, Ensayistas y Novelistas (PEN International) que

promueve libertad de expresión en relación a la libertad artística. Nació en 1921 en Londres, Reino Unido y actualmente tiene 146 centros en todo el mundo, destacándose como una de las primeras organizaciones defensoras de los derechos humanos y, sobre todo, señala que la libertad de expresión y la literatura son inseparables.

En el siglo que tiene trabajando, ha visto los desafíos que a las libertades plantearon la primera y segunda guerras mundiales, la Guerra Fría, la caída del muro y el bloque soviético, por lo que promovieron la creación de centros que se convirtieron en una liga de naciones para hombres y mujeres de letras. Entre sus luchas destaca la campaña contra la quema de libros por parte de los nazis en Alemania, la defensa del escritor y periodista Arthur Koestler, encarcelado en 1930 en la España fascista y condenado a muerte, a quien lograron salvar obteniendo su liberación, lo que no pudieron hacer por Federico García Lorca. Algo más reciente, en las décadas de 1980 y 90, fue la defensa de Salman Rushdie, ganador del Premio Booker y autor de los llamados *Versos Satánicos*, a quien pidieron retirara el edicto religioso que lo condenaba (La fatwa) y que fuera emitido por el ayatolá Jomeini de Irán. PEN International está activo en más de 100 países y su lucha sigue siendo por la libertad de expresión.

V. A sangre y fuego

México ha sido declarado como uno de los más peligrosos para el ejercicio del periodismo según Reporteros Sin Frontera, pues destaca que 58 por ciento de comunicadores asesinados en la última década en América Latina se concentra en México.

La organización RFS destaca (de acuerdo con el portal de noticias que “la vida de los periodistas de investigación es dura en este país corroído por la corrupción y bajo la influencia de cárteles y narcotraficantes. Los asesinatos, los exilios y la autocensura se han convertido en la regla” (CNN Español, 2021, párr.3) a lo que debe sumarse un alto nivel de impunidad, muy marcado en casos de periodistas, aunque, en general, el esclarecimiento de los homicidios no es el fuerte en México.

Estos son los periodistas asesinados, según lo documentado por RSF y “Artículo 19”, en los últimos sexenios: 22, en el de Vicente Fox; 48, con Felipe Calderón; 47, en el gobierno de Enrique Peña Nieto, y hasta

febrero de 2022, la mitad del sexenio de López Obrador, van, al menos, 30 asesinados (CNN Español, 2021, párr.18)

Incluso Leopoldo Maldonado (2021), director de Artículo 19, en su informe semestral mostró información estadística de las agresiones a los periodistas por su trabajo, destaca que, en promedio, hay una cada 12 horas, por fortuna no todas ellas terminan en homicidio, pero gran parte de esta violencia contra los representantes de los medios de comunicación es producto del ataque diario que el presidente hace desde su conferencia matutina en contra de los comunicadores y los medios en los que laboran (párr. 1).

La preocupación de lo que ha sucedido con los periodistas incluso, por primera vez en la historia, provocó que el jefe de Estado de Estados Unidos, Antony Blinken subiera a su red social de Twitter un mensaje de preocupación:

The high number of journalists killed in Mexico this year and the ongoing threats they face are concerning. I join those calling for greater accountability and protections for Mexican journalists. My heart goes out to the loved ones of those who gave their lives for the truth” (El alto número de periodistas asesinados en México este año y las continuas amenazas que enfrentan son preocupantes. Me uno a quienes piden mayor responsabilidad y protección para los periodistas mexicanos. Mi corazón está con los seres queridos de aquellos que dieron su vida por la verdad), [la respuesta al funcionario de parte del gobierno de México fue que estaba desinformado o actuaba de mala fe con un acto injerencista] (Blinken, 2022).

Sin embargo, la Casa Blanca, a través de su vocera, Jen Psaki, hizo un nuevo señalamiento sobre el tema, donde menciona que “el secretario Blinken estaba expresando su preocupación de parte de Estados Unidos sobre esos abusos (contra periodistas en México). Estaba hablando sobre los hechos que hemos visto sobre el terreno”, según consigna la periodista Lucía Leal en su cuenta de Twitter, al hablar de la conferencia que diera la portavoz, en un mensaje que subió a la red a las 16:45 horas tiempo local, del 23 de febrero de 2022.

Las agresiones y homicidios contra periodistas han provocado, incluso, eventos únicos en la historia, pues grupos de periodistas de todo México se han manifestado en contra de la violencia, incluida la misma conferencia matutina del presidente, donde se pasó lista de presente a los periodistas asesinados en 2022, luego de un mensaje de reproche al gobierno, un gobierno que no tiene avances sustanciales en los asesinatos, al menos, los cometidos en su tiempo.

Los hechos que se han presentado a lo largo de los años, relacionados con los derechos humanos de la ciudadanía y, en este caso, de los periodistas, solo ilustran una parte de esa historia que se escribe en torno a la lucha por alcanzar un pleno ejercicio del acceso a la información y la posibilidad de difundirla libremente sin consecuencias de ningún tipo y, menos aún, la pérdida de la vida.

Para tratar de garantizar el acceso a la información pública, en el país se ha creado una red de organismos dedicados exclusivamente a vigilar que esta garantía constitucional se cumpla.

Las instituciones, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, se crean para convertirse en garante del acceso a la información pública, actualmente, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que, en el caso de Jalisco, es el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, organismo autónomo responsable de que toda la información, que se derive del uso o aplicación del dinero público, sea transparente, no importa si la hace el gobierno o dependencia privada.

Pero la de los organismos públicos es otra historia, solo puntualizaré que se trata de instituciones surgidas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia de Jalisco, cuya labor se ha diversificado ahora, pues no solo es la garante del acceso libre a la información pública, sino, además, a la defensa y protección de los datos personales.

Estos organismos nunca están completamente a salvo, son blanco de ataques constantes de quienes no han entendido que la transparencia y la rendición de cuentas es un tema actual y obligatorio, que no se encuentra sujeto a la voluntad del gobernante ni a sus buenos deseos, sino que se trata de un mandato constitucional que no está sujeto a ninguna discusión.

Como parte de una operación para eliminar organismos públicos destinados a garantizar asistencia a la sociedad civil, se han iniciado campañas contra estas instituciones garantes del acceso a la información, las que han sido descalificadas hasta porque no son capaces de revelar información personal de los ciudadanos, lo que, desde el poder, no es bien visto cuando se trata de armar campañas de desprestigio contra comunicadores.

Además, recientemente, la existencia del organismo federal ha sido cuestionada por su trabajo y por su gasto, entonces, quienes consideran que invertir en la transparencia de la información y la rendición de cuentas, en búsqueda de cumplir el derecho de la gente a tener acceso a la información, utilizarla y difundirla en su caso, es más un gasto que una conquista que permite revisar y cuestionar permanentemente el actuar del gobernante y de quien toma las decisiones en nuestro nombre, entonces consideran que toda esa estructura es más un estorbo que un beneficio social, pues los perjudicados son ellos mismos, porque están en riesgo de ser exhibidos por su ineficiencia o deshonestidad.

El problema de fondo podría ser la transparencia. Gobernantes que no quieren estar en una vitrina permanentemente y que buscan opacidad en la toma de sus decisiones, de su actuar y, sobre todo, de la forma en que se aplica el dinero público, pueden ver la lucha por garantizar este derecho humano como una carga o como un riesgo personal y no como un beneficio colectivo.

Deben considerar que uno de los principales valores de la democracia es la transparencia y el acceso libre a la información pública, porque este es uno de los síntomas que distinguen a los gobiernos de regímenes dictatoriales y autoritarios.

Ante esto, tener organismos autónomos, garantes de los derechos fundamentales, es un ejercicio de pesos y contrapesos, donde exponer la conducta de la clase gobernante los hace responsables de sus actos, de sus decisiones y, sobre todo, de las consecuencias que estas conlleven.

Cumplir y hacer cumplir el derecho constitucional de acceso a la información rompe con una práctica de secrecía que por muchos años se aplicó como parte del ejercicio del poder, en donde trabajar en lo oscuro, alejado de todos, oculto a la vista de todos, era parte del “arte de gobernar” que ya habíamos superado.

En las últimas décadas, el acceso a la información ha permitido saber más de cómo trabaja el poder público, de sus planes y acciones, ello ayuda a fortalecer, sin duda, la democracia, porque gobernantes y gobernados sabían que ahora, a quien se le daba la responsabilidad de administrar los bienes nacionales, estatales o municipales mediante el voto, estaría siempre sujeto a la evaluación de su trabajo y, con ello, de sus decisiones, esto permite establecer niveles de eficiencia y de confianza; al final de cuentas, eso se convierte en un voto a favor o en contra del político.

La democracia se mide con muchos indicadores, el principal es la información pública disponible, transparencia, porque, en la medida en que la colectividad esté mejor informada, sepa y entienda cómo, quién y para qué se aplican los recursos públicos que entrega mediante impuestos a sus gobiernos, para el beneficio social, se podrán tomar siempre las mejores decisiones.

Si la información pública es realmente pública, en el futuro se tendrán mejores instituciones, funcionarios comprometidos con un trabajo para el cual son contratados y, sobre todo, mayor confianza entre gobernantes y gobernados, ello debe llevar a elevar los niveles de eficiencia y abatir, en todo lo posible, los actos de corrupción/impunidad, frecuentes en las estructuras de poder.

Debe considerarse que la opacidad violenta a la sociedad, pues le cancelan derechos fundamentales que muchas veces la clase gobernante utiliza como instrumentos de control y manipulación, y la transparencia se encarga ahora de poner todo en una caja de cristal.

El avance existente en materia de acceso a la información, en conocer el quehacer público con la mayor cantidad de detalles que pueden ser valiosos para la sociedad, ha costado mucho tiempo. Se han tenido negociaciones, reuniones, foros, y todo para convencer a la clase en el gobierno que solo son empleados de un pueblo que quiere y le urge tener herramientas que le permitan medir su actuar diariamente, bajo la lógica de que lo que no se mide no funciona, porque en esa medida fortaleceremos nuestra democracia, cuando seamos capaces de tomar las mejores decisiones, con base en la cantidad y calidad de información que se tenga de quienes aspiran a los cargos públicos.

Ya revisé, en un paso rápido por la historia, y sobre todo por hechos recientes, que el acceso a la información cuesta mucho, incluida la vida de quienes tienen la mayor responsabilidad en el ejercicio de la información: los periodistas, pues los asesinan cuando, en el desempeño de su trabajo, aparentemente difunden cosas que molestan, sin que realmente se haga algo por evitarlo y menos aún por esclarecer tantos homicidios como se han presentado hasta el momento.

Sin embargo, no es posible dar ni un paso hacia atrás. Se ha logrado una mayor libertad en el uso y difusión de la información, al ejercer, hasta donde es posible, la transparencia y rendición de cuentas, por lo que difícilmente la sociedad estaría dispuesta a perder lo que ha costado trabajo y sangre.

Restaurar la confianza entre sociedad y gobernantes, y de la sociedad con sus informadores, costará mucho tiempo y esfuerzo. Cotidianamente, el daño que se ha generado por parte de la clase en el gobierno hacia los periodistas es constante y sin piedad, pues siempre buscan desacreditar a quien se dedica a transmitir la información y los ataques son peores si este comunicador se atreve a denunciar actos de corrupción.

Combatir la corrupción es ahora desacreditar al informador, en lugar de atacar el fondo del problema, es decir, no se sanciona a los servidores públicos, sus familiares o allegados por corruptos, sino que se trata de ocultar, tras el descrédito del comunicador, los hechos denunciados.

VI. Referencias bibliográficas

Blinken, A. [@SecBlinken] (2022). The high number of journalists killed in Mexico this year and the ongoing threats they face are concerning. I join those calling for greater accountability and protections for Mexican journalists. My heart goes out to the loved ones of those who gave their lives for the truth [Tweet]. Twitter, 22 de febrero .

<https://twitter.com/secblinken/status/1496300549473460229?lang=es>

CNN Español, (2021). *Estos son los periodistas asesinados en México desde el sexenio de Vicente Fox hasta lo que va del de López Obrador.*

<https://cnnespanol.cnn.com/2021/11/02/periodistas-asesinados-mexico-sexenio-vicente-fox-amlo-orix/>

Maldonado, L. (2021). Cada 12 horas se registra una agresión contra la prensa, <https://articulo19.org/informe-semestral-2021/>

Pen Internacional (s.f.). *Nuestra historia.*

<https://pen-international.org/es/who-we-are/history>

Reporteros Sin Fronteras (2022). Bajo Riesgo.

https://rsf.org/sites/default/files/resumo_executivo_esp_final.pdf

Sieteiglesias, E. (2020). Reporteros Sin Fronteras y el Comité para la Protección de los Periodistas. *La razón.*

<https://www.larazon.es/internacional/20201008/fwmgb3mrdvb53njy3q7eoxeq.html>

Sociedad Interamericana de Prensa.

<https://www.sipiapa.org/contenidos/acerca-de-la-sip.html>

Capítulo II

Se hizo realidad

Sumario: I. Introducción. II. La lucha por el acceso a la libre expresión en México. III. Cómo, cuándo y dónde surge el derecho como realidad cotidiana. IV. La participación de la sociedad civil. V. Desarrollo de leyes nacionales y locales. VI. Conclusión. VII. Referencias bibliográficas.

Mónica María Ortiz Gómez²

I. Introducción

La libertad de expresión y el derecho a la información son, sin duda, los dos grandes pilares que sostienen y definen los conceptos teóricos y prácticos de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en México.

Hablar de los derechos humanos consagrados en la carta magna o leyes que se aplican en el país implica relacionarlos con el rendimiento actual de la democracia y la sociedad, con las luchas históricas de las que se obtuvieron logros y avances de reconocimiento de los derechos de las personas, y revela un largo camino de lucha social que marcó una profunda necesidad de participación ciudadana en diversos sectores en la sociedad civil que, interesados en aportar para organizar, contrastaron una diferencia relevante del antes y el ahora.

En ese proceso histórico de posicionamiento de los derechos fundamentales y humanos, diversos grupos lograron el reconocimiento a la libertad de expresión y la libre opinión, sellaron una oposición activa que tuviera su mayor beneficio y empoderamiento en propuestas que permitieran corregir los vacíos legislativos, institucionales y electorales que los ciudadanos mexicanos padecemos por décadas.

Ello permitió alcanzar una efectiva relación entre la libertad de expresión y el derecho a la información como derechos humanos fundamentales para el desarrollo de diversas acciones en los distintos sectores que involucran la participación ciudadana, la gobernabilidad y la democracia, en un ámbito de respeto y promoción de nuestros

² Consejera ciudadana suplente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

derechos humanos contra los regímenes y sus consolidadas prácticas de opacidad, silencio, simulación pragmática y una ausencia total de cuentas claras.

El derecho humano de la libertad de expresión, en su esfera máxima de respeto y promoción civil, ha sido el principal obstáculo de aquellos que ejercen el poder público, político y gubernamental, porque les resultaba incómodo y, durante décadas, la única manera de callar las voces de expresión de todos los ciudadanos fue el miedo, el terror y las amenazas, por lo que buscar en un país como México el sano ejercicio a la libertad de expresión de forma segura, o bien la divulgación de ideas, era inútil. En contraste, el acceso a la información pública para requerir la rendición de cuentas ha ocasionado durante las últimas siete décadas un escenario de violencia de todo tipo.

II. La lucha por el acceso a la libre expresión en México

Durante la férrea lucha social contra la opacidad, la simulación política y la impunidad de todos los gobiernos, han surgido expresiones de las organizaciones civiles que buscaron imprimir la participación ciudadana como la más eficaz herramienta democrática, bajo el amparo de los derechos humanos de libertad de expresión y acceso a la información pública. Se forjaron instrumentos oportunos para levantar la voz, capaces de persuadir al poder y de empoderar la divulgación de las ideas, expresiones y opiniones sobre las formas de gobierno de los ochenta y noventa, con lo que se levantó la construcción de los cimientos del acceso a la información pública y la transparencia gubernamental como instrumento contra la opacidad y la impunidad de los entes gubernamentales, como resultado de tres décadas de lucha, tiempo en el que se consolidaron movimientos sociales que se levantaron contra las injusticias y el abuso de poder de nuestros gobiernos.

El avance es a paso lento, pero significativo en materia legislativa y democrática. Las luchas ciudadanas encabezadas por organizaciones civiles, cuyos actores se veían imposibilitados para expresar su opinión de manera libre y segura en el país, trajo como resultado logros que se transformaron en leyes que estructuraron y dieron forma al acceso a la información pública e hicieron realidad los primeros pasos en materia de transparencia gubernamental; nos falta, sin duda, defender y mantener lo transitado en beneficio de una democracia participativa

para que se defina como positiva y se adquiriera la cultura de la transparencia como la acción cotidiana de quienes ejercen el poder público.

Con los años, la libre expresión, el acceso a la información y la rendición de cuentas se ha conjugado como un poderoso eje rector contra la corrupción y la impunidad de los gobiernos, preponderando como aliadas de la sociedad a las instituciones y organismos públicos transparentes que nos acercan cada vez más a ejercer correctamente nuestros derechos humanos y a exigir de manera directa a las autoridades que cumplan sus obligaciones gubernamentales.

Fue entonces que la válida pretensión de las luchas sociales por puntar el derecho a la información consolidó el tema de la transparencia en México, impulsado por la lucha civil contra el silencio y la censura, e invocó al derecho humano como base fundamental del respeto de la dignidad humana para hacerle frente a nefastos cotos de poder gubernamental, político y hasta cultural, ello bajo el amparo de la dignidad, la libertad y la igualdad de todo ciudadano, con lo que se buscó erradicar la censura y la violencia aplicada a los incómodos que cuestionan a los gobiernos o autoridades, y que reclamaron el ejercicio pleno de sus derechos y así evitar la creación de grupos de poder en todas las esferas nacionales.

El papel de los sectores protagonistas de esta disputa por los derechos fundamentales y por un régimen gubernamental abierto a los derechos de los ciudadanos y responsables de todas sus obligaciones es, sin duda, legislar en materia de derechos humanos, así como lo reclaman diversas organizaciones sociales agrupadas durante las últimas tres décadas a favor de un cambio que diera paso a ejercer fielmente el derecho a la información, son aquellas las que prepararon los primeros pasos y los convirtieron en resultados esenciales en materia de derechos humanos, y con ello dieron cabida a la práctica de un periodismo más abierto y libre, comprometido, eficaz y sin limitación; asimismo, abrieron la puerta a la necesaria actividad legislativa, mesas de trabajo y manifiestos civiles, que marcaron la terminación del silencio y la intimidación que se vivía en el país.

En México, la libre expresión y el acceso a la información reflejan peligrosos instrumentos que pueden llegar a desarmar grupos de poder consolidados en la corrupción, el abuso de autoridad, el miedo y la discriminación. A más de una década de la reforma constitucional en

materia de derechos de 2010, que resalta, defiende y divulga la promoción y respeto por los derechos humanos para todas las personas, es compleja y delicada la inobservancia de las propias entidades gubernamentales, aún mantienen políticas públicas inexactas y opacidad al gastar el presupuesto, persisten algunos vicios y los malos gobiernos no se terminan, impiden ejercer nuestros derechos correctamente, los limitan y a veces los extinguen.

De la transparencia gubernamental, del acceso a la información y la libre expresión, se desprende todo un mecanismo de empoderamiento y legalidad reservada para el ciudadano que, anhelante de ejecutar sus derechos, pueda plenamente convertir esta acción en una inminente rendición de cuentas; aunque todavía somos ciudadanos de corta memoria histórica, el punto debe versar en reconocer y destacar estas útiles herramientas para una gobernabilidad eficaz, democracia participativa y respeto irrestricto de los derechos humanos.

La férrea defensa por la libre expresión de las ideas en la sociedad ha resultado, desde el origen de la humanidad, en una constante actividad sociopolítica, que causa molestia e incomodidad a quienes ejecutan el poder público o político mediante la administración gubernamental de una sociedad, que quisieran el silencio, la opacidad y simulación como parte de sus gobiernos y una conducta recurrente de la clase política.

La participación de la sociedad civil organizada ha contribuido al crecimiento y fortalecimiento de la democracia, en un afán por combatir los grandes males que le aquejan a los mexicanos y desembocan terribles injusticias para quienes la querrela social es invariablemente parte de las luchas que enfrentan cotidianamente, buscando el reconocimiento, el respeto y la libertad de las personas, así como a la manifestación de la libre expresión de ideas, aunque aún algunas quedan convertidas en pretexto de persecución y violencia contra las voces de amplios sectores sociales para quienes la disputa es la misma en esencia: respeto de la libre expresión de la sociedad civil ante la violencia, la vergüenza, la corrupción e intimidación que genera un prepotente ejercicio del poder. Es la búsqueda constante del ser humano por concebir y conquistar sus derechos como base general de la dignidad humana de la que extraen el respeto del acceso de la información y la libertad de opinión.

La libre expresión en el país es aún un tema delicado. Los gobiernos y los poderes, las autoridades y cotos de poder en todos los

sentidos siempre han tratado de coartar la libre expresión de opinar; sin embargo, las batallas que la sociedad civil ha encabezado tienen conclusiones interesantes con relación a la participación ciudadana como herramienta democrática practicada desde la libre expresión y el acceso a la información, argumento que generó que el derecho fuera posicionándose de manera generalizada para conseguir paulatinamente la regulación y legislación que diera origen a la transparencia y la rendición de cuentas, que perfiló firmes instituciones públicas, garantes de los derechos elementales que convergen en la transparencia.

III. Cómo, cuándo y dónde surge el derecho como realidad cotidiana

En México, la transparencia es producto del impacto de la organización de la sociedad civil, concentrada en el periodismo, la academia y los medios de comunicación, mediante una activa participación social de presión para generar condiciones reales en materia de derechos humanos como la libertad de expresión y el derecho a la información, bajo las premisas de regular los derechos fundamentales para que los gobiernos estuvieran obligados a rendir cuentas, respetar sus consecuencias y la opinión de la gente, cuyo hilo conductor fue sin duda la exigencia del respeto de la libre expresión de las personas y de aquellos encargados de emitir opiniones públicas a través de la práctica del periodismo y el uso de los medios de comunicación.

Se inicia un constante seguimiento de batallas que fueron públicas y definidas en contra de la opacidad, simulación y la corrupción de los gobiernos y de los que ejercían el poder político en turno, batallas necesarias para el equilibrio democrático y el progreso del país, por lo que se convirtieron en pilares de los derechos humanos, como son la libertad de expresión respaldada mediante colectivos, académicos, periodistas y los medios de comunicación que profundizaron en la tutela y se adentraron a los tiempos para demandar más a su trabajo, con una acertada visión de futuro completamente osada pero eficaz y congruente.

En 1977, surge el primer paso normativo de la transparencia gubernamental, se agrega un párrafo al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que norma el derecho a la información y exige sea garantizada por el Estado, ello se convierte entonces en un reconocimiento formal a lo que más tarde se definiría

como un derecho humano fundamental. En la actualidad, gozamos de los frutos de esas necesarias luchas de los sectores de la sociedad, capaces de conseguir que los gobiernos tengan presente que la evaluación y permanencia de las administraciones públicas, de los partidos políticos o los personajes del poder, se hacen y rehacen en la historia, con el ejercicio de la transparencia y la libre expresión de las personas, por lo que se han convertido en herramientas básicas para establecer certidumbre gubernamental, vinculación e interpelación de la sociedad a quienes ostentan todo tipo de poder en el país, el Estado o en el municipio, ello abre un panorama amplio de combate y erradicación de la corrupción, opacidad y el abuso del poder.

Debo destacar uno de los aportes que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación a raíz de la reforma constitucional de 1977, y es que, gracias uno de los casos más emblemáticos y brutales que se han tenido en México en materia de violación de los derechos humanos, como lo fue la matanza de Aguas Blancas del 28 de junio de 1995, cuando la policía de Guerrero disparó contra miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur –OCSS– que se dirigían a Coyuca de Benítez para exigir que el gobierno cumpliera con los apoyos a productores de café, donde 17 campesinos fueron asesinados y 14 heridos, los productores reclamaban justicia y conocer los avances de la investigación y ante los trágicos hechos y las demandas generadas, se determina que el acceso a la información debe ser invariablemente una garantía vinculada de manera estrecha, con la verdad.

Para darle forma legislativa y jurídica a los derechos humanos en materia internacional y garantizar el respeto del ejercicio pleno de todo ser humano, se requiere la base de los instrumentos normativos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se marca la protección a la libre expresión en el artículo 19,

[...] todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión (ONU, 1948).

Acertadamente se define como un derecho humano de libertad, igualdad y no discriminación, ni por las expresiones ni por las ideas que germinen a raíz de la información que se pueda difundir o investigar, o bien, producto de la que se ha recibido.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos registra dos importantes reformas en 2010 y 2014 en materia de derechos humanos y, respectivamente, los derechos a la libre expresión y al acceso a la información, ello ha permitido un avance sumamente importante y significativo para conseguir el respeto de los derechos humanos, la democracia y la eficaz gobernabilidad, mediante tan sustanciales y trascendentales normativas y de estas reformas se desprende el avance en materia de transparencia y rendición de cuentas, donde no se debe tener retroceso alguno, limitación o centralización, porque se han ganado muchas batallas sociales y legislativas. Regresar al autoritarismo y la simulación política gubernamental no es la opción para un país tan poderoso por su diversidad.

El fundamento constitucional de ambos preceptos jurídicos que dan vida a la transparencia y a la libre expresión permiten mantener una clara ponderación de la sociedad con el poder gubernamental y de congruencia entre las partes. Así, se pasa de las reformas de 2007, que establecen principios y bases para un pleno ejercicio en el derecho humano de acceso a la información, con lineamientos que deberán ser observados por la federación y el Estado, a los ajustes a la carta magna de 2014.

Entonces, se funda y obliga en el artículo 6º constitucional:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado (1917)

Y el artículo 7º de la carta magna señala:

Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º de la constitución, donde señala que “en ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito” (1917). Es la reforma constitucional de 2014 la que da forma y base clara a la norma específica que demuestra la consecuencia de las batallas civiles y de los requerimientos de globalización y homologación de los derechos universales que permiten resguardar un Estado de derecho con armonización de los gobiernos y la sociedad, que impulse una democracia real o proactiva.

A partir de estas reformas, la corte de justicia asume plenamente el acceso a la información como un derecho humano fundamental y universal, al reconocer que los ciudadanos pueden supervisar lo que hacen quienes ejercen el poder; además, porque la democracia en México requiere de gente informada y esa información debe servirles para resolver sus problemas cotidianos.

IV. La participación de la sociedad civil

Las activas aportaciones de los grupos de la sociedad civil amparan una marca histórica en materia de transparencia y luchadores sociales, además de ser una herramienta de participación ciudadana; con las propuestas del diálogo y conciliación que las organizaciones ciudadanas instauran en temas cardinales para la democracia, se contribuye a la divulgación y promoción de los derechos humanos y así nace el proceso histórico de consolidación de la transparencia y sus derechos humanos. En 1994, un año de conflicto y confrontación política, previo al proceso electoral, los sucesos violentos y consecutivos enmarcaron esta época como el parteaguas de cambios sumamente significativos en la política partidista, de gobierno y la sociedad civil, asumida como lucha firme desde el grupo San Ángel, movimiento que generó el inicio de propuestas de cambio en beneficio social con un papel sumamente participativo. En 2002, se funda, desde una trincheras de empoderamiento social, el Grupo Oaxaca para proponer y lograr hechos fundamentales en materia de acceso a la información y transparencia, que actualmente permiten gozar de legalidad, órganos garantes y hasta

sistemas de información del ejercicio pleno de nuestros derechos humanos.

Los grupos San Ángel y Oaxaca mediante una agenda evidentemente efectiva de representación social y con propuestas orientadas a terminar con la polarización y la opacidad en el marco de un diálogo plural de voces interesadas en contribuir a una construcción positiva democrática, con la herramienta de la participación social, iniciaron los trabajos propositivos en contra de un sistema político y electoral en conflicto con la sociedad que gobernaba; 1994 fue el año de reestructuración política, pero también del hartazgo social.

El Grupo San Ángel, conformado por periodistas, académicos y medios de comunicación, da apertura a las demandas de la sociedad en materia electoral, legislativa y democrática, entre las que se encontraba el derecho a la libre expresión y el acceso a la información, pues parte de una argumentación sustentada en el ejercicio de participación ciudadana y la democratización del país (La Jornada, 1994).

Este paradigma de participación social a favor de la pluralidad y la democracia se mantuvo conquistando grandes logros en materia electoral, con la reestructuración y conformación de instituciones electorales en un momento de evidente claroscuro para la clase política mexicana, que no estaba muy dispuesta a cambiar sus usos y costumbres para entrar en el camino del cambio y desarrollo democrático impulsado por la exigencia social, una naciente etapa de las primeras décadas de una democratización que en el fondo tenía como marco referenciado los derechos humanos, la división de poderes, las exigencias de movimientos sociales como el grupo San Ángel, quien encontraba específicamente como una referencia a largo plazo el tema del acceso a la información pública y la libre expresión; sin embargo, aunque su prioridad no está en estos derechos, sino que es de un corte más electoral, propusieron “la democratización de la información y la garantía a la libertad de expresión de los medios de comunicación” (La Jornada, 1994), pilar fundamental para la apertura de las disputas ideológicas a favor de la transparencia y los derechos humanos que la conforman, así como de las batallas para conseguir la transición democrática y pluralista que se pretendía por este sector social.

Hace 44 años se dio el primer paso normativo con la inclusión al artículo 6º, de un párrafo detonador que rezaba que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, ello abrió la puerta a la

construcción sistemática de los inicios de la transparencia y la rendición de cuentas en las siguientes reformas legislativas y a las leyes sobre el tema en todo el país para que existiera la obligación de garantizar este derecho constitucional.

Casi dos décadas después inicia la lucha por la conquista en legislaciones y organismos públicos acordes al sistema democrático que ya vivía la nación, bajo una nueva unión civil de efectiva organización social. Así, surge el Grupo Oaxaca en 2002 y se alcanza un nuevo impulso para generar cambios importantes en materia legislativa; asimismo, se puntualiza en el acceso a la información contra la real obligación del Estado mexicano de garantizar y rendir cuentas. En este proyecto de ley, nace la primera legislación federal en el país en materia de transparencia y acceso a la información pública, que promueve normativas adecuadas y estructura organizacional de la primera etapa de la transparencia en México.

Impulsado por los medios de comunicación, el Grupo Oaxaca consolida propuestas que permiten generar el primer organismo autónomo que garantice el acceso a la información, ello trae como consecuencia un mejor ejercicio de los derechos constitucionales y una estructura que poco a poco se multiplicó por todo el país.

V. Desarrollo de leyes nacionales y locales

La legislación en materia de transparencia y acceso a la información en México data de 2002, cuando se aprueba y publica el primer ordenamiento general que regula el acceso a la información pública bajo el nombre de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, producto de la victoria del Grupo Oaxaca para darle forma a la obligación del Estado de respetar el derecho a la información con el nacimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), encargado de garantizar que todas las dependencias federales en México hagan pública la información que tienen del actuar del gobierno. En la actualidad, existe un robustecido órgano garante nacional bajo el nombre y concepto del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai).

El primero garantiza que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y

sindicatos o cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, entregue la información pública que le soliciten.

El segundo garantiza el uso adecuado de los datos personales, así como el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información (Inai, 2021).

En este contexto, la vida legislativa del acceso a la información pública proyecta una constante regulación y reformas que han variado perfeccionando la actividad y ejercicio de la transparencia, así como del surgimiento de los órganos garantes al interior del país. En 2015 fue aprobada la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en 2017 se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En la actualidad, las legislaciones en materia de transparencia vigentes son Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, además de las leyes que norman la materia de transparencia en las entidades federativas, ello establece el acceso a la información pública, producto de la construcción democrática que se procuró durante las últimas décadas.

Jalisco marca un importante precedente con la primera Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, a nivel estados, aprobada el 20 de diciembre de 2001 y publicada en el periódico oficial de la entidad el 22 de enero de 2002, cuando comenzaron a correr los 120 días de gracia que se daba a los sujetos responsables de su cumplimiento para adecuar lo necesario, a fin de atender esta exigencia.

Es muy importante este capítulo en la historia de Jalisco por ser el primero en contar con este instrumento legal, promovido por el legislador del Partido Acción Nacional, Fernando Guzmán Pérez Peláez, instituto político que dominaba el escenario o en la entidad y el cual promovió este ordenamiento como parte del impulso que se había dado a la creación de la ley nacional, además de que el periódico *El Informador* fue uno de los impulsores de este movimiento que se denominó Grupo Oaxaca.

Fue una ley imperfecta, sin duda, era la primera y apenas tenía 26 artículos más tres transitorios, divididos los primeros en cinco capítulos:

1.- Disposiciones generales.

- 2.- Información pública y reservada.
- 3.- Procedimiento para el acceso a la información pública.
- 4.- Recurso de revisión.
- 5.- Responsabilidades.

Esta ley carecía de muchas cosas, sin tanto que, a 48 horas de que fue aprobada y aun antes de que entrara en vigor, la misma bancada panista, pero ahora de la LVI Legislatura, planteó modificaciones, adiciones y en general, la necesidad de abrir una nueva convocatoria de consulta para comenzar a trabajar en un nuevo ordenamiento. Tenía muchas fallas, la primera y más importante es que carecía de “dientes”, pues remitía a la Ley de Servidores Públicos las sanciones por su incumplimiento y, en caso necesario, a los ordenamientos civiles y penales.

Sin embargo, un dato relevante es que ya consideraba la protección de la información personal bajo el concepto de “datos personalísimos” en su artículo 4, donde establecía que los sujetos obligados debían protegerlos, pues solo eran propiedad del titular.

Una falla adicional era la obligación de que el peticionario de la información tenía que ser identificado plenamente: nombre y dirección y, si un dato faltaba, la solicitud era denegada en automático; pero, pese a todo eso, Jalisco ya tenía una ley, ya era factible que el Estado debía garantizar el acceso a la información y que todo servidor público tenía la obligación de cumplir esa disposición en la nueva ley y desde luego en las constituciones del país y del estado.

Después, vinieron nuevas leyes, la de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en agosto de 2013 y entrada en vigencia el 9 de agosto del mismo año, su última reforma fue 28 de diciembre de 2019, por lo que Jalisco es pionero en la incursión a la regulación normativa de la transparencia gubernamental y el ejercicio del derecho al acceso de la información; asimismo, cuenta con un órgano garante con actividad de promoción y vigilancia del acceso a la información y la protección de datos personales con el nombre de Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), “organismo autónomo”, es decir, no depende del poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Entre sus principales funciones se encuentra vigilar que las organizaciones, públicas o privadas que reciben recursos del estado o de

los municipios cumplan con la obligación de dar a conocer su información a la sociedad.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios señala como sujetos obligados a todas las organizaciones que reciben o administran recursos públicos (ITEI, 2021).

VI. Conclusión

Dentro de un sistema democrático y de absoluto respeto de los derechos de las personas, la promoción, vigilancia y divulgación de los derechos juega un papel importantísimo, permite establecer las reglas para armonizar la vida y la comunidad bajo estándares de gobiernos transparentes. Los gobiernos por décadas han tratado de consolidarse como dictadura, no importa el tiempo ni el color partidista, el poder que emana de la gobernanza crea intereses públicos y privados que pueden convertir el diseño de políticas públicas no en estricto beneficio de la sociedad; pero lo anterior se escribe fácil, comprobar y cotejar mediante la información los actos de gobierno, el uso de los presupuestos públicos y la aplicación de políticas públicas es un derecho humano. El acceso a la información pública y lo que otorgue ese ejercicio permite ejercer la participación mediante otros derechos, como el de petición o el de la libre expresión de ideas, sin que debamos ser censurados, criminalizados o violentados por gobiernos y poderes fácticos. Solicitar información y expresar opiniones o pedir rendición de cuentas desde la visión ciudadana previene la corrupción y combate la opacidad de los gobiernos y entes públicos con presupuesto.

Gracias a la promoción y divulgación del derecho a la información, la libre expresión y la transparencia que fueron insertadas en México en el momento más adecuado y preciso, se ha obstruido la llamada “dictadura perfecta” y se ha conseguido lo que en la actualidad poseemos en materia de derechos humanos y transparencia, expresado en un andamiaje sólido y avanzado de las leyes de la materia y en los órganos garantes de los Estados y en el Inai, comprometidos con la divulgación, fomento y capacitación para el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos.

Es posible darse cuenta de que la sociedad civil y su agrupamiento a favor de las luchas sociales en el momento preciso han ocasionado

grandes progresos en los primeros 21 años de su regulación. La transparencia consolida el derecho a la información, la libre expresión y conquista importantes posicionamientos sociales, jurídicos y legislativos mediante la participación ciudadana, donde se combate desde nuestro espacio social a los gobiernos corruptos, opacos e impunes; el tiempo ha otorgado la razón colectiva, el hartazgo siempre funda más cambios que el conocimiento válido.

De las máximas herramientas que la sociedad posee, en el tema del respeto de los derechos fundamentales, es, sin duda, la capacidad de organizarse y conseguir levantar la voz bajo el diálogo y la propuesta de cambios. En lineamientos de respeto de los derechos humanos, el camino sigue siendo complicado, la política y el autoritarismo amenazan las instituciones que garantizan la vigilancia, promoción y ejercicio de los derechos y de las herramientas de participación ciudadana que fortalecen la democracia y proveen el aporte de la sociedad civil.

Practicar y velar por el equilibrio de la sociedad en todos sus sentidos es un trabajo social que nunca terminará.

VII. Referencias bibliográficas

- Agurcia Valencia, G. (2011). Importancia del derecho de acceso a la información pública. *Revista de Derecho*, 32, 29-47.
- Cendejas, M. (2007). Evolución histórica del derecho a la información. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 57-84. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (28 de 10 de 2021). *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.cndh.org.mx/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917 [México]
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Cortés, R. (2015). *La Transparencia en México*. México. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/244/art/art1.pdf>

- Cruz, O. (2011). Antecedentes jurídicos de la transparencia y acceso a la información en México. *Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 69-88.
- Davara F. de Marcos, I. (2011). Protección de Datos de Carácter Personal en México: Problemática jurídica y estatus normativo actual. En I. F. Información, *Protección de Datos Personales* (pág. 391). México: Tiro Corto.
- Delpiazzo, C. (2012). Relaciones entre Privacidad y Transparencia. En G. Tenorio Cueto, *Los Datos Personales en México, perspectivas y retos de su manejo en posesión de particulares* (pág. 258). México: Porrúa.
- FUNDAR (2016). *FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación*. <https://fundar.org.mx/organizaciones-e-inai-presentan-archivo-digital-de-violaciones-graves-a-derechos-humanos/>
- García González, A. (2007). La Protección de Datos Personales: derecho fundamental del siglo XXI, un estudio comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 743-778.
- Garzón Valdés, E. (2012). *Lo íntimo, lo privado y lo público*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2021). Inai. <https://home.inai.org.mx>
- Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (2021). *Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco*. Itei. <https://www.itei.org.mx>
- La Jornada (1994). Propuesta de agenda electoral del grupo San Ángel. *La Jornada*, 30 de Noviembre. <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1994-GSA-P.html>
- López Azpitarte, E. (1990). *Ética y vida*. Madrid: Paulinas.
- López Noriega, S. (2015). Transparencia y el nuevo sistema de Derechos Humanos. *Cuadernos de Transparencia* #22, 12-13.
- Organización de las Naciones Unidas, A. G. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.un.org>: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Ornelas Núñez, L., & López Ayllon, S. (2010). La Recepción del Derecho a la Protección de Datos en México: breve descripción de su origen

- y estatus legislativo. En I. F. Información, *La Protección de Datos Personales* (pág. 390). México: Tiro Corto.
- Peschard Mariscal, J. (2013). El derecho fundamental a la protección de datos personales en México. En J. L. Piñar Mañas, & L. Ornelas Núñez, *La Protección de Datos Personales en México* (pág. 502). México: Tirant lo Blanch.
- Proceso (2020). La transparencia en caso San Fernando es necesaria para hacer justicia: Inai. *Revista Proceso*, 24 de agosto. Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/8/24/la-transparencia-en-caso-san-fernando-es-necesaria-para-hacer-justicia-inai-248203.html>
- Puente de la Mora, X. (2011). *Protección de Datos Personales como Medio de Prevención del Delito*. Quintana Roo: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.
- Rodríguez, J. (2008). *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*. México: Cuadernos de Transparencia, número 4, Quinta edición, IFAI.
- Salazar, P. y. (s.f.). La reforma al artículo 6o de la constitución mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 35-67.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Cuadernos de Transparencia, Número 3, Sexta edición, IFAI.
- Villanueva, E., & Nucci, H. (2012). *Comentarios a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*. México: Novum.
- Yturbe, C. (2007). *Pensar la Democracia: Norberto Bobbio*. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- Repositorio Institucional de la UNAM

Capítulo III

Las herramientas del Instituto de Acceso a la Información

Sumario: I. Introducción. II. Las Herramientas del Instituto de Acceso a la Información. III. Conclusión. IV. Referencias bibliográficas.

Cynthia Patricia Cantero Pacheco³

Quién debe garantizar el acceso a la información, cómo puedo acceder, qué puedo obtener en un ejercicio pleno de este derecho, qué le falta a lo que ya tenemos y cómo podemos todos, mejorar el marco legal, pero, sobre todo, cómo debemos hacer que se respete y desde luego, hablar de la institución creada exprofeso como garante de este derecho humano.

I. Introducción

La lucha por alcanzar un verdadero acceso a la información y hacerlo valer como un derecho constitucional es una tarea permanente que ha permitido perfeccionar constantemente la democracia, pero aun cuando se han discutido las diferencias que hay entre acceder a la información, la transparencia y el derecho a ser informado, existen todavía dudas y confusiones.

La transparencia y el acceso a la información son conceptos complementarios pero diferentes, que se han consolidado en las últimas tres décadas, aunque debo puntualizar que fue hasta inicios del milenio cuando se pudo tener una ley reglamentaria que clarificara conceptos, accesos y responsabilidades en cómo acceder a la información y, en este marco, darle un gran impulso a la transparencia.

Lo cierto es que ahora existen herramientas para exigir acceso a la información en poder del gobierno, que además se obliga a ser transparente, ello implica que, sin necesidad de que haya una petición expresa, debe tener disponible en todo momento una gran cantidad de información básica que permita saber lo que hace, cómo lo hace y por

³ Maestra en Derecho Constitucional y Administrativo, licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara.

qué lo hace, ello ayudará a la ciudadanía a tomar decisiones en beneficio personal y de su comunidad.

II. Las herramientas del Instituto de Acceso a la Información

El derecho de acceso a la información pública gubernamental está directamente vinculado al desarrollo democrático de las sociedades modernas, pero, al menos en el caso mexicano, las gestiones para que pueda ser fácilmente ejercido han sido lentas y laboriosas. Con el derecho a la información como derecho humano consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se empezó a hablar también de transparencia como un concepto relacionado con la oportunidad de conocer qué hacen las autoridades, cuándo, cómo, con qué recursos y con qué costos de operación trabajan y cómo emplean su presupuesto tanto para la adquisición o contratación de insumos como para sus gastos operativos en personal, instalaciones, capacidad instalada, etcétera, pero, definitivamente, como una cualidad de conocer, es decir, de hacerse de información.

Aunque la transparencia es parte del derecho a la información, a menudo se confunden e incluso se utilizan de manera errónea, por lo que son conceptos que hay que identificar claramente para saber las diferencias entre ellos, sus alcances y sus usos particulares.

El acceso a la información es un derecho vinculado al desarrollo democrático, regulado en la ley y organizado bajo mecanismos específicos; mientras que la transparencia es un atributo o cualidad que se puede o no tener, en mayor o menor medida, para “ver” desde fuera cómo y con qué funcionan las instituciones públicas; en términos prácticos, una es una facultad de la ciudadanía y otra es una obligación de las autoridades.

David Arellano, en Merino (2005), habla de que las instituciones “importan” la cultura de la transparencia. Esto es importante desde todos los puntos de vista, tanto operativos como teóricos, porque sitúa a la transparencia como algo que está incluso más allá y por encima de su necesidad práctica, sino como una práctica social, replicable, extensible, inherente al propio concepto de democracia y de participación ciudadana, lo que va en concordancia con su elevación a derecho humano y, a pesar que hemos dicho que acceso a la información y

transparencia no son sinónimos, están tan íntimamente relacionados que cada uno no es posible sin el otro.

El derecho a la información es una garantía fundamental que toda persona posee tanto para atraerse información, a informar y a ser informada⁴ o, en palabras de Ayllón, (2009) de conocer de manera activa o pasiva datos, registros y todo tipo de información en poder de las entidades públicas y empresas privadas que ejerzan recurso público. Su regulación ha transitado por distintos momentos que han robustecido el alcance de este derecho y se ha configurado un robusto cuerpo normativo que regula su ejercicio, para ello se han establecido procedimientos específicos e instituciones que lo garanticen.

En América Latina, la garantía del derecho a la información ha sido particularmente significativa después de la caída de algunos regímenes autoritarios en países como Argentina y Chile, lugares donde se perpetraron crímenes de lesa humanidad, que nunca prescriben, por lo que cualquier herramienta para restaurar la justicia y dar cierre a graves heridas históricas es más que necesaria y deseable no solo en naciones con dictaduras francas, sino en cualquier lugar, como en México, en el que se haya usado la fuerza del Estado contra la ciudadanía.

Aquí conviene hacer mención de lo que ocurre en países con historias convulsas y autoritarias: el acceso a la información incluye no solo lo que las instituciones, los gobiernos, y los Estados han hecho en cumplimiento de sus funciones, sino también de todo lo que han realizado o permitido que otros hagan mientras exceden o eluden sus funciones y responsabilidades.

Es por ello que garantizar el acceso a la información a toda la sociedad, más allá de si fueron víctimas o afectados de actos gubernamentales de extralimitación o evasión de sus funciones, es necesario para avanzar de un pasado opaco. La reconstrucción del tejido social solo es posible en la manera en que todo lo que estuvo mal en el ejercicio de poder público sea conocido, asumido como falta, y reconocido como algo que ocurrió. La reparación de los daños es algo imposible en términos prácticos, pero el silencio oficial y el carpetazo son “soluciones” que antes imperaban, y que ya no tienen cabida en

⁴ El lector puede acudir también al texto Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia de Ernesto Villanueva, en la obra *Transparencia: libros, autores e ideas*. (2005). IFAI.

sociedades democráticas. Una sociedad informada y participativa se defenderá de aquello para lo que antes no había defensa alguna: las “razones de Estado”

La Organización de los Estados Americanos (OEA) se convirtió en una organización de relevancia significativa que puso sobre la mesa de discusión democrática los derechos a la libertad de pensamiento y expresión, y propuso instrumentos legislativos para que los países pertenecientes –entre los que se encuentra México– adoptaran disposiciones jurídicas para tutelar dichos valores. En otras palabras, “los Estados miembros tienen la obligación de establecer las garantías primarias y secundarias tendientes a ofrecer protección efectiva al derecho de acceso a la información” (Salazar y Vásquez, s.f.).

La OEA, al tener carácter continental, tardó en ponerse en concordancia con el antecedente más remoto del derecho al acceso a la información en el mundo contemporáneo, que es la declaración de la Organización de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, que decía, muy anterior a todo el avance, pero muy a tono con su contexto histórico:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el 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 (art. 19).

Por lo tanto, el problema del acceso a la información no es conceptual o teórico, o que al menos no lo es al mismo nivel de su dificultad operativa, porque tiene el “derecho a investigar, recibir informaciones y opiniones, y difundirlas...” (art. 19). La instrumentalización fue siempre la verdadera frontera de las peticiones, la recepción y los medios del ciudadano, porque no se expresaba claramente quién era el sujeto obligado ni en qué tiempo ni por qué medios entregar información a cualquier solicitante.

En el caso mexicano, se reconocen varios antecedentes en materia de transparencia y acceso a la información pública. De acuerdo con Cortés (s.f.), en México, la larga campaña por la transparencia y responsabilidades gubernamentales empezó desde los años setenta mediante esfuerzos para regular el derecho a la información como garantía constitucional. La nueva redacción del artículo 6º de la constitución se aprobó en 1977 y manifiesta que el derecho a la

información sería garantizado por el Estado, ello resuelve la primera parte de las limitaciones prácticas y operativas de la declaración de las Naciones Unidas en la materia, pero todavía sin dar una solución viable en la práctica diaria ni del ejercicio de la ciudadanía del individuo ni en la praxis institucional de ningún poder en ningún nivel.

La OEA consiguió un avance fundamental para la aplicación objetiva del derecho a la información cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) atrajo el caso *Claude vs Chile*, y a través del cual determinó cuál sería la interpretación correcta, vigente hasta la fecha, del artículo 13 del Pacto de San José,⁵ que establece el derecho de todas las personas a pedir información y la obligación de todos los Estados firmantes a proveerla (Corte IDH, 2004).

Sin embargo, pese a un antecedente tan fuerte, y pese a que México fue firmante del Pacto de San José, no fue hasta junio de 2002 cuando se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP), que venía a ser la ley reglamentaria en materia de un derecho que, aunque se encontraba consagrado en la carta magna, aún no resultaba operacional a nivel práctico para cualquier persona.

Resulta pertinente destacar la labor y empuje en la materia que imprimieron varios sectores de la sociedad, entre ellos se encuentra el Grupo Oaxaca, el cual destacó por haber presentado un nuevo proyecto de ley de transparencia y acceso a la información; asimismo, se le reconoce haber propuesto en su proyecto la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública como un órgano autónomo con presupuesto propio y patrimonio propio, que sería, según Cortés (s.f.), germen legislativo del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).⁶

A esta propuesta le siguió la Declaración de Guadalajara, el 22 de noviembre de 2005, y la iniciativa Chihuahua, el 10 de noviembre de 2006, en las cuales se abogaba por que la reforma constitucional obligara a todos los órganos públicos a transparentar sus principales indicadores de gestión. Sin embargo, la reforma constitucional de mayor

⁵ El *Pacto de San José de Costa Rica* fue suscrito por la Convención Americana Sobre Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

⁶ Que a la fecha es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai).

trascendencia en materia de transparencia y acceso a la información se suscitó en 2007, con la adición de un segundo párrafo y siete fracciones al artículo 6º constitucional.

Son numerosos los especialistas que coinciden en calificar la reforma del artículo 6º como una verdadera reforma estructural y, a su vez, como una verdadera revolución organizacional y reglamentaria a nivel nacional. ¿Por qué plantean esta situación? Básicamente por las siguientes razones:

- a) Los procedimientos para modificar las normas constitucionales son más complejos que los necesarios para crear, modificar o derogar las leyes secundarias.
- b) La constitución es la norma suprema del ordenamiento y, por ello, las normas que se incorporan a esta se convierten en un parámetro de validez de las normas inferiores.
- c) La supremacía constitucional sienta las bases para hacer efectivos los diferentes mecanismos de control de constitucionalidad.
- d) Todo lo anterior es particularmente relevante cuando se trata de normas constitucionales que atañen a los derechos fundamentales de las personas (Salazar y Vásquez, s.f.).

Ahora bien, ¿cuáles serían las principales aportaciones de esta reforma constitucional?:

1. Confirma que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental.
2. Se establece el principio de máxima publicidad y el tema de la información reservada.
3. Se hace referencia a otro tipo de información: la relativa a la vida privada y a los datos personales de los individuos, por lo que este tipo de información estará protegida en los términos y con las excepciones que fijan las leyes.
4. Para que una persona tenga acceso a la información, no deberá acreditar interés alguno o justificar su utilización y, además, se resalta que el acceso a la información pública será gratuito.
5. Los mecanismos de acceso a la información y los procedimientos de revisión deberán ser expeditos; además, este procedimiento se

- sustanciará ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía propia, de gestión y decisión.
6. Introduce algunos elementos técnicos, como el que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y confiables y, por último.
 7. La inobservancia de las disposiciones será sancionada en los términos que dispongan las leyes (Salazar y Vásquez, s.f.).

Aquí es el momento en el cuál la instrumentalización del derecho al acceso a la información se hizo verdaderamente posible, pues se ordena que haya instrumentos para llevarlo a cabo y sanciones por no hacerlo. La teoría dio paso a la práctica, pues inició un camino que se sigue recorriendo para que cada instituto en el país sea eficiente, y que cada dependencia nacional sea permeada por la transparencia como único resultado lógico de la existencia y el uso de estas herramientas.

Es importante no perder de vista que el antecedente más significativo de un organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información fue el IFAI –creado a partir de la LFTAIP– como un órgano de la Administración Pública Federal.

De esta manera empezaron a consolidarse los órganos garantes de los estados como instancias especializadas promotoras y aseguradoras del derecho de acceso a la información. En otras palabras, cada estado, en el ámbito de su competencia, contaría con un organismo garantizador en materia de transparencia y acceso a la información para vigilar el cumplimiento del derecho de acceso a la información y promover la apertura gubernamental en los términos de su ley reglamentaria.

Ese fue un gran avance en la práctica de las instituciones, pero el verdadero progreso fue de otro orden: el ciudadano podía pedir, a través de canales claros, construidos específicamente para ello, cualquier información relativa a cualquier asunto de la administración pública sin tener que manifestar un interés particular, ni directo ni indirecto, para hacer su solicitud y, además, mediante los institutos federal o estatales, o de las oficinas municipales, exigir que esa información le llegara, si su primera solicitud hubiera sido rechazada.

Democratizar es ciudadanizar, y ciudadanizar es otorgarle al individuo sujeto de derechos todos los medios para que esos derechos se respeten y se materialicen en actos y acciones concretas. Es por ello que siempre hay que hacer énfasis en el número de herramientas que los

institutos ponen en manos de la ciudadanía; de qué tan adecuadas son; de cómo pueden mejorar y cuáles son sus alcances reales tanto en operatividad como en repercusión en la vida democrática de las comunidades en particular y del país en general.

Para empezar el resumen, hay que decir que el derecho debe servir de manera práctica, constante y vinculante a la ciudadanía, y que ello es más claro que en otras partes del derecho en la que los ciudadanos, o al menos sus representantes, están informados de su funcionamiento y sus alcances, pero aquí es *terra ignota*, porque nunca antes la ciudadanía había tenido ni usado ni entendido estas poderosas herramientas para participar con completa libertad en la vida pública y en la construcción de una democracia participativa real.

Resumiendo: ¿quién garantiza mi derecho de acceso a la información? En el ámbito federal, actualmente es el Inai, mientras que para cada entidad federativa será su propio organismo garante que, para el caso de Jalisco, es el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.

Otra de las reformas que han fortalecido el derecho de acceso a la información fue la que se obtuvo en 2014, cuyos ejes principales fueron:

- 1) Ampliación del catálogo de sujetos obligados.
- 2) La consolidación de un sistema nacional de transparencia.
- 3) Se establecen facultades al organismo garante a nivel federal para interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

Esta reforma se vio materializada con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuya observancia es general en nuestro país, es decir, tiene supremacía sobre otras leyes de carácter federal y local y, a partir de ahí, cada legislatura estatal armonizó su propio marco jurídico, pero contando con un piso mínimo establecido en la ley general.⁷

⁷ Es importante resaltar que hasta antes de la expedición de la ley general en la materia, la constante era la asimetría en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues, mientras existían estados cuyos marcos jurídicos daban cinco días hábiles para que una dependencia pública respondiera una solicitud de acceso a la información, había otras

¿Por qué es importante conocer todo este contexto? Basta decir que el alcance y efectividad del ejercicio del derecho de acceso a la información se ha fortalecido, entre otras cosas, porque hoy en día se tiene al Sistema Nacional de Transparencia,⁸ en el que se articulan una serie de instituciones, procesos y mecanismo que promueven el acceso a la información pública, y cuyo principal propósito es fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

Por otro lado, se ha consolidado una herramienta electrónica de carácter universal conocida como la Plataforma Nacional de Transparencia,⁹ que facilita el ejercicio del derecho, así como la publicación y consulta de la información pública que los sujetos obligados deben hacer accesible mediante portales de internet sin que medie alguna solicitud de acceso.

Es decir, se puede consultar o solicitar información en posesión de cualquier autoridad, entidad y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, ya sea de la federación, de las entidades federativas o de cualquier municipio del país.

La respuesta a las preguntas de quiénes reciben recursos públicos, cuántos, por qué razón y con cuáles resultados es particularmente relevante en este momento coyuntural debido a que se ha hecho del conocimiento público, no sin muchos esfuerzos y el riesgo a la integridad personal de muchos periodistas, que empresas privadas, nacionales y extranjeras, han sido beneficiadas con contratos, donaciones, condonaciones y excepciones fiscales que no han sido transparentes, y cuya utilidad o motivo no estuvo o no parece estar bien fundamentado

entidades federativas que otorgaban 20 días hábiles o más para entregar información pública a una persona solicitante, con lo que en no pocas ocasiones la información perdía su cualidad de oportunidad.

⁸ Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que se define como “una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable”.

⁹ La Plataforma Nacional de Transparencia puede ser localizada en internet en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

en el bien público. Esta última consecuencia de la transparencia, y de la labor de los institutos, parece que será el tema en la palestra por, cuando menos, lo que queda de las funciones de la administración actual.

A pesar de los avances en el acceso a los datos por vía electrónica mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, por supuesto prevalecerán las vías ordinarias para solicitar acceso a la información pública, como las solicitudes físicas presentadas directamente ante la Unidad de Transparencia de cualquier sujeto obligado e incluso por vía telefónica y, desde luego, el acceso a la información, que por estar identificada como fundamental en el marco jurídico no hace necesaria la presentación de una solicitud, sino que debe estar al alcance de cualquier persona, ya sea publicada en la sección de transparencia del portal de internet de un sujeto obligado o promulgada en estrados.¹⁰

De esta manera, paso a paso, la transparencia, como cultura, se integrará a lo que son y al deber ser de gobiernos y autoridades, y el acceso a la información será una herramienta accesible y poderosa. En este escenario lejano, pero posible, la democracia estará garantizada en sus bases más fundamentales: la relación entre ciudadano y autoridad.

III. Conclusiones

El derecho de acceso a la información, si bien en origen es un derecho liberal, se considera también como un derecho de equidad política y social debido a que acota las asimetrías de información y obliga a los gobiernos a proveer mecanismos para que la información pública sea accesible para todas las personas. Además, hay unanimidad en considerar al derecho de acceso a la información como la condición necesaria para la consolidación de una democracia de calidad ya que, en la medida en que haya información, habrá participación informada.

En los últimos años se han realizado esfuerzos importantes para reforzar el ejercicio del derecho a la información pública, ya sea a través de solicitudes o mediante el acceso a datos por medio de portales de transparencia. Hay que destacar también el impulso que ha tomado el proyecto de la Alianza para el Gobierno Abierto, iniciativa multilateral

¹⁰ Como en el caso de aquellas dependencias que no cuentan con la capacidad instalada mínima necesaria para tener presencia en la red, caso de numerosos gobiernos municipales alejados de los grandes centros urbanos en el que la conexión telefónica, y con ello, a internet, no es un problema.

que se lanzó en 2011, y que pretende avanzar en la construcción de gobiernos abiertos que permitan la participación sustantiva de la ciudadanía en los asuntos públicos y que transparenten, y rindan cuentas sobre el ejercicio del poder público.

Hay que subrayar la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que entre sus aportaciones está considerar a sindicatos, partidos políticos, legisladores, órganos autónomos del Estado y cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos como un sujeto obligado, susceptible de tener que proporcionar la información pública que le sea requerida, porque se incluyeron también en ella nuevos medios de acceso, adecuación de requisitos, eliminación de pasos para hacer más eficiente el servicio, perspectiva de género, acceso a grupos vulnerables y clasificación de información, entre otras novedades.

Pese a lo anterior, hay que reconocer que prevalecen situaciones y variables que conforman obstáculos que impiden o ralentizan el acceso a la información, entre los que hay que tomar en cuenta situaciones emergentes no consideradas, como la llegada de la pandemia ocasionada por el virus COVID-19, que exhibió las múltiples carencias en cuanto a capacidades técnicas de los tres niveles de gobierno tanto para su funcionamiento cotidiano como para migrar sus lógicas en la gestión pública al trabajo en ambientes digitales en los que hay que valorar elementos como la organización y conservación de archivos digitales y la ciberseguridad, entre otros y, además, la siempre necesaria tarea de difundir y capacitar a la sociedad para que conozca cómo ejercer el derecho, más allá de las buenas intenciones y discursos desde las tribunas oficiales.

IV. Referencias bibliográficas

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Claude v. Chile*, abril 2004
Cortés, Ricardo (s.f.). *La Transparencia en México*. Recuperado el 29 de mayo de 2015, de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/244/art/art1.pdf>

- López, Sergio (2011). El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana. *Cuadernos de Transparencia*. México. IFAI.
- Merino, Mauricio (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. En autocoordinación. México. CIDE. IFAI
- Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 19.
- Salazar, Pedro y Vásquez, Paula (s.f.). La reforma al artículo 6° de la constitución mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 35-67.
- Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. SNT. <http://www.snt.org.mx>

Capítulo IV

Experiencias en el ejercicio del derecho a la información

Sumario: *I. Introducción. II. Contexto. III. Inai ha garantizado la apertura de información sobre violaciones graves a derechos humanos. IV. Referencias bibliográficas.*

Pedro Vicente Viveros Reyes¹¹

Hemos pues empezado a caminar en materia de rendición de cuentas y transparencia, el camino es nuevo e incierto. Nos podremos equivocar, pero siempre será mejor correr el riesgo, tratando de fomentar la participación social, para que las decisiones de gobierno respondan a las exigencias de nuestra sociedad. Jesús Gómez Fregoso (Padre Chuchin).

I. Introducción

La administración pública es un proceso complejo, resultado de decisiones de personas puntuales y de la interacción de todas las fuerzas al interior de una sociedad. Durante casi toda la existencia de los Estados modernos, la información que tienen las instituciones del Estado para tomar decisiones y la información que se produce como resultado de esas políticas estaba reservada solo para las mismas instituciones, aunque se supone que compartían el resultado en informes, lo cierto es que operaban en una esfera a la cual los ciudadanos no podían acceder.

El conocimiento de lo que hace el gobierno, como administrador del Estado, es fundamental para que la ciudadanía pueda ejercerse realmente, de forma responsable, informada y participativa. Entre menos acceso haya a la información, más opaca es una administración; es entonces que el libre acceso a la información se incluye entre los derechos humanos de cuarta generación, ponerlo en práctica requiere, en estos momentos en que apenas se está instrumentalizando, de una serie de cambios de hábitos y de perspectivas tanto de gobernados como de gobernantes.

¹¹ Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara, Maestro en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal por el Colegio de Jalisco Además cuenta con diplomados en Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas en la Administración Pública; Ética Pública y Anticorrupción.

México es un país con una historia reciente, compleja, que arrastra la penosa práctica del “carpetazo”, o sea, el dar por suspendida la investigación de actos graves que lesionan a la sociedad en sus derechos más fundamentales sin que se llegue ni a explicaciones del porqué de los hechos ni al deslinde de responsabilidades de estos. Esta mala praxis es una de las principales razones por las cuales el libre acceso a la información de interés público se ha vuelto tan necesaria, y que ahora se busca que se constituya como una responsabilidad ineludible del gobierno para garantizar la paz social y la vida democrática del país.

La transparencia es la cualidad de un cuerpo o de una institución, en sentido figurado, de ser visible sin obstáculos, sombras, manchas o partes ocultas. Bajo esta figura se engloban las aspiraciones de que la ciudadanía pueda, si es de su interés, conocer cómo funciona cada institución de gobierno, qué presupuesto maneja, cómo lo utiliza, qué resultados tienen o pretenden tener las políticas públicas, qué estudios avalan esas políticas y, una vez sabiendo todo esto, tener la capacidad de confrontar, con los hechos en la mano, a las autoridades en caso de que se haya incurrido en omisiones o malas prácticas que hayan causado despilfarros, violaciones de derechos, extralimitación de funciones o encubrimiento de funcionarios responsables de actos delictivos o criminales.

Es decir, la transparencia es en realidad la mejor manera de darle al ciudadano el poder que siempre debió tener: la capacidad de auditar, fiscalizar y exigir al gobierno en cada acto que el gobierno ejerce el poder que la ciudadanía le ha confiado y que, como tal, no le pertenece al gobierno ni a sus funcionarios ni representantes, sino que emana del pueblo, adicionado con la reforma constitucional de 2015 que da vida al Sistema Nacional Anticorrupción y que dota a la ciudadanía de las herramientas necesarias para un efectivo ejercicio de rendición de cuentas, que se encuentra en la curva de aprendizaje, que espero sea más corta que la de acceso a la información que llevó casi dos décadas.

Este proceso es doble, porque, si bien se trata, de arriba para abajo, de transparentar toda la operación de las instituciones, de abajo para arriba se trata de convertir a la población de México en una ciudadanía participativa, informada, responsable de sí y con capacidad de acción y respuesta ante todo hecho o acto en que las políticas públicas o el ejercicio de funciones de una autoridad afecten su vida de alguna manera, presente o futura, de manera individual o colectiva.

En este proceso dual, en que gobierno y ciudadanía se hacen más responsables a la par, queda el espacio en que al ciudadano se le reconoce el derecho a la protección de sus datos personales, lo que también es un derecho humano, ya que, con la llegada de las bases digitales de datos, el fenómeno de la Big Data y de las redes sociales, la información privada se convirtió en una mercancía altamente capitalizable y es deber de las autoridades evitar que la información personal de los ciudadanos sea usada en maneras en que vulneren su privacidad o su seguridad.

Es por esta necesidad de ampliar los derechos humanos de los ciudadanos, y de hacer transparente la operación del gobierno en todos sus niveles, que se hizo imprescindible fundar una institución encargada de velar por el acceso a la información de la ciudadanía y para la protección de datos personales, porque el cambio de paradigma no puede darse de la noche a la mañana, hay décadas de malas prácticas que revertir.

No basta que se ponga en la ley que de un momento en adelante todas las instituciones sean transparentes, porque quedaría en su potestad y en su capacidad serlo o no; razón por la cual los institutos de transparencia estatales y el nacional se constituyeron para poder ejercer, de manera heterónoma, una autoridad a las que todas las demás instituciones del gobierno estén sujetas.

La importancia del acceso a la información no ha sido todavía suficientemente dimensionada debido a que este derecho, con antecedentes que datan de 1948, en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, es un derecho desconocido por una amplia mayoría de ciudadanos que, al no estar documentados, informados y capacitados para ejercerlo, no lo utilizan. Una herramienta legal tan importante puede quedar en letra muerta si no se convierte en una práctica cotidiana, que sirva a la democratización del país, a la ciudadanización del poder público, a la facultad de fiscalización del ciudadano frente al Estado y a la responsabilidad de ser una parte activa de la vida pública del país por parte de los ciudadanos, para la consecución del respeto de todos los derechos y la exigencia de resultados por parte de cada autoridad, en cada nivel, en cada asunto.

La potestad de ejercer dinero público, sin rendir cuentas claras, o de que esa rendición de cuentas esté centralizada al interior de cada administración, son sus sesgos partidistas, ideológicos o al arbitrio de sus

intereses no declarados, que a veces entran en conflicto con los intereses del bien público, no son solo puertas de entrada a la corrupción: son corrupción, desde el principio.

Todo lo que hace una administración lo hace ejerciendo facultades que le fueron concedidas por y para el servicio de la ciudadanía, al menos, en las repúblicas y naciones democráticas, y hasta la ciudadanía que debe de llegar esa información de forma clara, organizada, expedita y es el ciudadano quien debe poder estar en condiciones de entenderla, evaluar a sus autoridades respecto a lo que la información brinda y proponer alternativas o exigir que haya consecuencias de malas prácticas o de malas decisiones administrativas.

Los gobiernos no son perfectos y ni pueden serlo, pero deben ser congruentes; deben elaborar políticas públicas en servicio a la población por encima de cualquier otro interés y deben hacerlo con apego a la ley. Entonces, las faltas, incluso las culposas, pero, sobre todo, las dolosas, deben ser susceptibles de ser revisadas, evaluadas, fiscalizadas y, en caso necesario, sancionadas por el poder ciudadano. Todo esto requiere de una transformación total de la relación gobernantes-gobernados que se ha vivido en México y en la mayoría de los países hasta el día de hoy, y que será la relación que siempre debió ser, desde que se propuso en la Francia de la Ilustración lo que Rousseau llamó *Contrato Social*.

II. Contexto

En la historia reciente de México, sobran los hechos que representan violaciones graves de los derechos humanos; casos dolorosos que han lesionado el tejido social y que requieren de una acción contundente por parte de las autoridades para evitar la mala práctica del “carpetazo”. Es en estos casos donde el acceso a la información se vuelve un instrumento eficaz para buscar la justicia, la reconstrucción de la confianza entre instituciones y ciudadanos, y la prevención de actos futuros de esta índole.

Se hará un repaso ligero sobre algunos de los casos más representativos en los que la actuación del del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) ha buscado cumplir con los objetivos señalados. Es preciso enfatizar en lo de “buscar”, pues, en muchos de los ejemplos que se

citarán a continuación, las causas penales no están concluidas, pero, sin la actuación del Inai, muchas ni siquiera habrían avanzado.

Ciudad de México (apro). - A 10 años de la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) afirmó que el acceso a la información relacionada con la investigación de este suceso es una condición necesaria para exigir justicia y la reparación del daño. A través de un comunicado, el Inai expresó su solidaridad con los familiares de las víctimas y reiteró su compromiso para garantizar el acceso a la información que permita acelerar los procesos de justicia en este y otros casos de violaciones graves a derechos humanos (Proceso, portal de noticias del 24 de agosto de 2020).

En ese momento, 2010, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública no pudo acceder a las carpetas de investigación, pero con la constitución posterior del Inai, el 20 de agosto de 2014, fue posible resolver esta situación, ello es una muestra de la resistencia institucional a la transparencia. Afortunadamente, la insistencia del Inai contribuyó a que la causa penal avanzara, con los siguientes resultados:

[...] el 12 de febrero de 2020, el Pleno del Inai ordenó a la FGR dar a conocer la versión íntegra de la averiguación previa del caso, y advirtió que otorgar acceso a la información permitirá conocer las diligencias que lleva a cabo la autoridad para la investigación, detención, juicio y, en su caso, sanción de los responsables. En la misma resolución, se resolvió que la Fiscalía debe entregar también los documentos que dan cuenta del lugar donde se encontraban en 2013, los restos pendientes de identificar de las 47 fosas clandestinas localizadas en 2011, en San Fernando, Tamaulipas. humanos (Proceso, portal de noticias del 24 de agosto de 2020).

Como se puede apreciar en este caso, la simple voluntad de transparencia no basta para que esta se dé. En el contexto nacional, cada caso es una batalla en la que se invierte tiempo, esfuerzo y recursos para que la información circule desde el interior de las instituciones hacia los interesados, quienes tienen derecho a saber el estado de las diligencias para resolver las situaciones que los han afectado. Esto aplica para causas penales, civiles, controversias administrativas, acceso y atención de las instituciones de salud y un largo etcétera que comprende todos los actos de autoridad.

La pelea por el acceso a la información llega, como es de suponer, más allá del ámbito nacional, porque hay muchas causas en materia de derechos humanos en las que intervienen instancias internacionales que van afinando los instrumentos para garantizar los derechos de las

personas frente a las instituciones, como fue el caso Radilla, que citaré a continuación:

El origen de este asunto arranca con la sentencia *Radilla Pacheco vs México* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), donde este tribunal internacional condenó al Estado mexicano a una serie de obligaciones (Guerrero Rosales, 2012). En este contexto, el caso *Consulta Radilla* fue la respuesta de la suprema corte –en su calidad de tribunal constitucional mexicano– a la sentencia de la Corte IDH y, en concreto, a las obligaciones impuestas por esta al poder Judicial de la federación.

¿Qué cambios se derivaron a partir de este caso? El punto clave fue establecer que cualquier autoridad judicial del país –sin importar su jerarquía, materia o cuantía de los asuntos que conoce– debía realizar un control de convencionalidad *ex officio* de manera incidental o accesoria en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. ¿Qué significa esto, dejando de lado la abigarrada jerga jurídica? Pues que cada uno de los jueces en el Estado mexicano, al momento de juzgar los asuntos para los que está facultado conocer, deberá resolver el problema jurídico que esté en juego a partir de una perspectiva de derechos humanos, aunque ninguna de las partes involucradas en el juicio solicite ese tipo de análisis (López Noriega, 2015).

Entonces, el verdadero avance en la materia de transparencia se dará cuando ya no tenga que imponerse la perspectiva de los derechos humanos desde una normativa externa, sino cuando de manera natural y orgánica se presente de forma axiomática. Puede parecer un pleonasma, pero, en el contexto nacional, la perspectiva de los derechos humanos no es, todavía, una norma que se aplique dogmáticamente, por mucho y que esté implícita y explícitamente señalada entre las garantías individuales del primer capítulo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en todas las leyes que de ella emanan y en todos los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano.

Sobre la experiencia de quienes recurren a los servicios de los institutos de transparencia, y sus motivos para hacerlo, partiendo de la experiencia en Honduras, que tiene importantes concordancias con el caso mexicano, conviene revisar las conclusiones de Gilma Agurcia Valencia, publicadas en la *Revista de Derecho*:

En los Estados que han aprobado leyes de acceso a la información, se ha descubierto que las solicitudes generalmente no buscan información sobre gestiones gubernamentales, sino que los usuarios más frecuentes suelen ser personas o empresas que buscan información relacionada con actividades administrativas que les afectan en forma directa, tales como decisiones que les impidan obtener beneficios o empresas que buscan información sobre actos o resoluciones que les puedan causar perjuicios. Para el sector privado el acceso a la información de calidad es indispensable para licitaciones, para la competencia libre y para la creación de un mercado eficaz de ideas y productos. Por otra parte, las leyes de acceso a la información desempeñan un papel importante en la reducción de la corrupción dentro de las instituciones que dichas leyes consideran como instituciones obligadas. Al ser pública la información sobre procesos de contratación se hace difícil que los empleados o funcionarios de las instituciones obligadas incurran en prácticas contractuales deshonestas; asimismo las leyes de acceso a la información contribuyen a evitar que se tomen decisiones grandes sobre políticas públicas que no estén sólidamente fundamentadas sin un análisis previo o contradiciendo lo aconsejado por los profesionales consultados del sector público (Agurcia Valencia, Revista de Derecho, Volumen 32 de 2011).

En el mismo artículo, Agurcia señala los beneficios del derecho al acceso a la información, y así los enumera: 1.- La evaluación de los gobernantes; 2.- La rendición de cuentas; 3.- El control del poder público; 4.- El fortalecimiento de la autoridad política y 5.- La detección y corrección de errores en la administración pública y en la administración de justicia. Todos estos puntos son de suma importancia en cualquier Estado moderno, pero, aunque implícitamente siempre han estado entre las responsabilidades de cualquier administración, no es hasta tiempos muy recientes que la herramienta de los institutos y de las leyes de acceso a la información han podido usarse para garantizar que se cumplan todos estos beneficios.

Ahora, en el caso particular de México, la experiencia difiere de la de otros países del mundo y de la región por la mayor extensión, población y problemas que hay en el país, como la violencia del crimen organizado y la corrupción sistémica que la permite. El ejercicio de este derecho recientemente instrumentalizado, pero fundamental en todo sentido, está permeando de manera progresiva en la sociedad y en las instituciones, pero aún falta mucho camino por recorrer.

La situación particular de México se deja sentir en el artículo del Centro de Análisis e Investigación FUNDAR (2016), del que extraigo estas consideraciones:

Ciudad de México, a 11 de octubre de 2016.- Las organizaciones civiles y académicas firmantes en colaboración con el Instituto Nacional de

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) presentan la plataforma Memoria y Verdad, un archivo digital que apuesta por la construcción social de la verdad y la preservación en la memoria pública de 15 casos paradigmáticos de violaciones graves a derechos humanos.

Durante año y medio de trabajo, ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México, coordinaron esfuerzos con el Inai para diseñar e implementar esta plataforma, que busca facilitar el acceso a la información pública y de otras fuentes, y así apuntalar el conocimiento público y procesos de memoria y verdad de casos de violencia estatal como la Guerra Sucia, Tlatelolco y el Halconazo, hasta aquellos más recientes como Acteal, Aguas Blancas, Campo Algodonero, Atenco, la masacre de los 72 en San Fernando, el incendio de la Guardería ABC, Ayotzinapa 2011, las fosas de San Fernando de 2011, Cadereyta, Tlatlaya, la desaparición de normalistas de Ayotzinapa y la masacre en Apatzingán.

La primera etapa de este proyecto evidencia la opacidad y ocultamiento que rodea este tipo de casos. Más de 10 años de transparencia en México y 2 reformas constitucionales de avanzada, nos hablan de la falta de compromiso de los intérpretes de la Ley con la verdad. Una evaluación a la información aportada por autoridades durante más de una década de transparencia en el país demuestra que las respuestas a más de 600 solicitudes analizadas (50% del total de solicitudes relacionadas con los 15 casos) no entregan información alguna, clasifican ésta o la declaran inexistente (...).

(...) si bien los problemas enfrentados han sido diversos y en apariencia obedecen a trabas técnicas, detrás de estos existen claros intentos provenientes desde su interior por debilitar y entorpecer el proyecto. Dentro de otros, destacan:

La decisión unilateral de excluir el incendio de la Guardería ABC de la versión final de la plataforma (...).

El uso desproporcionado, insostenible y equívoco de la protección de datos personales, que configura una forma de censura (...).

Una actuación opaca del Instituto y el incumplimiento constante de los compromisos y acuerdos asumidos (...). (Fundar, 2016).

Como se aprecia, la situación mexicana oscila de crisis en crisis, de acto violento en acto violento, donde hay que campear las heridas históricas del país, con los casos graves y mediáticos, al mismo tiempo que se acumulan las denuncias de casos que no llegan por sí mismos a la opinión pública, sino como resultado de la acumulación, como los miles de personas que están bajo el estatus de “desaparecidas” en el territorio nacional.

El solo acceso a la información no bastará para revertir la situación del país, fundada en un pasado autoritario y opaco con una prognosis de no estar desapareciendo con la suficiente rapidez, pero es una herramienta valiosa, poderosa y, sobre todo, democrática, participativa

y ciudadana, devolviéndole poder, autoridad, importancia, influencia y protagonismo a la sociedad civil.

Es preciso combatir, como si de una guerra se tratara, porque en realidad es una guerra ideológica, las “razones de Estado”, o sea, la simple noción de que existe “información reservada” a las instituciones del Estado para mantener la “governabilidad”. Si existe información que, de hacerse pública, amenace la gobernabilidad de un país, entonces significa que, o el Estado no gobierna de verdad, o no tiene los medios para hacerlo.

Por supuesto que hay información que no puede hacerse pública inmediatamente; por ejemplo, las causas penales abiertas, por el simple principio de la presunción de inocencia, pero no estoy hablando de eso. Hablo de la información sobre la situación real de la seguridad pública, una información que comprometería a las autoridades a actuar de formas inmediatas para evitar que se asuman contubernios o pactos ilegales, y que, además, prevendría a la población y le daría elementos para garantizar su propia protección.

Que el costo total de las obras públicas (práctica seguida por todos los partidos, incluido al de la administración actual) estén reservados por años o hasta décadas no tiene razón ni jurídica ni moral de ser. Incluso, si algunas obras requieren del pago de intereses por un tiempo en que las tasas puedan cambiar o de un mantenimiento con materiales y servicios de precio volátil, debe ser de acceso público lo que de esos costos se pagó en cada año fiscal.

Salvo cosas muy puntuales o muy difíciles de medir en informes anuales, todo lo demás debe ser público, a disposición de cualquiera, en cualquier momento. Esto tiene aparte el beneficio de que la propia maquinaria del gobierno esté obligada a actualizarse en el menor tiempo posible, tratando de llegar al llamado “tiempo real” de los sistemas informáticos. El diagnóstico en tiempo real sirve para todo, economía, medicina, política, administración. Y que sea una exigencia fundada y legítima de la ciudadanía no hace sino mejorar su funcionamiento. El informe de Canadá a la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2013), dice lo siguiente:

Es bajo el enfoque liberal del principio del interés general del Estado que el derecho al acceso a la información pública cobra especial relevancia, debido a que no es concebible un Estado en el que existan “secretos” o informaciones

privilegiadas porque esto significaría que se actúa en función de algún “interés particular” desnaturalizando la propia concepción de la democracia (página 4).

Esta es la tendencia actual de los gobiernos de corte liberal a escala global. Un gobierno sin secretos, donde se tenga que explicar la contratación de créditos, los excesos en el coste de las obras, los criterios para la realización de planes, el presupuesto de egresos paso por paso y rubro por rubro, quién y cómo debe y paga impuestos, y el estado en general de cada indicador económico y social del país, por no hablar del avance en causas contra las autoridades que por acción o inacción atentaron contra la población civil. En un gobierno transparente, la justicia es el resultado inmediato. La transparencia es, entonces, un fundamento para que la justicia exista.

La experiencia en el ejercicio del derecho a la información, a través de sus institutos, de sus funcionarios y de sus usuarios, es la de que cada búsqueda de información exitosa, efectiva y pertinente, aumenta la eficacia de la institución y la participación de los usuarios en un círculo virtuoso que produce cada vez más y mejores resultados, y fortalece al Estado como un todo, por mucho y que algunas de las instituciones del gobierno sientan que pierden fuerza al deshacerse de sus atavismos de no rendirle cuentas a nadie.

Asimismo, la sociedad se fortalece, porque la democracia no es una condición pasiva ni silente, sino el concierto de todas las voces que reclaman para sí y para todos el ejercicio pleno de los derechos, cuya garantía es la razón de ser del Estado, de la sociedad y de cualquier concepción de la dignidad humana, por ello la importancia de ejercer el derecho y defender el entramado institucional de acceso a la información que permanentemente se encuentra bajo acecho por parte de actores y grupos que rememoran los tiempos en donde todo se podía esconder.

Es un hecho que la democracia es un proceso en permanente construcción. No hay un punto mínimo de democracia, ni un punto máximo a partir del cual se puedan bajar los brazos. Las sociedades avanzan hacia la democracia, en su educación, en sus prácticas, en la revisión de sus historias particulares y en la capacitación y el quehacer de sus funcionarios, o dan pasos hacia atrás.

En este entendido, no hay tal cosa como “borrón y cuenta nueva”, porque las consecuencias de los actos opacos, autoritarios y dolorosos de

la historia de un país siguen pesando; porque los sobrevivientes merecen respuesta y los que se fueron sin una merecen ser recordados con justicia y empatía. Muchos funcionarios actuales, que en el régimen pasado tuvieron posiciones importantes, serían felices con un “pasar de página” definitivo, pero no. Resolver el pasado también es una condición para la paz social y la verdadera democracia.

III. Inai ha garantizado apertura de información sobre violaciones graves a derechos humanos

Para preservar la memoria histórica, contribuir a la búsqueda de la verdad y el acceso a la justicia, el Inai se ha pronunciado en numerosos casos a favor de la apertura de información sobre violaciones graves de derechos humanos que han marcado a la sociedad mexicana, aseguró el comisionado Adrián Alcalá Méndez durante su participación en la Semana Nacional de Transparencia 2021.

Casos emblemáticos como Tlatelolco, la Guerra Sucia, la Guardería ABC, Ayotzinapa, Atenco, Acteal, San Fernando, ejemplifican la relevancia de la transparencia, pero también del acceso a la información en el proceso de construcción de esta memoria y verdad, así como para acceder a la justicia (2021).

Alcalá Méndez dijo que, en estos casos, “la transparencia y el acceso a la información permiten comprender la historia, de manera autónoma, más allá de las narrativas políticas o institucionales”, por ello, expuso que, “desde el año 2016, el Inai en coordinación con Artículo 19, el Centro Prodh y la Universidad Iberoamericana, a través de su Programa de Derechos Humanos, lanzaron el proyecto Memoria y Verdad” (Inai, 2021).

Y sí, de entrada, se admite que muchos de estos casos históricos son usados como herramienta de golpeteo político o como distractor cuando se quiere una cortina de humo sobre otro caso grave reciente, pero eso es porque son asuntos que se politizan, en lugar de resolverse. Evitar la politización y buscar la resolución es uno de los principales objetivos de los institutos de transparencia o, al menos, lo deben ser para realmente contribuir a la paz y al desarrollo de la democracia en el país.

La transparencia es tan importante en la reconstrucción del tejido social y en la reconciliación histórica entre gobernantes y gobernados que los siguientes académicos declararon, en el mismo artículo de la

Semana Nacional Sobre Transparencia del Inai el 30 de septiembre de 2021:

Adrián Alcalá Méndez: La sociedad continúa su lucha por involucrarse cada vez más profunda en los asuntos públicos, y tanto a la transparencia como el acceso a la información han sido una pieza importante, una herramienta fundamental, que ha modificado la configuración de la movilización social en nuestro país, para hacerla cada día y cada vez más contundente, pero también de largo aliento y de mayor alcance...

Edna Jaime: [...] que de la publicidad de las sentencias puede producir insumos relevantes para la toma de decisiones, para abrir las puertas de la justicia a todos. “No empujamos la idea de tener sentencias públicas por un mero capricho, tenemos que trabajar ahora con esas sentencias para generar evaluación, para generar juicios, para generar evidencia que nos lleve a hacer política pública si es necesario o cambios legislativos si es necesario” [...]

Dante Preisser: [...] esta nueva aproximación de la Semana Nacional de Transparencia es muy positiva, pues permite abordar temas sustantivos que el derecho de acceso a la información pone en la mesa. Añadió que “las instituciones tienen que voltear a ver a la movilización social, la de antes, la nueva, la del futuro y me parece que el Inai y el Sistema Nacional de Transparencia tienen por delante una tarea importante y sé que lo están haciendo de manera correcta”.

Jorge Florez: (...) la transparencia brinda a las movilizaciones sociales el poder de transformar los sistemas políticos, pero, para lograrlo, no solo es necesario demandar, exigir, levantar las voces y destacar los temas para promover el cambio, también se debe sostener este esfuerzo en el tiempo para que pueda consolidarse y volverse una realidad. “Ese es un tema importante, es cómo se usa el poder y cómo se sostiene en el tiempo para poder realmente transformar” (Inai, 2021).

Pero no hay que circunscribir la transparencia únicamente al espacio político y al espacio histórico. Pese a ser una de sus aspiraciones más grandes y una de sus más visibles y contundentes, la verdad es que la transparencia hace mejor a la sociedad en todos y cada uno de sus aspectos. En el informe de Canadá (2013) ante la OEA, se hace hincapié en que la transparencia puede servir a mejorar y proteger la salud alimentaria de las poblaciones; una consecuencia no muy obvia, pero igualmente importante de la transparencia total:

Este caso muestra cómo la información brindada por instituciones públicas sobre la calificación de higiene de los negocios alimenticios no solamente permite que los ciudadanos puedan tomar decisiones informadas sobre el consumo de alimentos, sino que también impulsa que los negocios mejoren sus estándares de higiene, de esta manera se contribuye a la salud pública en general.

El Plan de Clasificación de Higiene de los Alimentos para Inglaterra, Gales y Irlanda del Norte y el Plan de Información de Higiene de los Alimentos para Escocia son iniciativas de la Agencia de Estándares Alimenticios 44 y las autoridades locales que tienen como propósito mejorar la salud pública a través de un cambio de comportamiento.

El Plan de Clasificación de Higiene de los Alimentos tiene por objetivo general reducir la incidencia de enfermedades transmitidas por los alimentos y los costos asociados a la economía. Su éxito depende de la participación de la autoridad local, en apoyo de la industria alimentaria mediante la disposición de puntuaciones y en la sensibilización de los consumidores, la comprensión y el uso de los esquemas para la clasificación de higiene alimenticia (que se pueden ver más adelante).

Dichos esquemas permiten que los consumidores tomen decisiones informadas sobre los lugares en los que salen a comer o comprar comida, proporcionándoles información sobre las normas de higiene que se encuentran en el equipo de intervención de autoridades locales encargado de la seguridad alimentaria. Los esquemas reconocen a los negocios que cumplen con los requisitos reglamentarios e incentiva a otros a mejorar sus estándares. El objetivo general es reducir la incidencia de enfermedades transmitidas por los alimentos y los costos asociados a la economía (OEA 2013).

Como se puede intuir, estos cambios y propuestas legales permearán a corto plazo en todo el mundo, pues, si bien el informe es canadiense, sobre una situación en Reino Unido, está dirigido a todas las naciones de la OEA, de la que México forma parte.

Como la última aspiración de los institutos de transparencia en México, presentó la opinión de Paulina Gutiérrez Jiménez, encaminada a que la transparencia sirva para reducir la desigualdad y la impunidad en el país:

En México, el Estado no ha sido capaz de tutelar los derechos fundamentales. Su imposibilidad para hacer frente a los graves problemas de pobreza, desigualdad, inseguridad, discriminación, corrupción e impunidad es una muestra clara de que los derechos fundamentales no han logrado imponerse como eje rector de su actividad.

Como consecuencia, cada vez más mexicanos quedan excluidos de la toma de decisiones relevantes y se encuentran indefensos ante los poderes fácticos que vulneran aún más sus derechos. La inequidad en el poder desvirtúa a la democracia como medio para que los grupos sociales desfavorecidos, puedan actuar para defender sus intereses, en el marco de la ley, contra un orden desigual.

La exigencia ciudadana es fundamental para hacer cumplir el Estado democrático de Derecho. Sólo con ciudadanos vigilantes del cumplimiento de las obligaciones de sus representantes, se podrá fortalecer nuestra democracia y avanzar en la garantía del ejercicio de los derechos fundamentales. El derecho de acceso a la información otorga a las personas el poder de controlar al Estado y exigirle que cumpla con su obligación jurídica de garantizar los derechos fundamentales como límite a los intereses de poderes fácticos (INFODF 2008).

Queda entonces establecido que la transparencia sirve a todos los propósitos de la vida pública para garantizar los derechos ciudadanos, incluso en actividades privadas que tienen trascendencia en las políticas públicas. Es la más alta condición humana la de ser ciudadano, y la ciudadanía debe ejercerse con información fidedigna, pertinente, actualizada y completa para ser realmente relevante y una manifestación de la libertad individual frente al Estado.

Ha sido una introducción larga, que ha tomado elementos de varios temas sociales, porque así es de amplio el espectro que cubre la obligación de las instituciones a transparentarse, y el derecho de los ciudadanos a acceder a toda la información que los gobiernos producen o recopilan. La cantidad de información resultado de ambas actividades es gigantesca, por lo que quizá nunca antes habría sido posible llevar a cabo estas prácticas como es debido, pero el momento ya está aquí, existen las herramientas pertinentes para informar, atender y concienciar a la ciudadanía, por lo que ahora no queda más que la obligación de hacerlo.

IV. Referencias bibliográficas

- Proceso (2020). *La transparencia en caso San Fernando es necesaria para hacer justicia*: Inai. México.
<https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/8/24/la-transparencia-en-caso-san-fernando-es-necesaria-para-hacer-justicia-inai-248203.html>
- Agurcia Valencia, G. (2011). Importancia del derecho de acceso a la información pública. *Revista de Derecho*, 32, 29-47.
<https://www.camjol.info/index.php/LRD/article/view/1250/1077>
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación (11 de Octubre de 2016). *FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación*.
<https://fundar.org.mx/organizaciones-e-Inai-presentan-archivo-digital-de-violaciones-graves-a-derechos-humanos/>

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales (2021). *Comunicado 350*, CDMX
- Gutiérrez Jiménez, P. (2008). *El Derecho de Acceso a la Información pública*. INFODF.
- López Noriega, S. (2015). Transparencia y el nuevo sistema de Derechos Humanos. *Cuadernos de Transparencia* #22, 12-13.
- Organización de los Estados Americanos (2013). *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*. Canadá.
- Proceso (2020). La transferencia en el caso San Fernando es necesaria para hacer justicia: Inai. *Revista Proceso*.
<https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/8/24/la-transparencia-en-caso-san-fernando-es-necesaria-para-hacer-justicia-Inai-248203.html>

Capítulo V

Redes sociales digitales: Entre el derecho a la información y la privacidad

Sumario: I. Introducción. II. Las redes sociales digitales como fuente de información pública. III. Riesgos a la privacidad en redes sociales digitales oficiales. IV. Riesgos a la privacidad de servidores públicos en redes sociales digitales. V. Riesgos a la privacidad de usuarios en redes sociales digitales. VI. El modelo de negocio de las redes sociales digitales. VII. El consentimiento. VIII. Conclusiones. IX. Referencias bibliográficas.

Salvador Romero Espinosa¹²

La libertad de un país solo puede calibrarse según el respeto que tiene por los derechos de sus ciudadanos, y estoy convencido de que esos derechos son en realidad limitaciones del poder estatal que definen exactamente dónde y cuándo un gobierno no debe invadir el terreno de libertades personales o individuales, que durante la revolución estadounidense se denominó “libertad” y que en la revolución de internet se llama “privacidad”.
Edward Snowden

I. Introducción

Las plataformas de redes sociales digitales (RSD) o redes sociodigitales se han convertido, en la última década, en la fuente de información más importante para los usuarios de internet y de las diversas tecnologías de la información y la comunicación relacionadas con ellas, por ello existen datos de que, en México, alrededor de 80 por ciento de las personas las utilizan de alguna u otra forma.¹³

Cada día son también más las autoridades gubernamentales, así como las y los servidores públicos, que las utilizan para difundir

¹² Doctor en Derecho Electoral por el Instituto de Investigaciones Electorales, Maestro en Derecho Público por la Universidad Panamericana y Abogado por la Universidad de Guadalajara. Comisionado ciudadano del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales de Jalisco desde el año 2016, mismo que preside desde el 01 de enero de 2022. Coordinador de la Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones del Sistema Nacional de Transparencia y socio del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.

¹³ Para ahondar más en el tema, revisar el siguiente enlace:
<https://www.statista.com/statistics/282846/regular-social-networking-usage-penetration-worldwide-by-country/>

información pública o de interés general, vinculada con sus actividades, el cumplimiento de sus funciones o el ejercicio de sus atribuciones, a fin de tener una mayor exposición pública, interacción con las y los ciudadanos y facilitar el acceso a la información y los ejercicios de rendición de cuentas.

Sin embargo, el uso intensivo y masivo de las RSD por parte de la población y de las autoridades públicas también ha generado importantes brechas de seguridad en materia de privacidad y de vulneraciones del derecho humano a la protección de datos personales, que incluso se pueden traducir en afectaciones patrimoniales o a la integridad de las personas en el “mundo real” o “material”.

En este capítulo abordaré los principales aspectos en que las RSD pueden fortalecer el derecho de acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la democratización del país, pero, por otro lado, aquellos matices por los cuales pueden poner en riesgo la privacidad y la debida protección de los datos personales tanto de servidores públicos como de la ciudadanía, ello representaría una disminución de la calidad de la democracia.

II. Las redes sociales digitales como fuente de información pública

De acuerdo con la Constitución Federal Mexicana (1917) y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), las autoridades en México tienen obligación de documentar todo aquello que derive del ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus funciones, y la “información pública” es toda aquella que generan, poseen o administran y que es producto del cumplimiento de dicha obligación.

Cuando las plataformas de RSD comenzaron a ser utilizadas gradualmente por un mayor número de autoridades y de funcionarias y funcionarios públicos, cada vez fue más común que mediante estas se diera a conocer información directamente relacionada con el ejercicio del cargo público, es decir, “información pública”.

No obstante, la falta de regulación en la materia trajo como consecuencia que la información que se difundía desde las cuentas institucionales o personales de servidores públicos careciera de valor oficial, por ello no se le consideraba como “información pública”, sino como publicaciones informativas sin ninguna clase de valor oficial,

Sin embargo, ello empezó a cambiar poco a poco mediante diversos precedentes que establecieron las bases y las premisas necesarias para que la información que se difundía en las RSD sí pudiera ser considerada, cuando menos, información de interés público o general, ello llevaba implícitamente una obligación de las autoridades de garantizar el acceso a dicha información a todos los usuarios de esas plataformas.

El primer antecedente sobre esta materia se tuvo en México en 2017, con el amparo concedido a un ciudadano en contra del bloqueo en Twitter por parte del entonces alcalde de Nogales, Sonora (usuario: @temogalindo), en cuya sentencia el juez de la causa valoró varias premisas interesantes, que finalmente fueron las que le permitieron hacer un estudio de fondo del asunto y que en una primera instancia parecía imposible, particularmente el contenido de las publicaciones que se realizaban en esa cuenta.

De acuerdo con Romero (2019) en la sentencia recaída a dicho amparo, se realizó un análisis de fondo respecto de los agravios planteados, específicamente en el sentido de que dicho bloqueo constituía *de facto* una violación del derecho humano a la información del quejoso (artículo 6 de la CPEUM), a través del siguiente razonamiento jurídico:

- a) “Que en la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, se establecía en su artículo 65 una obligación específica a los alcaldes de los ayuntamientos sonorenses de: “Promover la comunicación social.”
- b) Que en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora se establecía, por un lado, la definición de “información de interés público” como aquella “*que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados;*”, y por otro lado se establecía que todos los sujetos obligados de Sonora, incluyendo los ayuntamientos, tenían la obligación de “*difundir proactivamente información de interés público.*”
- c) Que en la cuenta de Twitter del alcalde (@temogalindo) se difundía, efectivamente, información de interés público, señalándose dentro de la resolución como ejemplo 10 publicaciones en las cuales dicho funcionario daba a conocer a la ciudadanía acciones directamente vinculadas con su cargo como Primer Edil de dicho municipio” (Romero, 2019, págs. 9 y 10).

En 2017, el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales de Jalisco (Itei), resolvió una serie de recursos de revisión, derivados de sendas solicitudes de información

realizadas a diversas autoridades, entre ellas el Congreso del Estado, en las cuales se solicitaba el nombre de “las cuentas públicas de redes sociales de cada diputada/o (si las hubiera y, si no, especificarlo)” (Itei, 2017).

En el análisis realizado en dicha resolución, de acuerdo con Romero (2019) se establecieron las siguientes premisas:

- a) “Las RSD de naturaleza pública (aquellas administradas por alguna autoridad o funcionario público) sí pueden llegar a constituirse como instrumentos de divulgación de información pública, de acuerdo a la definición constitucional y legal de dicho término.
- b) Una cuenta de RSD, es asimilable con un documento público de naturaleza electrónica o informática, cuando a través de dicha cuenta se documentan actividades realizadas en el ejercicio de las facultades, funciones, atribuciones y competencias de los sujetos obligados o de los servidores públicos que los integran.
- c) Las cuentas públicas de RSD se pueden encontrar en posesión o administración de un sujeto obligado (directa o indirectamente) o de las y los funcionarios públicos que lo integran.
- d) Las autoridades están obligadas a documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.
- e) La creación de perfiles y cuentas en RSD de órganos estatales y de servidores públicos va en aumento, abriendo así nuevos canales de comunicación con los ciudadanos y extendiendo con ello la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.
- f) El artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco establece la obligación de todos los legisladores de “*Informar permanentemente a la sociedad de sus actividades.*” (págs. 12 y 13).

En su resolución, el Iteti llegó a dos grandes conclusiones, a saber:

- a) Que las cuentas públicas de redes sociales administradas por los sujetos obligados y sus integrantes, pueden llegar a ser fuente de información pública en los términos de ley cuando éstas sean administradas por los mismos y se utilicen para difundir información derivada del ejercicio de sus atribuciones y obligaciones.
- b) Que, por lo tanto, en aras de garantizar el derecho a la información del solicitante de la información, y en atención al principio de máxima publicidad, sí debería de existir un pronunciamiento categórico por parte de cada legislador, en el sentido de si utilizaba o no cuentas configuradas como públicas en alguna o varias de las diversas plataformas de RSD, para difundir información directamente vinculada con el ejercicio de su encargo público (pág. 14).

Posterior a la emisión de diversas resoluciones similares en cuanto a su análisis y conclusión de fondo, en 2018, el propio pleno del Iteti

emitió el Criterio 03/2018, donde estableció que el “nombre” de una cuenta de RSD se debe considerar como “información pública” (asimilable al domicilio, número telefónico o cuenta de correo electrónico oficial de una autoridad), cuando cumpla con tres requisitos:

1. Que la cuenta de RSD sea administrada directa o indirectamente, y reconocida como propia por la autoridad o por el servidor público;
2. Que la cuenta de RSD se encuentre configurada en la modalidad de acceso público, es decir que cualquier usuario de dicha plataforma la pueda “seguir” y/o visualizar su contenido; y
3. Que la cuenta de RSD en cuestión, se utilice (total o parcialmente) para difundir a través de ella información directamente derivada del ejercicio de sus obligaciones y atribuciones (pág. 15).

En enero de 2019, puse a consideración de los miembros de la Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones y de la Comisión de Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social del Sistema Nacional de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), el primer proyecto de “Lineamientos Generales para la utilización de redes sociales en internet como medio para la divulgación de información pública por parte de sujetos obligados y de servidores públicos”; el cual, una vez recibido por sus miembros, y analizado en el seno de las comisiones en diversas sesiones y mesas de trabajo, cambió su nombre por el de Políticas Generales para la difusión de Información Pública mediante las Redes Sociales Digitales (PGRSD).

Dicho proyecto fue aprobado de manera definitiva en el seno del Consejo Nacional del SNT en junio de 2019, y se erige como el primer antecedente formal en México (materialmente legislativo), donde se establecen directrices generales sobre los alcances de las RSD como una herramienta para la difusión de información pública, cuyos principales objetivos y aportaciones son los siguientes:

- a) Se establecieron reglas para identificar los casos en que se difunda información pública en RSD.
- b) Se generaron las bases para que las autoridades puedan difundir sus directorios de cuentas de RSD oficiales, así como sus informes de gastos de administración y publicidad en las RSD.
- c) Se establecieron las bases para que se respalde debidamente la información pública generada por las autoridades en sus cuentas de RSD.
- d) Se generaron las definiciones de cuentas de RSD “oficiales” y “personales de servidores públicos”, para poder identificarlas y diferenciarlas adecuadamente.

- e) Se reconoció que también se puede difundir información pública desde las cuentas de RSD que sean “personales de servidores públicos” cuando cumplan los requisitos establecidos en dichas políticas.
- f) Se estableció la obligatoriedad de ajustar el uso de las RSD a las diversas leyes en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, de archivos, de comunicación social y electoral.
- g) Se prohibió que se puedan bloquear a usuarios de las RSD de acceder a dichas cuentas, sin que existan comportamientos abusivos debidamente acreditados.
- h) Se establecieron las bases para que los servidores públicos titulares de los sujetos obligados y hasta 4 niveles jerárquicos por debajo de ellos, que tengan cuentas de RSD que cumplan los requisitos de ser públicas y difundir información pública puedan incorporarse a los directorios de las diversas autoridades (pág. 18).

Gracias a estos precedentes importantes, en México, ya está establecido que las cuentas de RSD sí pueden ser consideradas fuentes de información pública y, por lo tanto, se debe garantizar el acceso a todos los usuarios, salvo aquellas excepciones debidamente documentadas donde existan comportamientos abusivos por parte de alguno de ellos, en cuyo caso pudiera ser válido el bloqueo correspondiente.

Este reconocimiento es muy importante, pues impone nuevas cargas a todas aquellas autoridades y funcionarios públicos que deciden utilizar dichas plataformas para difundir información relacionada con sus actividades derivadas del ejercicio de sus facultades y funciones constitucionales y legales, tanto como entes de gobierno como integrantes de estos, como verificar la calidad de la información que publican, evitar la difusión de información falsa o bloquear arbitrariamente a los usuarios.

III. Riesgos a la privacidad en redes sociales digitales oficiales

Uno de los principales problemas al que nos enfrentamos cuando tratamos de establecer definiciones del tipo de cuentas de redes sociales que utilizan las autoridades y sus integrantes para difundir información pública o de interés general (por encontrarse directamente vinculada con sus actividades), fue establecer parámetros para generar dichas definiciones.

A diferencia de otro tipo de bienes o instrumentos que utilizan las autoridades para cumplir sus funciones y ejercer sus atribuciones, donde su “oficialidad” está directamente vinculada con la propiedad sobre

dicho bien o instrumento (vehículo oficial, computadora oficial, etcétera) o, cuando menos, con el derecho irrestricto de uso (como en un arrendamiento), en las plataformas de RSD los usuarios no son dueños de “sus” cuentas ni tienen en realidad ningún derecho sobre ellas.

En las “Políticas Generales para la Difusión de Información Pública mediante las Redes Sociales Digitales” aprobadas por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia (2019), se ha considerado que, para definir a una cuenta de RSD como oficial, ésta debe de cumplir totalmente con los siguientes elementos:

- Que sean **administradas** por sujetos obligados, directa o indirectamente;
- Que pertenezca a una de sus **áreas o dependencias**, o a alguno de los cargos dentro de su estructura; y
- Que sea utilizada para difundir información generada, poseída o administrada por ser producto de sus funciones o atribuciones o información de interés público (Romero, 2021, diapositiva 36).

A través de estos elementos, es posible identificar las cuentas oficiales sin necesidad de que las propias plataformas tengan que intervenir en sus diversos procesos de verificación de titularidad, pues la gran mayoría de las autoridades mexicanas (sin que tenga el dato exacto) utilizan cuentas de RSD que no se han verificado por las plataformas.

Una vez identificadas dichas cuentas, ello permite una mejor fiscalización o supervisión sobre su uso, incluido que se cumplan las normas relacionadas con el derecho a la protección de datos personales, que pudieran ser violentadas con publicaciones tan sencillas como subir una foto de una persona en un espacio público sin su autorización.

Es importante señalar que las autoridades tienen en su poder una enorme cantidad de datos personales, sobre los cuales tienen la responsabilidad de protegerlos de accesos no autorizados, mediante una serie de obligaciones previstas por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y las correspondientes leyes estatales, que incluye su debido tratamiento incluso dentro de las RSD.

No se puede ignorar el hecho de que la utilización de las plataformas de RSD por la gran mayoría de las autoridades estatales y sus integrantes ha implicado también la contratación de personal para el manejo de dichas cuentas, cuyo perfil profesional como *community managers* o administradores de las redes en muchas ocasiones implica que tengan poco o nulo conocimiento en materia de protección de datos

personales, ello los puede llevar a cometer errores o violaciones en las publicaciones que realizan.

Considero que es importante que los organismos garantes de transparencia y protección de datos personales del país establezcan programas de capacitación especializada en materia de privacidad y protección de datos personales dirigidos a todas las y los servidores públicos o prestadores de servicios profesionales que administran las cuentas oficiales de RSD, a fin de que no existan vulneraciones de este derecho humano en las publicaciones que se realicen desde dichas plataformas.

También es importante que los usuarios de estas plataformas sepan que sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición también pueden ser ejercidos directamente ante las autoridades cuando consideren que, desde una cuenta oficial de RSD, se pudiera estar vulnerando su privacidad y su derecho a la protección de datos personales mediante publicaciones donde se exhiba algún dato personal (incluida su fotografía) sin su consentimiento.

IV. Riesgos a la privacidad de servidores públicos en redes sociales digitales

Hace algunos años, un amigo que leyó uno de mis ensayos sobre el uso de las RSD en el sector público y los bloqueos, me comentó algo interesante que he retomado en otras obras: “...en la actualidad todos quieren (queremos) “la gloria de las redes sociales” pero muy pocos quieren (queremos) asumir la responsabilidad que su utilización representa” (Romero, 2019, pág. 54).

En estos días, no existe prácticamente ningún personaje público que no tenga algún tipo de presencia en redes sociales, ello incluye a funcionarias y funcionarios públicos, cuyo cargo sea relevante para la sociedad, especialmente aquellos de primer nivel o que encabezan instancias estatales importantes para el país, la entidad federativa o el municipio correspondiente para el que laboren.

Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2019) ha establecido en sus tesis 2a. XXXVII/2019 (10a.) y 2a. XXXVI/2019 (10a.):

SERVIDORES PÚBLICOS. TIENEN UN DERECHO A LA PRIVACIDAD MENOS EXTENSO QUE EL DEL RESTO DE LA SOCIEDAD EN RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES VINCULADAS CON SU FUNCIÓN. Las autoridades están obligadas a garantizar el derecho a la privacidad de todas las personas de conformidad con los artículos 6o., apartado A, fracción II y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, ese derecho no es absoluto, por lo que en algunos casos puede ser limitado siempre que la restricción cumpla con ciertos requisitos, tales como que: a) esté prevista en la ley; b) persiga un fin legítimo; y c) sea idónea, necesaria y proporcional. En el caso específico de los **servidores públicos, sus labores, manifestaciones o expresiones, funciones e incluso aspectos de su vida privada que pudieran estar vinculados con el desempeño de su encargo están sujetas a un mayor escrutinio social**, pues esa información es de interés para la comunidad por el tipo de tareas desempeñadas en el ejercicio de su gestión, así como por el uso de los recursos públicos manejados en beneficio de la comunidad. En consecuencia, **el derecho a la privacidad de los servidores públicos es menos extenso que el del resto de la sociedad** cuando se trate de aspectos relacionados con su actividad desempeñada como funcionarios.

DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PREVALENCIA CUANDO ENTRA EN CONFLICTO CON EL DERECHO A LA PRIVACIDAD. El artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado debe actuar con base en el principio de máxima publicidad de la información en posesión de cualquier autoridad; sin embargo, este derecho a la información no es absoluto, pues también se debe proteger y garantizar el derecho a la privacidad de cualquier persona de acuerdo con la fracción II de esos mismos apartado y precepto, en relación con el artículo 16 constitucional. No obstante, lo anterior, cuando estos dos derechos entran en conflicto, para determinar cuál de ellos prevalece, la autoridad deberá **considerar las actividades o actuaciones que los sujetos involucrados en esa contraposición realizan, así como la relevancia pública** o de interés general que la información en cuestión tenga para la sociedad. Al respecto, es importante precisar que el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales **se aplica tanto en el mundo real como en el digital, sin que se manifieste un cambio en la naturaleza o una disminución de estos derechos**. Por tal motivo, su interpretación y los parámetros de protección rigen de igual forma sin importar dónde se ejerzan.

Es evidente que, cuando cualquier funcionario público acepta el cargo, automáticamente renuncia por voluntad propia a una cantidad de privacidad que es directamente proporcional a la importancia y naturaleza del cargo público que va a desempeñar, ello incluye también sus actividades dentro de las RSD, especialmente cuando aquellas tienen alguna relación con el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

Por ello es indispensable que cualquier persona que decida trabajar para cualquier autoridad debe ser consciente que las RSD representan una importante plataforma para dar a conocer su trabajo, pero también son plataformas que menoscaban su propia intimidad y privacidad, pues

se expone a un escrutinio público mucho mayor que aquellos que determinan no utilizar dichas plataformas.

En términos coloquiales, el uso de las plataformas de RSD por las y los funcionarios públicos, constituye una “apuesta” que conlleva ciertos riesgos, pues es una realidad que la sociedad utiliza dichas plataformas como su primera fuente de información y contacto con personajes públicos y que su falta de presencia dentro de estas podría generar desconfianza e inconformidad por parte de sus usuarios (además del riesgo de la suplantación de su identidad digital), pero, por otro lado, no utilizarlas le garantiza una mayor privacidad.

En consecuencia, mi recomendación a todas y todos los servidores públicos que buscan tener presencia pública en las RSD, con el objeto de difundir sus actividades vinculadas con el ejercicio de su cargo, es evitar mezclar sus cuentas privadas con sus cuentas públicas, es decir: abrir cuentas especiales en las cuales comparta y difunda de forma exclusiva información que de manera deliberada pretende que sea del dominio público y que se medite cualquier publicación antes de subirla.

Asimismo, se recomienda preservar las cuentas personales con ese carácter y, de ser posible, utilizarlas de la manera menos recurrente, pues, mientras ocupe el cargo público, incluso las cuestiones íntimas o privadas que publique en esas cuentas personales pueden hacerse públicas con una simple captura de pantalla tomada por algún contacto poco fiable.

V. Riesgos a la privacidad de usuarios en redes sociales digitales

Todas las personas que navegamos por internet y por las RSD compartimos información o datos personales (voluntaria o involuntariamente), que eventualmente pudieran traer como consecuencia vulneraciones a nuestra privacidad, a nuestra integridad o salud e, incluso, a nuestro libre albedrío, sin importar si somos servidores públicos o no.

Me parece importante señalar o recordar que los “datos personales” componen toda aquella información concerniente a una persona física identificada o identificable (y que permitan ubicar), como su nombre, edad, estatura, peso, teléfono, domicilio, CURP, etcétera, y que se suelen proteger –en la medida de lo posible– de personas a las cuales no se les

tiene confianza o incluso a las que se les teme por la razón que sea; los ladrones, defraudadores o mafiosos, por ejemplo.

Es importante precisar que, cuando se navega por internet y por las RSD, se divulga una enorme cantidad de datos personales que dejan de ser propios en cuanto se comparten, sin que en la gran mayoría de los casos se esté consciente de dicha situación, pues que se vuelven accesibles para otros usuarios que tengan autorización de verlos –como nuestros contactos, lo cual por sí solo pudiera ser suficientemente riesgoso–, pero también para las empresas detrás de dichas plataformas, para navegantes a los que no se pretendía que los conocieran (como *hackers*) e incluso para agencias gubernamentales del propio país o de otras naciones que realizan campañas de espionaje a los usuarios de las RSD.

Cuando algún usuario, por ejemplo, sube o comparte en estas plataformas –de manera completamente voluntaria– una foto familiar, dicha foto se vuelve también “propiedad” de miles o millones de personas que no le conocen y que no tienen ningún interés en ayudarlo, sino, en el mejor de los casos, solamente de vigilarlo, pero en otras situaciones de hacerle algún tipo de daño, de manipularlo o de venderle algo.

Asimismo, existen muchos otros datos personales que se comparten –incluso involuntariamente– cuando se navega por internet o utilizamos las RSD, como la dirección IP (protocolo de internet), el historial de navegación y de búsquedas, las reacciones o comentarios a publicaciones, los “amigos” o contactos, la ubicación, los lugares visitados, música favorita, el estado de salud, las conversaciones digitales, etcétera.

Muchos de estos datos personales podrían ser considerados sensibles, pues se refieren a la esfera de mayor intimidad, o bien, porque su utilización indebida pudiera dar origen a cualquier tipo de discriminación en nuestra contra, vulnerar la dignidad o conllevar un riesgo grave para nosotros o nuestra familia (incluido el riesgo patrimonial), tal y como podría suceder si alguien se entera por nuestras RSD que estaremos fuera de la ciudad o del país y aprovecha para vaciar nuestro hogar.

Es importante recalcar que debemos estar plenamente conscientes de que toda esta información, todos estos datos personales, dejan una especie de “estela” indeleble detrás de nosotros cada que navegamos, cada que usamos nuestro *smartphone* y también de que se vuelven

propiedad de muchas otras personas (incluso cuando se decide borrarlos de la plataforma fueron compartidos), pues quedan almacenados permanentemente en servidores informáticos que contienen gigantescas bases de datos (muchas de ellas públicas) a las que se les conoce como *big data*.

Aunque es verdad que muchos de estos datos personales divulgados y que se comparten o almacenan de manera no indexada o desindexada (es decir, sin nuestro nombre o alguna otra referencia que permita identificarnos), no menos cierto es que, a pesar de ello se pueden “explotar” en nuestra contra a mediante diversos mecanismos derivados de procesos, comúnmente conocidos como “minería de datos”, que permiten elaborar una gran cantidad de perfiles digitales con fines de marketing comercial o político, principalmente.

Ello implica que tanto empresas como partidos políticos, por ejemplo, pueden lograr elevados procesos de personalización de la publicidad que vemos cuando navegamos por internet o por las RSD, con el único objetivo de vender algo con base en nuestras preferencias o “debilidades” no solo como consumidores, sino como personas, ello explota características de nuestra personalidad que probablemente ni siquiera sabemos que tenemos.

Este modelo funciona, pues permite segmentar de manera muy precisa la publicidad que se dirige al potencial consumidor, ello puede entenderse más fácilmente con la siguiente analogía: La publicidad tradicional, como un comercial de televisión o un espectacular en la calle, es como una escopeta que se dispara a mucha distancia, esperando que impacte a alguien, mientras que la publicidad que nos aparece cuando navegamos, es como la bala de un francotirador, que apunta directa y exclusivamente a un objetivo que, de antemano, sabe que es vulnerable a dicho disparo.

Me parece que es sumamente relevante que todas las personas que navegan en internet y utilizan las RSD sean plenamente conscientes de que existen estos riesgos y, además, que conozcan cada una de las diversas brechas de ciberseguridad que las hacen aún más vulnerables a ser víctimas de delincuentes, ciberdelincuentes o de empresas o políticos que buscan manipularlas mediante sus datos personales.

VI. El modelo de negocio de las redes sociales digitales

Para entender un poco mejor los riesgos a los que estamos expuestos cuando utilizamos las RSD, es primero indispensable comprender un poco su modelo de negocio y preguntarnos ¿Por qué empresas como Facebook, Twitter o TikTok generan tanto dinero y sus dueños son multimillonarios, si nunca les he pagado ni un solo peso?

Hay un viejo proverbio popular que reza que, cuando un producto es gratis, eso significa que “el producto” eres tú, que no es precisamente el caso con las RSD, donde el producto no es directamente la persona, sino su atención, es decir, la cantidad de tiempo que dedica a navegar dentro de dichas plataformas.

Pero uno se puede preguntar ¿Por qué es tan importante mi atención o la cantidad de tiempo que pueden “engancharme” estas plataformas a que esté navegando dentro de ellas? Casi todos sabemos que, mientras más tiempo pasemos dentro de una tienda, la probabilidad de que compremos algo que no necesitamos aumenta en esa misma proporción, precisamente por ello es tan importante para estas plataformas engancharnos, porque su modelo de negocio es convertirse en una especie de mercado, plaza comercial o *mall* encubierto, donde uno crea que está socializando, haciéndose famoso o entreteniéndose, mientras las plataformas nos exponen a una enorme cantidad de anuncios y productos.

¿Te imaginas ir a un Oxxo en donde siempre te encuentres con algún familiar o amigo cercano, que te cuente cómo le ha ido y te felicite por tus logros?; ¿Te imaginas ir a un Walmart donde te den oportunidad de platicarles a todos los presentes sobre tus gustos personales y las experiencias en tus vacaciones?; ¿Te imaginas ir a un Liverpool en donde haya decenas de espectáculos atractivos, de gente interesante cantando, bailando, cocinando o contando chistes o anécdotas que te parecen fascinantes?

Me parece que ese es precisamente el modelo de negocio actual de las grandes plataformas de RSD, pues se han convertido en una especie de enormes circos o parques de diversiones virtuales, donde quieren que la gente la pase muy bien, mientras le tratan de vender casi todo lo que les sea posible, incluidas candidatas y candidatos a puestos de elección popular, lo cual lograrán más fácilmente con mayor tiempo que se pase en dicho lugar.

¿Cómo logran captar nuestra atención? El reto más grande que tiene una plataforma es hacernos permanecer en ellas la mayor cantidad de tiempo posible. Para hacerlo, utilizan diversas herramientas entre las cuales están distintos mecanismos de *engagement*, tales como:

- El botón “me gusta”: Este botón, al que ahora estamos tan acostumbrados, no existía en los orígenes de Facebook. Ahora es prácticamente utilizado por todas las grandes plataformas de RSD como un mecanismo para satisfacer a aquellos que comparten algo, de tal forma que sigan compartiendo la mayor cantidad de publicaciones posibles y produciendo una especie de “adicción a los *likes*” en el proceso.
- El botón “compartir”: Al igual que el botón me gusta, la posibilidad de compartir una publicación es particularmente útil para enganchar a la mayor cantidad de gente posible con publicaciones relevantes, cuyo éxito está basado en esa necesidad social que se tiene de que otras personas conozcan determinada publicación (como cuando a alguien le gusta una serie o película y quiere que sus conocidos también la vean para comentarla).
- Las historias de “24 horas”: Uno de los nuevos mecanismos que generan una sensación de urgencia en los usuarios de las RSD de saber que, si no se conectan cada día, podrían perderse “un montón” de historias interesantes y, por otro lado, dar a los que las comparten una sensación de importancia y misterio (y quizá hasta de privacidad), de saber que no todos podrán disfrutar de sus historias.
- Las transmisiones en vivo: Dicen que “de músico, poeta y loco todos tenemos un poco”, y esto lo han sabido explotar al máximo las plataformas de RSD, a través de herramientas que permiten transmitir en vivo todo tipo de actividades que provocan en quien lo hace la adrenalina casi artística de no tener margen de error en lo que hagan o digan.

VII. El consentimiento

Considero que este es el mayor riesgo a la ciberseguridad y constituye toda aquella información, particularmente datos personales, que se

comparten voluntariamente cada que se navega por estas plataformas, como fotografías, videos, lugares visitados, el estado de ánimo, la comida que ingerimos, la bebida que tomamos, el libro que leemos, la música que escuchamos, la película que vemos en el cine, la serie que vemos desde casa, los lugares donde vacacionamos, nuestra fecha de cumpleaños, nuestra relación de parentesco o de amistad con otros usuarios, nuestras preferencias sexuales, políticas y filosóficas, etcétera

Sin duda alguna, constituye un enorme riesgo, porque permite que las empresas detrás de las plataformas de RSD confeccionen nuestro “perfil digital” con muchísima precisión, al grado de llegar a conocernos incluso mejor que “nosotros mismos”, pues, gracias a las gigantescas bases de datos que administran y a algoritmos basados en inteligencia artificial, es posible llegar a predicciones de nuestro comportamiento.

Esto se puede convertir en un “círculo vicioso” o “virtuoso”, según la perspectiva con que se vea, pues, si gracias a nuestro “perfil digital”, una plataforma puede predecir con mucha precisión nuestros gustos y “debilidades”, nos puede mantener mucho más tiempo enganchados, que es justamente su principal objetivo de acuerdo a su modelo de negocio.

VIII. Conclusiones

Es innegable que las RSD han llegado para quedarse, así como en su momento lo hicieron los libros, los periódicos, la radio y la televisión, y van a pasar muchos años para que exista alguna plataforma que las elimine o las sustituya, porque incluso apuestas nuevas como el metaverso (cuya idea no es tan nueva, aunque por primera vez se tengan los medios para ponerla al alcance de todos los usuarios de internet), difícilmente podrán sustituir a las RSD en su modalidad “tradicional”, bajo la cual funcionan actualmente.

Por ello es que se debe apostar por mejorar la cultura de la privacidad en la utilización de dichas plataformas, pues las nuevas generaciones que han nacido en los últimos 15 años prácticamente lo han hecho con un teléfono o tableta electrónica en la mano y con acceso a muy temprana edad a estas plataformas de comunicación.

Ante la familiaridad y cotidianeidad que les representan, es sumamente fácil que pierdan de vista que las RSD constituyen una verdadera amenaza para su privacidad, intimidad, libertad y seguridad,

pues exponen a sus usuarios a constantes oportunidades y tentaciones para compartir la mayor cantidad de datos personales posibles para comercializarlos al mejor postor y explotarlos en su contra.

En el ámbito público, la cuestión se puede llegar a agravar aún más, pues las y los servidores públicos proclives a utilizar estas plataformas de manera mixta, es decir, para compartir de manera intercalada información pública con información privada, corren un enorme riesgo de ser víctimas de atentados a su privacidad y a su intimidad por parte de la sociedad que navega recurrentemente por estos sitios, por lo que es muy recomendable no mezclar ambas “vidas” (pública y privada) en las mismas cuentas de RSD, así como divulgar la menor cantidad de información y datos personales posibles, incluso en las cuentas privadas, al menos en tanto se ejerza el cargo público.

IX. Referencias bibliográficas

Araujo Carranza, E. (2009). *El Derecho a la Información y la Protección de Datos Personales en México*. Primera edición. México: Editorial Porrúa.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021). Promulgada el 5 de febrero de 1917 en el Diario Oficial de la Federación.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> el marzo de 2022

Díaz Limón, Jaime Alberto (2019). *Derecho en tiempos de Zuckerberg. Estudio jurídico sobre las condiciones, políticas y normas de Facebook*. Primera edición. México: Tyrant Lo Blanch.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015). Promulgada el 04 de mayo de 2015. Última reforma publicada el 20 de mayo de 2021 en el Diario Oficial de la Federación.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> en marzo de 2022.

Romero Espinosa, Salvador (2019). *Las Redes Sociales Digitales: Su relación con el derecho a la información, la libertad de expresión y la privacidad*. Primera edición. México: Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.

Romero Espinosa, Salvador (2021). *Políticas para la difusión de información pública desde las redes sociales digitales*. [Presentación de PowerPoint].

- Repositorio de material del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia.
https://snt.org.mx/wp-content/uploads/2021/08/redes_sociales.pdf
- Políticas Generales para la Difusión de Información Pública mediante las Redes Sociales Digitales. Publicada el 28 de agosto de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.
www.dof.gob.mx/2019/INAI/CONAIP-SNT-ACUERDO-EXT01-18-06-2019-03.pdf
- Semanario Judicial de la Federación y sus Gacetas. Tesis 2a. XXXVIII/2019 y Tesis 2a. XXXVI/2019 (10a.).
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2019-06/TesisSegundaSaladel17demayal14dejunde2019_.pdf
- Snowden, Edward (2019). *Vigilancia permanente*. Primera edición. México. Editorial Planeta.
- Statista Research Department (2022). *Active social network penetration in selected countries and territories as of January 2022*.
<https://www.statista.com/statistics/282846/regular-social-networking-usage-penetration-worldwide-by-country/> en marzo de 2022.
- Sujeto obligado: Congreso del Estado de Jalisco, Recurso de Revisión 1441/2017 (Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco 2017). Winocur Iparraguirre, Rosalía y Sánchez Martínez, José Alberto. Coordinadores (2015) *Redes Sociodigitales en México*. Primera edición. México: Fondo de Cultura Económica.

Capítulo VI

Protección de datos personales

Sumario: *I. Introducción. II. Orígenes y generalidades del derecho de protección de datos personales. III. Los datos personales. IV. Definición del derecho a la protección de datos personales. V. Recepción internacional del derecho de protección de datos personales. VI. Conclusiones. VII. Referencias bibliográficas.*

Miguel Ángel Vázquez Placencia¹⁴

I. Introducción

Es posible afirmar que el modelo democrático mexicano ha transformado el esquema político, lo ha dotado de tintes de tolerancia y pluralismo. Ello ha permitido reflexionar aún más sobre el papel que juegan los derechos fundamentales y humanos en la sociedad. Una sociedad que se ha configurado en las últimas décadas a partir del progreso tecnológico, un aspecto que significa un importante paso en términos evolutivos e históricos para la humanidad.

En la última década hemos sido testigos de cómo el ordenamiento jurídico mexicano, bajo la guía de los legisladores, hace todo lo posible para no quedarse atrás. Así, se ha constatado con las nuevas leyes y reformas significativas para la protección de los derechos de las personas, que han permitido al Estado perseguir fines novedosos y aplicar mecanismos innovadores para la salvaguarda de los derechos

¹⁴ Originario de la ciudad de Tlaquepaque, Jalisco; licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara, fungió como integrante actual de la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción y, en la actualidad se desempeña como integrante del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI). Docente en la Universidad de Guadalajara en el Sistema de Nivel Media Superior y miembro del cuerpo académico del Colegio de Contadores Públicos del Estado de Jalisco A.C; además, fue fundador de la Asociación Civil Profesionales en Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales México “PROTMEX”. Como funcionario se ha desempeñado como Director de Protección de Datos Personales en el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEL), Titular de la Unidad de Transparencia de la Contraloría del Estado de Jalisco y, actualmente, como Director General de Promoción y Seguimiento al Combate a la Corrupción de la Contraloría del Estado.

fundamentales consagrados en la carta magna y en los distintos instrumentos internacionales de los que forma parte.

Esta tutela de derechos por parte del Estado es clave en el modelo democrático mexicano. Lo anterior adquiere un mayor sentido si se consideran los nuevos desafíos que han puesto en jaque no solo al sistema legal y político de México, sino también a los que somos parte de la sociedad. Vale la pena cuestionarse qué es lo que falta para lograr la vanguardia en la tutela de los derechos fundamentales y humanos.

Es relevante identificar los derechos que podrían ser objeto de una tutela vanguardista.

La protección de datos personales ha ocupado sendas discusiones sobre cómo lograr su mayor y más eficiente tutela. Y no es para menos, pues, en una sociedad informatizada y ampliamente dependiente de las tecnologías de la información y la comunicación, es indefectible brindar las mayores garantías de protección para quienes forman parte de ella.

Con el advenimiento de estas tecnologías, surgió un gran problema: el hecho de que estas podrían ser intrusivas en la vida privada de las personas. Mundialmente, la protección del uso de los datos personales, vinculada estrechamente con la privacidad de las personas, ha venido en aumento por ciertos mecanismos legales de normas generales o específicas, convencionales o constitutivas, que establecen reglas mínimas para el tratamiento de información y para su habilitación en las bases de datos, así como en la protección de los derechos de quienes están registrados en dichos bancos de datos.

En México, el reconocimiento del derecho a la protección de datos personales apenas ha comenzado. Su consolidación es un proyecto que requiere del esfuerzo de todos los sectores en el ámbito público y privado. Al analizarlo en el sistema jurídico, es posible ver que su primer gran logro fue consolidarse como un derecho autónomo en sede constitucional y, posteriormente, un derecho fundamental reconocido por la constitución. Ambos avances expresaron la voluntad y la necesidad de salvaguardar este derecho en un contexto como el propio, moldeado por las tecnologías y nuevas maneras de intrusión a la vida privada.

Lo cierto también es que, en cuanto al sistema jurídico mexicano y la tutela del derecho a la protección de datos personales, queda un largo camino por recorrer. La consolidación del derecho a la protección de datos personales en México requiere del esfuerzo de todos los sectores. Es por ello que, desde el ámbito académico, se ha propuesto contribuir

con tan noble objetivo. El problema a resolver es cómo lograr que esa tutela sea más amplia.

Este trabajo parte de una premisa clara: la tutela del derecho a la protección de datos personales en México se logrará mediante el control constitucional de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, que son el núcleo esencial del derecho a la protección de datos personales. Cabe aclarar que esta premisa está intencionada a resguardar el derecho de protección de datos personales frente a su uso indebido de cualquier persona. Por tal razón, se busca de forma flexible y vinculante proteger este derecho desde sede constitucional; un ejemplo de ello es la más reciente reforma constitucional en materia de amparo, específicamente lo relativo a la procedencia del juicio de amparo contra particulares cuando estos detentan el carácter de autoridad responsable.

La fusión de los aspectos mencionados parecen ser una buena idea para empoderar a las personas y proteger sus derechos frente a los entes privados que ejercen funciones de naturaleza pública.

II. Orígenes y generalidades del derecho de protección de datos personales

Ya nada volverá a ser como antes. La irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han moldeado nuestra realidad a tal grado, que ha sido necesario adecuar nuestro entorno para que su recepción sea venidera. Desde la industria, hasta la política, pasando por la ciencia y las relaciones personales, prácticamente todo. Mientras tanto, el derecho se ha visto en la imperiosa necesidad de adoptar estas nuevas tecnologías, útiles tanto en la impartición como en la administración de la justicia.

Hemos atestiguado que las tecnologías de la información y comunicación, si bien son neutras, cómo se utilicen dependerá si son benignas o malignas para el desarrollo personal. Sin que se convierta en la discusión principal, podría señalar a tecnologías disruptivas, como la inteligencia artificial fuerte, la cual estará próximamente incluida en diversos equipos tecnológicos y que los dotará de autonomía de decisión sin necesidad de que ningún humano intervenga. La inteligencia artificial fuerte puede ser de gran utilidad a la humanidad; sin embargo, también podría significar su destrucción, por más que parezca sacado de un libro de ciencia ficción, el aniquilamiento de la humanidad podría

estar en manos de equipos tecnológicos dotados de inteligencia artificial fuerte, tales como los drones y robots.

Solo basta analizar el presente, pues se ha demostrado que los datos son su principal insumo y los cuales pueden ser de todo tipo, desde un simple dato como la edad hasta los más valiosos, aquellos que permiten identificar los datos biométricos. En efecto, esta sociedad informatizada también requiere de datos personales para funcionar. Es visible desde cualquier punto. Desde el mirador público, el gobierno los requiere para funcionar, necesita saber con precisión la información de cada persona, a fin de que sus labores administrativas tengan un mayor impacto, pues esos datos se convertirán en conocimiento, y el conocimiento, a su vez, en mejores decisiones. Desde el mirador privado, las empresas la requieren para lograr una mejor atención al cliente, ello se traducirá en mayores ganancias para ellas.

Hasta aquí todo parece que va en paz y tranquilidad. Sin embargo, cuando el sector público y privado hacen un mal uso de los datos personales, las personas corren muchos riesgos, que van desde el ser objetivo de publicidad no deseada, que puede llegar a los propios buzones de correo o correo electrónico, hasta aquella que pone en peligro la integridad física, a causa de que alguien más posee información sensible que pudiera representar un daño en la persona o patrimonio.

Ya lo señala con precisión Rodotà (Davara F. de Marcos, 2011):

Las tecnologías de la información y de la comunicación están rediseñando el mundo, las relaciones personales, sociales, políticas y económicas. Pero esta transformación tiene un precio [...] es justamente la información la que viene a constituir ahora la materia prima más importante y que, dentro de la información, los datos personales son especialmente preciados. [...] nuestra propia vida está volviéndose hoy en día un intercambio continuo de informaciones [...] la protección de datos asume una importancia creciente que la conduce cada vez más hacia el centro del sistema político institucional (pág. 75).

Como lo señalé al inicio, todo está cambiando. El derecho ha comenzado a adecuarse a este nuevo entorno; también lo ha hecho el catálogo de prerrogativas de las que gozamos como humanos. Antaño era improbable pensar que existiría un derecho específico para la protección de los datos personales. Pero la ficción superó a la realidad; ahora es posible gozar de un derecho consagrado en distintos instrumentos jurídicos internacionales, así como en la constitución

mexicana. Es preciso ir por partes; primero mostraré qué se entiende por derecho a la protección de datos personales.

III. Los datos personales

Pareciera ocioso que el derecho dotará de protección a un dato; sin embargo, para comprender por qué es primordial que lo anterior sea así, es necesario entender qué es un dato, a fin de conocer el valor que este pudiera tener. El dato describe una parte de lo que sucede en la realidad y carece de interpretaciones o juicios de valor; el mejor ejemplo puede ser aquél que señala que en cierta calle pasan determinado número de automóviles al día. Se diferencia de la información, pues esta es un mensaje bajo la forma de algún documento o algún tipo de comunicación visible o audible, que adquiere sentido mientras que los datos que en ella obran pueden interpretarse en un contexto concreto.

Como tal, un dato no requiere de protección alguna. El nombre “María” no dice nada en un primer momento, por lo cual no tiene ningún valor. Sin embargo, cuando el nombre “María” comienza a ser vinculado con más datos, todo el conjunto adquiere un valor incuantificable desde el mirador del derecho. En efecto, se requiere de su protección, pues “ya no se protegen los datos en sí, sino al titular de los mismos, a la persona. Es más cuando el dato se une a la persona se convierte en información personal” (Davara F. de Marcos, 2011, pág. 76).

Ernesto Villanueva e Hilda Nucci (2012) dan una aproximación a la definición de datos personales:

En concreto, los datos personales identifican o hacen identificable a un individuo, le dan identidad, lo describen, precisan su origen edad, lugar de nacimiento, residencia, trayectoria, en fin, revelan información que nos hace ser únicos y que nos permite interactuar con otros sin ser confundidos por el resto de la colectividad (pág. 22).

Es posible entender los datos personales como esa porción de información que permite identificarse y diferenciarse de las demás personas. Los datos personales incluyen desde el nombre, la fecha de nacimiento y domicilio particular, hasta los gustos personales, preferencias sexuales, ideología política, religión, etcétera.

Cabe señalar que, en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (en adelante LFPDPPP) (2010), se distingue un dato personal de un dato personal sensible. Como datos

personales, la ley señala que son “cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable” (art. 3, frac. V).

Es decir, un dato personal, en términos generales, es aquél que permite distinguir a las personas físicas y que, por sí mismo, no representa un riesgo, si alguien más lo posee, pues está desprovisto de contexto. No obstante, que alguien más tenga un conjunto de estos datos aumenta el riesgo de algún daño a su titular. El problema se agrava cuando se poseen datos personales sensibles que, según la LFDPP (2010), son:

Artículo 3, fracción VI. Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual.

Como lo señala dicho artículo, se consideran como sensibles los datos más frágiles y vulnerables en la esfera del ser humano, y que se ven afectados por la exhibición pública y a través de la incursión sin consentimiento previo a la vida íntima y familiar (Villanueva & Nucci, 2012, pág. 35). Es en este punto donde adquiere más sentido la protección de los datos personales, pues una exposición innecesaria de ellos puede dejar en desventaja a las personas frente a actos de odio, discriminación, amenazas, fraudes, extorsiones e incluso delitos que atenten contra su vida o la de sus familiares.

Además, la protección de los datos personales es una garantía de que la esfera privada de la persona estará a salvo de intromisiones no deseadas; ya más enfocado al ámbito de la mercadotecnia, es la certeza de que ninguna empresa sabrá más de lo que nosotros permitamos que sepa respecto a los hábitos de consumo, con ello se evita que las personas se vean invadidas de publicidad diseñada exclusivamente para las y los usuarios.

Un dato personal desprovisto de contexto, como bien podría ser el nombre, no requiere de una tutela jurídica; en cambio, si esa información se conjuga con otros datos personales y adquiere contexto, se convierte en información personal que puede identificarnos y hacernos únicos, con las consecuencias perniciosas que ello pudiera tener, como aquéllas que afectan nuestra privacidad e incluso nuestra dignidad e integridad física.

IV. Definición del derecho a la protección de datos personales

Es tiempo de dar una aproximación al concepto del derecho a la protección de datos personales. Cabe señalar, que la denominación de “derecho a la protección de datos personales” es de “acuñación predominantemente europea, en virtud de que los primeros estudios especializados y la aparición de las primeras legislaciones en esta materia tuvieron lugar en ese continente” (Peschard Mariscal, 2013, pág. 21). El primer antecedente de este derecho, en efecto, tuvo lugar en el viejo continente.

Para una mejor comprensión de este derecho, es necesario analizar el derecho a la intimidad, pues este es el antecedente que, con la aparición de la informática, adquirió nuevos matices hasta llegar a lo que hoy se conoce como el derecho a la protección de datos personales.

Respecto al derecho a la intimidad, cabe citar lo siguiente:

Todo ser humano guarda siempre un misterio en su corazón, una zona reservada a la mirada indiscreta de cualquier otro, que constituye el núcleo más hondo y arraigado de su personalidad, aquello que le hace sentirse autónomo y diferente. Se trata de todo ese mundo interior donde anidan y se esconden los sentimientos, deseos, ilusiones, pensamientos, alegrías y penas, nostalgias o vergüenzas, experiencias e historias, acontecimientos y omisiones..., que son nuestro patrimonio más auténtico, lo único que nos pertenece por completo, porque nos hace sentirnos como sujetos personales, no como un objeto cualquiera expuesto a la contemplación curiosa de los demás (López Azpitarte, 1990, pág. 330).

A su vez, Carlos Delpiazzo (2012) señala que la intimidad significa “un ámbito interior que sólo conoce uno mismo; refiere ‘a lo más recóndito’, o sea, a un mundo interior, al ‘santuario’ de lo humano, un ‘lugar’ donde sólo puede entrar uno mismo, del que es dueño” (pág. 5).

La intimidad es ese espacio que permite convivir con uno mismo, como ser creador de pensamientos y sueños; un sitio en el que nadie más puede entrar a no ser que se le permita. En ese sitio, pueden configurarse aspectos positivos o negativos de la personalidad sin ningún reproche, más que el propio. Sólo la vergüenza es la única limitante para actuar en la intimidad.

Cabe señalar que diversos autores distinguen lo íntimo de lo privado. Garzón Valdés (2012), por ejemplo, señala a la privacidad como “la condición necesaria del ejercicio de la libertad individual” y, citando

a Amartya Sen, la refiere como “la esfera personal reconocida”, donde la selección de los participantes depende de la libre decisión de cada individuo,¹⁵ señala también que los límites de la privacidad son algo que “depende del contexto cultural y social” (pág. 19).

La intimidad para Garzón Valdés (2012), mientras tanto, es:

El ámbito de los pensamientos de cada cual, de la formación de decisiones, de las dudas que escapan a una clara formulación de lo reprimido, de lo aún no expresado y que quizás nunca lo será, no sólo porque no se desea expresarlo sino porque es inexpresable (pág. 17).

Si bien desde el punto de vista filosófico se hace la distinción entre lo íntimo y lo privado, desde la óptica jurídica se habla del derecho a la intimidad para aludir al derecho a la reserva de la vida privada (Delpiazzo, 2012, pág. 5). Este derecho está consagrado en diversos instrumentos jurídicos internacionales, tiene como antecedente la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que establece:

Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni ataques a su honra o reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Ahora bien, como parte de las respuestas jurídicas a los nuevos fenómenos sociales que se han presentado, como la irrupción de las tecnologías de la información y comunicación, se ha configurado el nuevo “derecho a la protección de datos personales” y que otros autores refieren con el nombre de “Derecho a la intimidad informática”, “Derecho a la autodeterminación informativa”, “Derecho a la libertad informática”, entre otros.¹⁶

Asimismo, varios autores se han dado a la tarea de definir este derecho, que suele denominársele de distintas maneras. Pérez Luño (Puente de la Mora, 2011), por ejemplo, dice que la libertad informática es un nuevo derecho de tercera generación, que tiene como finalidad:

¹⁵ Garzón Valdés señala un ejemplo ilustrativo de la privacidad; “Susana quería bañarse sola; Diana aceptaba únicamente la compañía de las ninfas, aquellas que, según Ovidio, ‘al ver entrar a un hombre empezaron a golpearse el pecho’ e intentaron protegerla rodeándola. El círculo de estas ninfas fijaba el límite de lo privado, de lo vedado a la mirada ajena” pág. 19

¹⁶ Cfr. Puente de la Mora, Ximena, *Protección de Datos Personales como Medio de Prevención del Delito, Idearios de Transparencia*, no. 7, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, 2011.

Garantizar la facultad de las personas de conocer y acceder a las informaciones que les conciernen archivadas en los bancos de datos; controlar su calidad, lo que implica la posibilidad de corregir o cancelar los datos inexactos o indebidamente procesados y disponer sobre su transmisión (pág. 11)

También señala que con este derecho “el individuo tutela su propia identidad informática, concretándose en las garantías de acceso y control de las informaciones procesadas en los bancos de datos por parte de las personas a las que conciernen” (Puente de la Mora, 2011, pág. 11).

Alan Westin (Puente de la Mora, 2011), al hacer alusión al término de *information control* (refiriéndose a la protección de datos personales), lo define como el “derecho de los individuos, grupos e instituciones para determinar por sí mismos cuándo y con qué extensión la información acerca de ellos es comunicada a otros” (pág. 11).

Víctor Bazán (Villanueva & Nucci, 2012), refiriéndose al derecho a la protección de datos personales, lo define como “el derecho de autodeterminación informativa” y señala que es:

La posibilidad que tiene el titular de los datos personales de controlar quiénes serán destinatarios de dicha información y qué uso le darán. Se ejerce genéricamente a través de los derechos de acceso, rectificación y cancelación. En consecuencia, el derecho a la autodeterminación informativa, como bien jurídico tutelado por el habeas data, tiene por objeto, entonces y como verifica Lucas Murillo de la Cueva, preservar la información individual -íntima y no íntima- frente a su utilización incontrolada, en numerosos países de Europa y América (pág. 22)

El derecho de protección de datos personales, como señala Fritz Hondius (Puente de la Mora, 2011), es “aquella parte de la legislación que protege un derecho fundamental de libertad, en particular el derecho individual a la intimidad respecto al procesamiento manual de los datos” (pág. 12).

El derecho de protección de datos personales tutela la seguridad jurídica de la persona. La idea de concebir un derecho de este tipo es dotar al individuo de la facultad de disponer de su información, a fin de que este decida para qué fines será empleada. Como señala Ximena Puente (2011), lo que pretende tutelar el derecho de protección de datos personales es a “la persona, frente a las afectaciones de sus derechos fundamentales que pudieran sufrir a partir del tratamiento de datos por parte de terceros, que pueden ser las autoridades estatales, las empresas privadas e incluso los particulares” (pág. 13).

A su vez, el derecho a la protección de datos personales se constituye de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) que son su núcleo fundamental y que están consagrados en la constitución mexicana.

V. Recepción internacional del derecho de protección de datos personales

Los derechos no son un catálogo inamovible y estático, pues en todo momento están vinculados con la realidad histórica que se desarrolla y, a decir del presente, este se encuentra estrechamente relacionado con el avance de la tecnología y el intercambio incesante de información y de su elemento más importante: los datos. Por esta razón, derechos que antaño difícilmente podrían imaginarse, comienzan a ganar lugar en diversos instrumentos legales tanto internacionales como nacionales para brindar una mayor protección a la persona humana.

Al acotarse a un documento trascendental en el derecho internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y parafraseando a Norberto Bobbio (2007), al referirse a ese instrumento es posible detallar más lo dicho en el párrafo anterior. Bobbio (2007) lo entendía como la conciencia histórica que la humanidad tiene de sus propios valores fundamentales en la segunda mitad del siglo XX, es una síntesis del pasado y una inspiración para el porvenir. Señala también que sus tablas no han sido esculpidas de una vez y para siempre; con ello da a entender que los derechos se construyen a partir de los principios que la sociedad en turno enarbola.

La sociedad se ha visto afectada por los avances tecnológicos, que, si bien trajeron consigo una serie de beneficios, también es cierto que con ellos surgieron nuevas interrogantes a las que el derecho debe dar respuesta. Las tecnologías de la información y comunicación abrieron las puertas para que millones de personas pudieran acceder al conocimiento y, con ello, a todo un abanico de posibilidades, que van desde la libertad de información y expresión hasta la de generar ellos mismos contenidos que pueden ser replicados en internet y redes sociales. Sin embargo, frente al terreno ganado anteriormente, se ha irrumpido en otro igual de valioso: el de la privacidad.

Cada vez es más común que empresas, a través de medios informáticos, accedan a la información de millones de personas. Lo más

preocupante es que, en muchas de las ocasiones, estas personas desconocen que terceros –entes públicos o privados– tratan sus datos para tener un perfil más detallado de ellas. El ámbito privado comienza a minimizarse frente al uso de las tecnologías que constantemente se actualizan, es aquí donde el derecho ha comenzado a extender su alcance mediante la protección de datos personales.

Por esta razón, y desde hace varios años, distintos países se han dado a la tarea de aprobar nuevas leyes sobre protección de datos, según el grado de importancia que se le asigne a la privacidad, la cual está ligada al pasado cultural e histórico de cada sociedad (Ornelas Núñez & López Ayllon, 2010, pág. 57).

Es importante señalar que en este paso de reconocimiento existía, en el ámbito constitucional de distintos países, el reconocimiento y protección de manifestaciones concretas de la privacidad, como el derecho a la inviolabilidad de domicilio y de las comunicaciones, así como el secreto a la correspondencia (García González, 2007, pág. 753).

Sin embargo, con el advenimiento de tecnologías como internet, que vinieron a eliminar las barreras del tiempo y el espacio, estos países se vieron en la necesidad impostergable de ampliar la protección a la privacidad de las personas.

Vale la pena señalar, para comprender la magnitud que desde hace varios años ha comenzado a dársele al derecho de protección de datos personales, el llamamiento realizado en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información para pedir normas “mundiales” para la privacidad (Ornelas Núñez & López Ayllon, 2010):

Hacemos un llamamiento a todas las partes interesadas para garantizar el respeto a la privacidad y a la protección de datos personales, ya sea mediante la adopción de legislación, la aplicación de marcos de colaboración, mejores prácticas y medidas tecnológicas y de autorregulación por parte de empresas y usuarios (pág. 57).

VI. Conclusiones

El modelo democrático actual ha venido a transformar el esquema político, dotándolo de tintes de tolerancia y pluralismo, ello ha llevado a una profunda reflexión sobre la importancia de los derechos fundamentales, como la protección de datos personales como un derecho humano. Asimismo, el uso de las tecnologías de la información

y comunicación ha revolucionado el almacenamiento de información y, con ello, el riesgo que representa, cuando se trata de los datos de las personas, la facilidad con que se transmiten los datos. El uso de servicios y trámites en línea ya sea de entes públicos o privados, hace indispensable todo este andamiaje jurídico, acompañado de organismos que le den garantías a la ciudadanía, que es titular de los datos personales.

Por otra parte, como titulares de datos personales a lo largo de la vida, dejamos un sinfín de información que nos hace identificables en una diversidad de bases de datos. Información que, de ser usada inapropiadamente, permite la creación de perfiles determinados por los cuales podríamos ser objeto de manipulación o, más grave aún, de permitir que un extraño pueda interferir en nuestra vida y que genere un daño irreparable; el robo de identidad, por ejemplo.

Es posible afirmar que, a pesar del camino recorrido, al reconocimiento del derecho a la protección de datos personales aún le falta mucho para su consolidación, pues, para lograrlo, se requiere del esfuerzo de todos los sectores públicos y privados; sin embargo, es importante señalar que se establece este derecho muy puntual en la constitución como un derecho fundamental

Finalmente, es el ciudadano y solo el ciudadano a quien le corresponde preservar el control sobre toda aquella información personal que lo haga identificable, del uso adecuado de las tecnologías de la información y comunicación donde comparte sus datos, a fin de tener siempre la certeza de que se le dará un uso apropiado a su información.

VII. Referencias bibliográficas

- Acosta Romero, M. (1979). La unilateralidad del acto administrativo en el derecho mexicano. *Revista de la Facultad de Derecho*, 11-38.
- Ariza, L. (2015). Lo saben todo sobre usted. *El País*, 8 de diciembre. http://elpais.com/elpais/2015/12/04/eps/1449252033_849371.html
- Chávez Castillo, R. (2013). *Nuevo Juicio de Amparo*. México: Porrúa.
- Davara F. de Marcos, I. (2011). Protección de Datos de Carácter Personal en México: Problemática jurídica y estatus normativo actual. En I. F. Información, *Protección de Datos Personales*. México: Tiro Corto, pág. 391.
- Del Rosario Rodríguez, M. (2012). La Protección de Datos Personales entre Particulares. En G. Cueto Tenorio, *Los Datos Personales en*

- México, Perspectivas y Retos de su Manejo en Posesión de Particulares*. México: Porrúa, 107-119.
- Delpiazzo, C. (2012). Relaciones entre Privacidad y Transparencia. En G. Tenorio Cueto, *Los Datos Personales en México, perspectivas y retos de su manejo en posesión de particulares*. México: Porrúa, pág. 258.
- Fernández Ruíz, J. (1997). *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo*. México: Mc-Graw Hill.
- Ferrer-Mac Gregor, E., & Sánchez Gil, R. (2013). *El Nuevo Juicio de Amparo, Guía de la Reforma Constitucional y la Nueva Ley de Amparo*. México: Porrúa.
- Folvary, F. (1982). La Ética del Mercado Libre. *Centro de Estudios Económico-Sociales*.
- García González, A. (2007). La Protección de Datos Personales: derecho fundamental del siglo XXI, un estudio comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 743-778.
- Garzón Valdés, E. (2012). *Lo íntimo, lo privado y lo público*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Giuseppe, L. (1978). *Principio de teoría e ideología del Derecho*. Madrid: Reus.
- Góngora Pimental, G. D., & Saucedo Zavala, G. (1991). *La suspensión del acto reclamado*. México: Porrúa.
- Gordillo, A. (2013). *Teoría General del Derecho Administrativo, Tomo XIII*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Hamelink, C. (2015). *La ética del ciberespacio*. México: Siglo XXI.
- Herrera García, A. (2015). El Objeto de Protección del Nuevo Juicio de Amparo. En M. Carbonell, H. Fix Zamudio, L. R. González Pérez, & D. Valadés, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, Tomo III*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 343-369.
- López Azpitarte, E. (1990). *Ética y vida*. Madrid: Paulinas.
- López-Torres, J. (2014). Antecedentes Internacionales en Materia de Privacidad y Protección de Datos Personales. *Journal of International Law*, 103-116.
- Madariaga Gutiérrez, M. (1993). *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el siglo XXI*. Santiago: Jurídica de Chile.
- Mijangos y González, J. (2007). La Doctrina de la Drittwirkung Der Grundrechte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 583-608.

- Muñoz de Alba Medrano, M. (2006). Habeas Data. En D. Cienfuegos Salgado, & M. C. Macías Vázquez, *Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano* (págs. 1-21). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Ornelas Núñez, L., & López Ayllon, S. (2010). La Recepción del Derecho a la Protección de Datos en México: breve descripción de su origen y estatus legislativo. En I. F. Información, *La Protección de Datos Personales*. México: Tiro Corto, pág. 390.
- Peschard Mariscal, J. (2013). El derecho fundamental a la protección de datos personales en México. En J. L. Piñar Mañas, & L. Ornelas Núñez, *La Protección de Datos Personales en México*. México: Tirant lo Blanch, pág. 502.
- Piñar Mañas, J. L. (2010). ¿Existe Privacidad? En I. F. Información, *La Protección de Datos Personales*. México: Tiro Corto, pág. 390.
- Puente de la Mora, X. (2011). *Protección de Datos Personales como Medio de Prevención del Delito*. Quintana Roo: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo.
- Remolina Angarita, N. (2013). Los derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición en la Ley de datos personales: caso del responsable, encargado y tercero. En J. L. Piñar Mañas, & L. Ornelas Núñez, *La Protección de Datos Personales en México*. México: Tirant lo Blanc, 181-205.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009). *Manual del Justiciable en materia de Amparo*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Téllez Valdés, J. A. (2009). *Derecho Informático*. México: McGraw Hill.
- Valadez Martínez, H. (2012). La Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares. En G. Tenorio Cueto, *Los Datos Personales en México, perspectivas y retos de su manejo en posesión de los particulares*. México: Porrúa, 69-83.
- Villanueva, E., & Nucci, H. (2012). *Comentarios a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*. México: Novum.
- Yturbe, C. (2007). *Pensar la Democracia: Norberto Bobbio*. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas.

Capítulo VII

Casos prácticos del derecho humano a la protección de datos personales

Sumario: *I. Introducción. II. Preámbulo breve de los derechos humanos. III. El caso Parkimóvil. IV. Pandemia y educación. V. Conclusiones. VI. Referencias bibliográficas.*

Ramón Becerra Reynoso¹⁷

I. Introducción

La protección de los datos personales es un derecho humano de cuarta generación. No es posible hablar de ello sin considerar que han pasado, antes de esta, tres generaciones de derechos humanos reconocidos en la actualidad. En este estudio, se analiza el impacto del derecho humano a la protección de datos personales dentro de casos prácticos, que bien podrían tomarse como relevantes, precedentes y un ejemplo de cómo es que el tratamiento de datos personales no es tan sencillo como parece.

II. Preámbulo breve de los derechos humanos

Para López (2012), la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares en México fue inspirada bajo el objetivo de la máxima protección a favor de la persona, así como el derecho a la intimidad y la protección de datos, según los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

La primera generación de los derechos humanos son los derechos civiles y políticos del ser humano, que inciden propiamente sobre la libertad de expresión de las personas y proceden de una tradición

¹⁷ Ingeniero en Computación y Abogado por la U de G; maestro en Administración Pública por el IAPEJ; maestro en Seguridad Informática por UNIR México; doctorante en Administración Pública por el IAPEJ, en la cual pretende obtener el grado de doctor con la Investigación “Seguridad Informática y Corrupción en la Administración Pública del Estado de Jalisco”; participó en la redacción, diseño y creación de Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares del Estado de Jalisco y sus Municipios; es docente y ha participado en el Colegio de Jalisco, en el Instituto Judicial del CJJ, en la Casa de la Cultura Jurídica de Guadalajara, para el ITEI y la U de G; participa en medios de comunicación con temas de Derecho Informático, Anticorrupción, Ciberseguridad, Transparencia y Protección de Datos Personales.

constitucionalista liberal. Estos derechos se encuentran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los pactos internacionales de 1966, que son los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, respectivamente.

Los derechos de segunda generación son aquellos que se gozan mediante un pensamiento humanista y socialista. Inciden en la igualdad de las personas y se pide la intervención del Estado para garantizar que todos los seres humanos disfruten de la primera generación de estos. Por lo que se le pide al Estado que garantice el acceso a la educación, al trabajo, a la salud, a la protección social, etcétera (Bustamante, 2017).

Los derechos de la solidaridad son la tercera generación y surgen a mitad del siglo XX. Estos piden garantizar los derechos de grupos discriminados, de edad, minorías étnicas, religiosas y a los países de tercer mundo que se ven afectados por la discriminación socioeconómica. Estos derechos se han visto impulsados en los últimos años al hablar de diversidad cultural, sexual, protección del medio ambiente, conservación del patrimonio cultural, a los migrantes, etcétera (Guerrero, 2020).

A partir de las últimas décadas surgieron nuevas demandas entre los sectores sociales de diversos países que propugnan por el derecho al desarrollo, al progreso, a la autodeterminación, a la paz, a un ambiente sano, a la libertad informática, a la identidad (Flores, 2015).

Los derechos de cuarta generación surgen a partir de que el ser humano goza del progreso y las realidades técnico-científicas. Estos derechos son los que tienen que ver con la sociedad de la información, se trata del libre acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación, al conocimiento, al hecho de que las administraciones públicas provean de un gobierno digital, abierto a través de internet, donde el Estado descubra la obligación de proteger los derechos digitales de las personas con prevención y difusión de la cultura de la no discriminación y de la denuncia, ello mediante herramientas tecnológicas y que el internet conserve su naturaleza abierta, a fin de evitar la exclusión digital, obtener capacitación y profesionalización digital, en pocas palabras, que el ser humano forme parte de la sociedad de la información y de la comunicación (Guerrero, 2020).

Bustamante (2001) lo previó y lo expuso de la siguiente forma:

Este conjunto de derechos va tomando forma en las últimas décadas, y abre el camino para un gran reto añadido en el siglo XXI: Las nuevas formas que cobran los derechos de primera, segunda y tercera generación en el entorno del ciberespacio, es decir, la cuarta generación de los derechos humanos (pág.3).

El derecho a la protección de datos personales nació instantáneamente y se diseñó en México como un derecho humano autónomo y como un límite al ejercicio del derecho de acceso a la información (Magallanes, 2016).

Desgraciadamente, al formar parte de esta sociedad de la información, puede existir una serie de violaciones de los derechos humanos, pues existen compañías de internet que han abusado del *big data*, al proveer información a los gobiernos; asimismo, hay países donde el Estado limita el uso del internet o se utilizan tecnologías para filtrar el libre flujo de la información a través de la red. Ello es una violación de los derechos humanos de la ciudadanía.

Para Guerrero (2020) existe una violación del derecho humano en el uso indebido de los datos personales que obran en redes, en su dimensión de autodeterminación informática, que comprende el derecho de controlar el uso de los datos insertos en un programa informático (*habeas data*) y el consecuente derecho a oponerse a que esa información se utilice con propósitos distintos a lo que justificó su obtención. Los regímenes dictatoriales tergiversan perversamente el uso de las telecomunicaciones a su favor para espiar y obtener información de manera ilegal.

Afortunadamente, en México, está garantizada la protección de datos personales en el artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, ello desde el 1 de junio de 2009, que es la fecha en que se adiciona este párrafo a la carta magna (CPEUM, 1917), a saber:

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

Para el 5 de julio de 2010 se publicó la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares, que tiene como finalidad regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, para garantizar la

privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas (LFPDPPP, 2010).

Casi 7 años después, el 26 de enero de 2017 se publicó la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (CPEUM, 2017), que tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados, siendo los sujetos obligados, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, los sindicatos y cualquier otra persona física o jurídica que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal serán responsables de los datos personales y de su tratamiento.

En Jalisco se publicó, el 26 de julio de 2017, la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios (LPDPPSOJM, 2017), ley en la que tuve la oportunidad de trabajar para su creación y que tiene por objeto los mismos objetivos que tiene la ley general, pero donde los sujetos obligados se tienen en el ámbito estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ayuntamientos, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, los sindicatos y cualquier otra persona física o jurídica que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal o municipal serán responsables de los datos personales y su tratamiento.

A pesar de aquellas leyes y tratados que ha firmado el Estado mexicano en materia de protección de datos personales son muy claros, aún existen sujetos obligados que no cumplen la norma que se apega a los principios de la protección de datos, como licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad.

Cabe recordar que el artículo 1º, tercer párrafo, de la Constitución es muy claro al decir:

Todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, 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.

Se debe analizar con los ejemplos de este ensayo si se cumple, si no se ha concretado o si se hace parcialmente. Si no se hace, no es porque así lo decreten los gobiernos o administraciones públicas, pues buscan mejores servicios o políticas públicas, sino que se trata de una carencia de cultura de la legalidad, que aprovecha vacíos de la ley y de la protección de datos personales.

No hay que olvidar el primer párrafo de la exposición de motivos que le dio vida a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares el 6 de septiembre de 2001, donde el Grupo Parlamentario del PRD menciona:

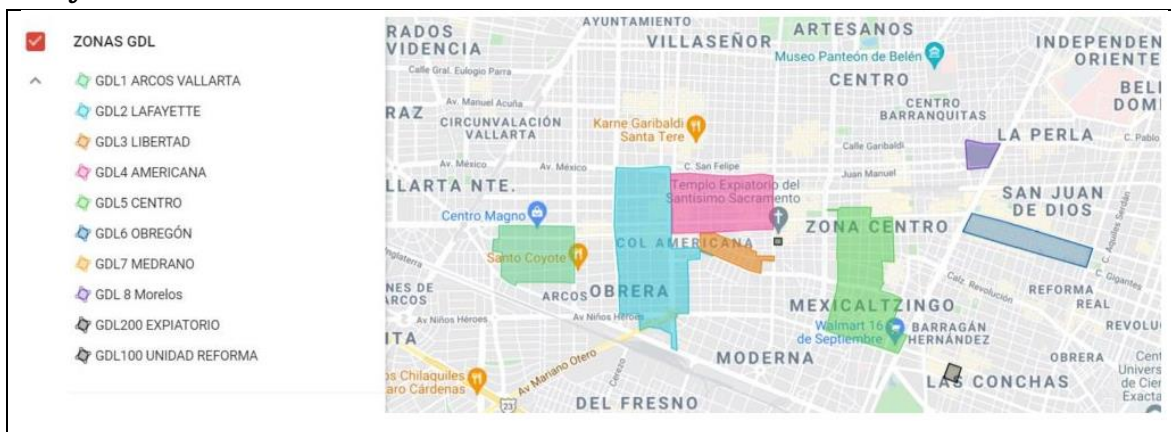
El derecho a la privacidad es uno de los derechos humanos esenciales que dan contenido y substancia a la dignidad humana. nuestra cultura actual reconoce que existe un ámbito de la vida de cada persona que solamente concierne a ésta y que queda reservado para los demás. Este ámbito es la consecuencia de la individualidad, de la autonomía y de la libertad que se admite como propias de todo ser humano, es allí de donde se desprende el derecho de todo hombre de mantener secretas e inviolables ciertas manifestaciones de su vida. sin su expreso consentimiento nadie puede inmiscuirse dentro de este ámbito.

III. El caso Parkimóvil

Parkimóvil es una aplicación privada manejada por una persona jurídica radicada en Puebla, esta compañía se define como “...una empresa mexicana que desde 2011 soluciona de forma innovadora la oferta, registro, cobro y control de estacionamientos, espacios y accesos públicos o privados” (Parkimovil, 2022a, párr. 1), según se lee actualmente, en su página *web*.

Esta empresa, a través de los ayuntamientos de Guadalajara, Tonalá y Zapopan, ofrece el servicio de captura de información. El acto de autoridad lo realizan empleados del **municipio mediante los datos que esta compañía les transfiere. Esta política pública que ofrecen los municipios se llama Aquí hay lugar. En ella, se comprometen a cobrar a la ciudadanía una cantidad por el derecho de usar un espacio en la vía pública destinado al aparcamiento para estacionar el automóvil en las calles más cercanas a zonas comerciales o centro histórico.**

Figura 1
Zonificación



Nota: Imagen obtenida de Zona Azul, 2022

- Zona GDL1. Arcos Vallarta: 575 cajones de estacionamiento
- Zona GDL2. Lafayette: 549 cajones de estacionamiento
- Zona GDL3. Libertad: 257 cajones de estacionamiento
- Zona GDL4. Americana: 337 cajones de estacionamiento
- Zona GDL5. Centro: 437 cajones de estacionamiento
- Zona GDL6. Obregón: 224 cajones de estacionamiento
- Zona GDL7. Medrano: 138 cajones de estacionamiento
- Zona GDL8. Parque Morelos: 107 cajones de estacionamiento
- Zona GDL100. Unidad Reforma: 332 cajones de estacionamiento
- Zona GDL200. Expiatorio: 312 cajones de estacionamiento

Al analizar el portal de la empresa, es notable que el municipio no emite un aviso de privacidad. Sin embargo, existe un aviso de privacidad de la plataforma, pero este está basado en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares. El hecho de tener el aviso de privacidad no quiere decir que el ciudadano no corra riesgos porque el municipio no se haga cargo de administrar los datos personales directamente, sino que deja como responsable a esta empresa privada y el ayuntamiento funge como encargado de esto. Sin embargo, aún habría que verificar la concesión y los contratos para corroborarlo, pues la ley federal es muy clara:

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. ...

IX. Encargado: La persona física o jurídica que sola o conjuntamente con otras trate datos personales por cuenta del responsable (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2010).

Cuando se habla de que es un servicio prestado o concesionado por el municipio, en este caso, Guadalajara, Zapopan y Tonalá, la ley es muy clara en que son estos ayuntamientos los que deben de explicar qué es lo que hacen con los datos personales, plasmarlo en un aviso de privacidad e incluso para dar a conocer quién es en realidad la persona responsable, porque la información que se piensa que recaban es la siguiente:

- Nombre Completo.
- Correo electrónico.
- Teléfono Celular.
- Geolocalización.
- Datos bancarios o financieros a través de una tarjeta de crédito o débito.
- País, estado, marca, modelo, color y placas del vehículo personal.
- Datos biométricos a través de la huella dactilar.
- Las cantidades de dinero invertidas al utilizar la aplicación.

Esto no es cualquier cosa, precisamente se le da a una empresa privada estos y más datos, que son compartidos (quizá no todos, pues solo es encargado) con el municipio donde nos estacionamos.

El aviso de privacidad al cual se tiene acceso en el portal de Parkimovil¹⁸, es la de la empresa Cargo Móvil S.A.P.I de C.V., quien dice que los datos que recaba son los siguientes:

Datos generales del titular y/o beneficiario: Apellido Paterno, Apellido Materno, Nombre(s), Fotografía (Opcional), Fecha de Nacimiento, Registro Federal de Contribuyentes (RFC), Sexo, Nacionalidad, identificación oficial, clave única de registro de población (CURP), profesión, ocupación, correo electrónico, número de celular, placa o número de la persona que utilice el servicio, zona o sector donde trabaja. Domicilio: Calle, número exterior, número interior, colonia, código postal, Estado, delegación/municipio, teléfono, correo electrónico.

Datos Vehiculares: Marca, modelo, Color, Placas o permiso provisional, línea del vehículo, año, país y estado donde fue emplacado, fotografías del vehículo y del contenido del vehículo, número de serie, licencia de conducir, tarjeta de circulación, su ubicación a partir de la aplicación para teléfonos inteligentes.

¹⁸ www.parkimovil.com

Datos de su dispositivo móvil (celular inteligente): Sistema operativo y versión, ID de publicidad o de dispositivo, versión de la aplicación móvil de la que es titular PARKIMOVIL instalada en su dispositivo, ID para envío de notificaciones PUSH, ubicación geográfica, fecha y hora de accesos a espacios mediante cualquier aplicación de PARKIMOVIL, así como los pagos realizados.

Datos recibidos de códigos QR: Cuando un usuario lee cualquier código QR por medio de cualquier aplicación de Parkimovil, sin importar si es no un código Parkimovil se enviará la siguiente información: Código QR leído, una fotografía del código QR que se leyó, su ubicación geográfica (latitud y longitud). Dicha información es utilizada para validar y determinar el servicio al que pertenece el código QR y para el sistema antifraudes.

Datos biométricos: Fotografía del rostro, fotografía de identificación de alguna credencial con la que se identifique la persona que ingresa a algún recinto mediante el o los sistemas de PARKIMOVIL así mismo se almacenarán datos como fechas, días, horarios de autorización de accesos por medio de las plataformas de PARKIMOVIL, placas autorizadas.

Datos del exterior: Fotografías ambientales mediante las cámaras instaladas en espacios públicos o privados en los que opere cualquier sistema de PARKIMOVIL (Parkimovil, 2022b).

Cabe prestar atención que se recaban más datos de aquellos que se ven en la aplicación y, aunque dan aviso, también dicen a qué personas son a las que transfieren los datos personales, de acuerdo con el mismo portal:

...entiende y acepta que PARKIMOVIL podrá remitir sus datos personales a PARKIMOVIL, a **terceros contratados por PARKIMOVIL** para realizar en su nombre y representación ciertas tareas relacionadas con las actividades comerciales, y en general con actividades relacionadas al objeto social de PARKIMOVIL ya sea **Instituciones financieras o de crédito, aseguradoras y despachos de cobranza, así como con terceros autorizados pudiendo ser clientes, o socios que contraten**, adquieran o implementen los servicios PARKIMOVIL, por lo que se podrán remitir sus datos a el titular u operador del espacio en el que usted ingrese por medio de cualquier aplicación PARKIMOVIL.

En este acto se declara que PARKIMOVIL **transferirá la información aquí contenida cuando sea necesario, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Buró de Crédito;** en dichos casos PARKIMOVIL procurará que estos terceros le den el mismo tratamiento que el aquí manifestado. **Los terceros no tendrán la facultad de retransmitir la información ni de utilizarla para fines distintos a los que el titular a través de PARKIMOVIL haya designado.**

También se podrán transmitir sus datos personales a las autoridades **Financieras Mexicanas, con la finalidad de dar cumplimiento a leyes y requerimientos oficiales, así como cumplimiento a regulaciones en materia de prevención de lavado de dinero, brindando en este caso los datos indispensables;** también a las autoridades competentes, locales y federales cuando se encuentre dentro de las excepciones señaladas en la Ley y su Reglamento. En el caso de transferencias, tratamiento de sus datos personales sensibles, financieros y bancarios, se requerirá su consentimiento expreso, mediante la firma del aviso de privacidad.

PARKIMOVIL podrá transmitir libremente los datos personales de EL USUARIO a las sociedades controladoras, subsidiarias o filiales, a una sociedad matriz o a cualquier sociedad de PARKIMOVIL que opere bajo los mismos procesos y políticas internas.

PARKIMOVIL transmite los datos personales de EL USUARIO que corresponden a su vehículo, **a REPUVE para su validación.**

PARKIMOVIL generará vinculación de sistemas vía web service por cuenta propia o de terceros, por lo que sus datos personales podrán ser almacenados y gestionados mediante sistemas tecnológicos y **servidores en la nube de terceras empresas** o cualquier otro que se requiera, manteniendo siempre la secrecía y todos los medios a su alcance para mantener la información segura (Parkimovil, 2022b).

Esto significa que los datos personales son transferidos y pueden ser materia de negocio sin que el municipio, supuesto creador del servicio, esté enterado.

Quien debería ser el responsable de los datos personales es el municipio, pues tendría que recabarlos directamente de esta aplicación, pues se rigen por la legislación de Jalisco; en cambio, la empresa lo hace por la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, pero en este caso, la responsabilidad directa es de la autoridad municipal, la que no dispone de todos los datos personales que están en manos de la empresa contratada.

Queda claro que el servicio que se ofrece es regulado y especificado por el artículo 115 Constitucional, fracción III, inciso g (texto vigente 2022), además, en el caso de Guadalajara, por el Reglamento de Estacionamientos en el Municipio de Guadalajara, artículo 6, fracción III, inciso c (vigente en 2022).

No existe una ilegalidad donde una empresa privada, según la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, recabe los datos y emita un aviso de privacidad conforme a la ley, pero esto se realiza al amparo de un servicio municipal, por lo que la información debería ser recabada por el municipio directamente y este ser el responsable de estos conforme a la ley local, sobre todo porque se trata de datos sensibles y que son expuestos a personas jurídicas o físicas desconocidas.

Este caso es uno que se debe analizar, pues la empresa sabe con precisión dónde se estaciona la gente, cuánto gasta en ese servicio, cuánto tiempo lo utiliza, la descripción del automóvil, incluso la huella dactilar con la que se ingresa a la aplicación, mientras que el gobierno responsable solo se limita a realizar el acto de autoridad, con los pocos

datos que el particular haya pactado transferir, lo demás es negocio para esta compañía.

¿Qué sucedería si algún ciudadano promueve cualquiera de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales ante el municipio para saber si esta captura los datos del teléfono? Ahora se sabe que no es así, ¿qué es lo que tiene que contestar el ayuntamiento?, ¿qué debe hacer el órgano garante en este caso?, ¿declararse incompetente, porque el municipio responda que no tiene esos datos, que los tiene un tercero privado? Este es un caso para estudiar y analizar.

IV. Pandemia y educación

Por la llegada de la pandemia a Jalisco, el 16 de marzo de 2020, el gobernador publicó en el *Periódico Oficial el Estado de Jalisco* el Acuerdo del ciudadano gobernador constitucional del Estado libre y soberano de Jalisco, mediante el cual se emiten medidas para prevenir, contener, diagnosticar y atender la pandemia de COVID-19, a fin de implantar medidas y poder sobrellevarla e instruyó a la Secretaría de Educación Jalisco lo siguiente:

...para que, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 88, 114 fracciones IV, XIV y XVII y 115 fracción XVIII de la Ley General de Educación; y 12 y 14 fracciones VIII y XXXVIII de la Ley de Educación del Estado de Jalisco, por tratarse de un caso extraordinario y como medida para prevenir y contener la propagación del virus COVID-19 en el territorio de Jalisco, se declara la suspensión de clases del periodo comprendido del 17 de marzo al 20 de abril de 2020 en las escuelas públicas y privadas que imparten educación Básica, Media Superior y Superior para la Formación Docente, a cargo del Gobierno del Estado, sin que ello implique incumplimiento de los planes, programas y del calendario establecido; medida que deberá difundir la propia Secretaría de Educación oportunamente para el conocimiento de la comunidad educativa (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020).

Estas medidas fueron tomadas para no interrumpir las clases en la educación básica, media superior y superior. El resultado fue que los padres de familia, junto con los profesores que tenían la disposición, comenzaron a aprender a utilizar las tecnologías de la información desde el punto de vista educativo para comunicarse, atender las clases y el aprendizaje a través de cualquier medio disponible.

Al inicio fue un caos, pero poco a poco se comenzaba a aprender el rumbo que seguiría, por lo menos, con la suspensión temporal de las

clases por la pandemia por COVID-19; las niñas, niños y jóvenes estuvieron en casa, los padres, al pendiente de su educación, y algunos docentes tenían la disposición, los conocimientos y las herramientas necesarias para continuar con las clases remotamente, otros no las tenían, por ello fue una etapa muy difícil para todos los involucrados.

Cuando en algunos casos se logró la comunicación, los grupos de aplicaciones, como WhatsApp, Telegram, Facebook, Google Meet, Zoom y relativos, no se dejaron esperar. El detalle es que no se contaba con un protocolo, una política pública establecida para este tipo de riesgo, el riesgo de una pandemia desde casa, en donde involucraba a niños, jóvenes y padres de familia en contacto con los directivos y profesores de las escuelas, por lo que los grupos estaban llenos de datos personales cuando podían hacer contacto, ni la autoridad ni la ciudadanía sabían cuál era el uso que se le daba a toda esta información (Guzmán, 2020).

Una madre de familia se preocupó, pues consideró una posible violación del derecho humano a la protección de datos personales y acudió al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco para denunciar el tratamiento de datos personales por medio de estas aplicaciones sin que la Secretaría de Educación Pública Jalisco y la escuela primaria donde su hijo cursaba sus clases tuviesen control de la información que se compartía (ITEI, AG-ITEI/029/2020).

Lo que determinó el órgano garante mediante la Dirección de Protección de Datos Personales en junio de 2020 fue instruir la apertura de una investigación previa a la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, por una “...presunta divulgación de datos personales de menores de edad”, por parte de la escuela primaria para “dilucidar si existen indicios de posibles violaciones a la Ley de protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios y en su caso determinar la procedencia o improcedencia de un Procedimiento de Verificación” (ITEI, AG-ITEI/029/2020).

El 7 octubre de 2020 se determinó que se realizaría un procedimiento de verificación dirigido al responsable de la Coordinación General Estratégica de Desarrollo Social de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco. Entre la información que le pidieron para justificar esto, debía presentar:

1. Listado de Datos Personales que se recaban en el Sistema de Tratamiento que contiene los expedientes de los alumnos.
2. Informe el lugar en el que se recaban los datos personales pertenecientes al sistema de Tratamiento que contiene los expedientes de los alumnos
3. Señale de manera concreta los fines para los que son recabados los datos personales pertenecientes al sistema de Tratamiento que contiene los expedientes de los alumnos.
4. Señale los medios en los que se encuentra el aviso de privacidad de la escuela primaria.
5. En caso de contar con avisas de privacidad en medios físicos, informe los lugares en los que se puede consultar.
6. Si se cuenta con avisos de privacidad en medios electrónicos, informe los lugares en los que se puede consultar.
7. Informe el momento en que pone a disposición del titular el aviso de privacidad.
8. Describa el tratamiento que se le da a los datos personales de los expedientes de los alumnos.
9. Señale si la escuela primaria ha dado un tratamiento distinto a los fines para los que son recabado dichos datos.
10. En caso afirmativo del punto anterior señale la normativa que le confiere las atribuciones para el nuevo tratamiento y exponga el documento con el que recaba el consentimiento de los titulares para el nuevo tratamiento.
11. Señale el documento mediante el cual la escuela primaria, recaba el consentimiento expreso del titular para tratar datos sensibles.
12. Señale si los datos personales son recabados directo del titular o a través de un tercero.
13. En caso de que sean recabados de un tercero, señale el procedimiento que le permita mantener correctos y actualizados los datos personales.
14. Señale y describa el ciclo de vida de los datos personales recabados por la escuela primaria.
15. Señale el procedimiento que sigue la escuela primaria, en el caso de que deba de tratar datos personales para una finalidad distinta a la informada a los titulares.
16. Señale la forma en que son asignados recursos para la protección de datos personales.
17. Presente las políticas y programas de protección de datos personales de la escuela primaria.
18. Señale si la escuela primaria, cuenta con un programa de capacitación en materia de protección de datos personales.
19. Señale su programa para revisar periódicamente las políticas y los programas de seguridad de datos personales para determinar las modificaciones que se requieran.
20. Señale el o los procedimientos para recibir y responder dudas y quejas de los titulares.
21. El comunicado interno de la escuela primaria informó a sus trabajadores, alumnos y padres de familia señaló las medidas a implementar para afrontar la contingencia de la institución educativa señalada (sic).
22. El medio a través del cual se informó a los padres de familia de la escuela primaria, que se les estaría enviando información a través de la red social Facebook.
23. El procedimiento llevado a cabo por la escuela primaria en caso de vulneración de seguridad.

24. La bitácora de vulneraciones de seguridad de la escuela primaria adscrita a la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco.
25. Copia de las notificaciones de la vulneración de seguridad motivos del presente procedimiento de verificación.
26. Manifieste lo que a su derecho convenga (ITEI, PV/002/2020).

El 20 de octubre se le notificó esta resolución y el 28 de octubre de 2020 se recibió contestación. El 23 de noviembre de 2020 se le solicitó “... respuesta a los requerimientos realizados... y que además exhibiera y presentara la siguiente información y documentos probatorios” (ITEI, PV/002/2020).

1. Señale el mecanismo y/o proceso a través del cual la escuela primaria obtiene los datos personales de los estudiantes.
2. Señale los documentos a través de los cuales la escuela primaria obtiene los datos personales de los estudiantes.
3. Señale a donde se llevan los datos personales de los alumnos de la escuela primaria una vez que son recabados.
4. Señale donde se almacenan los datos personales de los alumnos de la escuela primaria una vez que estos son recabados.
5. Señale cualquier uso, registro, organización, conservación, elaboración, utilización, comunicación, difusión, almacenamiento, posesión, acceso, manejo, aprovechamiento, divulgación, transferencia o disposición a que son sometidos los datos personales de los alumnos de la escuela primaria.
6. Señale, una vez cumplido el objetivo o la finalidad para la cual fueron recabados los datos personales de los alumnos de la escuela primaria, ¿qué se hace con los mismos?
7. En vista de que no lo tiene identificado, identifique y documente el sistema de tratamiento (todo conjunto de organizado de archivos (sic), registros, ficheros, bases o banco de datos personales en posesión de los sujetos obligados, cualquiera sea la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso) a través del cual se lleva a cabo el tratamiento de los datos personales correspondientes a los alumnos de la escuela primaria.
8. Acredite debidamente el cumplimiento de los principios y deberes que maca la Ley de Protección de datos personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, con respecto al sistema de tratamiento referido en el punto anterior.
9. Señale porque teniendo datos de contacto de los padres de familia y tutores de los alumnos de la escuela primaria, no se informó del nuevo tratamiento a que serían sometidos los datos personales de los alumnos (ITEI, PV/002/2020).

El 1 de diciembre el sujeto obligado dio respuesta a lo peticionado por el órgano garante y, según las respuestas que se tuvieron el 16 de diciembre de 2020, se determinó que la escuela primaria adscrita a la Secretaría de Educación no cumplía con los deberes de confidencialidad, integridad y disponibilidad establecidos en el Título II, capítulo II, de la

Ley Local para la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados (ITEI, PV/002/2020).

Se impusieron medidas correctivas relativas a realizar un plan de trabajo que garantizara el cumplimiento de todos los deberes establecidos en el Título II, Capítulo II de la Ley de protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, para la escuela primaria y que se efectuara un diagnóstico de cumplimiento de estos deberes (ITEI, PV/002/2020).

El resultado del cumplimiento fue que la Unidad de Transparencia de la Coordinación Estratégica de Desarrollo Social de la Secretaría de Educación realizaría capacitaciones virtuales mediante Google Meet al personal, con un temario consistente en conocer la ley local y las generalidades de la información reservada, medidas de apremio y sanciones, cursos que se efectuaron y se tuvieron por cumplidos.

Este es un caso de lo que sucedió en todo Jalisco. Con la llegada del COVID-19 fue evidente que solo algunos padres de familia conocen el derecho humano de protección de datos personales; la sociedad en general lo ignora, así como la forma en que se deben hacer válidos los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento que hacen los sujetos obligados de los datos personales.

Otro tema que se hizo patente fue que los gobiernos no tienen idea de políticas en caso de riesgo, como la pandemia por COVID-19, por lo que los protocolos y los sistemas de riesgos son inexistentes actualmente. Es verdad que se ha aprendido a manejar un poco más la tecnología, pero no existen protocolos a nivel nacional, local o municipal en caso de presentarse estos riesgos, a fin de actuar sin violar el derecho a la protección de datos personales por parte de los sujetos obligados. Se aprendió sobre la marcha, pero eso no es lo mismo que planear, establecer protocolos e instaurar una política pública, en los tres niveles de gobierno, sobre posibles peligros.

Este caso es emblemático porque ¿qué hubiese sucedido si la madre de familia no tiene conocimiento de los derechos humanos de su hijo?, Por supuesto, el gobierno no hubiese respondido, el órgano garante tampoco hubiese tenido conocimiento del caso; ¿cuántos casos como este no se denunciaron? Porque las medidas de apremio se aplican solo al centro educativo denunciado, las demás escuelas primarias, secundarias y preparatorias continuaron con el tratamiento de datos personales sin tener un sistema correctamente estructurado y sin capacitación respecto

de la ley local. Hay violación de datos personales de menores de edad, claro, las hay y, como padres de familia, lo seguimos permitiendo y las autoridades de Jalisco no lo están controlando.

V. Conclusiones

Es innegable que el desarrollo tecnológico y legislativo en México, respecto al derecho de las tecnologías de la información y la comunicación, se encuentra en modificación continua.

La seguridad informática no ha impactado de lleno en la administración pública y en los gobiernos para dejar claro que es un tema que se tiene que aplicar con protocolos, estándares, sistemas de gestión de seguridad de la información y sistemas de coordinación de riesgos muy bien fundados y motivados a favor de la ciudadanía. Los tres niveles de gobierno se encuentran acéfalos al respecto, con excepciones en algunos lugares.

México, con la firma del T-MEC, está comprometido a la protección de datos personales, pero aún falta el compromiso en distintas formas de protección de datos para garantizar este derecho incluso fuera de las fronteras nacionales, como cumplir con los requisitos para que se adhiera a la versión modernizada del Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (Convenio 108 Plus).

En estos casos prácticos que pueden crear precedente, el Estado mexicano no está preparado para que, desde los servicios que proporciona, sea responsable del tratamiento de datos personales. El ejemplo está en que los municipios prefieren dejarle la carga de la ley a una empresa privada, que, si bien cumple con los requisitos que establece la norma, el principal responsable de tratar los datos personales es el sujeto obligado y no actuar como un encargado, sino que aplicaría la ley estatal en posesión de sujetos obligados, situación a la cual se le da la vuelta para solo realizar actos de autoridad con los pocos datos personales que la empresa privada haya pactado compartirle y se deja el negocio del tratamiento y transferencia de datos a esta.

En el segundo caso, es posible ver que el Estado no está en posibilidades de actuar en consecuencia bajo la presión de riesgos, como lo sucedido con la pandemia. Considero que aún no se encuentra en desarrollo un protocolo o un sistema de gestión de riesgos, aunado a un

sistema de gestión de seguridad de la información, respecto a cómo es que se deben tratar los datos personales en las entidades públicas que involucran a menores de edad. Aunque las medidas de apremio son las correctas, es claro que no todas las escuelas que forman parte del sistema básico, medio superior y superior del estado y de la federación cuentan con esa capacitación mínima que involucra la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.

VI. Referencias bibliográficas

Reglamento de Estacionamientos en el Municipio de Guadalajara [REMG]. Guadalajara, 8 de junio de 2021.

https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/reglamentos/Reg.EstacionamientosGdl_0.pdf

Bustamante, J. (2001). Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica. *CTS+I: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*. <http://formacionib.org/noticias/?Hacia-la-cuarta-generacion-de-Derechos-Humanos-repensando-la-condicion-humana>

Bustamante, J. (2017). La cuarta generación de derechos humanos. *Economía y Administración*. <https://doi.org/10.5377/eya.v4i1.4328>

Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. 5 de febrero de 1917. (México)

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares [LFPDPPP]. México, 5 de julio de 2010.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados [LFPDPPSO]. México, 26 de enero de 2017.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>

Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligado del Estado de Jalisco y sus Municipios [LPDPPSOJM]. Jalisco, 26 de julio de 2017.

<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Ley%20de%20Protecci%C3%B3n%20de%20Datos%20Personales%20en%20Posesi%C3%B3n%20de%20Sujetos%20Obligados%20>

20del%20Estado%20de%20Jalisco%20y%20sus%20Municipios%20-170521.doc

Flores, L. (2015). *Temas actuales de los derechos humanos de última generación*.

Gobierno del Estado de Jalisco. (2020). Acuerdo del ciudadano gobernador constitucional del estado libre y soberano de Jalisco mediante el cual se emiten medidas para prevenir, contener, diagnosticar y atender la pandemia de covid-19. *Periódico El Estado de Jalisco*.

<https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/03-16-20-bis.pdf>

Guerrero, R. (2020). *Derechos humanos de cuarta generación y las tecnologías de la información y de la comunicación*. 137–149.

http://cedhj.org.mx/revista-DF-Debate/articulos/revista_No12/ADEBATE-12-art8.pdf

Guzmán, C. (2020). Daños y saldos de la pandemia por covid-19 en escuelas vulnerables: el caso de los Telebachilleratos Comunitarios en México. COMIE, 4 de agosto 2020.

<https://www.comie.org.mx/v5/sitio/2020/08/04/danos-y-saldos-de-la-pandemia-por-covid-19-en-escuelas-vulnerables-el-caso-de-los-telebachilleratos-comunitarios-en-mexico/>

Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) (2020). Acuerdo AGP-ITEI/029/2020. A través del cual se ordena el inicio del procedimiento de verificación PV/002/2020 al responsable denominado Coordinación General Estratégica de Desarrollo Social (Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco), 7 de octubre.

Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) (2021). Acuerdo PV/002/2020. A través del cual se realizaron requerimientos a la Coordinación General Estratégica de Desarrollo Social (Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco), 12 de mayo.

https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art12-11/acuerdos_verificacion_pdp/2020/pv_002_2020__cgeds_sej.pdf

López, R. (2012). *El efecto horizontal del derecho a la protección de datos personales en México*.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932012000200007

Magallanes, V. (2016). Derecho a la protección de datos personales. Su diseño constitucional. *Estudios En Derecho a La Información*, 1(2).

<https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2016.2.10486>

Parkimovil (2022a). *Nosotros*. Parkimovil

<https://parkimovil.com/nosotros.html#:~:text=Somos%20una%20empresa%20mexicana%20que,para%20la%20movilidad%20del%20futuro>

Parkimovil (2022b). *Aviso de Privacidad*. Parkimovil.

<https://parkimovil.com/aviso-de-privacidad.html>

Zona Azul (2022). *Aquí hay lugar, parques virtuales*. Zona Azul.

<https://zona-azul.es/guadalajara-jalisco-mexico/>

Capítulo VIII

Los archivos y su importancia

Sumario: *I. Introducción. II. ¿Dónde está la información? III. Ley General de Archivos. IV. Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. V. Necesidades principales. VI. Casos paradigmáticos. VII. Conclusiones. VIII. Referencias bibliográficas.*

Juan Carlos Campos Herrera¹⁹

I. Introducción

¿Qué son los archivos y la gestión documental? ¿Cuál es su importancia para hacer efectivo los derechos humanos de acceso a la información y la protección de datos personales, así mismo para una efectiva rendición de cuentas en el ejercicio público?

Esa es la temática que se pretende abordar en este documento, conceptos básicos y ejemplos que nos invitan a reflexionar sobre el por qué los archivos son imprescindibles para lograr un eficaz ejercicio de los derechos antes mencionados.

También se aborda una breve perspectiva histórica desde las primeras leyes de archivos en el ámbito federal, de la reforma constitucional de 2014, con la que se mandata la creación de la Ley General de Archivo, hasta llegar a la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Se presentan las conclusiones de dos trabajos académicos, donde se comparte cual es el diagnóstico del cumplimiento de las obligaciones que demanda la normatividad en materia de archivos en los municipios de Jalisco y cuáles son los elementos más importantes para atender.

Por último, se presentan casos de acontecimientos en la zona metropolitana de Guadalajara en los que existen acciones u omisiones, sobre todo, consecuencias y probables responsabilidades para los servidores públicos por no atender las disposiciones legales en materia de archivo.

¹⁹ Maestro en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal por El Colegio de Jalisco A.C. forma parte del Núcleo Académico Básico de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales de la Universidad de Guadalajara. Contacto: juan.cherrera@academicos.udg.mx

II. ¿Dónde está la información?

Es importante puntualizar que, al referir el término “archivos”, se habla del espacio físico donde están depositados los documentos, pero también al receptáculo que almacena toda aquella información que genera, produce y administra una institución.

La importancia de los archivos radica en que allí está documentado el ejercicio de una función o atribución que legalmente debe ser realizada por parte de un ente. Por lo tanto, el disponer de los datos que allí se encuentran almacenados es vital para garantizar el derecho de acceso a la información, la protección de datos personales y la rendición de cuentas. De acuerdo con el portal de internet del International Council on Archives (s.f.), “los documentos constituyen herramientas a través de las cuales los gobiernos pueden rendir cuentas a los ciudadanos y demostrar su capacidad para promover valores democráticos” (párr. 5).

El trabajo que hace Martha Lucía, donde revisa la relación entre archivos, derechos humanos y memoria colectiva, es para tenerlo como material de consulta para los interesados en estos temas, sobre todo, por la manera en que hace su análisis desde los cuatro enfoques propuestos: 1) la concepción del archivo como evidencia de violaciones de los derechos humanos; 2) la revisión crítica del rol que cumplen los documentos, los archivos y los archivistas en la construcción de la memoria colectiva; 3) la justicia social como guía orientadora de la praxis archivística, y 4) los archivos como lugares de memoria y territorios de disputa acerca de los distintos sentidos del pasado (Giraldo, 2017, pág. 125-131).

Valdría pensar que un ciudadano o ciudadana quiere ingresar a su hijo o hija a la escuela primaria y el elemento primordial para elegir es aquella que tiene el mejor rendimiento escolar. Por ello, en lugar de ir físicamente a todas las escuelas cercanas a su hogar, prefiere elaborar una solicitud de acceso a la información para la Secretaría de Educación desde su computadora; al tiempo que dispone la ley, recibe como respuesta información que le ayuda decidirse por una u otra opción.

Sin embargo, cabría imaginar que la respuesta a la solicitud de información proporcionada por la Secretaría de Educación es que no cuenta con los datos solicitados, pues el archivo donde estaba almacenada la información del rendimiento escolar y de los planteles

escolares cercanos a su domicilio no fue debidamente resguardada por el funcionario responsable, por ello no fue posible entregarle aquello que solicitaba. Así que no le será posible acceder a la información que requería para tomar una decisión tan importante como es la educación de sus hijos.

Asimismo, serviría pensar que algún colectivo ciudadano solicita información a la fiscalía de Jalisco relacionada con los miles de personas desaparecidas por la violencia, y la respuesta de la autoridad es que no se cuenta con la información solicitada debido a que no se ejerció una atribución. Este, como en el otro ejemplo, se trata de una situación donde el Estado no le permite a la ciudadanía acceder a información para tomar decisiones en su vida diaria.

Además, si un particular requiere a una autoridad la cancelación de sus datos personales o exige rendición de cuentas por no tener claridad en los recursos ejercidos en una obra de su colonia, invariablemente, se requiere que los archivos estén debidamente ordenados, clasificados, catalogados y resguardados, porque de otra manera no sería posible garantizar los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales.

Aunque ya se estableció que sin archivos no existe un eficiente ejercicio de los derechos mencionados, no es entendible cuál fue la lógica del legislador federal al promulgar primero la Ley General de Transparencia; en segundo lugar, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y, al último, la Ley General de Archivos.

Hace tiempo, cuando realicé capacitaciones tanto para funcionarios públicos como ciudadanos, “Qué es el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI)”, exponía la reforma constitucional de la que se deriva la obligación de emitir la triada de las leyes generales, compartía la siguiente analogía: Imaginen que ustedes son los dueños de una casa y le piden al arquitecto que primero quieren que su casa tenga todas las paredes de vidrio, es decir, que puedan ver a través de las paredes todo lo que hay dentro de la casa. Después, solicitan al arquitecto que tenga cuidado, pues hay ciertas áreas de la casa a las cuales, al detentar información que debe ser vista únicamente por los dueños, precisa tener protección especial. Por último, le piden al arquitecto que organice toda la información que ya hay en la casa.

Esto fue lo que sucedió con el orden de la promulgación de las leyes generales, la primera normativa realizada por el congreso federal fue la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el 4 de mayo de 2015; enseguida, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el 25 de enero de 2017, y, por último, la Ley General de Archivos, el 15 de junio de 2018.

Seguramente los legisladores consideraron, según las condiciones del momento, qué era lo mejor; sin embargo, de acuerdo a la analogía compartida, hubiera sido preferible dotar de la obligación de atender primero el tema de los archivos a todos los entes públicos del país; después, la protección de datos personales y, por último, la transparencia. Así, la casa tendría una real organización de todos los elementos que ella contiene, protegería la información que debe ser pública y las paredes serían transparentes para mostrar todo lo que en ella se hace.

Precisamente porque de las grandes carencias, necesidades y asimetrías que viven los archivos, si se hubiera publicado primero la Ley General de Archivos, los avances que hoy reporta la transparencia pública serían inversamente proporcionales a los de los archivos.

Así se vio en los primeros años de la entrada en vigor de las obligaciones en materia de transparencia, cómo sorteaban los funcionarios públicos de ese entonces las innumerables situaciones con la obligación de transparentar el ejercicio de la función pública. Se atestiguó desde el caso de cómo un exgobernador de Jalisco fue denunciado penalmente por el ITEI cuando un ciudadano, mediante una solicitud de información, requirió acceder a su talón de cheque con el cual le pagan su nómina (ITEI, 2005), hasta cuando se dictó el primer arresto administrativo aparejado con su correspondiente denuncia penal al primer presidente municipal. Sostengo que si el legislador federal hubiera creado la Ley General de Archivos, habría las mismas situaciones descritas cuando se creó la Ley General de Transparencia, es decir, hubiera incumplimiento de la normatividad en materia de archivos, solo que con la diferencia de atender un orden lógico, que, sin lugar a dudas, fuera de mucho más beneficio para todos, en otras palabras, y con la misma analogía de construir una casa, se hubiera echado primero el piso, luego, las paredes y, por último, el techo.

III. Ley General de Archivos

Actualmente, en México existe la Ley General de Archivos (LGA) y es importante hacer una breve reseña de la normatividad en materia de gestión documental y los archivos que antecedió a la aparición de este ordenamiento.

En 2002 se creó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que contenía las obligaciones que debía atender la administración pública federal; sin embargo, hasta 2004, con la aparición de su reglamento, fue que se dio paso a los Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La reforma de 2007 al artículo 6º constitucional (en vigor desde el 14 de noviembre de 2007), estableció responsabilidades de manera puntual, donde los sujetos obligados (entes públicos comprometidos a atender la normatividad en materia de transparencia) debían preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados.

La creación de la Ley Federal de Archivos en 2012 (publicada el 23 de febrero de 2012 en el D.O.F.) disponía la organización y conservación de los archivos en posesión de los poderes de la unión, los organismos constitucionales autónomos y los organismos con autonomía legal.

Por su trascendencia e importancia, la reforma de 2014 al artículo 6º constitucional, apartado “A”, fracción I, significó un antes y un después de cómo los entes públicos debían atender el tema de la gestión documental y los archivos que obran en su poder, pues se impuso el mandato que todos “los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones” (reforma publicada el siete de febrero de 2014 y en vigor un día después). Se entiende como sujetos obligados a todos aquellos que tienen la responsabilidad por mandato legal de cumplir con las exigencias que establezca la normatividad, es decir, la reforma hecha a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2014.

En 2015 se creó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que, en su artículo 24, fracción IV, observó la obligación para que todos los sujetos obligados deban constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivos. Además, en el artículo 70, fracción XLV, también dictó la obligación de tener vigente en medios

electrónicos la información del catálogo de disposición y la guía de archivo documental.

En dicho año, se emitieron dos normativas con un menor rango jerárquico que una ley; sin embargo, fueron de mucho alcance, pues sirvieron como base para la LGA. Así, surgieron los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los archivos del Poder Ejecutivo Federal y los Lineamientos para la creación y uso de Sistemas Automatizados de Gestión y Control de Documentos.

Posteriormente, se emite la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) en 2016. En su artículo 11, fracción IV, establece la obligación de crear y actualizar sus sistemas de archivos y gestión documental.

Durante 2016 se emitieron los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos, realizados por el Sistema Nacional de Transparencia, “instancia de coordinación y deliberación, que tienen como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia”, integrada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Archivo General de la Nación (AGN), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Auditoría Superior de la Federación y un representante de cada uno de los 32 órganos garantes de los estados (Sistema Nacional de Transparencia, 2022).

2017 dio paso a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Con su artículo 4, de manera sucinta, estableció que todos los sujetos obligados del país atiendan en todo momento el tratamiento de los datos personales que obren en sus archivos físicos o electrónicos, independientemente del tipo de soporte, procesamiento, almacenamiento y organización.

2018 es cuando se crea la LGA, la cual “...tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad... así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad...” (art. 1)

Con relación al contenido de la LGA, comparto un breve resumen de las generalidades: contiene 123 artículos divididos en tres libros y

cuenta con un apartado de artículos transitorios, que otorgan algunas obligaciones con tiempos específicos para su cumplimiento.

El primer libro lleva como título *De la organización y administración homogénea de los archivos*; donde están los artículos del 1 al 103. En estos, se crea la obligación de organizar y administrar sus archivos homogéneamente, destinar espacios, equipo e infraestructura para el correcto funcionamiento, establecer y operar su sistema institucional de archivos y su grupo interdisciplinario, contar con los instrumentos de control y consulta archivística y la responsabilidad del buen funcionamiento recae en la máxima autoridad del sujeto obligado que se trate.

El segundo libro habla *Del Archivo General de la Nación* y va del artículo 104 al 115. Dota de autonomía y de gestión, así como de personalidad jurídica y patrimonio propio al AGN, establece que su objetivo será el de promover la organización y administración de los archivos y de preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la nación.

Por último, el libro tercero habla *De las infracciones administrativas y delitos en materia de archivos*, consta del artículo 116 al 123. Ordena que los órganos internos de control de cada sujeto obligado, sancione lo conducente, según la ley en materia de responsabilidad administrativa y deberá integrar auditorías archivísticas a sus programas anuales de trabajo.

Con relación a los delitos, se fijaron de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que “sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo” (LGA, art. 121). Similar sanción tendrá quien destruya documentos considerados patrimonio documental de la nación o aquellos relacionados con violaciones graves de derechos humanos.

Con relación al apartado de artículos transitorios, vale la pena mencionar que el tiempo para cumplir las obligaciones que estos establecieron ya feneció. Previó que la entrada en vigor sería a los 365 días siguientes a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), plazo cumplido el 15 de junio de 2019. Además, se dispuso un periodo para que las legislaturas de los estados armonizaran sus ordenamientos y se dio un año a partir del comienzo de la eficacia de la LGA, en junio de

2020. Asimismo, establecía, como fecha límite a diciembre de 2019, que los sujetos obligados deberían implementar su sistema institucional de archivos. Otro tema de vital importancia instaurado para cumplimentarse en un año a su entrada en vigor fue que los sujetos obligados efectuaran programas de capacitación en materia de gestión y administración de archivos.

Por último, en cuanto al artículo sexto transitorio de la LGA, donde establecieron dos temas que muy pocos entes públicos han realizado, que tratan que las erogaciones para los sujetos obligados serían cubiertas con cargo a sus respectivos presupuestos, es decir, en el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes, y que las entidades federativas deberían realizar las provisiones y adecuaciones presupuestales para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en dicha ley.

Después de un minucioso análisis del Presupuesto de Egresos de Jalisco de 2022 para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los organismos constitucionales autónomos del Estado, se encontró que sólo la Fiscalía Estatal contempló una inversión de 27 201 200 pesos del Programa Presupuestario 505 para “Implementar el Sistema institucional de Archivo de la Fiscalía Estatal”. (Secretaría General de Gobierno de Jalisco, 2021, pág. 24)

Por lo tanto, con ese hallazgo se desvirtúa cualquier discurso donde la autoridad se ufane de hacer todo lo que le mandata la ley para hacer realidad el correcto tratamiento de los archivos, pues no fue capaz mínimamente de establecer como prioridad los recursos económicos necesarios.

IV. Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

Como antecedentes normativos se puede referir la creación de la Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco (1997) que tuvo su última reforma el 20 de marzo de 2015, consistente en modificar el periodo de conservación de los documentos que pasó de 15 a diez años, antes de su baja documental.

Ello dio paso a la Ley de Archivos del Estado de Jalisco. Dicha disposición normativa fue publicada el martes 19 de noviembre de 2019 en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, de la cual es importante resaltar que el proceso de co-creación se realizó dentro del modelo de

parlamento abierto (Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, 2022)

Las iniciativas con las cuales se inició la discusión para la armonización de la Ley General de Archivos del Estado de Jalisco fueron presentadas primero por el diputado Hernán Cortés Berúmen, el 25 de marzo de 2019, en la sesión ordinaria del pleno No. 41, donde quedó registrada con el número INFOLEJ 984-LXII.2019, en segundo lugar, por la diputada Priscila Franco Barba, el 5 de abril de 2019, en la sesión ordinaria del pleno No. 44, con el número INFOLEJ 1091-LXII-2019.

Las instituciones que lo hicieron posible, con su convocatoria y participación, fueron: el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, el poder Legislativo de Jalisco, la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco y el ITEI, en donde se convocaron representantes de 60 instituciones públicas y privadas para que presentaran sus propuestas concretas, a fin de enriquecer lo que sería la Ley de Archivos.

Se organizaron cuatro mesas de trabajo con los siguientes temas:

1. Obligaciones y presupuesto. Realizada el 30 de mayo de 2019, en el Salón de Exlegisladoras Jaliscienses del edificio sede del Congreso del Estado de Jalisco, con 50 asistentes y 13 ponencias.
2. Herramientas y procesos archivísticos. Realizada el 31 de mayo de 2019, en las Instalaciones del ITEI, con 33 asistentes y 16 ponencias.
3. Sistema Estatal de Archivos y Coordinaciones Regionales, Integración y funcionamiento de los Archivos Municipales. Realizada el 6 de junio de 2019 en la sala de capacitación de servidores públicos del Registro Público de la Propiedad y el Comercio Civil del Gobierno del Estado, con 60 asistentes y diez ponencias.
4. Archivo General, Archivo Histórico y Patrimonio Documental. Realizada el 7 de junio de 2019, en el Salón de Exlegisladoras Jaliscienses del edificio sede del Congreso del Estado, con 44 asistentes y 16 ponencias.

Posteriormente, con todas las aportaciones, y al tomar como base las iniciativas de Hernán Cortés Berúmen y Priscila Franco Barba, se compiló un documento que fue entregado a las comisiones legislativas de Gobernación y Fortalecimiento Municipal, de Participación

Ciudadana y Transparencia, y de Estudios Legislativos y Reglamentos del congreso de Jalisco, que dictaminaron mediante el pleno del congreso de Jalisco, la minuta de decreto 27589, con la que se creó la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Esta ley contempló, adicionalmente a la LGA, entre otras cosas, un realce importante a la capacitación y profesionalización archivística para los funcionarios y la posibilidad de crear archivos regionales en apoyo a los municipios menos favorecidos económicamente, a fin de que pudieran cumplir con las obligaciones que demanda la ley.

Asimismo, estableció el plazo para que el último día de febrero de 2020 se integrara el Consejo Estatal de Archivos de Jalisco, que sería la máxima autoridad en el tema en la entidad. Además, que los sujetos obligados debían conformar su grupo interdisciplinario y su plan institucional de archivos para junio de 2020 y, por último, que las auditorías archivísticas deberían realizarse ese mismo año.

V. Necesidades principales

Una vez repasados los antecedentes históricos de la normatividad en materia de archivos en México y cuáles son los principales tópicos que contempla la Ley General de Archivos, es preciso ver el contenido de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios hasta llegar al proceso de su co-creación.

Ahora es turno de revisar el estado que guarda la gestión documental y los archivos en el territorio estatal. Para ello, se consideró el análisis y la investigación de la tesis para obtener el grado de maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales del Sistema Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara, realizada por María Anahí Ramos Godina (2018). Principalmente porque ofrece un panorama amplio y bien estructurado de cómo los sujetos obligados deben atender las exigencias que les demanda el cumplimiento de la normatividad en materia de archivos.

Realizó un diagnóstico considerando los 125 municipios de Jalisco, a los cuales, mediante una solicitud de información, les hizo llegar un cuestionario de manera electrónica el 14 de junio de 2018; sin embargo, obtuvo respuesta de solo 75 municipios pertenecientes a las 12 regiones administrativas del estado.

Utilizó la base normativa de los Lineamientos para la Organización y Conservación de los Archivos creados por el Sistema Nacional de Transparencia, según la razón de que, cuando elaboró y defendió su tesis, tenía pocos días de haber entrado en vigor la Ley General de Archivos.

Realizó una categorización dividida en cuatro componentes, a los cuales les correspondió cada uno de los cuatro tipos de obligaciones en las que dividió los lineamientos. Estas eran las categorías de obligaciones orgánicas, las obligaciones normativas, las administrativas y finalmente las obligaciones en infraestructura y tecnológicas.

Para ese estudio, las obligaciones orgánicas son las que están estrechamente vinculadas con la creación de órganos internos y que forman parte de la estructura administrativa de los ayuntamientos. Para ejemplificar, se mencionan algunas, como el área coordinadora de archivos, oficialía de partes, archivos de trámite, de concentración e histórico, entre otros.

En relación con las obligaciones normativas, el estudio consideró las relativas a la elaboración de instrumentos con carácter normativo interno, referentes a la gestión documental y a los archivos, como los instrumentos de control y consulta archivística, el programa anual de desarrollo, establecer políticas y programa de preservación digital.

Para las obligaciones administrativas, contempló aquellas funciones que se efectúan al interior de los municipios vinculadas con las actividades del tratamiento de los procesos de gestión documental y que se realizan al documento a lo largo del ciclo de vital, como la clasificación de los documentos y la identificación del área generadora, establecer controles sistematizados en su generación, llevar a cabo los servicios centralizados de recepción, distribución y despacho de la correspondencia, se establecen los procedimientos de consulta, préstamos y seguimiento interno de los expedientes con información clasificada, entre muchos otros.

En el aspecto de obligaciones de infraestructura y tecnología, consideró si los ayuntamientos destinaban espacios y equipo necesarios para el funcionamiento de sus archivos; por ejemplo, si el personal poseía conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes en materia de procesos archivísticos, pues se debía fomentar la capacitación, aseguraba la integridad y debida conservación de los expedientes; si adoptan medidas necesarias para garantizar la seguridad de la información, independientemente del soporte en que se encuentre, entre otras.

Una vez realizadas las categorías, convirtió a cada una de las obligaciones que demanda el cumplimiento de los lineamientos en un reactivo, de los cuales se obtuvo una batería con 78 preguntas (obligaciones orgánicas, con 11 preguntas; obligaciones normativas, con 20; obligaciones administrativas, con 25; obligaciones e infraestructura y tecnológicas, con 22). Cuando el ayuntamiento respondió cada uno de los reactivos, entonces se le asignó un valor (1) que significaba cumplimiento, de lo contrario se le asignaba un valor (0) de no cumplimiento.

Después de aplicar la batería de preguntas, construyó un índice de cumplimiento en general, también un listado por cada una de las cuatro categorías de obligaciones para cada uno de los 75 municipios que participaron en la encuesta, por lo que incluso se pudieron observar los resultados de todo el estado y por región.

Después de analizar el trabajo de investigación de María Anahí Ramos Godina (2018) para la obtención del grado de maestra en Transparencia y Protección de Datos, se obtuvieron los siguientes hallazgos: respecto a las obligaciones orgánicas, el municipio de mejor calificación fue Lagos de Moreno, aunque es una ciudad media, alejada del área metropolitana de Guadalajara y mucho se compara con los recursos que tiene San Pedro Tlaquepaque, que empató con el segundo lugar con Tonalá. Sólo 17 por ciento de los municipios cuenta con la mitad de la estructura organizacional necesaria para cumplir con la normatividad, 13 por ciento tiene ninguno de los elementos orgánicos.

Sobre las obligaciones normativas, 41 por ciento de los municipios no cuenta con ninguno de los instrumentos de control y consulta archivística.

En el resultado de las obligaciones administrativas, tan solo uno de cada tres ayuntamientos tiene conformado su sistema institucional de archivos, este es el que sustenta la actividad archivística, y uno de cada cinco municipios realiza ninguna de las obligaciones administrativas.

Por último, en las obligaciones de infraestructura y tecnológicas, 72 por ciento, es decir casi dos de cada tres municipios, cuenta con un espacio físico exclusivo para resguardar los archivos; sólo 16 por ciento de los municipios dijo contar con un presupuesto para la organización de los archivos; 10 por ciento de los municipios tiene ninguna de las obligaciones referidas en este párrafo.

Respecto a los hallazgos generales, no fue ninguna sorpresa que los municipios de la región centro fueran los mejor evaluados con 54 por ciento de calificación; la más baja fue la Región Norte con 5 por ciento.

Tonalá obtuvo 96 por ciento de calificación, ello significó que cumplimentó 75 de las 78 obligaciones. En seguida, Tlajomulco de Zúñiga, con un 86 por ciento de calificación. Solo dos municipios de la zona metropolitana de Guadalajara aparecen en el ranking de los primeros lugares, el tercer lugar lo obtuvo Zapotlán del Rey, con 80 por ciento de calificación.

Solo 12 por ciento de los municipios obtuvieron una calificación entre 60 y 96 por ciento; hay una enorme disparidad en todo el estado.

Villa Guerrero, Ocotlán, Tizapán el Alto, Atengo, Cabo Corrientes, Atemajac de Brizuela, San Martín Hidalgo e Ixtlahuacán de los Membrillos reportaron un cero en el índice de cumplimiento global, ello significa que no ha cumplido ninguna de las obligaciones de la normatividad.

En las conclusiones, la autora apuntó que los municipios deben buscar primero que se brinden los elementos de infraestructura y tecnología, pues tanto las obligaciones orgánicas como las administrativas están vinculadas a la obligatoriedad en materia de transparencia que ya se vienen desarrollando e implementando (Ramos, 2018, pág. 84).

Asimismo, se demuestra que el acatamiento de la agenda en materia de archivos no es una prioridad para los municipios y, para su cumplimiento, se requiere de presupuesto, de una reorganización estructural interna, sobre todo resulta imprescindible la voluntad, pues se da la rotación de personal con los cambios de gobierno, ello obliga a comenzar de cero todos los procesos y procedimientos en cada relevo de gobierno y acaba con los pocos avances que se hayan logrado.

Con la intención de ofrecer una visión más actualizada y amplia de la situación de los archivos, se analizó el Estudio de Pertinencia y Factibilidad de la Especialidad en Archivos y Gestión Documental (2022), programa de educación superior realizado por el Centro Universitario del Norte de la Universidad de Guadalajara, en conjunto por el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y con la colaboración del INAI, actualmente se encuentra en su fase final de aprobación por las autoridades universitarias.

Dicho estudio tuvo como fin recabar datos para justificar su apertura, factibilidad, así como determinar la escolaridad, procedencia y perfil sociodemográfico de los aspirantes, conocer sus principales razones para estudiar una especialidad, definir su interés por cursar una especialidad en archivos y la modalidad de estudios más atractiva.

Se aplicó una encuesta con 20 reactivos a 2 261 personas de todo México. El INAI compartió el enlace de acceso mediante correo electrónico a posibles interesados, trabajadores de instituciones públicas, personas vinculadas directa e indirectamente con los archivos y dio como plazo para su llenado del 13 de octubre de 2020 al 5 de marzo de 2021.

Los principales hallazgos advierten:

- De los interesados para ingresar al programa educativo y prepararse en la materia de archivos, 62 por ciento son mujeres contra 38 por ciento de hombres.
- Existió respuesta de 30 de los 32 estados de la república mexicana, de Puebla y Guerrero no hubo participación, el mayor porcentaje de participación fue de Yucatán, Coahuila y Chihuahua, respectivamente y con menor participación Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.
- 74 por ciento dijo no contar con estudios previos afines a la archivística, contra 26 por ciento que manifestó tener estudios o cursos impartidos principalmente por el INAI, el AGN o algún órgano garante de transparencia de los estados, algunos ofrecidos en línea.
- Casi la mitad de los participantes dijo estar inmersa en el ámbito de la archivística por cuestión laboral, de ella 34 por ciento, cuentan con cuatro o más años de experiencia laboral; 29, de uno a tres; 25, de hasta seis meses y 12 por ciento de seis a 11 meses.
- Además, 78 por ciento dijo laborar como responsable o en apoyo de algún área relacionada con los archivos de un sujeto obligado para cumplir con la Ley General de Archivos.
- Mientras tanto, 58 por ciento labora en instituciones del nivel estatal; 22 al municipal, y 20 federal.
- 45 por ciento respondió que no ha recibido capacitación en materia de archivos en el último año.

- 96 por ciento respondió que consideraba pertinente que se ofertara una especialidad en materia de archivos para adquirir los conocimientos necesarios, a fin de atender adecuadamente su responsabilidad.
- La modalidad en la que consideraron que sería más oportuna la especialidad fue de 55 por ciento en línea; 26 mixta (presencial con actividades en línea) y 16 presencial.

Existe una constante con los servidores que laboran en la función pública y es que advierten una gran necesidad de capacitación para poder cumplir con la normatividad en materia de archivos y así desempeñar con diligencia el encargo conferido (Estudio de Pertinencia y Factibilidad de la Especialidad en Archivos y Gestión Documental, 2022, pág. 58)

VI. Casos paradigmáticos

Después de analizar dos perspectivas distintas, desde la visión de las obligaciones de la normatividad que faltan por atender en municipios de Jalisco y la otra a partir de una gran cantidad de funcionarios de 30 estados del país que laboran en los archivos, se observan grandes oportunidades y retos que previenen que el final de la meta no es cercano.

Es importante compartir ciertos casos en los que se han visto comprometidos los archivos para que sean conocidos y se trate de evitar.

El primer caso se registró en marzo de 2019 cuando ciertos documentos históricos de 1813 sufrieron daños, los cuales debían tener medidas especiales de conservación y estar resguardados por el Archivo Histórico del Congreso del Estado de Jalisco.

En una entrevista realizada por los medios de comunicación a Carlos Ramiro Ruíz Moreno (2019), director del Centro de Investigaciones Legislativas, de quien depende orgánicamente el Archivo Histórico, informó de algunas afectaciones al acervo:

[...] tenemos que valorar el daño con peritos especializados y tendríamos que establecer cuánto cuesta su restauración, por lo pronto hay que hacer la digitalización inmediata para poder tener la memoria histórica... advertimos mutilaciones en los documentos que han sido objeto de guillotina (párr. 3).

Según establece la Ley General de Archivos, por lo sucedido, a la o las personas causantes de esos agravios les corresponde de tres a diez años de cárcel y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que altere, mutile o destruya información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo (LGA, art. 121); además, se incluye la agravante que probablemente se trataba de documentos considerados patrimonio documental de la nación, pues, al parecer, las firmas mutiladas eran de personajes de la época con un valor importante.

También informó Carlos Ramiro Ruiz Moreno (2019), director del Centro de Investigaciones Legislativas, en la misma entrevista:

[...] quién mutiló esto tenía conocimiento de lo que estaba sustrayendo, del patrimonio documental histórico de este Congreso. Una firma histórica en el mercado negro puede tener una cotización muy alta... un documento de 1813... un documento de 1830 es la época de Antonio López de Santa Anna (párr. 5).

Además, en la entrevista se platicó con Jorge Martínez, director del Archivo Histórico de Jalisco, quién planteó algunas otras irregularidades detectadas, como la utilización de grapas y elementos metálicos. Esta utilización de accesorios en los archivos históricos representa un daño significativo por el tiempo en el que se generaron los documentos, pero también pueden registrar menoscabos en los archivos de concentración o en los de trámite, por lo que se debe tener cuidado para no incurrir en violaciones de la normatividad en materia de archivos cuando no se gestionan de manera adecuada.

Una vez que detectaron los hechos, se dio vista a la Contraloría del Legislativo para que se iniciara una investigación de un probable procedimiento de responsabilidad administrativa, contemplado en la normatividad.

El segundo caso se registró en enero de 2019 cuando se incendió un corralón del Instituto Jalisciense de Asistencia Social, donde, entre otras cosas, se consumieron dos cajas de tráiler en las que se encontraba documentación de 2007 a 2017 y solo se recuperó menos de una tercera parte de la documentación siniestrada.

En la entrevista al fiscal del estado, Gerardo Octavio Solís Gómez (2019), dijo haber solicitado el peritaje correspondiente y de los resultados podrían saber “de la intencionalidad del mismo, o en su defecto, que haya sido un caso fortuito... es una de las líneas de

investigación” (párr. 4); una vez realizada la investigación, y en caso de que se demuestre que el incendio fue provocado de manera intencional, se podría tipificar como delito, pues se destruyeron o inutilizaron total o parcialmente los documentos de los archivos que tenían bajo su resguardo, con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización.

En ese mismo caso, la entonces presidenta del Itei, Cynthia Patricia Cantero Pacheco (2019), se pronunció el 30 de enero de 2019 en la tercera Sesión Ordinaria del Pleno, donde refirió:

[...] es completamente lamentable la pérdida de documentación pública, es la pérdida de un bien público que nos pertenece a la sociedad y esto no lo debemos permitir, es responsabilidad cien por ciento de los titulares de las instituciones públicas el tomar las medidas necesarias y suficientes para garantizar el adecuado manejo, el adecuado cuidado y conservación de la información pública (párr. 3).

Para ese entonces, todavía no estaba vigente la LGA; sin embargo, el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco ya contemplaba, en el artículo 260, fracción III y IV, sanción a quien causara incendio a archivos públicos y a instalaciones de servicios públicos.

Ante tal situación, los funcionarios que tengan bajo su resguardo este tipo de documentación deben estar conscientes de la gran responsabilidad que ello representa, pues se podrían hacer merecedores a sanciones administrativas o penales y saber que en sus manos yace la memoria colectiva de la sociedad y aquellos elementos que hacen posible garantizar los derechos humanos, como lo son los archivos.

VII. Conclusiones

Con los elementos compartidos, podemos advertir que existe un arduo trabajo por realizar en materia de archivos y gestión documental, primero para cumplir con lo mínimo establecido en la normatividad de archivos.

Además, es innegable que existe una gran área de oportunidad para las autoridades gubernamentales de todos los niveles, de no quedarse en el plano discursivo y disponer de recursos económicos necesarios para atender lo demandado por la ley en materia de archivos.

Es importante que los servidores públicos de cualquier nivel se interesen y sean conscientes en dar un correcto tratamiento a los

archivos que generen posean o administren en el ejercicio de sus funciones, ya que juegan un importante papel en la preservación de la memoria histórica y colectiva de nuestro estado.

Por último, reitero que sin su cooperación y colaboración es prácticamente imposible que se pueda organizar, mantener y resguardar el acervo documental que generan todas nuestras instituciones, tan necesario para posibilitar el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información, protección de datos personales y sobre todo para hacer efectiva la rendición de cuentas en el quehacer gubernamental.

VIII. Referencias bibliográficas

Centro Universitario del Norte (2022). *Especialidad en Archivos y Gestión Documental*. Universidad de Guadalajara, programa educativo en proceso de aprobación por las autoridades universitarias.

Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2022). Cocreación de la Ley de Archivos, Memorias de las mesas de trabajo para la co-creación de la Ley Estatal de Archivos de Jalisco, 22 de febrero 2022.

<https://www.cpsjalisco.org/leyestataldearchivos.php>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM] (2021), Art. 6º, 9 de septiembre de 1917 (México).

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Decreto por el que se expide la Ley Federal de Archivos. DOF, 23 de enero de 2012.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfa/LFA_orig_23ene12.pdf

Decreto 17032. Ley que regula la administración de documentos públicos e históricos del estado de Jalisco (1998). Periódico oficial El Estado de Jalisco. 8 de enero de 1998.

https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley_Regula_Admon_Doctos_PublicoseHistoricos_EdoJalisco.doc

Estudio de Pertinencia y Factibilidad de la Especialidad en Archivos y Gestión Documental, 2022, pág. 58

Giraldo Lopera, M. L. (2017). *Archivos, derechos humanos y memoria. Una revisión de la literatura académica internacional*. Revista Interamericana De Bibliotecología, 40(2), 125–144.

<https://doi.org/10.17533/udea.rib.v40n2a02>

- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal. *El Estado de Jalisco Periódico Oficial*, jueves 30 de diciembre, pág. 24.
https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/12-30-21-iii-vol_iii_2.pdf
- Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (Itei) (2005). Síntesis informativa, Caso Gobernador.
https://www.itei.org.mx/v3/documentos/boletines/2006/bol004_06/anexos/bol170106_004.pdf
- International Council on Archives (s.f.). *¿Por qué Archivar?*
<https://www.ica.org/es/por-que-archivar>
- Ley General de Archivos (2022). DOF. Artículo 1, página 1, 5 de abril.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>
- Ley General de Archivos (2018). DOF. Artículo 121, pág. 37, Artículos transitorios, pág. 40, 15 de junio de 2018.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>
- Pacheco, C. (2019). *Hasta 8 años de prisión para aquellos que causen daño a información pública* / En el marco de la tercera Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (Itei), del 30 de enero de 2019.
<https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1350#>
- Ramos Godina, M. (2018) *Gestión documental en los municipios de Jalisco* [Tesis de Maestría] Universidad de Guadalajara.
- Ruiz, C. Rivas, R. (2018). Dañan documentos antiguos del archivo histórico del Congreso estatal / Entrevistado por Rodrigo Rivas. *El Informador*, 03 de marzo de 2019.
<https://www.informador.mx/jalisco/Danan-documentos-antiguos-del-archivo-historico-del-Congreso-estatal-20190303-0078.html>
- Sistema Nacional de Transparencia (2022). ¿Qué es el sistema nacional de transparencia?, 20 de 2022. https://snt.org.mx/?page_id=431
- Solís, O. (2019). Sin conocer causas de incendio en corralón IJAS / Entrevistado por Román Ortega, *Meganoticias*, 04 de febrero de 2019:
<https://www.meganoticias.mx/guadalajara/noticia/sin-conocer-causas-de-incendio-en-corralon-ijas/55950>

Consulta sin costo diversas obras de la Colección de Estudios en
Derechos Humanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos
Jalisco en el siguiente enlace:



Instituto de
Derechos Humanos
Francisco Tenamaxtli
INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS

Colección de estudios
en **Derechos Humanos**