

# 7º Certamen 7º Ensayo de

en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública



Compendio  
Ganadores

**IDAIP**  
**QUINTANA ROO**  
Instituto de Acceso a la Información  
y Protección de Datos Personales





The logo features the text "7º Certamen de Ensayo" in a stylized, flowing font. The number "7º" is in gold, while "Certamen" and "de Ensayo" are in black. The "o" in "Certamen" and the "e" in "Ensayo" are particularly ornate. The text is set against a background of light gray and gold circular and swirling patterns.

# 7º Certamen de Ensayo

en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública





## **PRESENTACIÓN**

Siete ediciones del Certamen de Ensayo en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública han sido semillero de valiosas opiniones, reflexiones y propuestas que promueven el mejoramiento del quehacer público en todos sus órdenes.

Es un honor para la Junta de Gobierno del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo, poner a disposición del amable lector, este compendio que se integra con los trabajos ganadores del “Séptimo Certamen de Ensayo en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.

Estos documentos, destacaron dentro de un total de 66 ensayos participantes donde se abordaron temas como: rendición de cuentas; transparencia y acceso a la información pública; combate a la corrupción; participación ciudadana, democracia y buen gobierno; ética en el servicio público; derecho a la privacidad y protección de datos personales; clasificación de la información y archivos públicos.

Así pues, después de un exhaustivo ejercicio de deliberación, el jurado calificador determinó otorgar el primer lugar al ensayo denominado *“El derecho al olvido en México”*, escrito por Adán Israel Álvarez del Castillo Fuentes; el segundo lugar para el ensayo *“La bolsa del internet: privacidad y protección de datos personales en sus principales agentes actuales”*, escrito por María Alejandra Marín Balandra, y el tercer lugar para el ensayo *“La transparencia en la asignación de puestos públicos: por unas burocracias de calidad mediante servicios civiles de carrera, para una buena implementación de las reformas estructurales en México”*, escrito por Francisco Roberto Espinoza Hernández. Finalmente, por su aportación conceptual se otorgó una distinción especial al ensayo *“Democracia, partidos políticos y transparencia”* escrito por José Alberto Muñoz Escalante.

Este es un reconocimiento no sólo a los trabajos ganadores, si no al interés ciudadano por hacer válidos sus derechos fundamentales de libre expresión, a estar más y mejor informados y participar en la toma de decisiones de sus autoridades a favor de un México transparente y democrático.

# ÍNDICE

**PRIMER LUGAR..... PÁG. 8**

*El derecho al olvido en México*

**Por: Adán Israel Álvarez del Castillo Fuentes**

**SEGUNDO LUGAR..... PÁG. 45**

*La bolsa de Internet: Privacidad y protección de datos personales, en sus principales agentes actuales*

**Por: María Alejandra Marín Balandra**

**TERCER LUGAR..... PÁG. 67**

*La transparencia en la asignación de puestos públicos: Por unas burocracias de calidad mediante servicios civiles de carrera, para una buena implementación de las reformas estructurales en México*

**Por: Francisco Roberto Espinoza Hernández**

**DISTINCIÓN ESPECIAL..... PÁG. 100**

*Democracia, Partidos Políticos y Transparencia*

**Por: José Alberto Muñoz Escalante**

### **Nota al lector**

Ha sido respetada la fidelidad y estructura de los textos originales de los ensayos de la presente compilación. Las opiniones y contenidos aquí expresados son única y exclusivamente responsabilidad de sus autores.

Los textos fueron elaborados al cierre de la convocatoria del Séptimo Certamen de Ensayo en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública de fecha 17 de diciembre de 2014.

## Derecho a la Privacidad y Protección de Datos Personales

# El Derecho al Olvido en México

*Seudónimo:  
Truman Burbank*



*Primer Lugar*

### ADÁN ISRAEL ÁLVAREZ DEL CASTILLO FUENTES

Licenciado en Derecho por la Universidad Marista de Mérida (2000-2005 con mención honorifica). Maestro en Gestión Pública Aplicada por el Tecnológico de Monterrey (2007-2010).

Cuenta con diversos diplomados, entre los que se destacan: Habilidades Gerenciales (Tecnológico de Monterrey, Campus Mérida, Yucatán, 2006); Derecho Penal (Casa de la Cultura Jurídica, Chetumal, Q.Roo 2008); Derecho Corporativo (impartido en forma virtual por la Comisión de Mejora Regulatoria 2012); Diplomado en Reformas Constitucionales en Materia de Amparo (Casa de la Cultura Jurídica, Chetumal, Q.Roo, 2012); Diplomado en Derechos Humanos (Casa de la Cultura Jurídica, Chetumal, Q.Roo, 2013).

Fungió anteriormente como Actuario Civil y como Secretario de Estudio y Cuenta en el Juzgado Civil de Primera Instancia del Distrito Judicial de la ciudad de Chetumal.

Ha sido Subdelegado de Registro, Registrador Integral y Sub enlace de Acceso a la Información Pública en el Registro Agrario Nacional, Delegación Quintana Roo.

Actualmente se desempeña en materia administrativa y fiscal como Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Constitucional y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.

“Yo no hablo de venganzas ni perdones, el olvido es la única venganza y el único perdón”.

*JOSE LUIS BORGES*

## INTRODUCCIÓN

### 1.- JUSTIFICACIÓN

Se hizo la elección del presente tema y seudónimo, a partir de la inspiración de una película que llamó profundamente el agrado crítico, no hace muchos años, en 1997 titulada “El Show de Truman”, en la cual el derecho a la privacidad y a la intimidad del protagonista resulta completamente nulo, frente al interés de la audiencia que consume el producto ofrecido por un programa de televisión, retratando la vida de un persona durante 24 horas, todos los días de su vida, sin estar consciente de que vive una vida ficticia en un mega set de filmación.

Dicha premisa puede ser equiparable al peligro de que no sólo los datos personales sean públicos, sino incluso la vida íntima misma y de cómo una persona (si bien tiene el derecho de elegir no estar en esa dinámica) se le puede disuadir de luchar por la protección de dicho derecho, ante la falta de marco jurídico suficiente y difundido que permita a un particular impugnar dicha publicidad.

En el caso ficticio referido, el derecho que ejerció el protagonista, a pesar de los intentos de desalentar su iniciativa de viajar, dieron frutos, pero ¿a qué costo? ya que el ejercicio de su derecho pudo haberlo llevado a su muerte, ante la resistencia del “administrador” para conservar intacto su producto dirigido a las audiencias.

Por lo anterior, se preguntará el lector, ¿se trata de establecer qué derecho debe prevalecer sobre otro? Ello, debe responderse en forma práctica atendiendo al caso concreto, ponderando los derechos en conflicto, o bien de forma teórica, estableciendo límites en los ordenamientos legales respecto al ejercicio de un derecho frente a un interés público y social; el derecho de un tercero. En todo caso, ello constituye un sistema jurídico conjunto, en el cual, los derechos no se enfrentan entre sí, sino que se complementan en la vida diaria de la población.

En todo caso, la elección del protagonista de la película, conllevó a defender su derecho a tener una vida digna, lo cual es un requisito pre constitutivo para poder gozar del derecho a la privacidad personal y de lo cual somos beneficiarios, con ciertos límites, los cuales se estudiarán en el presente ensayo.

## 2.- ¿QUÉ ES EL DERECHO AL OLVIDO?

### 2.1. Introducción

Los Derechos Humanos (en adelante DH), siempre han estado presentes en la historia del hombre, independientemente de su reconocimiento por los poderes que rigen a las sociedades. Pero al cambiar las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales, es lógico que el ámbito de su protección en las normas, cambie para garantizar una progresividad en la protección a los mismos. Por ello se han catalogado diversas “generaciones” de DH, de acuerdo a los procesos históricos de la humanidad. De acuerdo a Jesús Ortega Martínez, los DH de cuarta generación, son definidos, en esencia, como aquellos que garantizan el acceso al conocimiento, intercambio de información y la tecnología, para acceder al progreso económico y social entre los integrantes de los pueblos, así como en sus relaciones con otras naciones<sup>1</sup>.

Ahora bien, uno de los DH protegidos con lo anterior, es el de la dignidad humana, privacidad e intimidad, enfocado al manejo de datos personales y las relaciones con la tecnología actual, como es el uso de la informática en bases de datos, y a través de los medios masivos de comunicación que han creado “un mundo globalizado informático”.

El intercambio de información siempre ha estado presente desde que el ser humano adquirió conciencia y racionalidad, lo que ha impactado en la forma en que interactúan individuos y grupos sociales, para la satisfacción de las necesidades particulares de cada sujeto; lo que constituyen condicionantes para la toma de decisiones. Siendo que la tecnología tuvo un desarrollo explosivo durante el siglo XX y el actual siglo XXI, y se ha abaratado tanto, que el acceso a ella se ha facilitado cada vez a un mayor

porcentaje de la población, principalmente al consumo de información por medio de medios masivos de comunicación. Ante dicho acceso y consumo, el Internet ha cambiado los esquemas anteriores, al aglutinar los medios de comunicación básicos (radio, periódico, televisión, cine), así como la creación de sistemas, de interacción en redes sociales, blogs y buscadores, por medio de los *smartphones*.

## **2.2. Bases de datos**

Ante el intercambio de información que se da en la actualidad, con motivo del acceso a la tecnología, existen los riesgos potenciales de un tratamiento indebido de bases de datos personales, por medio de la manipulación o utilización en beneficios propios del poseedor de los mismos, lo cual se traduce, en una invasión directa a la intimidad de las personas, en razón de que, las bases de datos personales, no solo ubican al nombre de una persona con ciertas actividades, sino también, se tienen ligados a datos de localización; como número de teléfono, dirección, edad, correo electrónico, entre otros.

Por ende, la manipulación de bases de datos personales, no son un fin en sí mismo, sino el medio para realizar suplantación o robo de identidad, extorsión telefónica, fraude bancario, etc. Razones suficientes para considerar que el uso y resguardo de datos personales contenidos en bases de datos requieren de especial protección.

Internacionalmente, el artículo 1.2 de la directiva de la Unión Europea número 96/9/CE sobre la protección jurídica de las bases de datos define a éstas como "las recopilaciones de obras, de datos o de otros elementos independientes dispuestos de manera sistemática o metódica y accesibles individualmente por medios electrónicos o de otra forma".<sup>ii</sup>

En el ámbito nacional, de acuerdo con el artículo 3 fracción II de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, se entiende por *bases de datos*, al conjunto ordenado de datos personales referentes a una persona identificada o identifiable. En el caso de las instituciones del Estado, existen la concentración de

datos personales por las actividades que desempeñan los funcionarios públicos, como los elementos de Seguridad Pública, Servidores Públicos; y en el caso de los particulares, se encuentran el Buró de Crédito, los Expedientes Clínicos, etc. Dichos casos se tocarán con posterioridad en este ensayo.

Legalmente, tanto el Estado como los particulares, pueden usar bases de datos personales para fines justificados, como se verá más adelante. Sin embargo, su publicación en medios de comunicación, principalmente el Internet, indudablemente pueden trastocar la intimidad o el honor de los mismos. Ante ello, pueden coexistir diversos tipos de daños y perjuicios, como los momentáneos (surgidos por el sólo hecho de la exposición), o los continuos (surgidos de una exposición que se prolonga a través del tiempo). Los daños y perjuicios en la esfera de derechos a la privacidad o intimidad, se agravan, cuando no existe un consentimiento o voluntad de su parte, o bien la información hecha pública es falsa; más aún, cuando ante tal exposición o manejo de los datos, los sectores de la sociedad se conducen de ciertas formas que afectan a una personas para desempeñarse en un empleo (derecho a la libertad de trabajo), en el desarrollo de su vida diaria (derecho a la dignidad humana), o bien para recibir beneficios económicos (crédito bancario). En otras palabras, se crea discriminación, que a su vez causan daños y perjuicios morales y económicos a los titulares de los datos, por la información divulgada.

Es preciso identificar, que si los datos personales son cualquier información concerniente con la identidad de un individuo, los datos sensibles son aquellos datos personales que afectan 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. Por tal razón, este último tipo de datos, puede ocasionar un mayor daño si se usaran indebidamente.

De acuerdo al segundo párrafo del artículo 9 de la LPDPPP, en relación con el 56 de su reglamento, se establece que no podrán crearse bases de datos que contengan datos personales sensibles, salvo, que por medio de un mandato legal, se justifique la creación de las mismas para finalidades legítimas, concretas y acordes con las actividades o fines explícitos que persigue el sujeto responsable de su tratamiento.

El manejo de las bases de datos, de acuerdo al artículo 3 fracción XIV, de la LPDPPP, lo tendrá a cargo un responsable, que es la persona física o moral de carácter privado que decide sobre el tratamiento de datos personales, el cual tiene dos obligaciones contenidas en el artículo 11 del ordenamiento citado; relacionados con el Derecho al Olvido. El primero de ellos, establece que en el caso de que los datos de carácter personal hayan dejado de ser necesarios para el cumplimiento de las finalidades previstas por el aviso de privacidad y las disposiciones legales aplicables, deberán ser cancelados. El segundo de ellos, establece que el responsable de la base de datos estará obligado a eliminar la información relativa al incumplimiento de obligaciones contractuales, una vez que transcurra un plazo de setenta y dos meses, contado a partir de la fecha calendario en que se presente el mencionado incumplimiento.

### **2.3. Definición**

El Derecho al Olvido, es un medio de defensa al derecho fundamental de Protección de Datos Personales, que se puede definir como el derecho que tiene el titular de un dato personal a borrar, bloquear o suprimir información personal que se considera obsoleta por el transcurso del tiempo o que de alguna manera afecta el libre desarrollo de alguno de sus derechos fundamentales, sobre todo aquellos que afecten a su intimidad o su imagen. Oscar Puccinelli lo define como “el derecho de las personas a que sus datos personales no sean procesados, o que por lo tanto, sean suprimidos cuando no subsista la necesidad de mantenerlos con propósitos legítimos”<sup>iii</sup>. No obstante a lo anterior, no hay una definición legal del concepto ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) ni en las leyes y reglamentaciones federales, sino en todo caso, se observó la existencia de ciertas disposiciones que inspiran al concepto.

¿Por qué es importante el Derecho al Olvido? Porque se requiere tener una vía legal para que los ciudadanos puedan defenderse ante la publicidad y conservación de datos personales, contenidos en bases de datos en posesión tanto de particulares como de las Instituciones públicas del Estado, cuando el objetivo por el cual fueron recabados, ya fueron cumplidos, y por tal razón resultan innecesarios para el responsable de la base de datos. Pero, aun así, no queda claro la importancia de este Derecho, hasta que en la vida diaria, esos datos personales publicados o conservados pueden impactar en la intromisión a la privacidad de las personas, que los pueden afectar en su honra y dignidad humana, e incluso, ser objeto de discriminación por los sectores de la sociedad. Es decir, que la publicación de ciertos datos personales, pueden influir en la proliferación de conductas discriminatorias, como la negación de un empleo, que es el sustento económico principal de una persona. Por tal razón, en estos casos, el agravio a la dignidad de la persona, es algo que “persigue” injustificadamente a la vida de las personas, afectándolas continuamente y sin descanso, por la realización de ciertos hechos, que pudieron ser o no culpa de la persona. En ningún caso, se justifica que el pasado de la vida de las personas, los afecte en el presente, una vez que hayan pasado los tiempos prudentes que debe fijar la ley, para la conservación y utilización de datos personales.

Como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos criterios emitidos, particularmente en el Amparo Directo Civil 6/2008, relacionado con la facultad de atracción 3/2008-PS, de fecha seis de enero de dos mil nueve, que el derecho a la dignidad humana (derecho a ser reconocido siempre como persona humana), es un derecho fundamental, que es base y condición de todos los demás, para que el individuo, sea quien sea, tenga derecho a elegir, en forma libre y autónoma, su proyecto de vida, y su personalidad.<sup>iv</sup>

Es lógico concluir que si bien el derecho a la dignidad humana es absolutamente fundamental, no es un derecho absoluto, en virtud de que se contrapone o bien el

interés público (derecho a la seguridad pública), o los derechos de terceros (derecho de expresión, derecho de acceso a la información pública, etc.).

El especialista en derecho de la propiedad intelectual y de las tecnologías de la información, Pablo Palazzi, explica que la finalidad del Derecho al Olvido es la de “evitar que el individuo quede prisionero de su pasado.”<sup>v</sup> Al respecto, resulta oportuno citar la sentencia del Tribunal de Colombia<sup>vi</sup> que establece que ante la formación del Estado Moderno en el siglo XVIII, los castigos a los infractores, ya no se limitaron al cuerpo por medio de la prisión, sino al encarcelamiento del alma. Dicho concepto se ha propagado en la sociedad contemporánea, dominada por la imagen, la información y el conocimiento, el cual es un mecanismo más para el control social que el tradicional encarcelamiento del cuerpo.

Al respecto, el Derecho al Olvido se encuentra relacionado con los principios de protección de datos personales, consistentes en finalidad y calidad. El primero se refiere a que el recabar y tratar datos personales debe de estar vinculado a finalidades justificadas y legítimas; mientras que el segundo señala que la información personal recabada debe mostrar la realidad y debe de estar actualizada. En todo caso, y una vez que se haya cumplido el objetivo por el cual los datos fueron recolectados, estos deben ser eliminados.

Uno de los primeros casos en donde podría verse reflejado un “Derecho al Olvido” se dio en los Estados Unidos en el año 1919, en el que una prostituta acusada de asesinato es absuelta, y decide abandonar la prostitución, contrae matrimonio y tiene hijos. En 1925 se emite la película “El quimono rojo” que relata con detalles su vida de prostituta y el juicio en el que se vio envuelta, identificándola con su verdadero nombre. Pues bien, la Corte de Apelación de California, en sentencia dictada el 28 de febrero de 1931, estimó el caso, desde un punto de vista del derecho a la privacidad, pero recalcó que tenía el derecho a buscar y obtener la felicidad, ya que, si una persona vive una vida de rectitud, con independencia de su pasado, tiene ese derecho a una protección

frente a ataques innecesarios o agresiones injustificadas contra su libertad, su propiedad su posición social y su reputación.<sup>vii</sup>

En base a ello, considero se considera justificado, necesario y válido, la necesidad de ahondar en este tema.

#### **2.4. Marco Legal del Derecho al Olvido**

En México, de acuerdo al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información, estableciendo principios y bases para proteger la vida privada y los datos personales. Asimismo, se establece que toda persona, tiene el derecho de rectificar sus datos personales, y se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, que se substanciaran ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Por otro lado, el artículo 16 de la CPEUM, en su segundo párrafo, reconoce un derecho mayor a la protección de datos personales, que es el derecho a cancelarlos, así como manifestar su oposición a los mismos, lo cual estará sujeto a los supuestos de excepción (límites) a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de: 1) seguridad nacional, 2) disposiciones de orden público, 3) seguridad y salud pública, y 4) para proteger los derechos de terceros.

Las leyes reglamentarias de los artículos en cita, son respecto a la actuación del Estado (sujetos obligados), la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LFTAIPG); y por otro lado, para los particulares (responsables), la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (en adelante LFPDPPP).

El primer ordenamiento prevé las figuras de ACCESO Y RECTIFICACION; mientras que en el segundo se aplican los derechos ARCO, es decir, los derechos al acceso,

rectificación, cancelación y oposición al uso que hagan las organizaciones de la información de cualquier ciudadano mexicano. Por tal razón, si se tuviese que ubicar al Derecho al Olvido en el derecho positivo mexicano, sería en esta última denominación de derechos, lo que indudablemente constituye una protección limitada, al no existir siquiera una mención en la LFTAIPG.

Ahora bien, la autoridad competente para ejercer el Derecho al Olvido (contenido en los derechos ARCO), es el Instituto Federal de Acceso a la Información (en adelante IFAI), al cual fue dotado de una naturaleza jurídica de órgano constitucional autónomo de acuerdo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero del año dos mil catorce. Esta autoridad deberá realizar la interpretación a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Por tal razón, el IFAI se vuelve un ente de naturaleza mixta, ya que se vuelve un órgano garante en protección de datos, lo cual puede hacer concluir, que puede equiparse como un Tribunal especializado en la protección de datos personales.

En el aspecto internacional, el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece, que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni de ataques a su honra o su reputación; por lo que la ley debe proteger tal derecho. Y por otro lado, de acuerdo al artículo 14 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, se establece el derecho de rectificación o respuesta, el cual consiste en que toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio, a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión, su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley. Obviamente, por ser tratados internacionales a los que se ha adherido el Estado Mexicano, son de aplicación obligatoria a todas las autoridades.

Ahondando en la reglamentación mexicana, existen tres conceptos ligados al Derecho al Olvido, que nos interesa en el presente ensayo; y que se encuentran contenidos en las fracciones III, V y VI del artículo 3 de la LFPDPPP. En dichas disposiciones se contempla, que el bloqueo de datos personales, es la conservación de los mismos, una vez que fue cumplida la finalidad para la cual fueron recabados, pero que no podrán ser objeto de tratamiento durante un periodo de tiempo hasta el plazo de prescripción legal o contractual correspondiente, y transcurrido éste, se procederá a su cancelación en la base de datos que corresponde. Como puede verse, el principio de finalidad, es un aspecto esencial para justificar el tratamiento y almacenaje de datos personales, pero no menos importante, es que los tiempos legales deben ser establecidos en las normatividades legales.

Ahora bien, en el reglamento de la LFPDPPP, se encuentran disposiciones generales del derecho de cancelación y de su ejercicio, contenidos en los artículos 105, 106, 107 y 108. En estos artículos se establece, basándose en el artículo 25 de la ley que deriva la reglamentación, que la cancelación implica el cese en el tratamiento por parte del responsable, a partir de un bloqueo de los mismos y su posterior supresión. En dicho tenor, el titular podrá solicitar en todo momento al responsable, la cancelación de los datos personales, cuando considere que los mismos no están siendo tratados conforme a los principios y deberes que establece la Ley y el presente Reglamento. La cancelación procederá, respecto de la totalidad de los datos personales del titular, contenidos en una base de datos, o sólo parte de ellos, según lo haya solicitado.

De resultar procedente la cancelación, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 32 de la Ley, el responsable deberá: 1) Establecer un periodo de bloqueo de datos personales hasta el plazo de prescripción legal o contractual de los mismos. 2) Una vez transcurrido dicho periodo, deberá realizarse la supresión de los datos personales.

Como puede verse, el Derecho al Olvido sí está mencionado en los anteriores ordenamientos, pero lo que no observa con claridad, es que exista una obligación legal de los sujetos, obligados de bloquear y cancelar los datos personales, sin que exista

solicitud alguna, ni que existan plazos legales específicos de bloqueo y prescripción; lo cual crea incertidumbre jurídica al titular de los datos personales, al existir riesgo potencial de un tratamiento indebido.

## **2.5. Ejercicio derechos ARCO**

En todo caso, la forma de ejercer el Derecho al Olvido, es por medio del ejercicio de los derechos ARCO, los cuales, de acuerdo al Reglamento de la LFPDPPP<sup>viii</sup>, podrá restringirse por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas, o para proteger los derechos de terceras personas, en los casos y con los alcances previstos en las leyes aplicables en la materia, o bien mediante resolución de la autoridad competente debidamente fundada y motivada.<sup>ix</sup>

Los derechos ARCO se ejercerán por el titular, o su representante, presentando solicitud ante la responsable de la base de datos, mediante un proceso sencillo y gratuito. Ante dicha solicitud, existe el deber de contestar y notificarle en los plazos legales. Ante la inconformidad de la respuesta dada, derivada de acciones u omisiones del responsable con motivo del ejercicio de los derechos ARCO se podrá reclamar ante el IFAI, el inicio del Procedimiento de Protección de Derechos (en adelante PPD) .<sup>x</sup>

Entre las inconformidades que nos interesa destacar se encuentran principalmente que:  
a) El titular no haya recibido respuesta por parte del responsable; b) El responsable se niegue a efectuar las rectificaciones o cancelaciones a los datos personales.<sup>xi</sup>

El procedimiento se llevará a cabo mediante la admisión de la solicitud, la cual se correrá traslado, a la responsable para su contestación y promoviendo por el Instituto, la conciliación de las partes. Ahora bien, las partes podrán ofrecer pruebas, y el Instituto resolverá sobre su admisión o desechamiento, así como de su especial desahogo; si fuere el caso, señalando fecha y hora de audiencia. Previo desahogo del derecho de alegatos, se cerrará la instrucción y el Instituto emitirá su resolución en el plazo establecido en el artículo 47 de la Ley. Contra la resolución al procedimiento de

protección de derechos, el titular del dato personal, puede interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y a su vez, en contra de la resolución que se dicte; todavía existe el Juicio de Amparo Directo ante el Tribunal Colegiado competente.<sup>xii</sup> el caso de los sujetos obligados, en el párrafo décimo noveno del artículo 6° Constitucional, se establece que las resoluciones del Órgano Garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con la excepción de que el Consejero Jurídico del Gobierno, podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.

### **3.- ANTECEDENTES DE CASOS EN MÉXICO**

#### **3.1. Primer ejemplo: Datos personales en un acta de nacimiento**

El primer antecedente que aborda el ejercicio del Derecho al Olvido, ocurrió en el año 2005, cuando una persona en el Distrito Federal, obtuvo en primera instancia jurisdiccional, la inscripción en el Registro Civil de un cambio de nombre y de sexo en su persona, pero no logró que se le expidiera una nueva acta, sino únicamente se realizó la anotación respectiva en el margen de su acta de nacimiento original, y por tanto, legalmente, no existían cambios en su identidad. Por tal razón se interpuso apelación, pero la sentencia fue confirmada. Ante tal situación, se promovió amparo directo contra la sentencia de segunda instancia, al considerar que la anotación a su acta de nacimiento violaba sus garantías, pues cualquier persona podría conocer su pasada identidad.<sup>xiii</sup>

La SCJN atrajo el recurso y dio la razón al quejoso al ordenar que se le expediera una nueva acta de nacimiento con los cambios solicitados (en el amparo directo civil 6/2008 relacionado con la facultad de atracción 3/2008-PS). La instancia judicial asentó que el nombre podía rectificarse en el acta de nacimiento no sólo por algún error, sino “cuando existe necesidad de hacerlo”, es decir, cuando se ha usado constantemente otro

nombre distinto del que consta en el registro y cuando sólo con la modificación del acta, se identifica a esa persona. Asimismo, se matizó que la expedición de una nueva acta al quejoso, no se traduce en que su historia pasada se borre o desaparezca a partir de ese momento, por lo que todos aquellos actos del individuo que hubiere realizado bajo su identidad anterior y que traían aparejados efectos jurídicos, siguen produciéndolos y le son exigibles, de ahí que, necesariamente, la expedición de su nueva acta conlleve la anotación marginal en su acta primigenia y la constancia en los correspondientes asientos registrales, pero con la reserva de que esos datos tengan excepciones, como tratándose de una resolución judicial que ordene su publicidad en un caso concreto, o bien, el conocimiento reservado de determinadas autoridades sobre el cambio registral.<sup>xiv</sup>

Como puede verse, el titular de los datos personales, pudo obtener un reconocimiento legal; la decisión de cambio de nombre y sexo, para que se “olvide”, en determinado casos, la identidad anterior que poseía, con el fin de que no sea discriminado ante la falta de correspondencia que la sociedad pudiese advertir, entre el acta de nacimiento que exhiba, con el derecho a la imagen a su persona. Pero no es un derecho absoluto que haga “olvidar” las obligaciones legales contraídas con terceros.

### **3.2. Segundo ejemplo: Datos personales en listas de notificación en juicios**

El primer caso, constituye la resolución 4198/09 del IFAI,<sup>xv</sup> el cual versó acerca del caso de un particular que presentó una solicitud para la cancelación de sus datos personales difundidos en internet, cuya fuente u origen refería a una base de datos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (en adelante JFCA); específicamente el Boletín Laboral.

Un asunto medular en la resolución, era establecer claramente, la diferencia entre rectificar y cancelar un dato. En este tenor, en la resolución se estableció, que el recurrente se quejaba de la difusión de sus datos personales en internet, lo cual derivaba de un asunto de indexación en motores de búsqueda y su posible cancelación.

Así, este Instituto consideró que la publicación en Internet del nombre del recurrente en los boletines laborales ya no tenía razón de ser, en tanto su finalidad ha sido cumplida. Por tanto, ordenó a la JFCA debía llevar a cabo todas las gestiones necesarias para evitar la indexación de los datos personales que le conciernen al recurrente, vinculados a dichos boletines (en tanto era el *webmaster*), lo cual fue cumplido. Esta determinación privilegiaría el derecho al olvido que tiene toda persona respecto a su información personal.

En el segundo caso, el Comité de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, aprobó por unanimidad de votos, el veintidós de mayo de dos mil catorce, el criterio 1/2014, respecto del procedimiento de Habeas Data 2/2014, del siguiente rubro: “DERECHO AL OLVIDO. A PETICIÓN DE PARTE INTERESADA ES PROCEDENTE BORRAR, BLOQUEAR O SUPRIMIR LOS DATOS PERSONALES EN LAS LISTAS DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS Y/O MEDIOS ELECTRÓNICOS, EN LOS JUICIOS DE GARANTÍAS QUE SE ENCUENTREN CONCLUIDOS”.

En el caso particular, se impugnó el tratamiento de los datos personales en las listas de notificación electrónicas que generaban los resultados de la página de internet: datajurídica.com. En este caso, el Comité declaró procedente y fundado el medio de defensa aludido, razonando que, conforme al artículo 6, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye una obligación a cargo de la autoridad el proteger los datos personales. Continúa diciendo el Comité del CJF que el tratamiento de los datos personales en las listas de notificación por estrados tiene como finalidad facilitar el seguimiento del juicio y evitar que se deje en estado de indefensión a quienes intervienen en él; y si bien, la difusión de las listas no requiere de consentimiento expreso de las partes, al realizarse por los órganos jurisdiccionales en cumplimiento a las leyes procesales correspondientes; no menos cierto, es que, en el caso de las listas de notificación electrónicas que generaban los resultados de la página datajurídica.com, ya quedó satisfecho el objeto de la notificación (la comunicación de las resoluciones judiciales) al tratarse de asuntos concluidos. Por lo que el Comité,

declaró que ya no era necesaria la publicación de dichos datos, y en consecuencia el titular de los datos personales tenía derecho al olvido, ya que, se convirtió en obsoleta por el transcurso del tiempo y afecta a su vida privada. Por tal razón, no solo se ordenó cancelar los datos de las bases de datos electrónicas, sino también de las listas que se publican en papel en los órganos jurisdiccionales.<sup>xvi</sup>

### **3.3. Tercer ejemplo: Datos personales en la averiguación previa**

Un ciudadano intentó ejercer su derecho de cancelación de datos personales ante la PGJDF, a quien le solicitó suprimir toda la información referente a él en una averiguación previa, toda vez que no se ejerció la acción penal.

Sin embargo, la Procuraduría le respondió que no era posible atender su solicitud ya que la determinación para el no ejercicio de la acción penal fue temporal y no definitiva y la persona debía acreditar fehacientemente que no se le fincó responsabilidad.

Por lo anterior, el particular se inconformó y recurrió al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF), donde interpuso un recurso de revisión en materia de datos personales.<sup>xvii</sup>

El Pleno del INFODF, decidió en fecha 18 de junio del año dos mil catorce, ordenar a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) cancelar los datos personales de un particular contenidos en una averiguación previa iniciada en el año 2001 y cuyo delito prescribió en agosto de 2009. La principal razón para la protección especial de los datos personales, es la de evitar ser discriminado y tener una completa reinserción social para desenvolverse sin problemas en el ámbito laboral.

### **3.4. Cuarto ejemplo: Datos personales en las instituciones bancarias**

De acuerdo a los expedientes resueltos por el pleno del IFAI, identificados con los números PPD.0012/12 de fecha diez de octubre de dos mil doce y PS.0003/12, de

fecha seis de marzo de dos mil trece, se resolvió un caso de derecho de cancelación de datos personales de una persona que solicitó una tarjeta de crédito a la institución bancaria BANAMEX, y para ello proporcionó documentación que contenía datos personales del titular, tales como fotocopia por ambos lados de su credencial para votar, así como de dos tarjetas de crédito expedidas a su favor por distintas instituciones bancarias y el formato de solicitud de tarjeta de crédito en la que plasmó de su puño y letra tres firmas. Ahora bien, toda vez que la tarjeta de crédito no le fue autorizada, el titular presentó ante el responsable, solicitud de ejercicio de los derechos de oposición y cancelación de sus datos personales, sin que le haya respondido. Por ende, presentó solicitud de protección de datos personales.

En dichas resoluciones, el IFAI, estableció que, ante la falta de contratación de algún producto o servicio por la persona con la institución bancaria, la finalidad para la cual fueron recabados los datos personales, dejó de existir, debiendo en consecuencia ser cancelados por el responsable y al no haberlo hecho así, contravino el *principio de finalidad* al continuar dándoles tratamiento (almacenamiento), no obstante la solicitud de ejercicio de derechos de cancelación y oposición formulada por el titular.<sup>xviii</sup>

### **3.5. Quinto ejemplo en materia internacional: Datos personales expuestos a través del buscador de Internet “Google”**

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en fecha trece de mayo de 2014, al declarar que los titulares de datos personales, tienen el derecho de solicitar que se retiren de los motores de búsqueda de internet, como Google, algunos datos relacionadas con ellos, pero pudiendo seguir mostrando la información de carácter público.

El asunto derivó de una solicitud presentada ante la Agencia Española de Protección de Datos por un ciudadano (Mario Costeja Ramírez) cuyo nombre aparece en la lista de resultados de los buscadores de internet vinculado con un embargo por deudas ante la seguridad social de aquel país.

Dicha Agencia, solicitó a la empresa Google —tanto a su matriz en California como a sus oficinas en España— que retiraran del listado del buscador el nombre del denunciante. La empresa respondió negativamente, explicando que sus oficinas en Madrid únicamente llevaban a cabo actividades para la venta de espacios publicitarios, mientras que la matriz en California estaba bajo la jurisdicción exclusiva de Estados Unidos. Ante esa negativa, la Audiencia Nacional presentó ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea una consulta con distintas dudas sobre la manera en que los buscadores de Internet deben someterse a la Directiva Europea de protección de datos.

En tal sentido, el Tribunal de Justicia determinó que si bien la filial de Google en España no gestionaba el contenido de la información, sí era responsable de la lista de enlaces que aparecen como resultado de las búsquedas, por lo que sus actividades podían ser verificadas por las autoridades españolas de protección de datos, ante la posible afectación de los derechos de particulares como al de la intimidad, privacidad y protección de datos personales, que deben prevalecer frente a otro tipo de intereses.<sup>xix</sup>

Desde entonces, Google ha recibido, hasta el cinco de noviembre de 2014, un total de 162,338 “solicitudes de privacidad”, y que, de acuerdo a fuentes consultadas desde la empresa, el impacto del coste será de 100 millones de Euros anuales.<sup>xx</sup>

#### **4.- PONDERACIÓN**

Los principios en los que se inspiran la rectoría de los DH deben de encontrarse en la CPEUM complementados con lo dispuesto en los Tratados Internacionales (en adelante TI). Ante dicha dinámica, debemos partir de la base que los DH se complementan, pero no son absolutos, ya que existen ciertos límites en las disposiciones, con el fin de no afectar a otros derechos, como por el ejemplo el de terceros o el orden público. Por ende, los DH no son sujetos de contraposición ni enfrentamiento por sí solos, si no es

cuando se aplican al caso concreto en el que existen dos o más derechos en disputa en una situación jurídica concreta, cuando se debe realizar un ejercicio de ponderación.

En el presente caso, los derechos de privacidad, intimidad y al honor tienen una relación directa con los derechos de expresión, de libertad de prensa, de acceso a la información, así como el interés público de mantener bases de datos por los entes gubernamentales para fines legales establecidos previamente en normas jurídicas. Estos derechos, deberán ponderarse, de acuerdo al caso concreto, para establecer cuál de ellos debe de protegerse más, ante su evidente afectación frente al otro.

En este punto, la ponderación es una técnica argumentativa en el campo jurídico, que permite expresar las razones de llegar la decisión de protección de un derecho frente a otro en un caso concreto.

Para ponderar los derechos entre sí, debemos comprender, antes que nada, que el derecho a la dignidad humana, se encuentra mencionada en el último párrafo del artículo primero de la CPEUM, en el cual se establece la prohibición de toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Con dicha definición, puede observarse que es el reconocimiento, de que cada persona debe ser tratada con respeto y aceptada en su identidad respecto a sus relaciones en la sociedad.

Ahora bien, del derecho a la dignidad humana, se desprenden dos derechos: derecho a la intimidad y a la privacidad, que no están especificados en la CPEUM. El primero es una respuesta jurídica al interés de cada persona de lograr un ámbito en el cual pueda desarrollar, sin intrusión alguna de los demás, aquello que constituye su vida privada, es decir, vivir libre de un indebido control, vigilancia o espionaje.<sup>xxi</sup> El segundo, es aquel que todo individuo tiene para separar el aspecto de su vida privada del escrutinio público, ya sea por medio del derecho de aislarse de todos, así como el derecho de controlar la información de uno mismo, incluso después de haberla divulgado.

Al respecto, estos derechos pueden entrar en conflictos, dependiendo del caso concreto, con el derecho a obtener información, así como el derecho de expresión. El derecho de obtener la información se define como la posibilidad de obtener conocimiento de datos, siempre y cuando no se afecten el derecho a la privacidad ni el de obtener datos que sean confidenciales o reservados. Mientras que el derecho de libertad de expresión es la posibilidad de externar ideas, teniendo como límites el respeto a la reputación de los demás, para lo cual está la figura del daño moral.

En todo caso para ponderar el Derecho al Olvido cuando exista una nota periodística en internet, que está contenida en una base de datos informática, se requiere determinar antes que nada si el dato personal es verdadero o falso, ya que si un sitio de internet cuenta con una mención de un hecho verdadero, debe de prevalecer el derecho a la expresión. En cambio, si la noticia es falsa, vinculando el hecho narrado con una persona, indudablemente que existe total justificación de que el dato sea borrado por lo menos, ya que existe la posibilidad de exigir daños y perjuicios.

Asimismo, se requiere determinar si el dato personal que se pretende cancelar, sea de carácter positivo o negativo, es decir, si se le está dando un reconocimiento a un individuo o bien se le está demeritando. En este caso, no importa qué clase de uso sea, ya que está justificada la petición de cancelación.

## **5.- CASOS EN LOS QUE SE UTILIZAN BASES DE DATOS Y SE REQUIERE CONSIDERAR EL DERECHO AL OLVIDO**

### **5.1. Plataforma México**

En el caso de la Seguridad Pública, se ha justificado la existencia de contar con bases de datos de las sanciones impuestas a los elementos de seguridad pública, como un historial accesible a las instituciones en la materia, para que sirva como elemento a considerar en el proceso de contratación de una persona en dicha actividad, la cual es de interés público. Para ello se ha formado el sistema “Plataforma México”, el cual es definido como un concepto tecnológico avanzado de telecomunicaciones y sistemas de

información, que integra todas las bases de datos relativas a la seguridad pública, con la finalidad de que se cuente con todos los elementos de información, para que las instancias policiales y de procuración de justicia de todo el país, lleven a cabo las actividades de prevención y combate al delito, mediante metodologías y sistemas homologados.<sup>xxii</sup>

Ahora bien, un aspecto de dicha base de datos es el Registro Nacional de Seguridad Pública, contemplado en el artículo 122 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual es un sistema de base de datos que contendrá la información actualizada, relativa a los integrantes de las Instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, el cual contendrá, por lo menos: **I.** Los datos que permitan identificar plenamente y localizar al servidor público, sus huellas digitales, fotografía, escolaridad y antecedentes en el servicio, así como su trayectoria en la seguridad pública; **II.** Los estímulos, reconocimientos y sanciones a que se haya hecho acreedor el servidor público, y **III.** Cualquier cambio de adscripción, actividad o rango del servidor público, así como las razones que lo motivaron.

Cuando a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se les dicte cualquier auto de procesamiento, sentencia condenatoria o absolutoria, sanción administrativa o resolución que modifique, confirme o revoque dichos actos, se notificará inmediatamente al Registro.

De acuerdo con el artículo 123 de dicho cuerpo normativo, las autoridades competentes de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios inscribirán y mantendrán actualizados permanentemente en el Registro los datos relativos a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, en los términos de esta Ley.

En Quintana Roo, existe el Registro Estatal del Personal de Seguridad Pública, contemplado en la Ley de Seguridad Pública del Estado, que contiene básicamente lo que el Registro Nacional conlleva, pero además se llevará un control de los aspirantes a ingresar a las Instituciones de Seguridad Pública; los que hayan sido rechazados y los

admitidos que hayan desertado del curso de formación policial, sin causa justificada. De acuerdo con el artículo 253 de dicho cuerpo normativo, la consulta a los Registros Estatal y Nacional será obligatoria y previa al ingreso de toda persona a cualquier institución policial, incluyendo las de formación y empresas privadas de seguridad. Con los resultados de la consulta, la autoridad procederá de conformidad con las normas conducentes.

Como puede verse, el problema de manejar estos datos, es que no se establecen plazos legales para su uso, ni obligación alguna de bloquearlos o cancelarlos por parte de las instituciones operadoras de los registros anteriores. Aun cuando sea materia de seguridad pública, no puede considerarse como absoluta e ilimitada la facultad de usar dichos datos, ya que ello impacta negativamente a los ex elementos de seguridad pública para conseguir un empleo con la misma actividad, al tener que consultar las sanciones registradas dentro de un proceso de contratación; lo cual es esencial para llegar a una decisión, que principalmente es negativa. Asimismo, para los elementos de seguridad pública en activo, los antecedentes de sanciones pueden ser tomados en cuenta para resolver futuros procedimientos administrativos, en el que se tiene que realizar una graduación de la sanción; como es la reincidencia o los antecedentes que obren en el expediente personal.

Indudablemente, los anteriores manejos, al no estar limitados por medio de plazos legales, pueden hacer que las instituciones de seguridad pública, caigan en manejo arbitrario y desproporcionado de la información, con el riesgo de que pueda ser determinante para emitir futuras sanciones o decidir en los procesos de contratación de personal, lo cual, puede provocar discriminación para obtener o desempeñarse en dicho sector especializado. Es decir, no puede considerarse que todos los que han recibido una sanción sean malos elementos, ni el que no ha recibido sanción alguna sea un buen elemento.

En todo caso, debe ponderarse, el derecho a la dignidad humana para conseguir un trabajo, enfrentado con el derecho a la seguridad pública a la que tiene derecho la sociedad.

## 5.2. Internet

En la era digital, el Derecho al Olvido ha adquirido mayor notoriedad debido a la facilidad con la que es posible encontrar información de una persona, con sólo colocar su nombre en algún buscador o motor de búsqueda que es capaz de mostrar los sitios web de periódicos, documentos oficiales y no oficiales en donde el nombre aparece. Actualmente, existe un debate sobre, si los buscadores realizan tratamiento de datos personales para considerarlos como responsables y, por lo tanto, el Derecho al Olvido es exigible ante ellos, o si quienes deberían de eliminar la información, deberían ser únicamente los autores de los sitios web. En este punto resulta importante establecer que hay que tomar en cuenta que si un periódico impreso publica una nota en la cual existe un dato personal, no es el mismo daño que si se publicara en su versión electrónica. En el caso de la versión impresa, el daño tiene un solo momento, que es el día de la publicación, mientras que en la versión digital, el daño es continuo al encontrarse en un sitio web consultable todos los días por más usuarios, hasta que se decida su eliminación del administrador de dicho sitio.

La actividad de un motor de búsqueda, consiste en hallar información publicada o puesta en Internet por terceros, indexarla de manera automática, almacenarla temporalmente y ponerla a disposición de los internautas según un orden de preferencia determinado. Actualmente, son herramientas útiles para buscar información en Internet, siendo popularmente reconocidos los sitios como Google, Yahoo!, Bing, etc.

En este caso, debe ponderarse que el derecho al honor de quien ve divulgado un dato personal, frente a quien en su derecho de expresión lo divulga, y quien tiene derecho a obtener información de interés público. Para ello, puede citarse el caso mundialmente conocido del “celebgate”, el cual consistió en obtener ilícitamente de un servidor de

Apple, denominado iCloud, en el cual se almacenaban imágenes de carácter íntimo de personas “celebres”, y las cuales fueron difundidas en la red, y ubicables mediante los motores de búsqueda. Ahora bien, si bien Google, no es responsable de la publicación, no se observó que haya actuado de forma alguna por su cuenta, para bloquear la obtención de resultados de imágenes relacionados con el anterior hecho, al ser evidente la invasión a la privacidad de personas que aunque sean “públicas”, no dejan de ser humanos.

Ante tal panorama, no solo deben existir acciones civiles de daño moral, sino también medios de protección de datos personales para que sean borrados de los sitios de internet. Siendo internet un medio de comunicación cambiante, resulta difícil legislar al respecto, por cuanto a un Derecho al Olvido, pero bien pueden plantearse bases o principios en los cuales el IFAI pueda basarse. El principal problema es que los resultados de un motor de búsqueda, responden a un plano internacional, es decir, se obtienen resultados mundiales; y claro, se puede especificar en la búsqueda de la información, aspectos como el país de origen de la información, pero no deja de ser un problema.

En todo caso, para que el IFAI tenga una base para poder tomar determinaciones sobre Internet, sería ideal reconocer en la legislación mexicana, antes que nada, la figura de los nombres de dominio en internet, los cuales son las denominaciones de los sitios de internet, y que se pueden ubicar por el país de origen, que en el caso de México es “mx”; o bien por la actividad desempeñada, como por ejemplo “com” para empresas comerciales o “gob” para sitios del Estado. En base a ello, el IFAI puede actuar con una mayor claridad, respecto a la publicidad de datos personales que obran en dichas páginas de internet, y que son parte de una base de datos privada gestionada por un administrador. El hecho de que el IFAI se haya pronunciado en el segundo ejemplo contenido en el capítulo tercero de este ensayo, constituye un antecedente importante para concluir que puede actuar sobre la materia en internet, pero resulta justificado otorgarle bases, lineamientos y principios básicos para regir su actuación.

### 5.3. Registro de Servidores Públicos Sancionados

El artículo 40 de la LFRASP, establece que la Secretaría de la Función Pública, llevará un registro de servidores públicos, con carácter público, en el cual se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso, los procedimientos administrativos instaurados, las sanciones impuestas a aquellos y en su caso las resoluciones por las que se dejen sin efectos estas últimas.

Al respecto existen dos registros a cargo de la Secretaría de la Función Pública, el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP)<sup>xxiii</sup>, y el Registro de Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS)<sup>xxiv</sup>. En el primer caso, es una base de datos que funciona como padrón, y que contiene información básica, técnica y complementaria en materia de recursos humanos de la Administración Pública Federal; para su análisis y toma de decisiones<sup>xxv</sup>. La publicitación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate, y la cual estará disponible hasta por un plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión. En este caso, como puede verse, existe un plazo legal, pero no existe una obligación para que la autoridad actué de oficio, y cancele los datos personales.

El segundo registro mencionado, es un instrumento mediante el cual se inscriben, analizan, actualizan y publicitan los datos de las sanciones administrativas impuestas por la Secretaría de la Función Pública y otras autoridades competentes, que permite evitar la selección, contratación, nombramiento o designación de personas que se encuentren inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.<sup>xxvi</sup> En este caso, debería de existir en la legislación en comento, disposiciones legales que establezcan que la publicación de los datos, se realizará a partir de que no

se haya interpuesto medio de impugnación alguno, durante determinado tiempo. Por ejemplo, si fuere inhabilitación, es justificado considerar que debe publicarse el dato el tiempo en que dure la sanción, y si no tiene duración, por referirse a otro tipo de sanción como amonestación o suspensión del servicio, debe de existir tiempos limitados de publicación. Una vez cumplidos dichos plazos, se deberá establecer la obligatoriedad de cancelar los registros.

En este punto, se observan lagunas respecto a los tiempos en que estarán disponibles de forma pública, en los servidores que facilitan la publicidad con la ciudadanía. En todo caso, debe ponderarse si es justificado la permanencia de una sanción administrativa, durante determinado tiempo previsto en la normatividad aplicable, como lo podría ser el tiempo en que dura una inhabilitación temporal, un periodo de bloqueo, y un periodo de cancelación de datos; ello frente al interés público de contar con funcionarios públicos capaces y honestos que intervienen en la satisfacción de necesidades de la colectividad.

#### **5.4. Listas negras publicadas por el Servicio de Administración Tributaria**

En el presente caso, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 69-B, establece la obligación del SAT de publicar una “lista negra” de morosos, deudores, o en situación fiscal dudable, lo cual significa ventilar los nombres de las personas físicas y morales, con el fin de que ello les genere regularizar la situación ante el SAT y puedan salir de dicha lista. Al respecto, si bien puede ponderarse que el interés público de la recaudación de impuestos, justifica cualquier medio para satisfacerlo; ya que es el motor económico del Estado para su funcionamiento, no debe dejarse de lado, que el SAT se arriesga a demandas por daño patrimonial y moral; lo que pudiese no solo afectar los recursos financieros del Estado para sufragar dichos procedimientos, sino incluso, hasta en una posible condena, ya que claramente el derecho a la protección de los datos personales está siendo atropellado.

La misma Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECÓN) advirtió de una posible violación a los derechos fundamentales de los causantes por la publicación de la lista de morosos por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT).<sup>xxvii</sup> Asimismo, y consideró que el SAT no puede ejercer esta nueva facultad de dar a conocer los nombres y el RFC de los deudores, si no lo hace con estricto apego y respeto a los derechos los contribuyentes, que están establecidos en la Constitución. Y es que, en la opinión de este organismo, en un estado de derecho es requisito indispensable, que cualquier acto de molestia de las autoridades hacia los ciudadanos, sea precedido por una resolución, fundada y motivada; como en otras ocasiones ya lo ha sostenido la propia SCJN.

Indudablemente, no puede dejarse de estar de acuerdo con lo anterior, al favorecer prácticas arbitrarias de la autoridad, con un único fin de exponer la presunción de actividades ilícitas, sin que se cuente con parámetros temporales, que establezcan los tiempos de publicación.

En este caso se debe ponderar, el derecho al honor de las personas que son sujetas a una publicación de este tipo, frente al interés del Estado de que la sociedad se entere de las supuestas actividades fiscales indebidas, que perpetran las personas sujetas a la publicación.

### **5.5. Antecedentes penales**

Se consideran antecedentes penales, aquellos datos registrales de identificación personal, sobre sujetos que hubieren sido condenados por autoridad judicial competente a sufrir una pena o medida de seguridad y esta resolución haya causado ejecutoria; y los Estados de la Federación son quienes expiden la carta de antecedentes no penales, a los interesados para acreditar un derecho. Ahora bien, de acuerdo con su sitio en internet, la Procuraduría General de Justicia de la República únicamente expida la "Constancia de Datos Registrales", el cual es un documento expedido a las personas con la finalidad de verificar, si cuentan o no con datos

registrales derivados de averiguaciones previas, ya sea del fuero común o federal y sólo se efectúa a petición de diversas autoridades a esta Dependencia (embajadas, consulados o dependencias de gobierno).<sup>xxviii</sup>

En materia estatal, los fundamentos jurídicos en el Estado de Quintana Roo para expedir la carta de antecedentes no penales son los artículos 1º, 44 fracción III Fracción 3 de la ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado; y diversos artículos del reglamento de la Dirección de Investigaciones Técnicas de la PGJE.<sup>xxix</sup>

De acuerdo a los artículos 165 y 165 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales (abrogado), se establecían documentos de identificación administrativa al procesado (constancias de antecedentes penales y los documentos o fichas), una vez dictado el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, los cuales se proporcionaban cuando era requerido por una autoridad competente, fundando y motivando su requerimiento, o cuando fuera solicitado por el interesado para ejercitar un derecho o cumplir un deber legalmente previstos.

Ahora bien, se consideraban como supuestos de cancelación los siguientes: a) Cuando el proceso penal haya concluido con una sentencia absolutoria que haya causado efecto; b) en el caso de que el sobreseimiento recayera sobre la totalidad de los delitos a que se refiere la causa, y c) en el caso de reconocimiento de inocencia, contemplado en el artículo 96 del Código Penal Federal. Para cumplir con lo anterior, el Juzgador, de oficio y sin mayor trámite, ordenaría la cancelación del documento de identificación administrativa, con constancia en el expediente.

En el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, no se establece cuestión alguna respecto a lo anterior, lo que equivale a una regresión en DH en cuanto al derecho del particular, y la obligación del Juzgador, de oficio, de cancelar los datos personales; lo que no está acorde con los nuevos paradigmas de concepción de los derechos humanos, reconocidos en la CPEUM.

En todo caso, sin que existan plazos temporales para que los antecedentes penales sean sujetos de uso por la responsable, debe ponderarse el derecho a la obtención de un trabajo por una persona que cuenta con antecedentes penales, como medio para llevar una vida digna, frente al derecho a la información de las empresas o instituciones de gobierno para contratar a una persona.

Por regla general, una empresa tiene como prohibición discriminar en el proceso de contratación en base a determinados antecedentes penales, por lo que en principio de cuentas no debe solicitar dicho documento, ya que de acuerdo al artículo 1 fracción III de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, define que la discriminación puede ser originada por la distinción que afecte la toma de una decisión, entre otros motivos, por los antecedentes penales.

Como en las anteriores situaciones, se requieren establecer bases y principios, que establezcan supuestos de cancelación de oficio o de petición, por plazos temporales, pero además, debe existir un régimen de excepción en el manejo y conservación de datos; como en el caso del registro de la condena de ciertos delitos, que por su gravedad, justifiquen su almacenamiento por un tiempo mayor al de un delito común o no graves.

### **5.6. Sociedades de Información Crediticia**

Por medio de esta base de datos, las instituciones bancarias toman en cuenta el historial crediticio de las personas que pretenden obtener un producto y/o servicio bancario. En este caso, es justificado el así hacerlo, ya que las Instituciones Bancarias deben otorgar la debida seguridad y protección bancaria de los clientes; pero resulta incorrecto que no se cuenten con plazos temporales que borren automáticamente la información de antecedentes ocurridos de ciertos años, con el fin de que tanto la institución bancaria tenga la información necesaria para otorgar un crédito, como el usuario tenga conocimiento de que la información usada será por un determinado tiempo, y por ende, se le otorgará seguridad de que lo ocurrido en el pasado, no

afectará su presente y futuro. Es por lo que en este caso debe ponderarse qué es más importante, el derecho a la intimidad o el derecho a la seguridad bancaria.

### **5.7. Expediente clínico**

En este caso, el paciente en una institución pública o privada, siempre es identificado por medio de un expediente clínico, en el cual contienen sus datos personales, así como cada uno de los antecedentes de enfermedades o padecimientos que ha experimentado.

De acuerdo con cifras presentadas por la titular del IFAI, de 2003 a la fecha, existe un registro de 41 mil 502 solicitudes de acceso a expedientes médicos recibidas, de las cuales 1 mil 226 han derivado en recursos de revisión presentados ante ese organismo. El debate que se ha presentado en materia de expedientes médicos no es el referido a la protección de los datos contenidos en este documento, sino más bien en el acceso a este expediente; de ahí la necesidad de armonizar la protección de datos personales con las múltiples disposiciones como lo es el derecho a la salud.<sup>xxx</sup>

De acuerdo con el criterio del pleno del IFAI, se señaló que a través del expediente clínico, se puede tener certeza sobre la atención y las actuaciones que el personal médico brinda a un paciente, es decir conocer si su derecho al acceso a la salud fue cumplido. Por tal razón, el IFAI ordenó al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) entregar a una particular, el expediente clínico de su progenitor fallecido, previa acreditación de su parentesco, ya si bien la Norma Oficial Mexicana NOM004SSA3-2012 establece que el expediente clínico es propiedad de la institución de salud o prestador de servicios médicos que la genera, el paciente tiene derecho de titularidad sobre la información relacionada con su salud, así como de la confidencialidad de sus datos personales. De igual forma, resultan de gran importancia los datos contenidos en los expedientes clínicos, ya que al acceder a ellos, se cuenta con la posibilidad de ejercer otros derechos, entre ellos el de acceso a la salud en los casos de patologías genéticas o bien al de justicia en un supuesto de negligencia médica.

Si bien existe la Norma Oficial Mexicana, no se establece (en el caso de que el expediente clínico esté en posesión de un médico particular) qué sucede, con las bases de datos de los pacientes, en el caso de fallecimiento del mismo. A título personal, el autor de este ensayo puede referir que tuvo la experiencia de haber otorgado datos personales a un médico particular, con el fin de formar un expediente clínico, para la formación de un diagnóstico y seguimiento a un tratamiento a seguir. Posteriormente, dicho médico falleció, siendo que los archivos quedaron en posesión de su cónyuge, quien se negó a entregar las bases de datos. Ante dicho panorama, deben establecerse supuestos de tratamiento de datos para los casos anteriores, y además, supuestos que pueden ocurrir en caso de fallecimiento del titular de los datos personales (como un médico privado), así como del derecho a cancelarlos.

## 6.- CONCLUSIONES Y SOLUCIONES

Habiendo observado el panorama actual en México, con respecto al Derecho al Olvido, deben de existir propuestas en el que se promueva y se difunda en la sociedad, el Derecho de Cancelación de Datos Personales, por parte del IFAI y de los institutos estatales de protección de datos personales. Pero quedarse en esa solución es claramente insuficiente, por lo que se requiere de igual forma de un marco regulatorio que establezcan bases y principios para ejercer dicho derecho, tanto en la Federación como en el Estado de Quintana Roo.

Si bien, puede observarse que el Derecho al Olvido está contemplado en la LFPDPPP y su reglamentación, no puede dejarse de resaltar, que no está considerado con claridad en la LFTAIPG, por lo que en principio de cuentas se requiere de tal reconocimiento.

Una vez que se dé un reconocimiento expreso al derecho de cancelación de datos personales contenidos en bases de datos ya sea del Estado como de los particulares, deben establecerse las bases y principios para que estén contempladas las obligaciones de los sujetos obligados para que, de oficio y sin que medie petición de

parte, deban cumplir con periodos temporales de utilización de los datos personales, para el cumplimiento de finalidades justificadas legalmente y luego proceder a su almacenamiento de una forma bloqueada a la sociedad, para finalmente, proceder a la cancelación del dato personal.

Para fortalecer lo anterior, en los ordenamientos legales especiales a determinados registros y/o bases de datos, deben fijarse los plazos temporales de utilización de los datos personales, para el cumplimiento de las finalidades para los que fueron recabados.

Asimismo, debe establecerse los supuestos de tratamiento de datos personales, en posesión de particulares, cuando fallezca un particular o una disolución de una persona moral. Es decir, lo anterior ya no depende de la finalidad de los datos personales, sino del sujeto obligado que al fenercer su vida, ya no los necesita.

Aunado a lo anterior, para garantizar el cumplimiento por parte de los sujetos obligados de la LFTAIPG y los sujetos responsables de la LFPDPPP, deben de establecerse sanciones, en caso de no proceder a la cancelación de los datos personales, ya sea de oficio o a petición de parte.

No realizar lo anterior, equivale a crear riesgos en la sociedad, a que los datos de los individuos sean expuestos, sin que exista justificación alguna, invadiendo su intimidad por un lado, y con la potencialidad de que dicha información sea usada en su perjuicio por el Estado o los particulares, para la restricción de otros derechos, como el de obtener un empleo, el del acceso a la salud, el de la obtención de un patrimonio como una vivienda o un vehículo. Es decir, existen riesgos potenciales para que la discriminación surja con el conocimiento de cierta información, que liguen a los individuos con ciertos eventos de su vida pasada que los “persigan” indefinidamente, mediante su “estigmatización”.

Hay que reconocer que el ser humano es susceptible de cometer errores, pero también de que una vez que se asumieron las consecuencias, tiene derecho a seguir su vida, superando el pasado.

De acuerdo con Federico Guzmán Tamayo, comisionado del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios<sup>xxxii</sup>, Existe el riesgo de que la revelación de datos privados de que no sólo afecte el honor de la personas, sino que incluso sean discriminados: *“El riesgo de ser discriminados no se agota en el color de la piel o en alguna capacidad diferente: también se encuentra latente si no se protegen los datos personales, pues existe información sensible que, frecuentemente, se da a conocer sin reflexionar sobre las consecuencias.”*

Por tal razón, el Derecho al Olvido, al ser el medio de defensa ideal para que los individuos puedan “borrar su pasado” y acceder a una vida digna, Bien vale la pena apostar por el desarrollo y consolidación en materia de protección de datos personales en México.

## 7.- BIBLIOGRAFÍA

- <sup>I</sup> Información obtenida del documento contenido en el sitio de Internet recuperado el 15 de Noviembre de 2014: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1510/26.pdf>
- <sup>II</sup> Información obtenida del documento contenido en el sitio de Internet recuperado el 15 de Noviembre de 2014: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/3/art/art5.htm>
- <sup>III</sup> Información obtenida de la conferencia de fecha 8 de Julio de 2014, impartida por el autor en la sede del IFAI, denominada “Derecho al olvido: Sentencia del Tribunal de Justicia de las comunidades europeas.”, disponible en el sitio oficial del IFAI en el sitio de Internet Youtube, recuperado el 15 de Noviembre de 2014: [www.youtube.com/watch?v=zeNm1Dh8gy8](http://www.youtube.com/watch?v=zeNm1Dh8gy8)
- <sup>IV</sup> Información obtenida de la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha seis de enero de dos mil nueve, contenida en el sitio de Internet recuperado el 15 de Noviembre de 2014: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08000060.001.doc>. (Página 85).
- <sup>V</sup> Información obtenida de la noticia “El Derecho al Olvido en México”, cuyo autor es Monse Laguna, contenida en el sitio de Internet recuperado el 15 de Noviembre de 2014: [http://sontusdatos.org/el\\_derecho\\_al\\_olvido\\_en\\_mexico/](http://sontusdatos.org/el_derecho_al_olvido_en_mexico/)
- <sup>VI</sup> Información obtenida del punto quinto de la sentencia de dieciséis de junio de 1992, emitida en el expediente T-534, emitida por la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, disponible en el sitio de Internet recuperado el 5 de Diciembre de 2014: <http://habeasdatacolombia.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/T414-92.doc>.
- <sup>VII</sup> Información obtenida del artículo denominado “Consideraciones en torno al derecho al olvido”, cuyo autor es Ruth Benito Martín, contenida en el sitio de Internet recuperado el 15 de Noviembre de 2014: [http://conlaveniasenorias.com/2014/10/14/consideraciones-en-torno-al-derecho-al-olvido-parte-ii-y-fin-o-no/?utm\\_content=buffere2d5f&utm\\_medium=social&utm\\_source=linkedin.com&utm\\_campaign=buffer](http://conlaveniasenorias.com/2014/10/14/consideraciones-en-torno-al-derecho-al-olvido-parte-ii-y-fin-o-no/?utm_content=buffere2d5f&utm_medium=social&utm_source=linkedin.com&utm_campaign=buffer)
- <sup>VIII</sup> Información obtenida del sitio de Internet del Diario Oficial de la Federación, de fecha 21 de Diciembre de 2011, recuperado el 25 de noviembre de 2014: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226005&fecha=21/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226005&fecha=21/12/2011)
- <sup>IX</sup> Artículo 88 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.
- <sup>X</sup> Artículos 89, 90, 93 y 100 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares
- <sup>XI</sup> Artículo 113 y 115 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares
- <sup>XII</sup> Artículo 116 del Reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares

XIII Información obtenida del artículo “Cambio de nombre por reasignación de sexo, derecho inalcanzable”, cuyo autor es Nydia Egremy, contenida en el sitio de Internet recuperado el 2 de Diciembre de 2014 <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/02/14/cambio-de-nombre-por-reasignacion-de-sexo-derecho-inalcanzable/>

XIV Información obtenida del sitio de Internet recuperado el 15 de Noviembre de 2014, y contenido en la página 103: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08000060.001.doc>

XV Información obtenida de la presentación contenida en el sitio de Internet recuperado el 2 de Diciembre de 2014: [http://www.redipd.org/actividades/encuentros/XI/common/Ponencias/P1\\_IFAI\\_MEXICO.pdf](http://www.redipd.org/actividades/encuentros/XI/common/Ponencias/P1_IFAI_MEXICO.pdf)

XVI Información obtenida en el Boletín Electrónico, Abril – Junio de 2014, Número 8, emitido por la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Comité de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Consejo de la Judicatura Federal, contenido en el sitio de Internet recuperado el 2 de Diciembre de 2014: <http://www.cjf.gob.mx/transparenciaCJF/boletines/2014-0406.pdf>

XVII Información obtenida del comunicado de prensa del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, de fecha 18 de junio de 2014, identificado con el número DCS/109/14, contenido en el sitio de Internet recuperado el 2 de Diciembre de 2014: [http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1980&Itemid=999](http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=1980&Itemid=999)

XVIII Información obtenida de la resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, contenido en el sitio de Internet recuperado el 2 de Diciembre de 2014: <http://sontusdatos.org/wp-content/uploads/2013/06/130000-ifai-resolucion-banamex-expedientepe0003-12.pdf>

XIX Información obtenida del artículo denominado “Derecho al Olvido”, cuyo autor es Luis Raúl González Pérez, y del artículo “Derecho al olvido en la agenda latinoamericana” de la autora Ximena Puente de la Mora, contenidos en los sitios de Internet recuperados el 2 de Diciembre de 2014: <http://bordejuridico.com/derecho-al-olvido-de-luis-raul-gonzalez-perez/> y <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/11/73183.php>

XX Información obtenida de la noticia “El derecho al olvido le costara a Google más de 100 millones de euros al año”, cuyo autor es J.P. Cisneros, contenida en el sitio de Internet recuperado el 2 de Diciembre de 2014: <http://www.arndigital.com/economia/noticias/9702/el-derecho-al-olvido-le-costara-a-google-mas-de-100-millones-de-euros-al-ano/>

XXI Definición obtenida Libro “INFORMATICA Y DERECHO, APORTE DE DOCTRINA INTERNACIONAL, VOLUMEN 6, REGIMEN JURIDICO DE LOS BANCOS DE DATOS”, Editorial DePalma, Página 145.

XXII Información obtenida del sitio de Internet recuperado el 2 de Diciembre de 2014: <http://scm.oas.org/pdfs/2008/RM00021T.pdf>

XXIII Información obtenida en la presentación del mes de Octubre de 2008, contenida en el sitio de Internet Declaranet, recuperado el 15 de Noviembre de 2014: [http://www.servidorespublicos.gob.mx/paginas/servidores\\_publicos/pag\\_busqueda.jsf](http://www.servidorespublicos.gob.mx/paginas/servidores_publicos/pag_busqueda.jsf)

XXIV Información obtenida del sitio de Internet de la Secretaría de la Función Pública, recuperado el 15 de Noviembre de 2014: <http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp>

XXV Información obtenida del Manual del Sistema del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) para operadores del registro, de la Secretaría de la Función Pública, de fecha 16 de Julio de 2010, contenida en el sitio de Internet recuperado el 2 de Diciembre de 2014: [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50\\_D\\_2489\\_09-08-2010.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2489_09-08-2010.pdf)

XXVI Información obtenida del “ACUERDO por el que se establecen las normas para la operación del registro de servidores públicos sancionados y para la expedición por medios remotos de comunicación electrónica de las constancias de inhabilitación, no inhabilitación, de sanción y de no existencia de sanción”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Diciembre de 2008, contenido en el sitio de Internet recuperado el 2 de Diciembre de 2014: [http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/acuerdo\\_dof\\_2008\\_12\\_03.pdf](http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/acuerdo_dof_2008_12_03.pdf)

XXVII Información obtenida de la noticia “Prodecon: Lista negra del SAT viola derechos de deudores”, del autor Notimex y Milenio, contenida en el sitio de Internet recuperado el 2 de Diciembre de 2014: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/01/03/prodecon-lista-negra-del-sat-viola-derechos-de-deudores>

XXVIII Información obtenida del sitio de Internet de la Procuraduría General de Justicia de la República, recuperado el 2 de Diciembre de 2014: <http://www.pgr.gob.mx/servicios/constancia/antecedentes%20registrales.asp>

XXIX Información obtenida del sitio de Internet de la Procuraduría General de Justicia del Estado, recuperado el 2 de Diciembre de 2014: <http://pgje.qroo.gob.mx/portal/Tramites/Antecedentes.php>

XXX Información obtenida del ensayo “Los expediente clínicos y sus datos personales”, cuyo autor es Samuel Rangel Rodríguez, contenida en el sitio de Internet recuperado el 2 de Diciembre de 2014: <http://www.caip.org.mx/articulos/2011/0207srr.html>

XXXI Información obtenida del boletín de prensa DCCS/059/2012, de fecha 25 de abril de 2012, del sitio de Internet del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, recuperado el 2 de Diciembre de 2014:

[http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo\\_capacitacionComunicacion/pdf/boletin\\_20120425\\_059.pdf](http://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/boletin_20120425_059.pdf)

## Derecho a la Privacidad y Protección de Datos Personales

La bolsa de Internet: Privacidad y protección de datos personales, en sus principales agentes actuales.

**Seudónimo:**  
**La Chica de la bolsa**



*Segundo Lugar*

### MARÍA ALEJANDRA MARÍN BALANDRA

Ha participado como delegada en el Segundo Modelo de las Naciones Unidas en la Universidad de Quintana Roo. A lo largo de su formación académica ha destacado con diferentes reconocimientos de excelencia por parte de instituciones educativas como la Universidad del Valle de México y el Centro de Enseñanza Moderna.

Actualmente se encuentra cursando la Licenciatura en Derecho en la Universidad de Quintana Roo.

## INTRODUCCIÓN

Imaginemos internet como una gran bolsa, de buenos acabados, cómoda, fácil de transportar y sobre todo atractiva a primera vista. Pero ¿qué es lo que guardamos comúnmente en una bolsa?, evidentemente todo lo que necesitamos para pasar el día cómodamente y estar en paz interior; primero, metemos nuestra cartera, que por supuesto, dentro tiene nuestra identificación personal que indica dónde vivimos, nuestra fecha de nacimiento, código postal, etcétera; adentro están también nuestras tarjetas de crédito y por supuesto el dinero real. Después, nuestro imprescindible compañero de vida: el teléfono celular, en donde tenemos los nombres y números de teléfono de nuestra familia y personas más cercanas, fotos de lo que hacemos todo el día, aplicaciones en donde ponemos el lugar en el que estamos y nuestros más profundos pensamientos y claro, aquellos mensajes que enviamos y recibimos a diario. Por último, todos aquellos objetos sueltos que nos ayudan a pasar el día, como las memorias portátiles “USB”, en donde guardamos archivos de todo tipo, desde trabajos escolares hasta fotos personales y documentos privados, y están también las libretas o agendas, en donde ponemos todo lo que haremos en el día, semana o mes, notas personales, correos electrónicos y todo lo que se nos pueda ocurrir. De esta manera al salir de casa podemos estar seguros de no olvidar hacer nada ni tener limitaciones en el día, pero... ¡oh sorpresa!

Pasa, que ésta “bolsa del internet”, en donde guardamos tantas cosas, al final resulta tener una pequeña gran sorpresa escondida, pues la realidad sería que no es nuestra, pero, ¿De quién es entonces?, ¿Las cosas que guardamos ahí pasan a ser de alguien más si no las sacamos?, ¿Puedo escoger qué tener ahí y qué no?

En el presente ensayo se darán a conocer las respuestas a las preguntas anteriores, hablaremos, acerca de la privacidad, intimidad y los datos personales comparando la situación actual de México con otros países en cuestión de leyes que regulen el tráfico de dichos datos, haciendo un principal enfoque en el internet en general y uno de sus variantes con más impacto en la actualidad: las redes sociales.

## Privacidad, intimidad y protección de datos personales en las nuevas tecnologías

### - *Un breve paseo a través de la historia:*

La protección de datos personales propiamente en “Internet” y todo lo relacionado con las tecnologías, es un asunto aparentemente nuevo, que apenas en los últimos años se le ha dado importancia, pero esto no quiere decir que desde mucho antes el tema no se haya abordado; por el contrario, existen varias leyes y en diversos países que a lo largo del paso del tiempo, fueron surgiendo de acuerdo a las necesidades de la sociedad.

“Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.<sup>1</sup>

La protección de datos personales, como bien lo dice en la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 12, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se remonta a diciembre de 1948, la cual nos dice que, como personas, tenemos derecho a estar protegidos mediante la ley, en caso de cualquier entremetimiento en nuestra vida privada, y podríamos considerarla como el primer decreto en el cuál se hace referencia a lo privado; un antecedente imprescindible en materia de intimidad pues nos quiere decir que desde ésta fecha, tenemos derecho a actuar de manera libre y que sean respetados como propios, los sucesos que nos acontecen en nuestra vida diaria, así como la manera personal en la que nos relacionamos.

Las primeras leyes de protección propiamente de los datos personales surgieron en 1970 y 1977, en Alemania<sup>2</sup>; dichas leyes impedían a cualquier tipo de institución, transmitir datos personales de las personas sin su total consentimiento, con muy pocas excepciones. Pero sucede que a pesar de estos primeros antecedentes históricos, como protección a la privacidad y datos personales a lo largo de la historia, por los años 60 va surgiendo un nuevo agente que debería regularse con estas mismas leyes: el internet.

<sup>1</sup> Artículo 12, Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

<sup>2</sup> Leyes Datenschutz y Bundesdatenschutzgesetz, mencionadas en “Protección de datos personales: Europa Vs Estados Unidos, todo un dilema para América Latina”, Carlos G. Gregorio, p.308.

Cuando Bob Taylor, director de la oficina de técnicas de proceso de datos de ARPA (Advanced Research Projects Agency), la agencia de proyectos de investigación del departamento de Defensa de Estados Unidos de América, empezó a investigar la posibilidad de comunicar los diferentes ordenadores de centros de investigación no imaginó la popularidad que tendría a partir de los años 90's, más bien por el año 1995, cuando fue posible utilizar este sistema para objetivos de índole muy diversa, incluidos los de carácter comercial y dando lugar a este fenómeno que evolucionando con los años es lo que ahora conocemos como internet<sup>3</sup>.

Esta gran herramienta fue abriendo el paso, al tránsito de la información de los datos, de todo aquello que se quisiera publicar, pero fue extendiéndose y popularizándose a diferentes ritmos, dependiendo del lugar y área geográfica, pues inclusive en nuestra época aún no cualquier persona puede gozar libremente de su uso. Debido a ésta gran explosión, hay tanto países que dejan al alcance de la población la libre navegación y publicación de datos, como algunos en dónde fue necesaria la creación de leyes que regulen el tráfico de los datos personales y la información que se sube al internet; tal fue el caso de España, que en 1999 tomó cartas en el asunto, creando su Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), cuyo objetivo es proteger, garantizar, todo aquello relacionado a regular el tratamiento así como de los datos como de los ficheros también; basándose en su artículo 18 constitucional, los cuales sean de carácter personal, sin importar el lugar en el cual sean tratados, los derechos de los ciudadanos sobre ellos y las obligaciones de aquellos que los crean o tratan, pero aquello que hace diferente a esta ley, es que dice que afecta a todos los datos que hacen referencia a personas físicas registradas sobre cualquier soporte, *informático o no*.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Rojas Amandi, Victor M., "El uso del Internet en el Derecho", ¿qué es *internet*?, p.3-4

<sup>4</sup> Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

La pregunta ahora sería, ¿Por qué fue necesaria la creación de dichas leyes?

*-Presentación de la problemática en las nuevas tecnologías:*

Hasta la llegada de la informática, protegíamos nuestra intimidad personal, familiar y social, de los curiosos, de la indiscreción ajena cuyo objetivo se basaba en el deseo de conocer aspectos de nuestra vida privada y de la de todos los demás que nos rodean; en la actualidad, la perspectiva de la defensa de la privacidad ha tomado un giro notablemente diferente, esto ¿a qué se debe?, quiere decir que ya no sólo se trata de la protección a la revelación de nuestra vida privada , sino de la defensa frente al uso ilícito o abusivo de la información personal que nos concierne, utilizando instrumentos que nos presentan como atractivos, fáciles de acceder en la red, aquella “bolsa” que nos dan prestada.

Actualmente, vivimos en un mundo de “Acepto o no acepto”. Me refiero a un mundo en donde, o aceptamos una política de privacidad de más de 100 hojas para poder crear cualquier red social o en un mínimo caso, no la aceptamos y perdemos la oportunidad para ello.

Un mundo, en donde para crear un correo y poder enviar y recibir tareas, mandar solicitudes de trabajo, cualquier documento de carácter importante, etcétera, tenemos que tener ese pequeño conflicto interno de tres segundos entre “autorizar o no autorizar”, en esa página de inicio en donde ponemos toda nuestra información para poder crear un perfil, misma que llega a dar en bases de datos de las que ni siquiera estamos enterados.

Un mundo en donde existen programas de espionaje por parte de diversos países, en donde nuestros datos son tomados sin nuestro consentimiento para beneficios de empresas privadas de las que aún no se puede comprobar o no a ciencia cierta para qué fines son utilizadas.

La siguiente pregunta es: ¿Cuáles son estos instrumentos?

En primer lugar, las redes sociales: aquellos lugares en donde podemos platicar con las personas, subir fotos, comentar, escribir en dónde estamos, las cosas que pensamos y claro un sinfín de funciones más en donde proporcionamos datos de manera cotidiana, aún sin darnos cuenta.

Para empezar, hablaremos de tres de las redes sociales más importantes y sus números:

Tal como se puede observar, hasta marzo del año pasado “Facebook”, cuenta con alrededor de 1110 millones de usuarios<sup>5</sup>, “Twitter” por otro lado con aproximadamente 560 millones de usuarios hasta este año 2014 e “Instagram” con una comunidad de 150 millones de personas activas.<sup>6</sup>

Pero no solo es pertinente hablar en el ámbito social, también está “Dropbox”, un servicio de alojamiento de archivos multiplataforma en la nube que permite a los usuarios almacenar y sincronizar éstos archivos en línea entre ordenadores y compartir archivos y carpetas con otros usuarios a través de tablets y móviles, que actualmente cuenta con 101 millones de usuarios.<sup>7</sup>

Debido a las estadísticas, podemos notar que actualmente el número de usuarios se ha incrementado, formando una cantidad de millones utilizando redes sociales y programas



Representación de las Redes Sociales más activas y su número de usuarios activos. Por: “Statistics as leveragenewagimedia.com”

<sup>5</sup>Información del reporte de facebook: <http://investor.fb.com/releasedetail.cfm?ReleaseID=761090>

<sup>6</sup> [https://leveragenewagimedia.com/blog/wp-content/uploads/2013/12/Social-infographic\\_2014](https://leveragenewagimedia.com/blog/wp-content/uploads/2013/12/Social-infographic_2014)

<sup>7</sup> Información de: <http://es.wikipedia.org/wiki/Dropbox>

vía internet. Mismos cuyo principal objetivo desde sus inicios fue hacer redes entre personas y conocerse, pero que ahora al participar como miembros activos se incluye todo tipo de información por parte de nosotros; los usuarios. Lo cual nos lleva a que los derechos de privacidad, intimidad y protección de datos se han visto vulnerados y la problemática recae en que los usuarios somos los responsables de la información que transmitimos.

Si bien la protección de datos no ha podido darse en su totalidad en todos los países, sería de suma importancia poder pensar en aquellas condiciones de privacidad y uso que no estudiamos, antes de presionar tan fácilmente un botón.

Poniendo un ejemplo, si leemos en las condiciones de privacidad de “Facebook” podemos encontrar en el apartado “Riesgos inherentes a compartir información” lo siguiente:

*“Aunque te permitimos definir opciones de privacidad que limiten el acceso a tu información, ten en cuenta que ninguna medida de seguridad es perfecta ni impenetrable. No podemos controlar las acciones de otros usuarios con los que compartas información. No podemos garantizar que sólo vean tu información personas autorizadas. No podemos garantizar que la información que compartas en Facebook no pase a estar disponible públicamente. No somos responsables de que ningún tercero burle cualquier configuración de privacidad o medidas de seguridad en Facebook<sup>8</sup>...”*

Al revisar la política de privacidad; ahora en “Dropbox”, podemos notar que también sucede algo similar, aunque aún un poco más alarmante, quienes en su apartado de “Qué y Porqué” mencionan lo siguiente:

*Cuenta. Recopilamos y asociamos a tu cuenta información como tu nombre, dirección de correo electrónico, número de teléfono, información de pago y dirección física. Algunos de nuestros servicios te permiten acceder a tus cuentas y a la información que has proporcionado a otros proveedores de servicios.*

---

<sup>8</sup>Información de Política de Privacidad de Facebook-Versión Completa en:  
[https://www.facebook.com/note.php?note\\_id=%20322317115300](https://www.facebook.com/note.php?note_id=%20322317115300)

*Servicios. Cuando utilizas nuestros servicios, almacenamos, procesamos y transmitimos tus archivos (lo que incluye cosas como tus fotos, datos estructurados o mensajes de correo), además de información relacionada con ellos (por ejemplo, etiquetas de localización en las fotos). Si nos permites acceder a tus contactos, los almacenaremos en nuestros servidores para que puedas utilizarlos. De este modo, te resultará más sencillo realizar acciones como compartir contenido, enviar mensajes de correo o invitar a otras personas a usar los servicios.*

*Uso. Recopilamos información relativa a los dispositivos que utilizas para acceder a los Servicios. Esto incluye cosas como direcciones IP, el tipo de navegador y dispositivo que utilizas, la página web que has visitado antes de acceder a nuestros sitios e identificadores asociados a tus dispositivos. Tus dispositivos (dependiendo de su configuración) también podrían transmitir información de ubicación a los servicios.<sup>9</sup>*

No podrían estar escritos de manera más escondida, aquellos fines dentro de estos términos de servicio. *Dropbox*, nos dice que al crear una cuenta, datos que no están relacionados con el uso de este almacenador de archivos, como nuestro número de teléfono, información de pago e inclusive la dirección física, son por supuesto investigados en bases de datos o según nuestra dirección IP, a la que ya estamos dando autorización y mediante la cual se puede saber nuestra ubicación exacta así como el dispositivo en el que estamos accediendo a dicho programa mandándola a los Servicios.

Por otro lado, no sólo es problema de las políticas de privacidad, a las que los usuarios activos comúnmente aceptamos, sino que existen otros agentes inimaginables, que intervienen en este cruce informático de bases de datos. Tal es el caso que recurriendo a la historia traeremos en mención; el escándalo “PRISM”.

PRISM es un programa de vigilancia electrónica considerado confidencial a cargo de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) de los Estados Unidos desde el 2007.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Información tomada de la política de privacidad de Dropbox en: <https://www.dropbox.com/privacy2014>

<sup>10</sup> Información de: <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/us-tech-giants-nsa-data>

Los informes y documentos filtrados en junio de 2013 indican que PRISM se emplea como un medio para la vigilancia a fondo de las comunicaciones y otros datos almacenados. El programa tiene como objetivos a aquellos ciudadanos que viven fuera de Estados Unidos, aunque también se incluyen a los ciudadanos estadounidenses que hayan mantenido contactos con personas que habitan fuera de las fronteras del país.

Según el periódico "The Washington Post", los datos que supuestamente la NSA es capaz de obtener gracias a PRISM, incluyen correos electrónicos, vídeos, chat de voz, fotos, direcciones IP, notificaciones de inicio de sesión, transferencia de archivos y detalles sobre perfiles en redes sociales. Algunas de las principales empresas involucradas en dicho programa son: Microsoft, Yahoo, Google, Facebook, PalTalk, AOL, Skype, YouTube y Apple.<sup>11</sup>

Pero no todos se han quedado callados ante dicho escándalo, en la Unión Europea se tomaron cartas sobre el asunto, en un debate con los eurodiputados y autoridades sobre la vigilancia en Internet: "Programas como Prism y las leyes que lo permiten son un peligro potencial para el derecho fundamental a la privacidad y la protección de datos de los ciudadanos de la Unión Europea", afirmó durante el debate, en nombre de la Comisión Europea, Tonio Borg, comisario de Sanidad y Protección del Consumidor; Borg añadió que en democracia, las autoridades deben respetar las leyes.

"Mis datos me pertenecen, esa es la piedra angular de la concepción europea de la protección de datos", subrayó el eurodiputado alemán Manfred Weber, vicepresidente del grupo del Partido Popular Europeo. "Aunque es completamente inaceptable que Estados Unidos tenga reglas diferentes para sus ciudadanos y los ciudadanos de otros países", matizó Weber, "reiteramos alto y claro que EE UU es nuestro socio". Y concluyó: "El enfoque de EEUU no es el nuestro, pero trabajamos juntos como socios".<sup>12</sup> A lo que después tomaron como conclusión marcar límites, adoptar las

---

<sup>11</sup> Información compilada de: [http://www.washingtonpost.com/investigations/us-intelligence-mining-data-from-nine-us-internet-companies-in-broad-secret-program/2013/06/06/3a0c0da8-cebf-11e2-8845-d970ccb04497\\_story.html?hpid=z1](http://www.washingtonpost.com/investigations/us-intelligence-mining-data-from-nine-us-internet-companies-in-broad-secret-program/2013/06/06/3a0c0da8-cebf-11e2-8845-d970ccb04497_story.html?hpid=z1)

<sup>12</sup> Justicia y asuntos de interior, junio 2013, en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/content/20130611STO11522/html/Los-eurodiputados-criticán-con-dureza-el-espionaje-de-EEUU-v%C3%ADA-Da-Internet>

medidas de protección de datos personales, en todas y cada una de las empresas, aún sea por cuestiones de seguridad o control de inmigración.

Habría tan solo que imaginar cuántos correos, notas de voz, archivos y datos personales pudieron haber sido vistos y utilizados mediante dicho programa, y que si como “Facebook” dice en sus políticas de privacidad hayan “burlado” su seguridad, están en todo su derecho y nuestras posibilidades de defendernos ante este tipo de espionaje son casi nulas.

- *Nuevas formas de violar nuestra privacidad vía internet:*

Si bien, en el mejor de los casos conocemos sobre la existencia de nuestro derecho a la privacidad y sabemos que consciente o inconscientemente está siendo violado a través del uso de las nuevas tecnologías, sería preciso saber cómo es que esto sucede, los instrumentos o programas que se necesitan y que las grandes empresas, fábricas o personas utilizan como herramienta primordial para llegar a su fin establecido.

En primer lugar, podemos hablar de los *Spyware*, un spyware es un software que recopila información de un ordenador y después transmite esta información a una entidad externa sin el conocimiento o el consentimiento del propietario del ordenador.<sup>13</sup> Estos tipos de software se instalan de manera que no podemos identificarlos a simple vista, y en contra de nuestra voluntad y por supuesto intimidad, revisan la información de las páginas a las que más accedamos, para así ir mostrando atractivamente anuncios relacionados a nuestros intereses más comunes, a medida que navegamos.

También, existen los *troyanos*, los troyanos son un tipo de virus cuyos efectos pueden ser muy peligrosos. Pueden eliminar ficheros o destruir la información del disco duro de nuestros ordenadores. Además, son capaces de capturar y reenviar datos confidenciales a una dirección externa o abrir puertos de comunicaciones, permitiendo que un posible intruso controle nuestro ordenador de forma remota.

---

<sup>13</sup> REDESNA Informática S.L. – C, Alfonso el Batallador 8 – 31007 Pamplona.

También pueden capturar todos los textos introducidos mediante el teclado o registrar las contraseñas introducidas por el usuario.<sup>14</sup> Se pueden activar simplemente al descargar un archivo de páginas de dudosa procedencia, o bien, parecer un programa común y corriente y terminar no siéndolo.

Luego, es importante también hablar del *spam*; el spam hace referencia a los mensajes no solicitados, no deseados o con remitente no conocido (correo anónimo), habitualmente de tipo publicitario, generalmente enviados en grandes cantidades, incluso masivas que perjudican de alguna o varias maneras al receptor.<sup>15</sup>

Lo que nos pasa con este tipo de herramientas, es que en varias ocasiones son atractivas a simple vista, tal como aquella bolsa de la que hablábamos al principio, la vemos y pensamos que no hay nada de malo por tomarla un momento, pues en el caso del spam, nos muestra promociones, sorteos, viajes e inclusive “premios” que según has ganado. Mismos que si te diriges haciendo clic en dichas páginas, terminan siendo solo páginas basura que al principio pensamos que solo “no funcionó”, cuando en realidad acabamos de comprobar nuestra dirección de correo electrónico o de mensajería celular, según sea el caso, para que las personas o programas encargados de la creación de dichos instrumentos puedan crear bases de datos; mismos que, en ocasiones nosotros mismos brindamos al ser hasta cierto punto engañados con llenar un simple “formulario para recibir un premio”, el cual al final, termina siendo basura.

Y por si fuera poco de este mismo término, proviene una modalidad mucho más actual, denominada *phishing*. El phishing consiste en el envío de correos electrónicos que, aparentando provenir de fuentes fiables (por ejemplo, entidades bancarias), intentan obtener datos confidenciales del usuario, que posteriormente son utilizados para la realización de algún tipo de fraude.<sup>16</sup> Esto nos hace referencia a diversos instrumentos como páginas falsas, que roban nuestros datos; como contraseñas, números de cuentas bancarias o información confidencial sobre tarjetas de crédito, para después

---

<sup>14</sup> Información tomada de la página: <http://www.pandasecurity.com/spain/mediacenter/consejos/que-es-un-troyano/>

<sup>15</sup> Información tomada de la página: <http://es.wikipedia.org/wiki/Spam>

<sup>16</sup> Información obtenida de la página: <http://www.pandasecurity.com/mexico/homeusers/security-info/cybercrime/phishing/>

utilizar dichos datos personales, como herramientas para vaciar dichas cuentas y realizar algún tipo de fraude.

Pérez Luño considera que “la intimidad y privacidad son una categoría cultural, social e histórica, hasta el punto de resultar insuficiente concebir a la intimidad como un derecho de defensa frente a cualquier intromisión en la esfera privada, sin considerarla, simultáneamente, como un derecho activo de control sobre el flujo de informaciones que afectan a cada sujeto”.<sup>17</sup>

Lo cual, nos lleva a que el hecho de existir una protección a la privacidad haciendo frente a la tecnología, no significa impedir el proceso electrónico de informaciones que resultan siendo necesarias para el correcto funcionamiento de una sociedad, para la prevención de crímenes, impedir fraudes o proteger a personas en situaciones graves, sino asegurar el uso controlado y no desmesurado de aquella información que se encuentra almacenada y es de carácter sensible para nosotros.

---

<sup>17</sup> Pérez Luño, Antonio Enrique, Derechos humanos, estado de derecho y constitución, Tecnos, España, 2005, p.330.

## Comparación de las leyes que regulan el tráfico de datos personales en internet de diferentes países

Si bien, hemos hablado acerca de las amenazas que ponen en peligro el derecho a la privacidad de todas las personas, ya sea mediante fraudes, estafas o simplemente programas espías, sabemos ahora que son problemas que nos acogen en la actualidad, relativamente nuevos, debido a que su aparición ha ido incrementando por el uso del internet a nivel mundial. A partir de esto, sería necesario saber qué es lo que algunos países han hecho al respecto y qué medidas se han tomado en el ámbito jurídico para disminuir o no, el tráfico de los datos personales vía internet.

-*En Brasil:*

Recientemente, en abril de 2014, el congreso brasileño aprobó mediante una ley el proyecto conocido como “Marco Civil da Internet”, que consagra la neutralidad de la red y establece en sus artículos el reconocimiento legal de la privacidad y la protección de datos personales en su artículo tercero, fracción II y III tal como menciona en ésta traducción al castellano:

“ Art. 3º La disciplina de la utilización de Internet en Brasil cuenta con los siguientes principios:

*I – garantía de la libertad de expresión, la comunicación y la manifestación del pensamiento, según la Constitución;*

*II – protección de la privacidad;*

*III – protección de los datos personales, en forma de ley;*

*IV – preservación de la garantía de neutralidad de la red;*

*V – preservación de la estabilidad, seguridad y funcionalidad de la red, por medio de medidas técnicas compatibles con los patrones internacionales y por el estímulo al uso de buenas prácticas;*

*VI – responsabilización de las partes de acuerdo con sus actividades, en los términos de la ley;*

*VII – preservación de la naturaleza participativa de la red*

*VIII – la libertad de los modelos de negocio promovidos vía internet, siempre que no interfieran con los demás principios establecidos en esta ley.*

*Párrafo único. Los principios expresados en esta ley no excluyen otros previstos en el ordenamiento jurídico nacional relacionados con el tema, o en los tratados internacionales en los que participe la República Federal de Brasil".<sup>18</sup>*

Por lo anterior, es inevitable pensar por qué muchos autores han denominado esto como “la constitución de internet”, puesto que es el primer país en incluir en su legislación tales reglas para neutralizar el uso del internet en su país, defendiendo los derechos de sus habitantes para que puedan ser amparados por la ley en caso de que sea violada su privacidad en cualquiera de los ámbitos que hemos mencionado anteriormente.

Además de asegurar en sus artículos siguientes la inviolabilidad de la intimidad y de la vida privada, asegurando el derecho a su protección y a la indemnización por el daño material o moral resultante de su violación, así como obliga a los proveedores de Internet a respetar la inviolabilidad de las comunicaciones de los usuarios y les prohíbe suministrar a terceras personas o empresas informaciones sobre sus clientes, obligando así a empresas extranjeras a respetar también dichas reglas al estar presentes en su territorio, lo cual es sin duda un gran ejemplo en materia legislativa que resulta hasta cierto punto impactante y sin duda vendrá beneficiando a todas las personas que habitan este país.

*-En Estados Unidos:*

Ahora bien, si bien el nuevo proyecto incentivado por Brasil para establecer derechos y obligaciones vía internet es único en su existencia y el primero de este tipo, sería recomendable que mencionáramos a nuestro país vecino, que si bien aún no cuenta con un reglamento de esta misma índole, es bastante reconocida su labor como precursor de este tipo de mandatos que regulen el Internet desde 1998, con su proyecto “Children's Online Privacy Protection Act”.

---

<sup>18</sup> Traducción al castellano de “Marco Civil da Internet” por: <http://blog.congresointeractivo.org/traducion-al-castellano-del-marco-civil-de-internet-de-brasil/>

Puesto que es un hecho verdadero el afirmar que existen los riesgos de los niños y adolescentes como usuarios en las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, podemos también decir que no es alguna novedad.

Antonio García, citando al autor de un artículo titulado “Ciberculturas juveniles: vida cotidiana, subjetividad y pertenencia entre los jóvenes ante el impacto de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información”, nos presenta cinco elementos propios de la cibercultura juvenil que mencionaremos para una mejor comprensión de ésta problemática:

1. El nuevo sistema de los objetos. Todo conjunto de aparatos electrónicos digitales a los que los jóvenes tienen más fácil acceso por su adiestramiento desde niños, y que les permite el consumo de los bienes culturales tradicionales (música, libros, revistas,...), en tanto que son intangibles.
2. Géneros confusos de la comunicación. Los tres géneros comunicativos tradicionales (periodismo, comunicación audiovisual y publicidad) se mezclan (infotainment, advertainment o infopublicidad), dando lugar al “zapping mental”, en el que realidad y virtualidad se confunden.
3. El nuevo paradigma del prosumidor. Consumidor altamente productivo y poco pasivo. Para los jóvenes internet significa “prosumidores” y multitasking.
4. Las transformaciones de intimidad. Se ha producido la ciberdesinhibición, combinación de intimidad y anonimato, que proviene del cambio de valores tradicionales (preservación de la intimidad personal y familiar).
5. Las nuevas formas de comunidad. En el caso de los jóvenes, las telecomunidades o comunidades virtuales, ayudan a la aparición de microculturas que terminan saltando a la vida cotidiana, especialmente, las que propugnan estilos de vida radicales muy distintos a los de la mayoría.<sup>19</sup>

Resulta bastante pertinente para este punto lo mencionado en las “transformaciones de intimidad”, puesto que en un mundo actual donde las redes sociales toman un papel

---

<sup>19</sup> Ibídem, p.29

cotidiano, el número de amigos de una persona muchas veces define su importancia social y en busca de esto, son descuidados los datos personales y la privacidad, a la que dejamos que los demás entren con el fin de tener más “amistades”, sin darnos cuenta de los riesgos que esto conlleva.

Y como todo país que debe responder a la demanda de sus problemáticas principales, esto incentivó a los Estados Unidos América a establecer una serie de salvaguardas para la privacidad de los menores en internet con COPPA.

Children's Online Privacy Protection Act, es anunciado el 19 de diciembre de 2012, establece un régimen de protección que limita y regula la captura, almacenamiento y tratamiento de datos personales, por medio de sitios y servicios comerciales de internet, de los menores de 13 años, para lo que exige el consentimiento previo de los padres, o tutores, de los menores<sup>20</sup>, las modificaciones a las reglas sobre captura y tratamiento de datos personales de menores con dicha edad.

En otras palabras, previene que sean robados los datos personales de los niños mediante diferentes técnicas informáticas y que en el caso de brindar dichos datos, sea con la toral autorización de sus padres sin poder solicitar, en la recolección de datos de menores, más información de la que sea razonablemente necesaria para el acceso a los sitios web y su participación en las actividades, como juegos y concursos del mismo. Obligando a los sitios dirigidos a los niños a tener una política de privacidad bien definida, accesible y entendible.

Varias organizaciones, proyectos, programas, etcétera que se desarrollan fuera de los Estados Unidos no tienen conocimiento de la existencia y el contenido de los mandatos que contiene COPPA, por lo cual, en caso de violar dichas reglas establecidas podrían llegar a estar sujetos a los deberes y sanciones que impone su incumplimiento.

En dichas reglas, se establece que la sanción por cada violación es de aproximadamente unos 11 mil dólares. El costo acumulado de las sanciones junto con

---

<sup>20</sup> Información de manera detallada en: <http://www.ftc.gov/opa/2012/12/coppa.shtm>

el litigio suele ser de un precio bastante elevado, por esta razón, el riesgo debe ser identificado y gestionado de manera oportuna.

Una reglamentación que resulta bastante ejemplar, aunque hasta cierto punto, podríamos decir que aún le falta un poco más en legislación, a comparación del “Marco Civil da Internet” de Brasil, que a pesar de que es enfocada a toda la población activa de internet, especifica de mejor manera, los conceptos del respeto a la privacidad, intimidad y la protección de datos personales, que a pesar de que en esta ocasión esté enfocado en los niños, sería preciso decir, que debería ser inclusive más exhaustiva la búsqueda por esta privacidad, ya que los menores son el público con mayor vulnerabilidad en el enfoque de las nuevas tecnologías en nuestros días.

*-En México:*

Hemos visto ya como algunos grandes países, han avanzado ya en materia legislativa, con leyes en pro de los habitantes de todo su territorio, para la protección de sus datos personales y para resguardar la privacidad que de ellos deriva, pero sería bueno preguntarnos, ¿En nuestro país cómo afecta esto?, ¿Ya se han tomado las medidas adecuadas para solucionar los problemas que de ello derivan?

Para empezar, en nuestra Carta Magna, en su artículo 16, nos menciona que:

“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.”<sup>21</sup>

En base a este artículo, podemos inferir que si bien aún en la Constitución es un concepto de privacidad algo abstracto, pues no menciona el medio por el cual se obtendrían ilícitamente dichos datos personales. Existe aún la Ley Federal De

---

<sup>21</sup> Artículo 16, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Párrafo adicionado DOF 01-06-2009.

Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, promulgada en el Diario Oficial de la Federación en julio del 2010.

Dicha ley, tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas, tal como lo dice en su artículo primero.<sup>22</sup> Establece cuatro derechos fundamentales que tienen los individuos sobre la información en posesión de cualquier persona física o empresa particular (aseguradoras, bancos, tiendas departamentales, telefónicas, hospitalares, laboratorios, universidades, ONG's etc.), éstos son los denominados derechos ARCO: Acceso, Rectificación, Corrección y Oposición.<sup>23</sup>

En la República Mexicana, el órgano que contribuye en los procesos de análisis, deliberación, diseño y expedición de las normas jurídicas necesarias en materia de archivos y datos personales, así como en los procedimientos legislativos dirigidos a perfeccionar y consolidar el marco normativo e institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública es el IFAI<sup>24</sup> (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos).

Mientras que en nuestro estado, el órgano encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, proteger los datos personales en poder de los Sujetos Obligados, y coadyuvar en la formación de la cultura de la transparencia y el derecho a la información, es en nuestro estado el conocido como ITAIPQROO,<sup>25</sup> (Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo).

Ahora bien, la problemática en nuestro país proviene de que la mayoría de los mexicanos, en una encuesta nacional de vivienda respondida para preguntar sobre si se sabe sobre la existencia de la LFPDPP, el 52% de los mexicanos<sup>26</sup> entrevistados dijo que no sabía de la existencia de dicha ley, mientras que la gente que no sabe a dónde

<sup>22</sup> Artículo 1. Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

<sup>23</sup> Según Conamed.gob.mx

<sup>24</sup> Información obtenida de la página: <http://inicio.ifai.org.mx/>

<sup>25</sup> Información obtenida de la página:

[http://www.itaipqroo.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=5](http://www.itaipqroo.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=5)

<sup>26</sup> ENCUESTA NACIONAL DE VIVIENDA / 800 Casos / Del 13 al 16 de julio de 2013 (revisar bibliografía).

acudir en caso de una violación a su privacidad por parte de una institución, va alcanzando el 73% en el número de personas que dijeron desconocer esta información, además de que el 52% de las personas que dijeron haber proporcionado sus datos personales a alguna institución afirman que no se les dio a conocer física o electrónicamente algún tipo de información de políticas de privacidad, el 30% dice que si les fue otorgada, pero no leída y el 18% no recuerda haber recibido dicha información o no.

Si bien en México existen tales organismos y leyes que nos amparan para la protección de datos personales y para que nuestro derecho a la privacidad sea respetado, sabemos que probablemente aún no se les haya dado un gran peso para poder emitir sanciones, o vigilar que su alcance sea aún mayor, para llegar a aquellos lugares en donde la gente aún no está del todo informada acerca de este tema.

También sabemos que aún no existe una legislación al internet, quiero decir con esto, que no hay leyes que sancionen los delitos que pueden cometerse mediante esta red que cada vez afecta más tanto a niños como los jóvenes mediante las redes sociales.

Por ejemplo “facebook”, en donde actualmente existen en nuestro país unos 51 millones de usuarios<sup>27</sup>, “twitter” con 11.7 millones de usuarios también<sup>28</sup> y páginas de entretenimiento o programas de almacenamiento que se popularizan día a día, razón por la cual, se cometen diferentes delitos con la ayuda de este medio, que empiezan tan simplemente con pedir datos, como robarlos, utilizar nuestras fotos sin autorización, hackear nuestras cuentas, etcétera.

Si quisieramos entonces, que la situación de nuestro país cambiara con respecto al uso de los datos personales para otros fines, sería preciso mejorar en el ámbito legislativo, no con leyes que promuevan la vigilancia de nuestra actividad vía internet, ni nuestra localización o información de carácter personal, sino una legislación que nos permita obtener beneficios, asegurar que nuestros datos puedan estar seguros y que tenemos el apoyo de alguna ley para protegernos.

---

<sup>27</sup> Información obtenida de la página: <http://mexico.cnn.com/tecnologia/2014/05/27/51-millones-de-mexicanos-ya-estan-en-facebook>

<sup>28</sup> Información obtenida de la página: <http://www.poderpda.com/investigacion-y-desarrollo/twitter-crece-en-mexico-11-7-millones-de-usuarios/>

**Soluciones en materia legislativa para la protección de datos personales en internet y las redes sociales**

-*Conclusión:*

La inmersión de nuestra sociedad en las nuevas tecnologías, como bien podemos decir, nos ha traído un sinfín de beneficios nuevos, como la exploración de la información, pero lleva consigo riesgos implícitos actuales como lo son el spam, phishing y todos aquellos conceptos relacionados con el cibercrimen.

Si bien todo país debe de actuar conforme a las demandas que vayan surgiendo, sería preciso que buscáramos una solución ante dicha problemática; un buen medio y de una manera excelente, sería que se siguieran los pasos de Brasil con su “Marco Civil Da Internet”, regular nuestros datos mediante una legislación que expresara explícitamente los derechos que tenemos en materia de transparencia, protección de datos y privacidad, regulando las redes sociales y páginas de entretenimiento. Pero como todo derecho, también nos conllevaría a obligaciones que como mexicanos tendríamos en torno a las nuevas tecnologías. En donde se expresaran sanciones a los incumplimientos de dicha ley y a las conductas delictivas que de ella deriven, sin excepción alguna puesto que conforme la tecnología avance, será cada vez más difícil que la privacidad e intimidad de las personas sean respetadas, poniendo esto como un gran desafío a tratar en situaciones futuras.

Pero por lo pronto, en la espera de dichas legislaciones al internet, podríamos seguir algunas medidas de seguridad, como que ahora que sabemos de aquellos riesgos que corremos, sería bueno leer entonces las políticas de privacidad de las páginas de internet a las que accedamos con más frecuencia, cambiar la seguridad de nuestras distintas cuentas y perfiles y estar pendientes de los avisos que con frecuencia dejamos pasar por desapercibidos, que en realidad son de vital importancia para que nuestra privacidad pueda estar más asegurada y nuestros datos no sean robados y enviados a alguna base de datos de la que no tenemos siquiera la remota idea que está en funcionamiento.

Para concluir entonces, encontramos que esta bolsa de la que hablábamos al principio no es precisamente de Zuckerberg o de Evan Williams, sino de cada uno de nosotros que como usuarios de la información que ahí depositamos y conscientes o no, la conformamos ya sea por necesidad o por diversión. Misma bolsa que contiene nuestros datos, que son los que nos identifican y nadie puede hacer uso indebido de ellos sin nuestra propia autorización, pero al final de cuentas tú decides qué es lo que quieres poner dentro.

## BIBLIOGRAFÍA

Hernán Ortíz, Ana Isabel “El derecho a la intimidad en la Nueva Ley Orgánica de Protección de Datos Personales”, Dykinson, 2002.

Rojas Amandi, Victor M., “El uso del Internet en el derecho” segunda edición, Colección Estudios Jurídicos, Oxford, 2001.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, julio 2010.  
Disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/06LFPDPPP.pdf>

Encuesta por: Encuesta Nacional en vivienda. Representatividad: Nacional. Número de entrevistas: 800 encuestas realizadas del 13 al 16 de julio de 2013. Nivel de confianza estadística: 95 %. Margen de error: (+/-) 3.5 %. Diseño, muestreo, operativo de campo y análisis: Parametría SA de CV. Método de muestreo: Aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al tamaño. Unidad de muestreo: Las secciones electorales reportadas por el IFE. Población objetivo: Personas de 18 años en adelante con credencial para votar que al momento de la entrevista residan en el lugar de interés.

## Participación Ciudadana, Democracia y Buen Gobierno

**“La transparencia en la asignación de puestos públicos: Por unas burocracias de calidad mediante servicios civiles de carrera, para una buena implementación de las reformas estructurales en México”**



*Seudónimo:*

*Dragón de Fierro*



*Tercer Lugar*

### FRANCISCO ROBERTO ESPINOZA HERNÁNDEZ

Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Obtuvo los títulos de Máster en Democracia y Buen Gobierno; y el de Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Cursó la Especialidad en Ciencia Política en el marco de los XVII Cursos de Postgrado en Derecho de la Universidad de Salamanca. Asimismo cuenta con un Diplomado en Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Ingresó en 2005 al servicio público como asesor de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en la XI Legislatura del Estado de Quintana Roo, donde también se desempeñó como secretario particular del Diputado Efraín Villanueva Arcos, coordinador de dicha fracción. De 2006 a 2007 fue asesor de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales (COMCE). Fue profesor por asignatura de la División de Ciencias de la Salud de la Universidad de Quintana Roo, impartiendo la materia de “Seminario de problemas sociales y económicos de México” en 2009 y 2012. En 2009, después de concluir sus estudios de posgrado en España, entra a laborar al Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. (IAPQROO) como investigador para la recopilación y sistematización de información para elaborar el proyecto “Fortalecimiento y Apoyo de Infraestructura para establecer Programas de Posgrado de Calidad”, financiado con recursos del Fondo Mixto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Consejo Quintanarroense de Ciencia y Tecnología.

Actualmente se desempeña como Coordinador Académico del IAPQROO A.C.

## INTRODUCCIÓN

Las reformas estructurales recientemente aprobadas constituyen un hito en la historia política de nuestro país, ya que se lograron mediante un acuerdo denominado Pacto por México, que permitió que los tres principales partidos políticos consensaran una agenda de reformas de amplio calado que, arguyen, transformarán la economía y las instituciones políticas y, con ello, mejorarán las condiciones de vida de la población, especialmente la que vive en condiciones de pobreza y marginación.

Ahora que las reformas estructurales e institucionales ya superaron el trámite legislativo y entraron en vigor, se deben poner en marcha adecuadamente de modo que las intenciones del nuevo marco legal se traduzcan eficazmente a la realidad política, social y económica. Para ello, el proceso de implementación de las reformas debe llevarse a cabo meticulosamente, de lo contrario, se corre el riesgo de que no surtan efecto alguno e incluso, que los resultados empeoren las problemáticas que se pretende resolver.

La burocracia federal y las burocracias estatales y municipales jugarán un papel clave en la implementación de las reformas estructurales, razón por la cual es pertinente plantear la interrogante de qué tipo de personal ocupa los puestos públicos en México y cómo fue el proceso de sus nombramientos. Hace falta una mayor reflexión sobre la fortaleza de las instituciones públicas, lo que implica conocer la calidad de la burocracia que las integra, y la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos de reclutamiento y selección de personal en las administraciones públicas.

Este ensayo pretende dar una voz de alarma sobre las consecuencias de no contar con servicios civiles – también llamados en México profesionales o públicos - de carrera consolidados en las administraciones públicas mexicanas. No solo se corre el riesgo de que las reformas estructurales no den resultados satisfactorios, sino que el proceso de descomposición institucional, con sucesos como los que ocurren cotidianamente en Michoacán, Guerrero o Tamaulipas como muestra palmaria, se profundice por para que los gobiernos persistan en tener procesos opacos, clientelares y patrimonialistas de

reclutamiento y selección de personal y, por ende, no cuenten con burocracias calificadas para afrontar los retos que las nuevas realidades imponen.

En el primer capítulo se establecerá el contexto político actual, que está enmarcado por la aprobación de las reformas estructurales. En el capítulo segundo, haremos un breve recorrido por el concepto de servicio civil de carrera, enfatizando los beneficios que conlleva –entre ellos el de coadyuvar a la transparencia y rendición de cuentas, y ser un pilar del estado de derecho- y se revisarán los antecedentes que tenemos en México en la materia. Finalizaremos el ensayo con algunas conclusiones y recomendaciones.

## **1. EL CONTEXTO POLÍTICO MEXICANO: LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y SU IMPLEMENTACIÓN.**

En el año 2000, nuestro país experimentó la primera alternancia política de su historia contemporánea. El epíteto de histórico que se le dio a este acontecimiento no radicó únicamente en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera la Presidencia de la República –hecho en sí mismo, muy notable- sino que el cambio de partido se realizará de manera pacífica, sin las revoluciones, golpes de estado, rebeliones y asonadas que caracterizaron la vida pública mexicana desde los tiempos de la guerra de Independencia.

Las altas expectativas que se crearon en torno del gobierno de Vicente Fox fueron estrepitosamente derrumbadas por el estilo personal de gobernar del nuevo presidente, además de que su estrategia política adoleció de severas fallas, lo que derivó en un inadecuado establecimiento del orden de prioridades gubernamental. Lo anterior se evidenció con la tozudez con la que su administración buscó afanosamente la aprobación de una impopular reforma fiscal que pretendía gravar con el impuesto al valor agregado a los alimentos y medicinas –sin proponer concomitantemente una reforma que creara redes de protección social, tal como el seguro de desempleo o la pensión universal a adultos mayores- lo que produjo un fuerte enfrentamiento de su gobierno y de su partido, Acción Nacional (PAN), con las demás fuerzas políticas - en un escenario de gobierno dividido- lo

que sepultó cualquier aspiración de realizar cambios políticos y económicos significativos durante el resto del sexenio.

El cuestionado arribo a la presidencia de Felipe Calderón en 2006, aunado al hecho de que su partido, nuevamente, no obtuvo la mayoría de escaños en el Congreso de la Unión, provocó que se volvieran a posponer las reformas que, de acuerdo a los mismos actores políticos y la opinión pública, le urgían al país. En efecto, si bien es cierto que el contenido de las reformas era, y sigue siendo, objeto de debate, ya había un consenso generalizado en el sentido de que era imperativo reformar los sectores educativo, laboral, fiscal, energético, telecomunicaciones, financiero y el sistema de justicia. Solo ésta última tuvo algún avance en el gobierno de Felipe Calderón, con la aprobación de la reforma constitucional en materia de justicia penal en el año 2008.

La llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de la República implicó, no solo el retorno al poder del PRI, después de doce años de ausencia, sino la apertura de un espacio de negociación inédito en México, mediante el cual las tres principales fuerzas políticas, el PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), acordaron, a través de un mecanismo de concertación política que fue bautizado como el Pacto por México, una serie de reformas estructurales e institucionales con el objetivo de liberar el potencial del país y alcanzar los hasta ahora inasequibles niveles de bienestar de países altamente desarrollados. El Pacto por México, por sí mismo, merece un profundo análisis para conocer los motivos subyacentes que auparon la concreción de esta alianza entre los tres principales partidos políticos. No es la intención del presente ensayo ahondar más en el tema, baste decir, que, definitivamente, el Pacto marcará un parteaguas en la historia política de nuestro país.

Como lo mencionó el presidente Peña Nieto<sup>1</sup> en su alocución al pueblo de México del pasado 11 de agosto, el ciclo reformador, en su etapa legislativa, ha concluido. Para bien o para mal, se ha reformado profundamente la estructura del Estado mexicano. Las reformas en materia energética, fiscal, educativa, financiera, laboral, competencia económica, telecomunicaciones, política y de transparencia, tienen como objetivo principal

---

<sup>1</sup> Mensaje a la nación cadena nacional. *Youtube* <http://www.presidencia.gob.mx/multimedia/mensaje-a-la-nacion-cadena-nacional/> [Consulta:3 de noviembre de 2014]

combatir a los monopolios sindicales, económicos y de representación política, en beneficio de todas y todos los mexicanos.

Cada una de las reformas estructurales<sup>2</sup> e institucionales aprobadas tendrá que ser valorada por su justa dimensión y evaluada por sus méritos propios. Tampoco se abordará en este ensayo el contenido de estos profundos cambios en la estructura legal, fruto del ímpetu reformista con el que inició el sexenio actual, lo cual no es óbice para dejar de señalar que la polémica, el debate y la disputa política persiste, y solo es cuestión de echar un vistazo a los medios de comunicación para percatarnos de que muchos sectores afectados por las reformas están en un ánimo contestatario y de acendrada confrontación que, parece, no aminorará con el paso del tiempo.

Las reformas estructurales ya están aprobadas. ¿Qué sigue? ¿Cuál es el siguiente reto después de aprobar cambios que por décadas había sido imposible realizar? Lo dijo muy claramente el secretario de Hacienda, Luis Videgaray, en el evento en el que la revista *Euromoney* lo destacó como ministro de finanzas 2013:

“Ahora que tenemos estas reformas, tenemos tres acciones principales: implementar, implementar, implementar. Es en esta implementación en lo que estamos enfocados ahora mismo”<sup>3</sup>

La implementación, uno de los ciclos de la política pública (Ferraro, 2009). Poner en práctica cualquier medida con la que el gobierno pretenda resolver alguna problemática que aqueje a la sociedad. ¿Será que en esta ocasión, sí den resultado las reformas por el énfasis que, a juzgar por la narrativa oficial, tiene el gobierno federal en implementarlas? Y es que si analizamos un poco la historia reciente de México, no sería la primera ocasión que se aprueban reformas de gran envergadura, las cuales, como ahora, fueron anunciadas grandilocuentemente, como los instrumentos mediante los cuales México alcanzaría, por fin, niveles de bienestar comparables a los países desarrollados. Ya anteriormente se ha documentado que alrededor de 30 reformas estructurales han sido aprobadas en las últimas tres décadas (Instituto de Estudios para la Transición a la

<sup>3</sup>NOTIMEX. 2014. Implementar reformas estructurales, principal acción de gobierno: Videgaray. *La Jornada*. 10 de octubre de 2014.

Democracia, 2010), período en el cual los niveles de pobreza en nuestro país no han hecho más que aumentar.

¿Realmente dichas reformas fueron mal planteadas y concebidas? ¿No será que lo que falló fue su implementación? Pero entonces, ¿qué se requiere para implementar razonablemente bien cualquier tipo de reforma? Quizá el mayor error, por parte de los actores políticos y de la opinión pública, es presuponer que se cuenta con las instituciones –y las personas que las integran– necesarias para ello. Es decir, solemos pensar en las reformas estructurales o cualquier otro tipo de legislación, como un asunto meramente normativo, asumiendo que si el contenido de las leyes, decretos y reglamentos es bueno –lo cual es dudoso en muchos casos– ello basta para que mágicamente se solucionen los problemas públicos. El proceso legislativo que culmina en la aprobación de una ley es muy importante, sin embargo, “las leyes tienen que ser aplicadas, los derechos garantizados, las instituciones construidas, las obligaciones cumplidas y las responsabilidades asumidas, **con las capacidades y recursos ya existentes**. Tampoco basta con emitir planes: éstos tienen que ejecutarse mediante políticas públicas concretas, **en procesos burocráticos complejos, por funcionarios públicos que operan por rutinas**” (Cejudo y López, 2014).

Resulta revelador, en este punto, recordar lo que señaló Zbigniew Brzezinski, quien se desempeñó como asesor en temas de seguridad nacional para el presidente estadounidense Jimmy Carter: “quienes toman decisiones de política pública, se ven abrumados por los acontecimientos y por la información [...] una buena parte del proceso de toma de decisiones se hace a través de la implementación por la burocracia, que frecuentemente lo distorsiona” (cit. en Shafritz y Russell, 2000).

La clase política, y la ciudadanía en general, no se ha detenido a reflexionar sobre el hecho de que la realidad nacional no puede cambiarse meramente por las palabras que contengan unos papeles o documentos que denominamos el marco legal. Las instituciones sí importan, y para concretar el mandato de las leyes en la realidad política, administrativa, social y económica, es imprescindible contar con instituciones fuertes, integradas por políticos y funcionarios con un alto sentido del deber, ética pública,

técnicamente competentes y políticamente responsables ante la ciudadanía. Desafortunadamente, las instituciones mexicanas “se han diseñado para favorecer y permitir la extracción de rentas en lugar de generar los incentivos para la acumulación de riqueza y el crecimiento” (Katz, 2014).

En países con altos niveles de desarrollo, las instituciones públicas están conformadas por burócratas que ocupan sus cargos mediante concursos de oposición públicos y transparentes. Aunado a lo anterior, su permanencia en la administración pública depende, exclusivamente, de un sistema de rendición de cuentas basado en procesos de evaluaciones a su desempeño. Son países que desde hace décadas cuentan con servicios civiles de carrera consolidados, transparentes y operando sin simulaciones.

Por consiguiente, podemos afirmar que uno de los elementos que explica el paupérrimo nivel de desarrollo de nuestro país y la pobre implementación de reformas anteriores, es la carencia de un cuerpo burocrático profesional, en los tres órdenes de gobierno, que sea la base de las instituciones y que permitan implementar de manera eficaz y eficiente cualquier tipo de política pública.

Lo anterior no significa que no exista personal cualificado en las administraciones públicas de México. Por el contrario, en los tres niveles de gobierno, podemos encontrar servidoras y servidores públicos con altas competencias técnicas y administrativas y con un gran compromiso por su país, los cuales, sin embargo, no cuentan con los incentivos necesarios para desempeñar adecuadamente sus funciones. A pesar de que la mayoría de este competente personal ha logrado escalar posiciones burocráticas con base en su dedicación y empeño, sus nombramientos, en última instancia, siempre han dependido de una valoración subjetiva por parte de los que tienen el poder de decisión. Es decir, se hace una evaluación de su trabajo, pero mediante mecanismos informales, dejando de lado la posibilidad de poder calificar imparcialmente sus resultados mediante un sistema formal y transparente, respaldado por un marco normativo, que le permita ingresar, permanecer o salir de la burocracia tomando en cuenta, única y exclusivamente, sus méritos. Es por ello que muchas y muchos funcionarios valiosos, que realizan un excelso trabajo y obtienen resultados efectivos, no son merecedores de ascensos a posiciones burocráticas más

altas o de mayores responsabilidades, ya que siempre existe la posibilidad –o riesgo, más bien– de que se elija a otra persona con menos calificaciones y méritos, pero con mayor relación de afinidad política, de amistad o incluso familiar, con la persona que ostenta la titularidad de tal o cual dependencia, presidencia municipal, gubernatura o presidencia de la República, quien tiene la facultad discrecional de asignar cargos o puestos dentro de las estructuras administrativas gubernamentales, en un atávico método nada transparente ni democrático de selección de personal. Para el politólogo argentino, Agustín Ferraro (2006), “la ausencia de burocracias profesionales permanentes es uno de los principales factores que explican el hecho de que ningún país de Latinoamérica haya podido alcanzar, hasta la fecha, un desarrollo económico pleno y sostenido”.

En México, el servicio profesional de carrera en la administración pública federal aún no se consolida y opera con muchas simulaciones. En los gobiernos estatales y municipales el rezago es aún mayor, ya que no existe registro de funcionarios que hayan accedido a puestos públicos por medio de concursos de oposición, prevaleciendo el oscuro método de la libre designación discrecional.

En el capítulo siguiente analizaremos la definición de servicio civil de carrera, su función como sistema que alienta la transparencia y la rendición de cuentas pública, sus posibles impactos sobre el desarrollo y los avances que se tienen al respecto en la administración pública federal, en las entidades federativas y en los municipios.

## **2. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

### **a) ¿Qué es el servicio civil de carrera?**

En la década de los ochenta, la televisión pública británica (*BBC*) transmitió la serie *Yes, Minister* (Sí, Ministro), que retrataba la historia ficticia de las vicisitudes del trabajo cotidiano del titular del ministerio de asuntos administrativos de la Gran Bretaña. Para los espectadores de países que no cuentan con servicios civiles de carrera, la serie causa asombro, porque muestra cómo la administración pública británica está compuesta en su mayoría por servidores civiles quienes llegan a sus respectivos cargos mediante concursos de oposición abiertos, transparentes y públicos, basados en el mérito, y no por

las clásicas “palancas”. El primer capítulo, en el que se ve al flamante ministro arribar por primera vez a sus oficinas después de ser designado, además de hilarante, mostraba la fortaleza, consolidación y el nivel de arraigo del *british civil service*, y a que el nuevo ministro no llegaba con un séquito que sustituyera a los burócratas que ya laboraban allí – con mucha eficiencia, por cierto- sino que solo llevó consigo a un secretario privado, contrario a lo que sucede en administraciones públicas como la mexicana, donde es común que cada ocasión en que se realizan cambios en la titularidad de una dependencia, el nuevo jefe ejerce la inveterada y tóxica prerrogativa de llegar con sus respectivos adláteros, que ocuparán los principales puestos dentro de la estructura burocrática, en detrimento de la experiencia, conocimientos y mérito de funcionarias y funcionarios que tienen que dejar sus cargos por no tener relaciones políticas o de amistad con el nuevo titular.

Existen diversas definiciones de servicio civil de carrera. Se le ha considerado como un modo de gestionar los recursos humanos de la administración pública con base en el mérito (Pardo:2005); como las acciones sistemáticas para el ingreso, permanencia y desarrollo de los funcionarios dentro de la administración pública, que permita responder eficientemente a las demandas sociales (Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996); la Organización de las Naciones Unidas (1962) señala que es un “cuerpo no político, permanente, de funcionarios que forman la espina dorsal de la administración pública”, mismo que tiene como principal valor, al mérito. También se le ha conceptuado como el “conjunto de normas, reglas, valores, rutinas y procesos que, a través de su interacción, dan cuenta de la configuración de un modelo de empleo público profesional” (Ramírez y Salvador: 2005).

Del contenido de las definiciones anteriores, podemos extraer algunos de los rasgos característicos de un servicio civil de carrera: Los funcionarios ingresan, permanecen y ascienden en la administración pública con base en sus méritos, mediante mecanismos que funcionan con los niveles de transparencia y publicidad apropiados; se impide la remoción arbitraria del cargo, con lo que se asegura la estabilidad y permanencia en el empleo público; la exigencia de neutralidad política a los funcionarios que aspiren a entrar

y permanecer; y la búsqueda permanente de eficacia y eficiencia que permita responder de manera adecuada a las necesidades de las sociedades.

El servicio civil de carrera se vincula estrechamente con el concepto de gobernanza, que es la capacidad que tiene el Estado para llevar a cabo eficazmente las políticas públicas mediante las mejores herramientas administrativas disponibles (Espinoza: 2009); y una buena gobernanza, a su vez, está relacionada íntimamente con la prevalencia del Estado de Derecho, ya que implica la existencia “un servicio público eficaz; un sistema judicial independiente y un marco legal para hacer cumplir los contratos; una administración responsable de los recursos públicos; un auditor público independiente, responsable ante el parlamento representativo; el respeto del derecho y de los derechos humanos en todos los niveles de gobierno; una estructura institucional pluralista y una prensa libre” (Rhodes, 2005).

Podemos concluir que un componente fundamental para que exista un estado de derecho real, es que un país cuente con un servicio civil de carrera ya que “no puede haber estado de derecho si hay instituciones débiles, lo cual es imposible de lograr si sus operadores rotan cada período de tiempo, evitando cualquier ejercicio de rendición de cuentas” (Dworak: 2014).

Las ventajas de contar con un servicio civil de carrera han sido ampliamente estudiadas y documentadas por diversos autores. Es de resaltar el trabajo seminal de Peter Evans y James Rauch, (1999) intitulado “*Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth*” que concluye que en países con servicios civiles de carrera operativos y consolidados, existen mayores niveles de crecimiento económico. Asimismo, en el notable trabajo de Jeffrey Henderson, David Hulme, Hossein Jalilian y Richard Phillips (2003) “*Bureaucratic effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction*” se argumenta que en países con estructuras gubernamentales basadas en un servicio civil de carrera, los índices de pobreza son menores en comparación con aquéllos que no lo tienen.

Aunado a lo anterior, considero que otros beneficios de los servicios civiles de carrera, radican en el mejoramiento de la prestación de servicios públicos mediante la disminución

de la impericia y la improvisación; la continuidad de las buenas políticas públicas; el destierro de vicios como el clientelismo<sup>4</sup>, amiguismo o nepotismo en la asignación de puestos públicos; y el incremento de los niveles de competitividad.

¿Se puede considerar que los servicios civiles de carrera abonan a la rendición de cuentas y a la transparencia en los procesos de selección y reclutamiento de personal de las administraciones públicas? Para responder esta pregunta es preciso recordar que “la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas [...] la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones [...] y la capacidad de sancionarlos en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (Schedler, 2008). Asimismo, es pertinente mencionar que la rendición de cuentas implica, para la ciudadanía, la oportunidad “de hacer preguntas incómodas a los funcionarios; de pedirles que expliquen sus decisiones [...] y el de que los funcionarios y políticos justifiquen el ejercicio del poder” (Schedler: 2008). Por lo tanto, podemos colegir que, el contar con un servicio civil de carrera como mecanismo de reclutamiento y selección del personal de las administraciones públicas, en el que los concursos de oposición sean debidamente publicitados, ;en los que toda persona que considere tenga los conocimientos requeridos, pueda participar y en el que todo el proceso pueda ser impugnado si existen dudas fundadas sobre su transparencia, coadyuva a que los ciudadanos sepan con certeza, cómo se tomó la decisión de nombrar a una persona determinada para ocupar un puesto público y puedan, si así lo deciden, manifestar su descontento y cuestionar a los altos mandos políticos, si consideran que no se privilegió el mérito en el proceso de asignación de puestos públicos.

Los ciudadanos tienen el derecho de contar con una buena administración pública, que si bien, para el caso de México, no está plasmado en la Constitución General de la República, ello no obsta para que dicho derecho pueda ser ejercido, especialmente en el tema de la asignación de puestos públicos, ya que “los portadores del poder son

<sup>4</sup> Para Manuel Villoria (2007) “un servicio civil sometido al ‘spoils system’ es parte ineludible del sistema clientelar... [...] Cuando el servicio civil carece de garantías de mérito, permanencia y objetividad no sólo permite que se instauren las diferentes modalidades de clientelismo, sino que, además, es uno de los más codiciados instrumentos de intercambio. El clientelismo electoral necesita poder ‘vender’ puestos en la Administración a cambio de apoyos en campaña y votos. De hecho, la posibilidad de ser contratado tras la victoria electoral es uno de los incentivos mayores para la fidelidad partidista”

responsables ante quienes se vean afectados por sus decisiones, por tanto, están obligados a rendirles cuentas” (Schedler: 2008). Y no cabe la menor duda que, para el caso específico de México, la ciudadanía se ha visto afectada al tener burócratas que no fueron designados por sus méritos ni capacidades, sino por su cercanía o amistad con los directivos políticos, con lo que la eficiencia y eficacia gubernamental, y la calidad de los servicios públicos, se han visto afectadas desde hace décadas. Los mexicanos merecen, por lo menos, una explicación del por qué no se tiene un sistema de selección de personal que permita que sean las y los mejores y más capacitados, los que accedan a los puestos públicos.

En cuanto a la transparencia, es inobjetable el hecho de que ésta “genera mecanismos de autocontrol en el servidor público. La actuación de quien se sabe observado o tiene la conciencia de que todas sus acciones podrán ser puestos a escrutinio es distinta a aquél que se sabe actuando en secrecía” (Guerrero,2004); y es precisamente en un contexto de secrecía en que los directivos políticos mexicanos operan en la actualidad para repartir los puestos públicos entre amigos, familiares, conocidos o correligionarios, situación que podría ser atemperada con la existencia de un servicio civil de carrera basado en el mérito, la transparencia, la máxima publicidad y la rendición de cuentas, mediante el cual, la ciudadanía en general y los interesados en ingresar a la burocracia en particular, puedan enterarse de las vacantes gubernamentales y de los requisitos para participar en los concursos de oposición respectivos, mediante su publicación y su masiva difusión en medios de comunicación, portales de internet y redes sociales.

Por último, los servicios civiles de carrera coadyuvan a disminuir los niveles de corrupción. En este tema, coincidimos con Gerson (2014) en que, para contar con instituciones menos corruptas, es imprescindible que en su diseño se tomen en cuenta elementos clave como la contratación abierta “ya que se ha encontrado que las prácticas corruptas se reducen cuando los procesos de contratación de servidores públicos son abiertos y estandarizados”; además, el diseño de instituciones debe ser pergeñado de manera que “la progresión profesional de los burócratas no esté vinculada a la carrera de los políticos, es decir, deben existir dos sectores públicos: el grupo de gente que opera las diferentes instituciones del país y los políticos que llegan a sus puestos por elección popular [...] Los

burócratas responden a su profesión y gremio, y los políticos al pueblo, esto promueve que cada uno se vigile y denuncie el mal accionar del otro, ya que sus futuros profesionales no dependen del otro”.

### b) El servicio civil de carrera en México

A pesar de que en México, hasta la fecha y como veremos más adelante, no se ha podido consolidar el servicio profesional<sup>5</sup> de carrera en la administración pública federal, ni mucho menos en las estatales y municipales, sí se tienen algunos antecedentes significativos en la materia; estos, que tuvieron su pináculo con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

Es importante recordar que, durante finales de los ochentas y la década de los noventas, algunas instituciones implementaron, en algunas de sus áreas, un servicio de carrera, como el sistema de especialistas en hidráulica de la Comisión Nacional del Agua; el sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el servicio profesional agrario de la Procuraduría Agraria; la carrera del Ministerio Público Federal de la Procuraduría General de la República; la carrera magisterial de la Secretaría de Educación Pública; el servicio fiscal de carrera del Servicio de Administración Tributaria; el servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral; y se reformó el ya existente servicio exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Pardo, 2005). Todos estos intentos son indicativos de que ya se tenía plena conciencia, por parte de algunos sectores del Estado mexicano, de que existían áreas sensibles que requerían personal altamente especializado, lo que hacía imprescindible un servicio civil de carrera.

Se puede concluir que, a pesar de la existencia de un sistema de partido hegemónico que utilizaba el llamado *spoils system*<sup>6</sup> - sistema de reparto de botín- para asignar puestos burocráticos, se dieron intentos por profesionalizar la función pública, esfuerzos que provinieron desde dentro del propio régimen, pero que se vieron obstaculizados por las

---

<sup>5</sup> En México no se le denominó servicio civil de carrera, como es la costumbre en países que desde hace décadas cuentan con dicho sistema, sino servicio profesional de carrera.

propias inercias y prácticas que daban fortaleza política a los gobernantes en turno, tales como el amiguismo y la repartición clientelar de puestos públicos.

Si hasta la fecha no se tienen servicios civiles de carrera plenamente funcionales y arraigados, ¿qué tipo de burocracias se han tenido en México durante la mayor parte de su historia contemporánea? Para Federico Reyes Heroles (1999),

“no había, ni hay todavía, carrera en el Ejecutivo y sus muy variadas ramas. Los administradores profesionales o los profesionistas especializados no pueden echar raíces en el servicio público, su gran amenaza era y sigue siendo el cuate, expresión utilizada para explicar ese vínculo extraño que todo lo explica [...] El cuate es exactamente la antítesis de la profesionalización. Sus méritos no son públicos sino privados. Al cambiar secretarios o subsecretarios o directores, todo mundo debe salir, despejar el área a los nuevos designados (...)

Podríamos subsumir conceptualmente a la burocracia mexicana, dentro del llamado modelo pre-burocrático, que es aquél en el que “el empleado público es reclutado por la autoridad que nombra entre las personas afines ideológica y personalmente, es seleccionado por el poder político al que sirve sin controles internos o externos, se busca en él/ella la lealtad firme, y se prefiere a personas conectadas al partido y, dentro del partido, a la facción del que nombra” (Villoria, 2007). Siguiendo esta conceptualización, lo que tendríamos en México, marcadamente en las administraciones públicas estatales y municipales, como veremos más adelante, es una pre-burocracia, en la cual, los puestos se reparten discrecionalmente, mediante procedimientos de reclutamiento y selección de personal, impregnados de opacidad, en detrimento de los principios de transparencia y del mérito.

**c) Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal**

El año 2000 fue un año paradigmático. La alternancia en el poder se dio de manera pacífica y, por primera vez en más de 70 años, un partido diferente al PRI iba a tomar las riendas del país. En dicho contexto, se iniciaron las discusiones en el Congreso de la Unión sobre la necesidad y viabilidad de instaurar un servicio civil de carrera en México. La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAF), fue producto del análisis y dictamen de diversos proyectos de iniciativa de ley presentados por legisladores del PRI y del PAN, y fue aprobada y promulgada por el presidente Vicente Fox en 2003.

Es importante resaltar el origen plural de las iniciativas, ya que es prueba fehaciente de que existía un consenso entre las principales fuerzas políticas del país, en el sentido de que una vez lograda la alternancia, era imprescindible transformar la administración pública federal, a fin de que fuera capaz de hacer frente a la nueva realidad democrática, en la que ya no cabía el poco transparente sistema de “repartir el botín”, basado en “la improvisación, el nepotismo y el compadrazgo como formas privilegiadas de ingreso en el servicio público” (Moreno, 2003).

De acuerdo con la LSPCAF, los puestos que se incluyen dentro del servicio profesional de carrera son los siguientes: director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace. No incluye, empero, al personal que labora en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de secretario de despacho, jefes de departamento administrativos, subsecretarios, oficiales mayores, jefe o titular de unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional; personal docente de educación preescolar, básica, media superior y superior, de la rama médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo. Asimismo, excluye al personal de base sindicalizado.

El proceso para aprobar la LSPCAF estuvo fuertemente respaldado por diversos sectores como la Red Mexicana de Profesionalización de los Servidores Públicos, compuesta por académicos, especialistas y servidores públicos, que realizó una gran labor de convencimiento y socialización de la importancia y beneficios de contar con un servicio

profesional de carrera, por medio de la organización de eventos de difusión como foros, paneles, entrevistas y publicación de documentos (Martínez, 2009).

No obstante, no hubo un apoyo similar ni una supervisión adecuada en el proceso de implementación. El gobierno de Felipe Calderón, por ejemplo, abusando de tecnicismos y lagunas legales -principalmente en relación con el artículo 34 de la Ley; que establece excepciones a la realización de concursos, en caso de situaciones de desastre-, tendió a favorecer a militantes de su partido para ocupar los puestos incluidos en el servicio profesional, lo que ha motivado una suerte de deslegitimación del sistema y propiciado intentos legislativos para debilitarlo<sup>7</sup>, al pretender retirar del mismo a los puestos de directores generales, en vez de fortalecerlo con mecanismos claros de rendición de cuentas y sanciones por el incumplimiento de la ley.

Hasta la fecha, alrededor de 7,000 personas han accedido a puestos públicos mediante concursos de oposición en concordancia con el espíritu de la LSPCAF. Un número escaso, si tomamos en cuenta el universo de 37,000 puestos que se sujetan al sistema del servicio profesional y que contrasta con el número de plazas concedidas al amparo del ampliamente utilizado artículo 34 de la ley en comento: 2,290 en el sexenio de Vicente Fox; y durante el gobierno de Felipe Calderón la simulación fue aún peor, ya que solo en el transcurso del primer año de su administración se otorgaron 7,000 nombramientos sin concurso! (Méndez, 2010) Y la misma tónica prevaleció en el resto de su sexenio. Por otro lado, un gran número de concursos se han declarado desiertos.

A pesar de lo anterior, considero que es necesario tener paciencia a la fructificación del servicio profesional de carrera de la administración pública federal, ya que ni los países más desarrollados pudieron consolidar inmediatamente sus servicios civiles de carrera, teniendo que pasar décadas para que funcionaran exitosamente.

Además, es fundamental, en este escenario de anomia en el que se encuentra el país, la vigilancia que la sociedad pueda ejercer sobre la burocracia, ya que “un buen desempeño

---

<sup>7</sup>REDACCIÓN, AN. 2012. Desempolva PRI iniciativa para despedir 3,937 funcionarios públicos. 21 de noviembre de 2012. *Aristegui Noticias* 2012. Disponible en <http://aristeguinoticias.com/2111/mexico/resucita-pri-iniciativa-para-despedir-a-3-mil-937-funcionarios/>

del sector público depende de sociedades políticas que esperan y exigen eficiencia, efectividad y responsabilidad en sus gobiernos" (Grindle, 2011) y para tener este tipo de sociedad es necesario que haya menos ciudadanos obsecuentes y más ciudadanos participando y colaborando activamente en la causa pública, no solo a través del mecanismo de rendición de cuentas vertical por excelencia que es el voto, sino informándose de manera constante, y mediante fuentes fidedignas, del accionar y resultados de sus gobiernos; haciendo uso de los mecanismos institucionales de transparencia y acceso a la información para saber lo que hacen sus autoridades; y protestando por distintos medios legítimos y legales cuando detecten actos de corrupción o ineficiencia en la prestación de servicios públicos, por ejemplo.

Otro elemento que podría constituir un factor explicativo de enorme importancia para entender las causas del lento avance del servicio profesional de carrera en la administración pública federal -además de la falta de voluntad política, de la prevalencia de una cultura patrimonialista y de un entorno de falta de transparencia y rendición de cuentas- es la fallida supervisión por parte de nuestros legisladores federales. Usualmente, las y los diputados y senadores mexicanos tienen una concepción errónea de su rol dentro del sistema político: creen que su trabajo se limita a representar a los ciudadanos y a emitir leyes, soslayando otra de las funciones por autonomía de los Poderes Legislativos, la del control del Poder Ejecutivo (Pedroza de la Llave, 1996). Por eso, una vez que aprueban una legislación, no tienen plena conciencia de la importancia de dar seguimiento a la misma ni de estar en contacto permanente con los responsables directos de la implementación, a efecto de que se produzca un proceso de retroalimentación que permita que la concreción de las intenciones de una ley en la realidad cotidiana, sea lo más eficaz posible. Lo único que hacen esporádicamente es llamar a comparecer a algún secretario de Estado, sin que las resoluciones de dicha comparecencia tengan algún peso jurídico específico. Por si fuera poco, las estructuras administrativas y de asesoría del Congreso de la Unión adolecen de enormes fallas y carencias, por lo que los legisladores, generalmente, no cuentan con los insumos informativos necesarios para discurrir adecuadamente el sentido de su voto.

El Congreso de la Unión no ha realizado una eficiente labor de supervisión de la implementación de la LSPCAF, y, lo que es peor, si persisten las inercias y vicios legislativos, no podrán vigilar correctamente la implementación de las reformas estructurales. Si las y los diputados y senadores mexicanos quieren ejemplos de cómo debe funcionar un Poder Legislativo, que volteen a ver a los de Alemania o Estados Unidos, donde algunos estudios han comprobado la enorme influencia que, sobre todo de manera informal, tienen sus respectivos Congresos en la implementación de las políticas públicas, señalando que dicha influencia –que por lo demás consideran muy positiva– puede ser aún mayor que la del propio Poder Ejecutivo. Para el caso de Alemania se habla de un “cogobierno parlamentario” y para el de Estados Unidos, de una “hegemonía” del Congreso sobre la burocracia federal (Ferraro, 2006).

Por lo anteriormente expuesto, es encomiable el esfuerzo que se ha realizado en el Senado de la República para profesionalizar el cuerpo de asesores que labora en su Instituto de Investigaciones Legislativas, “Belisario Domínguez”, mismo que abrió recientemente 19 concursos de oposición para ocupar el mismo número de plazas de investigadores<sup>8</sup>. Esperemos que ello abone al fortalecimiento de las capacidades técnicas de nuestros senadores y, por añadidura, de sus facultades de control y supervisión del Ejecutivo.

**d) El servicio civil de carrera en las administraciones públicas estatales y municipales.**

Si a nivel federal el incipiente servicio profesional de carrera está dando traspies, en las administraciones públicas estatales y municipales el tema es sencillamente inexistente ya que no hay registros de que, siquiera, se simule la realización de concursos de oposición para ocupar puestos gubernamentales en las entidades federativas que sí cuentan con una ley en la materia. Por ello, es pertinente cuestionarnos: ¿Es importante o no, que los gobiernos de los estados y de los municipios cuenten con burocracias profesionales, que

<sup>8</sup>MURAYAMA, CIRO.2013. La reforma del Belisario Domínguez. *El Universal*, 26 de noviembre de 2013. Disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/11/67598.php> [Consultado el 14 de octubre de 2014]

tengan su basamento en servicios civiles de carrera con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, especialmente con la multiplicidad de reformas estructurales que acaban de ser aprobadas?

Se podría argumentar, que será la administración pública federal, el único nivel gubernamental donde ya se tienen algunos avances en la instauración de un servicio profesional de carrera “meritocrático”, el que implementará las reformas estructurales. Aunque eso fuera cierto -que no lo es- es preocupante que no exista una presión hacia los gobiernos estatales y municipales para profesionalizar su función pública mediante servicios civiles de carrera.

Los gobiernos estatales y municipales tienen muchas facultades para regular sectores clave para el desarrollo económico y para el cometido de las reformas estructurales, tales como la procuración de justicia, el derecho de propiedad, permisos para operar empresas y cambios de uso de suelo, entre otros. En algunas de las reformas que se aprobaron, los gobiernos estatales serán actores clave para su apropiada implementación.

Para Alejandro Hope (2014) hay cinco maneras en que los gobiernos estatales pueden obstaculizar el cambio que se pretende lograr con las reformas estructurales e institucionales: Transgrediendo abiertamente los mandatos legales correspondientes; apegándose formalmente a la ley pero contravenir, en los hechos, el espíritu de la reforma; minando el objetivo de la reforma mediante la no asignación de fondos presupuestales suficientes; aprobando medidas que alteran el objetivo de una reforma; no enfrentándose a los conflictos políticos que surgen en forma inevitable tras cualquier reforma de gran alcance.

Tomemos el caso de la reforma educativa. Si bien es cierto que el gobierno federal vuelve a centralizar algunas funciones, como el pago la nómina magisterial, los gobiernos estatales siguen siendo actores fundamentales para implementar adecuadamente la reforma. En las secretarías de educación estatales, por ejemplo, se están creando direcciones de servicio profesional docente, pero se cae en el enorme absurdo de que los nombramientos para dichos puestos burocráticos se otorguen, ¡sin que haya un concurso de oposición! Esto quiere decir que, paradójicamente, las personas responsables de

regular el ingreso de profesores mediante un servicio de carrera docente basado en el mérito, en los gobiernos estatales, no han conseguido dichos puestos a través de un concurso de oposición abierto, sino que sus nombramientos se han realizado mediante la poco transparente y sempiterna libre designación, ¿podría haber algo más incongruente?

Siguiendo con el tema de la reforma educativa, es una contradicción manifiesta, que el Congreso de la Unión haya aprobado la creación de un servicio profesional de carrera docente para regular de manera transparente el ingreso y permanencia en el magisterio con base en el mérito, bajo el argumento de que esto coadyuvará a transformar y mejorar la educación de nuestro país, y no se busquen lo mismos resultados para las burocracias estatales y municipales. Es una imperiosa necesidad, que el Congreso de la Unión corrija y legise la obligatoriedad de servicios civiles de carrera, para las administraciones públicas estatales y municipales.

A continuación se presenta una tabla con las entidades federativas que cuentan con leyes que regulan el ingreso, permanencia y salida de sus funcionarios, mediante un sistema que privilegie el mérito:

**Tabla 1. Entidades federativas que cuentan con una ley de servicio civil de carrera**

ENTIDAD FEDERATIVA	CUENTA CON UNA LEY EN LA MATERIA		DENOMINACIÓN DE LA LEY
	SI	NO	
Aguascalientes	•		Ley del Servicio Civil de Carrera del Estado de Aguascalientes
Baja California		•	
Baja California Sur	•		Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública del Estado de Baja California Sur
Campeche		•	
Chiapas		•	
Chihuahua		•	
Coahuila		•	
Colima		•	
Distrito Federal	•		Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal
Durango		•	
Guanajuato		•	
Guerrero		•	
Hidalgo		•	
Jalisco		•	
Estado de México		•	
Michoacán		•	
Morelos		•	
Nayarit		•	
Nuevo León		•	
Oaxaca		•	
Puebla		•	
Querétaro		•	
Quintana Roo	•		Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo
San Luis Potosí		•	
Sinaloa		•	
Sonora		•	
Tabasco		•	
Tamaulipas		•	
Tlaxcala		•	
Veracruz de Ignacio de la Llave	•		Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Yucatán		•	
Zacatecas		•	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la revisión de los portales de internet de los 31 congresos estatales y la asamblea legislativa del Distrito Federal

De los 31 estados y el Distrito Federal, solo seis<sup>9</sup> de ellos cuentan con leyes de servicio civil, profesional o público de carrera; que establecen un sistema para ingresar, permanecer o salir de una franja de puestos de la burocracia, con base en el mérito. No se encontró evidencia documental o en medios de comunicación, empero, que nos indique que en dichas entidades federativas, ya se han realizado concursos de oposición para ocupar cargos públicos en sus gobiernos estatales o municipales, lo que quiere decir que, dichas leyes son en los hechos, letra muerta porque no se acata su cumplimiento.

Es por demás evidente que el mayor obstáculo que enfrentan las leyes de servicios civiles –o como se les denomine- de carrera a nivel sub-nacional en nuestro país, es la falta de voluntad política de los titulares de las gubernaturas y de las presidencias municipales, ya que ello implicaría perder un poderoso instrumento clientelar – la opaca libre designación de puestos públicos- que utilizan para recompensar a sus aliados políticos y como reparto de canonjías entre sus allegados.

Finalizamos este apartado analizando la situación que impera en el ámbito municipal mexicano; La crisis por la que atraviesan actualmente los gobiernos municipales mexicanos –el caso de Iguala es un ejemplo escalofriante, entre otros muchos- ha sido ampliamente estudiada y se tiene, desde hace mucho tiempo, un diagnóstico preciso al respecto en círculos gubernamentales y académicos: Ayuntamientos con una duración de solo tres años, período efímero que no permite el afianzamiento de políticas, planes y proyectos; prohibición constitucional de la posibilidad de reelección inmediata para presidentes municipales;<sup>10</sup> inexistencia de servicios civiles de carrera, lo que trae como consecuencia que al inicio de cada administración municipal se desaproveche la experiencia de los funcionarios salientes e ingrese una gran cantidad de servidoras y servidores públicos nuevos, con el costo inherente, en términos de tiempo y recursos, de la curva de aprendizaje requerido para que puedan desempeñar un trabajo de calidad.

---

<sup>9</sup>Algunos otros estados, como Nuevo León, San Luis Potosí, Jalisco y Sonora cuentan con leyes que nominalmente son de servicio civil, pero que más bien se refieren a las disposiciones para regular al personal sindicalizado que cuenta con derechos de escalafón, es decir son leyes burocráticas (Martínez, 2005). En el caso de Guanajuato, aun cuando no cuenta con una ley en la materia, sí cuenta con un reglamento del servicio civil de carrera del Poder Ejecutivo, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 28 de diciembre de 2009.

<sup>10</sup>La reciente reforma política levantó la prohibición de la reelección consecutiva para los presidentes municipales, pero no aplicará para ediles que estaban en funciones al momento de aprobar dicha reforma, sino que solo podrán ser reelectos los y las presidentes municipales que sean electos en los procesos electorales que se desarrollen a partir de 2015.

Lo anterior tiene como secuelas, una baja recaudación de impuestos municipales, como el predial<sup>11</sup>; improvisación en el diseño e implementación de políticas públicas; incapacidad para prestar servicios públicos de calidad; poca o nula planeación a mediano y largo plazo; altos niveles de corrupción; poco acercamiento de los políticos municipales a la ciudadanía, al no tener el incentivo de la reelección; nula profesionalización de las corporaciones policiales municipales, entre otros. Compartimos la idea de que el municipio es una institución diseñada para un estrepitoso fracaso (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2012).

La reforma política abarcó una variopinta gama de temas. Hay que señalar que los legisladores tuvieron, finalmente, la osadía de enfrentarse al tabú de la reelección inmediata de presidentes municipales, que esperemos pueda transformar la relación entre los integrantes de los ayuntamientos y sus gobernados, para que exista una mayor transparencia y rendición de cuentas, sobre todo porque los políticos que ocupan las presidencias municipales y regidurías tendrán el incentivo de realizar una buena labor si es que buscan la reelección.

Sin embargo, urge profundizar la reforma de la institución municipal, para que el período de gobierno en los municipios se amplíe por lo menos un año y, no menos importante, que se establezca la obligatoriedad constitucional del servicio civil de carrera municipal, para que estas instancias de gobierno, que son las más cercanas a las necesidades de la ciudadanía, formen cuerpos de burócratas profesionales permanentes que tengan las habilidades, conocimientos y capacidades para poder satisfacer las expectativas de las personas que habitan en su demarcación y ejerzan plenamente las facultades que el artículo 115 constitucional les confiere.

---

<sup>11</sup>ARTEAGA, JOSÉ. 2012. Necesario subir recaudación del predial, dice INDETEC. *El Universal* 9 de enero de 2012. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/92109.html> [Consultado el 18 de noviembre de 2014]

## CONCLUSIONES

La burocracia mexicana, integrada por el personal de la administración pública federal y, especialmente, de las estatales y municipales, sufre, como en muchos otros países que tienen a la mayoría de su población en niveles de pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2013) de “una baja capacidad, a menudo no provee servicios efectivos e invariablemente está formada por personal escasamente entrenado, con poca remuneración y falta de servidores públicos motivados” (Grindle, 2011). No obstante, y como lo consideramos en el primer capítulo de este ensayo, en la burocracia mexicana también encontramos “otra realidad, una de servidores públicos comprometidos y bien capacitados, con organizaciones funcionales y servicios eficaces” (Grindle, 2011).

La implantación y consolidación exitosa de servicios civiles de carrera en los tres niveles de gobierno en México, es una tarea titánica y no exenta de escollos de toda índole, ya que involucra la generación de un cambio profundo en la cultura política mexicana, para que sean los méritos, conocimientos, experiencia, habilidades y competencias de las personas interesadas, los factores que expliquen su ingreso a las administraciones públicas. Lo anterior, no es óbice para subrayar que el tema no es baladí y que vale la pena hacer el esfuerzo para dejar atrás la opacidad, la falta de rendición de cuentas, el amiguismo, el clientelismo y el nepotismo en el, hasta ahora, reparto de prebendas que representa la asignación de cargos que caracteriza a todas las administraciones públicas mexicanas.

Las reformas estructurales que se han aprobado en la administración del presidente Peña Nieto han sido vendidas a la población, mediante un discurso gubernamental plagado de frases optimistas al respecto, como la panacea que remediará siglos de marginación, pobreza y escaso crecimiento económico. Si la implementación de las reformas falla, se corre el riesgo de exacerbar el descontento social que existe hacia la clase política y las instituciones públicas. Y ciertamente, a la luz de la calidad de las burocracias mexicanas actuales, compuestas en su mayoría por directivos políticos que se rodean de subalternos “designados por criterios de confianza, algunos de los cuales tienen excelentes credenciales académicas, pero cuyo empleo depende exclusivamente de la voluntad de su

principal, con el cual tienen una relación de lealtad no solamente política, sino personal" (Ferraro, 2009); y que no pasan por la criba de un proceso compuesto por concursos de oposición abiertos y transparentes, mediante los cuales, de acuerdo al perfil de cada puesto, se elija a los mejores, es dudoso que las reformas estructurales lleguen a buen puerto. Me temo, que las reformas serán, en palabras de Zbigniew Brezinski, "distorsionadas" cuando sean llevadas a la práctica.

Considero, que el gobierno se encuentra en una encrucijada respecto de las reformas estructurales: de "privilegiar el profesionalismo técnico a fin de establecer condiciones propicias para un funcionamiento óptimo de los mercados, o dar preferencia a la sujeción a un proyecto político que no necesariamente persigue en la realidad el desarrollo económico del país" (CIDAC, 2014).

Y es que lo que no han cavilado nuestros políticos, es que les conviene contar con personal de carrera para brindar mejores resultados a la ciudadanía, ya que "un funcionario de carrera con empleo estable se encuentra en una posición tal que su puesto no depende de la voluntad del directivo político al que debe asesorar, y por esto, sus opiniones pueden estar basadas antes en su juicio profesional que en la razonable prudencia y deseo de conservar su empleo" (Ferraro, 2009).

Una imagen común que le viene a la mente a cualquier ciudadano cuando piensa en la burocracia mexicana, es la de una oficina repleta de personas que ocupan sinecuras, sentados en sus respectivos escritorios, con proclividad a la molicie y a la mala e incluso grosera atención a la ciudadanía. Además, también es común escuchar frases como "llegó a ese puesto por sus palancas", en vez de que dijeran "se inscribió a un concurso público de oposición, lo ganó e ingresó al gobierno por sus méritos". Es lamentable, pero esa es la impresión que la burocracia mexicana genera entre las y los ciudadanos de a pie, a pesar de que hay un sinnúmero de buenos, comprometidos y meticulosos funcionarios y funcionarias, así como varias instituciones públicas eficaces.

Por ello, reiteramos la urgencia de que los actores políticos introduzcan en la agenda pública el tema de la construcción, funcionamiento y consolidación eficaz de un servicio civil de carrera obligatorio para los tres niveles de gobierno, como una política pública que

persiga aumentar la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas; recuperar la credibilidad y confianza de la ciudadanía; y como un mecanismo de rendición de cuentas para “abrir al escrutinio público las arenas y los corredores del poder, que están cerrados por la simple predilección del poder por esconder sus cartas y jugadas” (Schedler: 2008), entre las cuales, definitivamente, se encuentra la asignación de puestos públicos.

Los lamentables y horrorosos sucesos de Iguala, en el estado de Guerrero, donde la policía municipal asesinó – al parecer por órdenes del presidente municipal y su esposa- a seis estudiantes normalistas y secuestró a otros 43 para entregarlos a un grupo de la delincuencia organizada, es una dolorosa llamada de atención para que la clase política y la sociedad en general abramos los ojos para entender que México no es un país donde las leyes se cumplan a cabalidad y sin excepciones. No hay ni ha existido nunca en nuestro país un estado de derecho pleno.

Los secuestros, extorsiones, asesinatos y robos son la nota cotidiana, lo que constituye una estructura de oportunidad, para verdaderamente, impulsar la madre de todas las reformas estructurales, la construcción de un auténtico estado de derecho. De lo contrario, se corre el riesgo de que tengamos en México “un Estado que impulsó reformas que podrían no tener efectos en un país con instituciones débiles, que no garantizan la plena vigencia del Estado de Derecho” (Dworak: 2014).

A pesar de todas las malas noticias que han llegado a los mexicanos recientemente, no se debe considerar al país en su conjunto como un estado fallido<sup>12</sup>, pero sí hacer el señalamiento de que tenemos algunas entidades federativas fallidas, como Michoacán, Tamaulipas y Guerrero. El fortalecimiento institucional de todas las entidades federativas, a fin de poner un remedio a la caótica situación prevaleciente, tiene que pasar, imperiosamente, por la instauración de servicios civiles de carrera en las administraciones públicas estatales y municipales.

---

<sup>12</sup>Se define al Estado Fallido como el que “carece de la capacidad de generar lealtad –derecho a gobernar- , de dotarse de los recursos necesarios para gobernar y proporcionar servicios, de mantener el elemento esencial de la soberanía, consistente en el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza dentro de sus límites territoriales, y de actuar dentro del contexto de un consenso basado en una comunidad política”(Holsti, 1996)

Indudablemente, son varias las medidas que se tienen que tomar para la consecución de un auténtico estado de derecho, pero una de ellas es una condición *sine qua non* para que México avance a estadios más avanzados de desarrollo, y es la de contar con burocracias profesionales sustentadas en servicios civiles de carrera con base en el mérito, la transparencia y la rendición de cuentas.

En el eficaz mecanismo de consenso político denominado Pacto por México, infelizmente, el tema de la consolidación del servicio profesional de carrera de la administración pública federal, y la implementación de servicios civiles de carrera en las administraciones públicas de los gobiernos estatales y municipales, no fue tomado en cuenta.

Por lo anterior, ¿por qué no considerar la aprobación de una reforma constitucional que apunte al servicio profesional de carrera del gobierno federal, y que obligue a los gobiernos estatales y municipales a instaurar servicios civiles de carrera? Que queden plasmados en la Constitución General los mecanismos que permitan que el Congreso de la Unión y los Congresos estatales tengan facultades de vigilancia y supervisión sobre los mismos, para evitar malos manejos y simulaciones en su operación, y para propiciar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de asignación de puestos públicos.

Las principales fuerzas políticas en México ya reconocen los efectos positivos de estos sistemas, no en balde aprobaron la creación del servicio profesional de carrera docente y, dentro de la reforma política, ampliaron el alcance del servicio profesional electoral del Instituto Nacional Electoral para que incluya a los funcionarios de los organismos públicos locales electorales, por lo que sería deseable que extendieran su labor reformista hacia los gobiernos estatales y municipales, en aras de la construcción de una cultura burocrática que tenga al mérito como principio electoral.

Para finalizar, cito al expresidente Ernesto Zedillo,<sup>13</sup> para subrayar que a México le urge, y mucho, “estado de derecho, estado de derecho y estado de derecho” a lo que añadiría

---

<sup>13</sup>CARRAL, MIGUEL ANGEL. 2014. Ernesto Zedillo resalta la reforma energética. *Sexenio*, 23 de enero de 2014. Disponible en <http://www.sexenio.com.mx/articulo.php?id=43018> [Consultado el 19 de noviembre de 2014]

que, para conseguir tan supremo objetivo, a nuestro país le apremia contar con burocracias profesionales federales, burocracias profesionales estatales y burocracias profesionales municipales, todas ellas fundamentadas en servicios civiles de carrera abiertos, transparentes, basados en el mérito y con mecanismos eficaces de rendición de cuentas, que permitan a las administraciones públicas impulsar a México hacia niveles superiores de desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA, JOSÉ. 2012. Necesario subir recaudación del predial, dice INDETEC. *El Universal* 9 de enero de 2012. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/92109.html> [Consultado el 18 de noviembre de 2014].

CARRAL, MIGUEL ANGEL. 2014. Ernesto Zedillo resalta la reforma energética. *Sexenio*, 23 de enero de 2014. Disponible en <http://www.sexenio.com.mx/articulo.php?id=43018> [Consultado el 19 de noviembre de 2014]

CEJUDO, GUILLERMO y LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO. 2014. Muchas reformas, pocos resultados. 1 de diciembre de 2014. En *Nexos*. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=23500> [Consultado el 7 de diciembre de 2014]

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO. 2014. *Jean Tirole: lecciones Nobel para el progreso de México*. 23 de octubre de 2014. CIDAC, disponible en [http://cidac.org/esp/cont/Semana\\_Politica/Jean\\_Tirole\\_lecciones\\_Nobel\\_para\\_el\\_progreso\\_de\\_M\\_xico.php](http://cidac.org/esp/cont/Semana_Politica/Jean_Tirole_lecciones_Nobel_para_el_progreso_de_M_xico.php) [Consultado el 28 de octubre de 2014]

COLEGIO DE LICENCIADOS EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 1996. *Diccionario de Política y Administración Pública*. México, D.F.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL, 2013. Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas. Resumen Ejecutivo. *Pobreza en México. Resultados de pobreza en México en 2012 a nivel nacional y por entidades federativas*. Disponible [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Resumen\\_ejecutivo.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Resumen_ejecutivo.aspx) [Consultado el 27 de noviembre de 2014]

DWORAK, FERNANDO. 2014. PRI: El final del sueño de la restauración. 20 de octubre de 2014. *Indicador Político* 2014. Disponible en <http://issuu.com/grupoeditorialtransicion/docs/revista-ip-27> [Consulta: 27 de octubre de 2014]

ESPINOZA, FRANCISCO. 2009. *El servicio civil de carrera en México. Diagnóstico y retos*. Trabajo de fin de máster. Salamanca, Universidad de Salamanca.

FANNELLI, JOSÉ MARÍA. 2012. Las reformas estructurales en América Latina y los paradigmas del desarrollo. En *Enrique V Iglesias. Intuición y ética en la construcción del futuro*. Coordinadores Cecilia Alemany y Andrés López. Serie Red Mercosur

FERRARO, AGUSTÍN. 2006. Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina. *Revista Chilena de Administración Pública*. No 8: 80-111.

FERRARO, AGUSTÍN. 2007. *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en América Latina*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

GERSON, PEDRO. 2014. Tres ideas para diseñar instituciones menos corruptas. Portal de noticias *Animal político*. 12 de noviembre de 2014. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-neoliberal-nel-liberal/2014/11/12/tres-ideas-para-disenar-instituciones-menos-corruptas/> [Consultado el 14 de noviembre de 2014]

GRINDLE, MERILEE S. 2011. Lo bueno, lo malo y lo inevitable: Cómo mejorar el servicio público en países pobres. En *Servicio Profesional de Carrera, Biblioteca Básica de Administración Pública* 11. Coordinador José Luis Méndez, 162-185. Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México D.F: Siglo XXI Editores.

GUERRERO, JUAN PABLO. 2004. Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto. En *Transparencia: libros, autores e ideas*. Coordinador Mauricio Merino, 46-52. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

HENDERSON, JEFFREY, HULME DAVID, JALILIAN, HOSSEIN, PHILLIPS, RICHARD. "Bureaucratic effects: 'Weberian' state agencies and poverty reduction" Sociology, vol. 41 (3) págs. 515-532

HOLSTI, KALEVI J. 1996. *The State, the War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press., pág. 82.

HOPE, ALEJANDRO. 2014. El freno y el acelerador: Cómo los gobiernos estatales pueden obstaculizar o facilitar las reformas estructurales. En *Competitividad Estatal 2014. Las reformas y los estados. La responsabilidad de las entidades en el éxito de los cambios estructurales*. Instituto Mexicano de la Competitividad. Disponible en [http://imco.org.mx/indices/#!/competitividad\\_estatal\\_2014/analisis/2014\\_ICE\\_Introduccion](http://imco.org.mx/indices/#!/competitividad_estatal_2014/analisis/2014_ICE_Introduccion) [Consultado el 1 de diciembre de 2014]

INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. 2010. *Equidad social y parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época*. México, D.F: Atril, excelencia editorial.

INSTITUTO MEXICANO DE LA COMPETITIVIDAD A.C. 2012. *El municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión profesional de las ciudades.* IMCO, disponible en

[http://imco.org.mx/indices/documentos/2012\\_ICU\\_Libro\\_El\\_municipio\\_una\\_institucion\\_disenada\\_para\\_el\\_fracaso.pdf](http://imco.org.mx/indices/documentos/2012_ICU_Libro_El_municipio_una_institucion_disenada_para_el_fracaso.pdf)

KATZ, ISAAC. 2014. Potencial desaprovechado. No es un problema idiosincrático, es uno institucional. *El Economista*, 26 de octubre de 2014. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/foro-economico/2014/10/27/potencial-desaprovechado> [Consultado el 7 de noviembre de 2014]

MARTÍNEZ, RAFAEL. 2005. El servicio Profesional de Carrera en las Entidades Federativas de la República Mexicana. En *Servicio Profesional de Carrera* Vol. II, núm. 3. México, D.F: 189-217

MARTÍNEZ, RAFAEL. 2009. La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México. *Revista CLAD Reforma y Democracia Número 43.* Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/043-febrero-2009-1/martinez-puon> [Consulta: 9 de noviembre de 2014]

MENDEZ, JOSÉ LUIS. 2010. El servicio profesional de carrera en la administración pública federal. En *Los grandes problemas de México, Tomo XIII Políticas Públicas*. Coordinador, José Luis Méndez, 179-206. El Colegio de México A.C.

Mensaje a la nación cadena nacional. *Youtube* <http://www.presidencia.gob.mx/multimedia/mensaje-a-la-nacion-cadena-nacional/> [Consulta: 3 de noviembre de 2014]

MERINO, MAURICIO. 2006. Sobre el servicio profesional. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala. 7-10 de noviembre.

MORENO, ROBERTO. 2003. El servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal centralizada en México ¿condiciones reales para su implementación? *Prospectiva No. 23.* México, D.F: Editorial Agrupación Política Nueva A.C

MURAYAMA, CIRO. 2013. La reforma del Belisario Domínguez. *El Universal*, 26 de noviembre de 2013. Disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/11/67598.php> [Consultado el 14 de octubre de 2014]

NOTIMEX. 2014. Implementar reformas estructurales, principal acción de gobierno: Videgaray. *La Jornada*. 10 de octubre de 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 1962. *Manuel de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernas especialmente en relación con los países en desarrollo*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.

PARDO, María del Carmen.2005. El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio" *Foro Internacional* 182 XLV (4): 599-634.

PARDO, MARÍA DEL CARMEN. 2005. El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Serie: *Cultura de la rendición de cuentas* 8. Auditoria Superior de la Federación. .

PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA. 1996. El control del gobierno: Función del Poder Legislativo. En *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, servicios y contratos públicos*. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

RAMIO, CARLES Y SALVADOR, MIQUEL.2005.*Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

REDACCIÓN AN. 2012. Desempolva PRI iniciativa para despedir 3,937 funcionarios públicos. 21 de noviembre de 2012. *Aristegui Noticias* 2012. Disponible en <http://aristeguinoticias.com/2111/mexico/resucita-pri-iniciativa-para-despedir-a-3-mil-937-funcionarios/> [Consultado el 17 de noviembre de 2014]

REYES, FEDERICO.1999. *Memorial del Mañana*. México, D.F: Editorial Taurus.

RHODES, R.A.W. 2005. La nueva gobernanza. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Coordinador Agustí Cerrillo, 103-117 1<sup>a</sup> Ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

ROWAT, D.C.1981. *Public Administration in Developed Democracies*, Marcel Dekker, Nueva York.

SCHEDLER, ANDREAS. 2008. ¿Qué es la rendición de cuentas? En *Cuadernos de Transparencia* 03. México, D.F: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

SHAFRITZ, JAY M. y E.W RUSSELL. 2000. *Introducing Public Administration* (Second edition): Penn State University Press.

VILLORIA, MANUEL (2007) *EL servicio civil de carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, causas y propuestas.* Primera edición. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública

**Leyes consultadas:**

Ley del Servicio Civil de Carrera del Estado de Aguascalientes, disponible en [http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/leyes/leyes\\_PDF/19012010\\_115651.pdf](http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/leyes/leyes_PDF/19012010_115651.pdf)

Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública del Estado de Baja California Sur, disponible en [http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com\\_content&id=2097&](http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&id=2097&)

Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-2efee171b84a67de73189ebe108e2087.pdf>

Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo, disponible en <http://www.congresosqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley087/L0920020206.pdf>

Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, disponible en <http://sistemas.cgever.gob.mx/2013/marco%20regulatorio/2.-LEY%20DEL%20SERV.%20PUBLICO%20DE%20CARRERA.pdf>

Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, disponible en

[http://empleodgrh.guanajuato.gob.mx/info\\_web/Reglamento%20Servicio%20Civil%20de%20Carrera.pdf](http://empleodgrh.guanajuato.gob.mx/info_web/Reglamento%20Servicio%20Civil%20de%20Carrera.pdf)

## Transparencia y acceso a la información pública

# Democracia, Partidos Políticos y Transparencia

*Seudónimo:*

**"Tribunus Plebis"**

**Tribuno de la Plebe**

*"Entre los Romanos, era quien representaba y defendía los intereses del pueblo no patrício."*



**Distinción  
Especial**

## JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE

Originario de Mérida, Yucatán. Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Yucatán; Maestro en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y por el Instituto de Formación e Investigaciones Jurídica de Michoacán IFIJUM, Profesor en la Universidad de Quintana Roo y el Colegio de Bachilleres. Presidente de la Asociación de Profesionales del Derecho al Servicio del Sector Público. Actualmente es Consejero en el Instituto Electoral de Quintana Roo.

### A la razón

"En la búsqueda de la razón se han librado más de mil batallas, empero, quien puede tener la razón, todo resulta relativo, las circunstancias cambian de momento a momento, los que dicen tenerla, mañana quizá no la tengan."

***"Tribunus Plebis"***

"El hombre se encuentra destinado a vivir en sociedad, por lo que debe encontrar las mejores formas de hacerlo, aun cuando por ello, deba renunciar a ciertas individualidades"

**" Tribunus plebis"**

## INTRODUCCIÓN

Los acontecimientos de los últimos meses en el país han generado una serie de reflexiones sobre las estrategias implementadas por las autoridades del estado mexicano en su actuar, los principios democráticos que sustentaron a la nación durante décadas se han puesto en tela de juicio, por ello es importante tomar acciones y retomar estrategias que vayan encaminadas a evitar su deslegitimación.

Como no se había visto durante muchos años, la sociedad organizada ha salido a las calles a manifestarse, exigiendo respuestas eficaces a sus gobernantes, marchas y demás movimientos, inclusive en algunas regiones han sustituido o renunciado a las acciones de protección que ofrecen los órganos públicos del Estado. Con esto se ha trastocado la pasividad con que se movía el avance democrático en nuestro país, hoy, la reacción a las acciones tendrán que ser más inmediatas y contundentes.

Por todo ello se considera que la atención de este tema es de vital importancia para la mejor concepción del sistema democrático de gobierno. Ahora más que nunca se requiere que el Estado a través de sus poderes, su aparato gubernamental en sus diferentes órdenes de gobierno, sus organizaciones no gubernamentales y demás órganos que confluyen en él, recuperen de nueva cuenta la confianza, misma que en algunos sectores de la sociedad se ha materializado como de gran descontento.

Para la elaboración del presente trabajo se parte de las siguientes interrogantes ¿Cuál ha sido la evolución del derecho de acceso a la información, a un verdadero instrumento de transparencia para los mexicanos? ¿Cómo influye la democracia en la rendición de cuentas? ¿Qué papel juegan los partidos políticos en la transparencia y el acceso a la información? ¿Cuál será el mejor camino a seguir en materia de transparencia y acceso a la información para regular a partidos políticos, organizaciones políticas y demás personas involucradas en los procesos electorales que por alguna razón reciban recursos públicos?

Las propuestas de respuesta podrán ser variadas e inclusive contradictorias sobre otras que han sido asentadas, todas desde el espejo desde donde se miren. Sin embargo, hay que aclarar que estas siempre irán acompañadas del reconocimiento del avance

hasta hoy obtenido en la materia, esperando que los comentarios aquí vertidos sirvan para ampliar el campo crítico sobre los derechos democráticos, el acceso a la información y la transparencia.

Los partidos políticos han jugado un papel importante dentro del proceso democrático del país, ya que a través de éstos se han generado los contrapesos del poder gubernamental y la debida representación de los diferentes grupos sociales.

Para regular el sistema partidista se han establecido infinidad de reformas, en lo general éstas han sido para adecuar las prerrogativas, el control interno y en las materias de equidad y paridad de género.

En tanto se ha ido consolidando más el sistema de partidos en nuestro país, la responsabilidad de éstos se ha acrecentado, al grado de que en la actualidad éstos tengan que generar certidumbre en su actuar y rendir cuentas de manera directa a los gobernados.

Don Jaime Cárdenas Gracia, define a los partidos políticos como las agrupaciones con ánimo de permanencia temporal, que median entre los grupos de la sociedad y el Estado y participan en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales. (Gracia, 2007, pág. 11)

En ese carácter de mediador que los hace indispensables en la democracia de todo Estado hoy día, hablar de democracia sin hablar de partidos políticos es no hablar de ella. El acceso a ciertos datos públicos como parte del derecho a la información y del principio democrático de la transparencia, permite el empoderamiento del ciudadano.

El presente trabajo se ha estructurado en cuatro apartados principales, en el primero se genera un análisis retrospectivo del derecho de información hasta su transformación en un derecho humano de transparencia y acceso a la información pública. En el segundo se abordan las implicaciones de los derechos y libertades del ser humano en un sistema democrático. En el tercero se establece un apartado denominado partidos políticos y transparencia, donde se introduce a la comprensión sobre la importancia de que los partidos políticos rindan cuentas, pasando desde su proceso evolutivo hasta su

configuración actual, bajo un análisis documental y de campo a través de la información disponible en la red y en las instituciones públicas. Por último, a manera de conclusión se propone una consideración final sobre el tema, sus implicaciones en el hoy día y algunas reflexiones e interrogantes que nos lleven a abrir una mayor perspectiva crítica en la materia.

### **Los tiempos de cambio y el acceso a la información**

En México el derecho a la información tiene sus orígenes en 1977, en la época del Presidente José López Portillo, durante el llamado período del cambio democrático que vivió el país, desde ese entonces se exigía ya un trato igualitario en el acceso a la información y difusión de los medios de comunicación para los partidos políticos, del cual, materialmente sólo gozaba hasta ese momento el partido hegemónico, el Revolucionario Institucional (PRI), por ello fue necesario confeccionar una disposición que estableciera un piso parejo para todos los partidos políticos.

El 4 de octubre de ese mismo año, el Presidente presentó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de reformas de orden político electoral para adecuar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que se encontraba la adhesión al artículo 6o. constitucional del derecho a la información, el cual, en esa época no perseguía de manera directa la defensa del derecho humano de todas las personas para acceder a la información, sino que buscaba más un proceso democratizador enfocado hacia los partidos políticos.

Los tiempos así lo exigían y ese logro era un verdadero avance en ese proceso de cambio político que vivía México, la participación ciudadana de esa época sólo se veía posible dentro del sistema partidista que en ese entonces se encontraba en proceso de construcción.

Juan José Ríos Estavillo, en su obra Derecho a la Información en México, al hacer su análisis de los antecedentes de este proceso de reforma del artículo 6o. constitucional menciona que durante el gobierno de Luis Echeverría, meses antes de darse a conocer el nombre del candidato a la Presidencia de la República, el PRI bajo la presidencia del licenciado Jesús Reyes Heroles, incluye en su Plan Básico de Gobierno 1976-1982, lo

siguiente "El respeto y el impulso al ejercicio de las libertades ha sido y es postulado de la Revolución Mexicana. El derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia. Es una forma eficaz para respetar el pluralismo ideológico: esto es la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones." (Estavillo J. J., 2005, pág. 51)

Como lo hace ver dicho autor, el verdadero ideal de la reforma distaba mucho de un acceso a la información de toda persona, lo cual también se aprecia en la exposición de motivos del proyecto de reforma que presenta el presidente López Portillo a la Cámara de Diputados, que el mismo Juan José Estavillo, hace ver en su obra antes referida, que para referencia transcribo en lo que interesa y resalto en negritas para mayor énfasis:

*"El carácter de interés público que en la iniciativa se reconoce a los partidos políticos, hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que estos requieren en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.*

*También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales, la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin, se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales.*

*Esta prerrogativa de los partidos políticos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto constitucional, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad." (Estavillo J. J., pág. 53)*

Los motivos de la iniciativa de reforma, y su objeto inmediato, más que encaminarse al acceso de la información de cualquier ciudadano, centraba su atención en fortalecer el

sistema partidista que requería en ese entonces una mayor atención. La conciencia ciudadana se fortalecería a través del conocimiento de la actuación de los partidos políticos, para que así, sean más vigorosos y analíticos, es decir, el fin último era que el ciudadano se beneficiara con la libertad que se le otorgaba a los partidos políticos para acceder a los medios de información, es decir, los partidos políticos adquirían la total libertad para generar su acción de mediación. Sin embargo, la reforma hasta ese momento distaba mucho de empoderar al ciudadano para que accediera a la información por sus propios medios.

La misma postura que dio origen al derecho a la información plasmada en el artículo 6o. constitucional, en su momento también fue sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se aprecia en la tesis jurisprudencia denominada: INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, donde se señala “(...) a) Que *el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política"*, y que consiste en que *el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos*. b) Que *la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria*; y c) Que *no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información*. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.”(Tesis SJF 2a. I/92)

No obstante, posteriormente a través de resolución diversa cuya tesis jurisprudencial se denominó: GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6º. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. el Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer "(...) que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero."(Tesis SJF. P. LXXXIX/96)

Es así como el derecho a la información transitó a través de las interpretaciones de la Suprema Corte, de un derecho exclusivo del sistema partidista mexicano, a una garantía exigible al Estado para que éste informe de manera veraz, completa y objetiva a la sociedad.

Durante los veinticinco años posteriores a la reforma, si bien los órganos políticos del sistema partidista se fortalecieron, la ciudadanía continuó sin esa esperanza de transparencia, el acceso a la información no se vertía hacia los ciudadanos, pues no existía en el derecho positivo una norma que garantizara tal situación.

La alternancia en el poder del año 2000 generó nuevas expectativas para la sociedad mexicana, la llegada de un gobierno de un partido diferente a la Presidencia de la República, la nueva postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecieron las bases para abrir el debate sobre el tema, por lo que en mayo de 2001, a raíz de un seminario académico celebrado en Oaxaca, para reflexionar sobre los principales temas relacionados con el derecho a la información y una propuesta de ley

que había presentado el ejecutivo federal, propició se abriera la puerta para defender el sentido más amplio a la interpretación del texto del artículo 6o. constitucional en lo que respecta a que "**el derecho a la información será garantizado por el Estado**", éste, ya no sólo con el fin de beneficiar a los partidos políticos, sino para que todas las personas pudieran ejercer ese derecho como una garantía fundamental que los lleve a un empoderamiento frente al Estado y preserve su dignidad humana.

El citado movimiento encabezado por el conocido grupo de intelectuales y reporteros autollamados "*Grupo Oaxaca*", secundado por diversos diputados del Congreso de la Unión, llevó a que, en menos de un año, se contare con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Dicha norma fue el parteaguas en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental, abrir las puertas del gobierno al escrutinio público no era sencillo, ni para la credibilidad de la sociedad, ni para la aceptación de los entes gubernamentales. Poco después, el propio Presidente a través de estos mecanismos novedosos de acceso a la información, fue evidenciado por la compra de unas toallas a un alto precio.

El primer paso se había dado, aunque la intensión era más ambiciosa, ya que la pretensión original buscaba establecer una Ley general, al final resultó una norma federal y un órgano descentralizado del poder ejecutivo, con los cuales se establecían los cimientos para llevar a cabo la labor de transparencia en nuestro país.

Si se ve como el primer paso en la implementación del derecho al acceso a la información por parte de toda persona, al final no es un logro que se pueda soslayar, puesto que en tan corto tiempo la garantía al acceso a la información como mecanismo de transparencia, ya estaba dada y permitía vislumbrar un mejor panorama del que hasta ese entonces existía a favor de toda la sociedad.

La nueva Ley y la aparición del Instituto Federal de Acceso a la Información, establecen el andamiaje necesario para dar continuidad al avance en la defensa del derecho al acceso a la información, presionando en lo local, para que establezcan sus propias legislaciones y órganos garantes que protejan a las personas, cuando a éstas les fueren violentados sus derechos por alguno de los sujetos obligados en ley.

La dinámica generada a nivel nacional, no fue en la misma intensidad, ni al mismo tiempo, después de unos cinco años de su implementación la gran diversidad de normas, regulaciones y atenciones particularizadas, hizo que la defensa de un derecho fundamental se hiciera de manera segmentada o parcializada según la norma aplicada en la región.

Surgieron tantas leyes como entidades federativas existen, mientras algunas eran inclusive más garantistas que la federal, otras, dejaban mucho que desear hacia la defensa de tal derecho. El pluripartidismo gubernamental originó una verdadera competencia dentro y entre los entes locales, convirtiendo a la transparencia y al acceso a la información en una herramienta más para ganar adeptos al interior de la sociedad durante las contiendas electorales.

Por dar un ejemplo, en el Estado de Quintana Roo, durante un buen tiempo se cuestionó fuertemente la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública del Estado, tanto en el orden local, como nacional, por haber establecido en uno de sus artículos que sólo los ciudadanos quintanarroenses podían solicitar información, lo cual, la convertía en violatoria del ejercicio de dicho derecho humano, pues restringía el acceso a toda persona que no fuere quintanarroense.

La formalización de los instrumentos de transparencia y acceso a la información ya estaban dados, los gobiernos de las entidades federativas que quedaban a la zaga, eran duramente cuestionados por sus oposiciones, inclusive según datos de encuestadoras en materia de transparencia señalaban que los partidos que gobernaban con menores directrices de acceso a la información y transparencia, sin lugar a duda, verían reflejado dicho castigo en las urnas de los siguientes procesos electorales.

Juan Ramón de la Fuente, en su ensayo Democracia y Transparencia, que integra el documento de relatoría de la conmemorar los diez años de transparencia por parte del IFAI que al respecto señala: "*El asunto de la transparencia se puso de moda. Todos, literalmente todos han opinado al respecto: el gobierno que ya se va y que por supuesto se monta en el tema; el gobierno que entrará próximamente en funciones, y que ha hecho del mismo una de sus primeras iniciativas de ley, y todas y todos los políticos de todos los partidos, agrupaciones, tribus, corrientes y movimientos, así como un*

*sinnúmero de articulistas, columnistas, comentaristas y voceros de lo más diverso incluidos, por supuesto, trapecistas, magos y domadores. El lema en México es hoy: el que no viva en la transparencia vivirá en el error; el que no rinda cuentas que mejor ni se acerque.*" (Fuente, 2012, pág. 11)

Los temas de transparencia y acceso a la información cobran vigencia, la democracia procedimental, cede el paso a la democracia participativa y deliberativa, las cuales proporcionan un mayor acceso a la población sobre la actuación gubernamental. La población se volcó al análisis y valoración de la calidad gubernamental, reconociendo que mientras más accesible es la cosa pública, más transparente el gobierno.

Para homogeneizar la diversidad de normas creadas en materia de acceso a la información y garantizar la protección de datos personales, que se ejercía en el orden local en toda la República Mexicana, el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una segunda modificación al artículo 6º constitucional, mediante la cual se introdujeron, en un segundo párrafo siete fracciones dentro de los que se destacan el principio de máxima publicidad, es decir, ante la duda se debe privilegiar siempre la entrega de información; la protección de la información concerniente a la vida privada y los datos personales (confidencialidad); la prohibición de exigir que se justifique algún interés o la utilización que se le dará a la información pública solicitada; la gratuidad en el acceso a la información pública y de datos personales, y el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos ante órganos u organismos especializados en la materia. En ese mismo año pero el 13 de noviembre, se publicó la tercera reforma al mismo artículo constitucional, para establecer en su apartado primero el derecho de réplica, que aún no se reglamenta en lo general, pero en lo electoral ya fue dispuesto en su normativa vigente a favor de los partidos políticos y los candidatos.

Acorde a las reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos, en el 2013, el 11 de junio, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la cuarta modificación al artículo 6º constitucional, en la que se establece de manera expresa la garantía de acceso a la información plural y oportuna a favor de toda persona, así como

la regulación del acceso a la tecnología, la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Una última reforma y la más reciente generada al artículo 6o. constitucional, fue hecha el 7 de febrero de 2014 publicada en el Diario Oficial de la federación, mediante la cual se previeron aspectos que habían quedado pendientes desde la reforma del 2007, dando amplitud a algunos términos y conceptos, generando mayor garantía a las personas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, se amplió el catálogo de sujetos obligados en la materia, quedando comprendidos toda autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Otras de las reformas que se establecen en el citado decreto de reforma y que son referenciados en la exposición de motivos de la propuesta que presenta el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) como iniciativa de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su página de internet se encuentra la autonomía constitucional que se otorga a dicho Instituto, antes órgano descentrado del Poder Ejecutivo federal, hoy se convierte en un ente autónomo nacional. Corriendo con la misma suerte los órganos locales en lo que respecta a su autonomía. (IFAI)

Se establecen dos mecanismos adicionales para prever la garantía y tutela efectiva del derecho de acceso a la información, pues se otorgó al mismo IFAI la facultad para conocer, en segunda instancia, de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información previamente solicitada.

El IFAI obtiene de igual forma atribución para conocer, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente en las entidades federativas, los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, es decir se le doto de facultades de atracción.

Como se aprecia en esta reforma de recién publicación del precepto constitucional en materia de acceso a la información, ya previene y atiende las omisiones que durante el transitar de más de diez años se han ido detectando por los órganos garantes en su actuación, a través de las resoluciones jurisdiccionales e interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el ámbito de su competencia.

Sin lugar a duda la evolución del derecho al acceso a la información en México ha sido progresiva, en los últimos treinta años, se ha transformado de un derecho de exclusividad de entes políticos partidistas a un derecho humano que hace exigible el acceso a la información por toda persona.

Paradójicamente, lo que en un principio se construyó para garantizar el acceso a un grupo exclusivo, hoy esa misma garantía le exige a dicho grupo hagan pública su información a favor de toda persona, como es el caso de los partidos políticos, quienes como sujetos obligados directos hoy deben transparentar y dar acceso a su información pública.

### **Democracia y libertad**

La democracia fue creada para que los hombres puedan disfrutar libremente de sus derechos, tanto de forma individual como grupal dentro del conglomerado denominado Estado. El conjunto de los fines que el hombre persigue no pueden ser sino para su propio bien; las aspiraciones humanas a eso tienden. En consecuencia, el nacimiento y existencia del Estado se aplica y justifica porque éste es el medio de que disponen los hombres para la mejor realización de su bienestar. Así pues, la misión primera de éste debe ser la consecución del bien común, es decir, del bien de todos y cada uno de los individuos que la conforman, por ello, se debe procurar establecer los medios idóneos para lograr dicha finalidad, pues es la razón de su existencia.

Para reforzar lo anterior, se puede observar a Don Felipe Tena Ramírez quien resalta que “la democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia, el liberalismo político dio respuesta, a la pregunta de Rousseau de cómo

encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. De este modo el poder de mando persigue por objeto en donde ejercitarse el mismo sujeto de donde se origina.” (Ramírez, 1994, p. 89)

La democracia es la forma de participación que tienen las personas para con sus gobiernos, al respecto José Luis Calva, “*señala que la actual democracia representativa, es el sucedáneo inevitable de la democracia directa en las modernas sociedades de masas. En organizaciones y comunidades numerosas y complejas se hace imposible la participación directa de todos los miembros en todas las decisiones colectivas por dos razones esenciales; la imposibilidad logística de hacerlo (imposibilidad de la reunión y deliberación de todos los ciudadanos) y la ausencia de conocimientos especializados de los mismos ciudadanos para tomar decisiones técnicas. La gobernabilidad, la oportunidad y eficacia en la toma de decisiones exige reducir dramáticamente el número de quienes tomarán las decisiones, lo que pueda llevar a una autocracia (el poder de uno) o, cuando más, una oligarquía (el poder de pocos). Lo que conlleva el peligro que las decisiones así tomadas no consideren el interés colectivo sino sólo el particular de quienes asumen esos cargos directivos. La democracia representativa pretende conciliar, de la mejor manera posible, esa necesidad técnica y logística de reducir el cuerpo decisario con la esencia de la democracia; el visto bueno de los gobernados de delegar dichas facultades en unos cuantos, que serán sus representantes (y por tanto considerar sus intereses en el momento de tomar las decisiones colectivas). Para lo cual se requiere de ciertas condiciones, como el sufragio efectivo que haga valedera la voluntad ciudadana en el momento de designar a sus propios representantes, y un sistema de rendición personalizada de cuentas de los representantes así electos a sus representados. Es decir, la representatividad política tiene al menos dos movimientos entre el cuerpo ciudadano y el cuerpo gobernante; uno de ida (elecciones libres) y otro de regreso (la rendición de cuentas que supone que los representantes podrán ser removidos o*

*ratificados, dependiendo de su desempeño y la fidelidad con que promovió los intereses de sus representados)."* (Calva y otros 2007, 83)

Esta dicotomía de la democracia nos lleva a entender que ella, no sólo busca encontrar al mejor representante, sino que a su vez dicho representante, una vez elegido, debe estar dispuesto a rendir cuentas a sus representados, toda vez que a la democracia representativa no puede vérsele únicamente como la forma de elegir a nuestros representantes, sino que también incluye la interacción entre estos y sus representados, esa libertad para contar con mayor participación y deliberación social que los lleve a mejorar su convivencia bajo esquemas de una verdadera rendición de cuentas. Marcela Ávila Eggleton, en su trabajo denominado Representatividad y Calidad de la Democracia en los Sistemas Electorales Municipales en México, comenta que la postura de Pitkin, el cual plantea cinco dimensiones para delimitar y definir la representación, así según dicho autor se encuentra "*la teoría de la autorización*", se concibe al representante como alguien que ha sido electo, con autorización para actuar y los representados se someten a dicha actuación; otra es "*la teoría del control*", que parte de la rendición de cuentas del representante hacia sus representados; así ve igualmente una "*representación descriptiva*" partiendo del supuesto de que los representantes deben ser una muestra lo más exacta posible de la sociedad para que, en efecto, la representen; asimismo vemos a "*la representación simbólica*" la cual se basa en la capacidad de los símbolos, donde el representante simboliza al pueblo y el elemento central radica en la forma en que se construye y se mantiene la creencia de lo que el representante simboliza; por último se encuentra "*la representación como actuación sustantiva*" en la cual la representación se construye con base a la relación entre representados y representantes a partir de una acción de interés de alguien que no puede -o no quiere- actuar personalmente, así, representar significa actuar en el interés de los representados, de manera sensible ante ellos.(Russo, Sánchez y otros 2008, 113 )

Con lo anterior, se puede entender a la democracia representativa como la necesidad de establecer vínculos más concretos entre gobernantes y gobernados. Donde exista una corresponsabilidad entre la sociedad y su régimen político, como bien se señala,

ésta no culmina con la autorización que se le da al representante para actuar al momento de emitir el sufragio, pues deben establecerse instrumentos para que el gobernado controle la actuación de sus gobernantes a través de la rendición de cuentas. Al igual deben privilegiarse otros elementos para evitar que el representante se aparte de su objetivo primordial y deje a un lado de percibir la necesidad colectiva por el cual fue electo.

A través de los últimos años se ha incrementado el interés de la sociedad mexicana por tener una normatividad bien definida y estructurada, que no sólo regule los procedimientos electorales, sino que propicie una mayor interacción entre gobernantes y gobernados, para que se garantice la rendición de cuentas y una mayor participación ciudadana. Es por ello que toman vital importancia las reformas al artículo 60. constitucional, mismas que establecen las bases para fortalecer el régimen democrático que hoy vivimos.

Si se quiere tener certeza sobre la procedencia y la conducta lícita de los candidatos a cargos públicos, de la honorabilidad y honestidad en el actuar de los partidos políticos, agrupaciones políticas y demás personas que hoy actúan como representantes o pretenden hacerlo; debemos tener pleno acceso a su información y a una rendición de cuentas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación hace su aportación en el tema sobre la importancia de la libertad de expresión y el derecho a la información en toda democracia, que ha sido la postura de la Corte Interamericana en la tesis de jurisprudencia denominada **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL** y del cual se transcribe lo siguiente. "(...) *Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo*

*individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa."* (Tesis SJF 1a. CCXV/2009)

Dicha tesis jurisprudencial se sustenta en la idea Kelseniana sobre la democracia liberal, la cual en su espíritu proponía que la democracia no puede existir sin la opinión pública, puesto que para su subsistencia se requieren garantizar las libertades fundamentales.

### **Partidos políticos y transparencia**

El sistema democrático mexicano ha dado cabida al sistema partidista que durante mucho tiempo giró bajo un esquema material de poder unipartidista o de figura de partido hegemónico, no obstante, luego de las reformas de 1977 la apertura democrática generó una mayor participación por parte de los partidos políticos, quienes poco a poco se fueron consolidando en un conglomerado pluripartidista.

Del análisis de la reforma política de esa época, se desprende que los principales cambios legales que fortalecieron de manera directa al sistema partidista, fueron, la declaración de éstos como entidades de interés público, la apertura a la competencia electoral a los partidos de izquierda hasta ese entonces marginados por el registro

condicionado que existía y la sustitución de los diputados de partido por los de representación proporcional.

José Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra en su obra *"La mecánica del cambio político en México"* al referirse a esta época de cambio político refieren "(...) *El tema de fondo de la transición política es el de una sociedad modernizada que ya no cabía (ni quería hacerlo) en el formato político de partido hegemónico. México se hizo más complejo, diverso, plural: un solo partido, una sola coalición, ya no podía representar ni conciliar todos los intereses, proyectos y pulsiones de un país que se modernizaba aceleradamente*" (José Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra, 2011, pág. 16)

La mayoría de los estudiosos en la materia señalan que en el México de hoy no puede entenderse el sistema democrático, sin que se sustente a través de sus partidos políticos, el monopolio político solo es factible de erradicar a través de la pluralidad éstos mismos, ni siquiera las candidaturas independientes, por si solas, pudieran equilibrar la balanza y generar los pesos y contrapesos que hoy con el sistema partidista se genera en la democracia mexicana.

El mismo José Woldenberg, pero en su obra Partidos y Transparencia, al referirse a los partidos políticos señala que éstos son esenciales en una democracia, ya que sin ellos no pudiera generarse una debida representación, como se observa de la siguiente cita "(...) *si no existieran los mal reputados partidos habría que crearlos, simple y llanamente porque en una democracia representativa – no hay de otra– son imprescindibles como articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad*", "*desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía*" y a pesar de "*la crisis de legitimidad por la que atraviesan*", *son los que "hacen funcionar a un régimen democrático". "Los partidos han llegado para quedarse y son parte integral de la democracia" De tal suerte que si ello es así, lo más importante es generar una regulación eficiente para su construcción y reconocimiento que establezca sus derechos y obligaciones.*" (Woldenberg, 2013, p. 56)

En este sentido, podemos afirmar, que no es posible entender el sistema democrático actual sin los partidos políticos, verdaderos entes formales de la mediación y

representación social. A los cuales no puede restringírseles su importancia e interés social únicamente en los procesos electorales, puesto que su intervención persiste aun más allá de éstos. Los partidos políticos participan de manera indirecta en los procesos de confección, de dirección e inclusive evaluación de las instituciones del Estado, contribuyen en la amalgama de la conciencia ciudadana y de su participación social, lo cual los hace una parte fundamental en el buen actuar de éste.

Se coincide en la idea de que los partidos políticos desde un esquema formal son vitales para construir el andamiaje democrático de cualquier país, sin embargo en México durante los últimos años se ha materializado la conformación de una oligarquía política, misma que integran los principales partidos en el poder, que apoyados por aquellos de menor representación, propician proyectos de gobierno que se alejan del beneficio de la colectividad que representan, y generan más beneficios a los intereses de grupo.

José Woldenberg al citar a Juan J. Linz, hace valer tal situación, la cual al parecer no es propia y exclusiva de México, pues a nivel mundial existe esa misma percepción sobre la actuación de los partidos políticos en los estados democráticos de hoy, siendo reiteradas las quejas ciudadanas sobre que los partidos sólo dividen al pueblo, aunque recalca dicho autor que esta es una de las funciones esenciales de su existencia; que los partidos sólo se interesan por los votos y una ausencia de constante comunicación de los partidos con la población; que sólo atienden los intereses de ciertos grupos, la cual deriva de que la gente no se siente debidamente representada; que los movimientos sociales son superiores a los partidos, esto y otras debilidades apunta Linz, deviene de la postura única de los movimientos ciudadanos al señalar que los políticos no deben ser profesionales, pues se dice que este debe ser amateur en el campo y por último aquella que señala que los partidos reciben mucho dinero. (Woldenberg, 2013, pp. 58-59).

Como se puede apreciar, el malestar y la desconfianza en el actuar de los partidos políticos no es exclusiva de México, aunque bajo particularidades locales, en la actualidad se vislumbra una mayor exigencia, un cuestionamiento en su actuar y una

inconformidad sobre las prerrogativas, en específico la cantidad de financiamiento público que reciben para su gestión ordinaria y para las campañas electorales.

Diversos investigadores, han señalado que el sustento que motivó el financiamiento hacia los partidos políticos, ha variado, es por ello que a más de treinta años de su implementación, se requiere generar un nuevo análisis y verificar la pertinencia de seguir destinando dichos recursos, o al menos, en la misma cantidad de los que ahora se les asigna. El Doctor César Astudillo Reyes, *investigador de la UNAM, en una de sus conferencias sobre la reforma político-electoral de 2014 impartida en la Ciudad de Chetumal, Quintana Roo, en el mes de junio, al referirse al tema señaló de manera metafórica "la leche materna con que se amamantó durante muchos años a los partidos políticos se ha agotado, es tiempo de que estos produzcan su propia leche".*

*Independientemente de lo que se pueda decir sobre el actuar de los partidos políticos, como ha quedado asentado, para el sistema democrático son esenciales, ya que ésta no se concibe sin su participación, por ello, más que denostar su posición y actuación, habrá que buscar las estrategias idóneas para su fortalecimiento y así erradicar de una vez por todas esas debilidades que le impiden actuar con la máxima diligencia y transparencia a favor de los gobernados.*

*Jacqueline Peschard, quien fuera Comisionada Presidente del IFAI, en el periodo 2006 al 2009, hace ver en uno de sus cuadernos de transparencia denominado Transparencia y partidos políticos, que no hay lugar a duda sobre la centralidad e importancia que gozan los partidos políticos, éstos están totalmente protegidos por la Constitución quien les ofrece una diversidad de prerrogativas para su crecimiento. Hasta hace poco eran los únicos que gozaban del monopolio de la representación, pues sólo a través de ellos se podían presentar candidatos, lo cual, con las reformas políticas del 2014, se da participación a las candidaturas independientes, no obstante aun con tal disposición, formalmente organizados siguen siendo los únicos. El sistema proporcional, es de uso exclusivo de los partidos, estando las legislaturas materialmente controladas a través de sus fracciones parlamentarias, gozan de amplio financiamiento público, así como tiempos de radio y televisión, con todo ello los partidos dejaron de ser organismos*

*externos o ajenos al Estado, para incorporarse de lleno en su operación diaria y en sus decisiones cruciales.* (Peschard, 2005, pp. 5-6)

Si bien desde el año 1993 el COFIPE estableció por primera vez que los partidos debían ser fiscalizados por la autoridad electoral para verificar el debido ejercicio de los recursos públicos que se le otorgaba, es hasta las reformas electorales del 2007 y del 2008 en las que se da un giro de ciento ochenta grados sobre tales actos de rendición de cuentas, ya que no sólo se exigía un mayor control en la fiscalización, sino que incluía tanto los recursos públicos, como los de origen privado de los partidos, al igual que se abre a todas las personas el acceso de la información pública de éstos, no obstante, hasta antes de la última reforma constitucional de 2014, tal acceso sólo procedía de manera indirecta a través del Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE) para los partidos nacionales y los órganos electorales estatales para los partidos con registro estatal.

Es conveniente resaltar que los partidos políticos, como lo sostienen varios autores, cuentan con una naturaleza dual, puesto que por un lado son organizaciones de la sociedad civil y, por el otro son entes de interés público, los cuales si bien tienen la exigencia de proteger sus datos personales y estrategias internas para no vulnerar sus derechos particulares, también están obligados a transparentar sus actos y rendir cuentas a la sociedad, puesto que su actuación influye directamente con los intereses democráticos de todos los mexicanos.

Desde que inició la lucha por elevar a rango de constitucional el derecho humano de acceso a la información, los partidos han sido considerados como sujetos obligados de ese derecho, no obstante éste no llegó de manera inmediata, en un principio se estableció que tal obligación fuera ejercida indirectamente, pero es de entenderse, ya que los derechos humanos no pueden ser implementados de manera brusca mediante decreto, sino que requieren de un periodo de implementación para que por sí solos obtengan su legitimación por parte de la sociedad, es decir que su introducción debe ser en forma progresiva para que poco a poco vayan penetrando en la conciencia social.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde el 2005 ha estado generando criterios para establecer la obligatoriedad de rendición de cuentas de los partidos políticos, como se desprende de la siguiente tesis: "PARTIDOS POLÍTICOS. EL MANEJO DE SUS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. *Los partidos políticos son entidades de interés público que deben reflejar con claridad lo relativo a la obtención, manejo y destino de los recursos públicos y privados que reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Por tanto, en cuanto a este tema, se debe privilegiar el principio de transparencia y no el de secrecía*"(Tesis SJF P/J. 146/2005)

En el ámbito local la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha generado interpretaciones sobre la transparencia de los partidos políticos al sostener en su tesis jurisprudencia denominada PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES. LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIONES II, III Y V, Y 56 BIS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, AL PREVER CIERTOS REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LOS ESTATUTOS DE AQUÉLLOS, SON CONSTITUCIONALES. misma que señala que "*dar a conocer las normas internas, procedimientos de afiliación y organización, selección y dirección no representan una intromisión indebida en la vida interna de los partidos, pues la finalidad prevista por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para éstos, pues sólo así permanecen en estrecha comunicación con sus miembros, con lo que se cumplirá el objetivo de permitir que los partidos sean organizaciones de ciudadanos que hagan posible su acceso al poder público; en tal virtud, es necesario que sus estatutos prevean un funcionamiento democrático verdadero, asegurando que cuenten con estructuras y prácticas de participación que tengan el control de sus líderes y la colaboración de sus afiliados en la formación de estos liderazgos, pues de no existir elementos de certeza en cuanto a sus procedimientos internos y de transparencia en su funcionamiento, así como el establecimiento de garantías para sus afiliados, no cumplirían con la función que constitucionalmente tienen asignada, debe garantizarse la promoción del pueblo en la vida democrática de manera efectiva, y que no se dé lugar a la creación de cúpulas en las que siempre recaigan las decisiones y las candidaturas a cargos de elección*

*popular, puesto que tal situación sí sería contraria al espíritu del artículo 41, fracción I, de la Constitución de la República" (Tesis SJF P./J. 142/2005)*

Para apreciar la importancia que reviste la actuación partidista en México, sólo basta conocer la conducta que se ha registrado sobre el financiamiento público a nivel nacional y local, el cual en los últimos 14 años ha producido un incremento constante. Para ello se ha generado un análisis de los incrementos generados sobre financiamiento público a nivel nacional y en el estado de Quintana Roo, entregado a los siete partidos políticos nacionales en dicho período. Es de importancia, resaltar que la misma bolsa de recursos a partir del presente año se reparte ya con tres partidos políticos nacionales más, el Partido Humanista, el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y el Partido Encuentro Social (PES).

**Tabla 1.** Financiamiento público ordinario y de campaña de los partidos políticos nacionales.

AÑO	FINANCIAMIENTO PÚBLICO	INCREMENTO	PORCENTAJE DE INCREMENTO
2001	\$2,250,685,592.84		
2002	\$2,439,871,186.19	\$189,185,593.35	8.41%
2003	\$4,823,580,695.43	\$2,383,709,509.24	105.91%
2004	\$1,854,982,039.91	(2,968,598,655.52)	-131.90%
2005	\$2,013,252,441.28	158,270,401.37	7.03%
2006	\$4,171,096,908.42	2,157,844,467.14	95.87%
2007	\$2,704,100,762.62	(1,466,996,145.80)	-65.18%
2008	\$2,690,311,483.58	(13,789,279.04)	-0.61%
2009	\$3,631,639,027.91	941,327,544.33	41.82%
2010	\$2,997,358,834.02	(634,280,193.89)	-28.18%
2011	\$3,212,932,808.88	215,573,974.86	9.58%
2012	\$5,142,514,887.61	1,929,582,078.73	85.73%
2013	\$3,670,843,752.87	(1,471,671,134.74)	-65.39%
2014	\$3,925,109,677.15	254,265,924.28	11.30%
<b>TOTAL</b>	<b>\$45,528,280,098.71</b>	<b>\$1,674,424,084.31</b>	<b>74.40%</b>

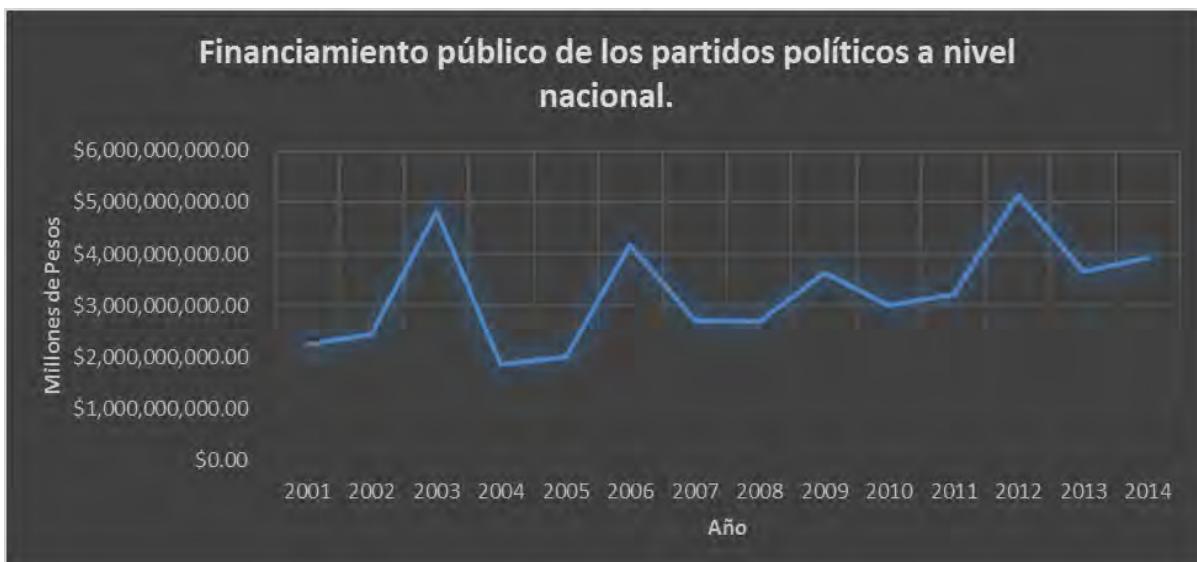
Fuente: La información de financiamiento que se integra en la tabla fue recabada de la página oficial del INE, en fecha 2 de diciembre de 2014 en la liga <http://www.ine.mx/es/web/portal/inicio>

Como se aprecia en la tabla anterior, el porcentaje recibido en los últimos catorce años ha ido en una constante alza, por más de un 50 por ciento del que se tenía en la fecha inicial, fluctuando entre los tres y cinco mil millones de pesos de financiamiento público al año, ello nos lleva a corroborar que la actuación partidista, al menos en el financiamiento, no es de menor importancia, por lo que es necesario que todo ciudadano conozca esta información y pueda emitir correctos juicios de valor sobre la

debida actuación de los partidos políticos, quienes hoy día se mantienen internamente en su gran medida con los recursos públicos que les otorga el Estado.

En la siguiente gráfica se muestra mejor la tendencia del alza, misma que se representa en cada uno de los picos, las cuales se han motivado por los diferentes procesos electorales, que en algunos momentos sobrepasan los 5 mil millones de pesos. No se omite manifestar que estas cantidades son sin contar todas las demás prerrogativas que tienen los partidos, entre las que se encuentran los tiempos de radio y televisión. Ante este panorama, surge la siguiente incógnita, ¿Será que algún día la sociedad informada cambie su percepción sobre los órganos de interés público, de simples instituciones del sistema de estado, a órganos vitales para la consecución de la democracia y de un mejor vivir?, cuando esto suceda habremos alcanzado una mayor madurez democrática.

**Gráfica 1. Financiamiento público de los partidos a nivel nacional**



Fuente: La información de financiamiento que se integra al gráfico fue recabada de la página oficial del INE, en fecha 2 de diciembre de 2014 en la liga <http://www.ine.mx/es/web/portal/inicio>

Los ciudadanos conocemos poco sobre el debido ejercicio y actuar de los partidos políticos, si bien son auditados por los órganos electorales, esta fiscalización es con base a una fórmula de rendición de cuentas que llega muy tardía o de rebote al ciudadano, pero si como se dice quién paga es el ciudadano, ¿Por qué tener

intermediadores para conocer su actuación? ¿Por qué no empoderar a los ciudadanos para que dichos partidos rindan cuentas claras para todos?

Desde lo local la conducta ha sido la misma, la siguiente tabla nos muestra el porcentaje de los últimos catorce años de los partidos políticos en el estado de Quintana Roo, la cual nos enseña como en los últimos años el porcentaje se ha incrementado en un 452% del periodo comprendido de 2001 a 2014. Lo cual debiera provocarnos al menos a los quintanarroenses un mayor interés en su conducta y forma de ejercer dichos recursos.

**Tabla 2. Financiamiento público ordinario y de campaña de los partidos políticos en Quintana Roo.**

AÑO	FINANCIAMIENTO PÚBLICO ORDINARIO	FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE CAMPAÑA	TOTAL FINANCIAMIENTO	INCREMENTO ANNUAL	PORCENTAJE DE INCREMENTO
2001	\$6,734,572.72		\$6,734,572.72		
2002	6,936,151.06	6,837,107.00	\$13,773,258.06	7,038,685.34	104.52%
2003	8,142,544.74		\$8,142,544.74	-5,630,713.32	-83.61%
2004	9,366,582.00		\$9,366,582.00	1,224,037.26	18.18%
2005	10,665,841.59	9,366,582.00	\$20,032,423.59	10,665,841.59	158.37%
2006	11,394,844.00		\$11,394,844.00	-8,637,579.59	-128.26%
2007	12,768,193.29		\$12,768,193.29	1,373,349.29	20.39%
2008	14,537,876.61	12,844,345.00	\$27,382,221.61	14,614,028.32	217.00%
2009	15,961,275.00	297,976.00	\$16,259,251.00	-11,122,970.61	-165.16%
2010	25,943,071.51	20,754,457.00	\$46,697,528.51	30,438,277.51	451.97%
2011	28,476,175.50		\$28,476,175.50	-18,221,353.01	-270.56%
2012	31,777,843.84		\$31,777,843.84	3,301,668.34	49.03%
2013	34,273,981.71	20,564,389.00	\$54,838,370.71	23,060,526.87	342.42%
2014	37,215,204.98		\$37,215,204.98	-17,623,165.73	-261.68%
<b>TOTAL</b>	<b>\$254,194,158.55</b>	<b>\$70,664,856.00</b>	<b>\$324,859,014.55</b>	<b>\$30,480,632.26</b>	<b>452.60%</b>

Fuente: La información de financiamiento que se integra a la tabla fue proporcionada de manera directa por la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral de Quintana Roo, en fecha 8 de diciembre de 2014.

La grafica que se adjunta a continuación muestra como el incremento ha sido siempre a la alza, y en el año 2009 el financiamiento presenta un considerable repunte, esto debido a la reforma electoral que aprobó un nuevo índice para calcular el porcentaje del financiamiento partidista desde lo local.

**Gráfica 2. Incremento del Financiamiento público de los partidos políticos en Quintana Roo**



Fuente: La Información de financiamiento que se integra al gráfico fue proporcionada de manera directa por la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral de Quintana Roo, en fecha 8 de diciembre de 2014.

Del gráfico se aprecia que en dicho período, de 10 millones de pesos otorgados para los siete partidos con registro en el Estado, pasamos a mas de 30 millones, cantidad que se duplica en tiempos de procesos electorales. Hoy los tres nuevos partidos nacionales también se han registrado en Quintana Roo, por lo que ya son contemplados en el presupuesto 2014.

Asimismo, para conocer la frecuencia con que la sociedad quintanarroense acude al Instituto Electoral de Quintana Roo para solicitar información sobre la actuación de los partidos políticos y el ejercicio de su financiamiento, se generó la solicitud de información de manera directa al área de vinculación de dicho órgano electoral, resultando lo que se puede apreciar en la siguiente tabla, la cual nos muestra que durante los últimos cuatro años la Unidad de Vinculación del órgano local en Quintana Roo, recepcionó un total de 215 solicitudes, de las cuales 34 fueron dirigidas a conocer la información de los siete partidos con registro en el Estado, resultando que al menos durante dicho período una solicitud por año se refiere al tema de financiamiento de los partidos.

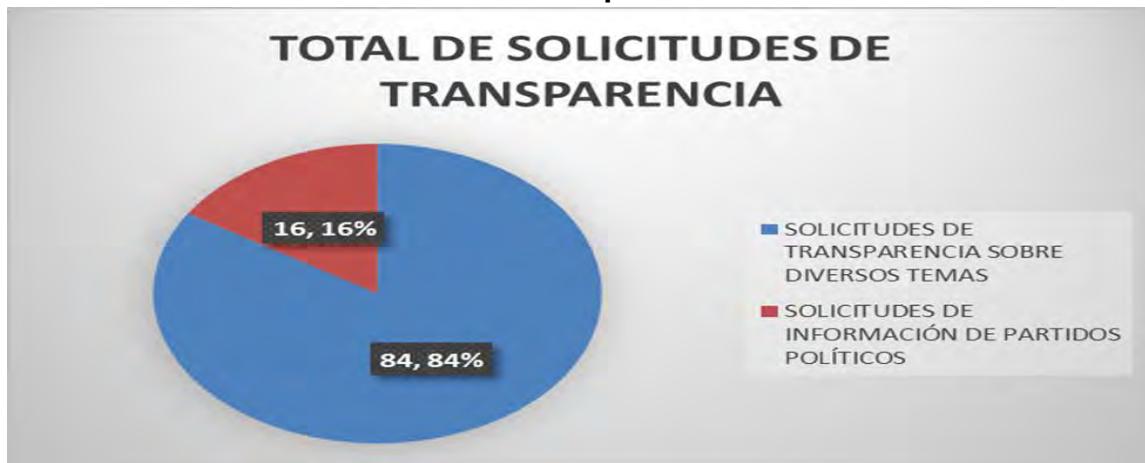
**Tabla 3. Solicitud de transparencia realizadas a la unidad de transparencia del instituto electoral de Quintana Roo**

AÑO	TOTAL DE SOLICITUDES DE TRANSPARENCIA RECIBIDAS	SOLICITUDES DE TRANSPARENCIA SOBRE DIVERSOS TEMAS	SOLICITUDES DE INFORMACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS	SOLICITUDES DE INFORMACIÓN DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.
2011	66	57	9	2
2012	60	51	9	1
2013	54	47	7	2
2014	35	26	9	6
<b>TOTAL</b>	<b>215</b>	<b>181</b>	<b>34</b>	<b>11</b>

Fuente: La información de solicitudes fue proporcionada de manera directa por la Unidad de Vinculación en materia de transparencia del Instituto Electoral de Quintana Roo, en fecha 3 de diciembre de 2014.

En la siguiente gráfica al pastel se representa mejor los porcentajes de solicitudes dirigidas a los partidos en el ámbito local.

**Gráfica 3. Total de Solicitudes de Transparencia**



Fuente: La información de solicitudes fue proporcionada de manera directa por la Unidad de Vinculación en Materia de transparencia del Instituto Electoral de Quintana Roo, en fecha 3 de diciembre de 2014.

Para complementar este estudio, también se hizo un revisión y análisis a las páginas de internet de los diferentes partidos nacionales, así como a sus páginas locales en el estado de Quintana Roo, para verificar que tanto cumplen con el pliego de obligaciones que en materia de transparencia les exige ya la nueva Ley general de Partidos Políticos en el artículo 30, resultando que dentro de sus páginas ya existe una gran cantidad de información exigida, ello deviene de que esta disposición no es nueva, puesto que desde el propio COFIPE ya se establecía una determinación similar y que se complementó en su momento por el reglamento en materia de transparencia que emitiera el IFE, hoy INE, para regular tal situación.

No obstante de la revisión, se detectó que aunque existe información, esta no se encuentra estandarizada, en ocasiones se señala que existe la información pero al ligarse esta no baja o no aparece, también es dable mencionar los apartados donde no se cumple por parte de la mayoría de los partidos, que por su importancia debieran estar disponibles en las páginas de todos los partidos. Una de ellas es sobre el padrón de sus militantes, ya que con él se puede saber si el partido realmente cuenta con los mínimos para mantener sus registros, los propios militantes de los partidos puedan verificar si se incluyen para exigir sus derechos o para rechazarla en su caso, no hay que olvidar que los partidos se mantienen gracias a su base de militantes. Sobre el gasto corriente de los partidos se conoce poco y en materia de contrataciones ninguno incluye en sus páginas tal información.

Otra información que no todos publican es la relacionada sobre el orden disciplinario y su gestión jurisdiccional, ello se considera conveniente poder encontrarlo en sus páginas, pues de estas la sociedad puede verificar como los partidos cumplen con su orden interno, como se organizan y en su caso que defensas generan ante los Tribunales, cuales resultan en contra y cuales a favor.

A continuación se presenta una tabla que ofrece las frecuencias de incidencia de información de los 10 Partidos Políticos con registro nacional y estatal en Quintana Roo, la cual es únicamente un referente numérico para constatar el cumplimiento, por lo que no pretende calificar la calidad o certeza de la información que en cada página de internet se detectó ya que ello sería bajo un esquema de valores diferentes en materia de calidad de la misma. Es importante tomar en cuenta que los partidos políticos nacionales Humanista (PH), Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y Encuentro Social (PES), por su reciente incorporación, se encuentran en proceso de integración de sus sistemas electrónicos, por lo que su información no es de fácil acceso, empero sus prerrogativas ya son exigibles y gozan de recursos financieros a nivel nacional y estatal, por lo que no deben dilatarse para hacer pública ésta.

**Tabla 4. Número de Partidos Políticos que cumplen con las obligaciones consignadas en la normatividad en materia de transparencia.**

NÚMERO DE PARTIDOS POLÍTICOS QUE CUMPLEN CON LAS OBLIGACIONES CONSIGNADAS EN LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE TRANSPARENCIA	
OBLIGACIÓN	NÚMERO DE PARTIDOS QUE CUMPLEN CON LA OBLIGACIÓN
DOCTOS. BÁSICOS (DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS, PROGRAMA DE ACCIÓN, ESTATUTOS Y ESTRUCTURA)	9
FACULTADES	7
REGLAMENTOS Y ACUERDOS	8
PADRÓN DE MILITANTES	4
DIRECTORIO NAC. MUNICIPAL, REGIONAL DELEGACIÓN Y DISTRITAL	7
REMUNERACIONES ORD. Y EXTRAORD.	7
CONTRATOS Y CONVENIOS PARA LA ADQUISICIÓN. ARRENDAMIENTOS ETC.	0
PLATAFORMAS ELECT. Y PROGR.	8
CONVENIOS DE FRENTE, COALICIÓN O FUSIÓN	7
CONVOCATORIAS DE ELECCIÓN ( NAC. Y ESTATALES)	9
MONTOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO	8
INFORMES DE FINANC. PÚB. Y SANCIONES NAC. EDO. FINANC. PÚB. PREGORRATIVAS ESTATALES, DONANTES	6
INFORMES SE SITUACIÓN PATRIMONIAL E INVENTARIO DE BIENES MUEBLES	7
RESULTADOS DE REVISIONES, VERIFICACIONES Y AUDITORIAS	5
SENTENCIAS DE LOS ÓRGANOS JURIDICIONALES	2
RESOLUCIONES QUE GARANTICEN LOS DERECHOS DE LOS MILITANTES	7
RESOLUCIONES DE LOS ÓRGANOS DISCIPLINARIOS	4
NOMBRES DE REPRESENTANTES ANTES LOS ÓRGANOS ELECTORALES	7
LISTADO DE LA FUNDACIONES, INST. O CENTROS DE INVESTIGACIÓN ETC.	7
DICTAMEN Y RESOLUCIÓN QUE EL CONSEJO GRAL. HAYA APROBADO PARA APOYO ECÓNOMICO	7

Fuente: La información fue tomada de las diferentes páginas oficiales de los 10 partidos políticos con registro nacional y estatal en Quintana Roo en fecha 5 de diciembre de 2014.

La transparencia como parte de la responsabilidad pública que deben asumir los partidos políticos, no solamente deriva de las tareas políticas e institucionales que realizan y de los recursos públicos que manejan, sino del propio impacto que ejercen sobre el espacio de interés colectivo. Es por tal razón que se hace indispensable que la sociedad día a día se vuelva más enterada del actuar de éstos entes de interés público.

Con las reformas constitucionales de 2014, tanto en materia político electoral, como en materia de acceso a la información, la obligación de transparentar la información pública de los partidos políticos de manera directa quedó debidamente asentada, aunque la ley reglamentaria en materia de transparencia y acceso a la información pública no se ha aprobado aun, la nueva Ley General de Partidos Políticos ya recoge ese espíritu garantista y exige a los partidos políticos debido cumplimiento en la materia, estableciendo un apartado especial con las bases heredadas del COFIPE y los nuevos cimientos propuestos en el propio artículo 6º constitucional.

Para ser específicos el capítulo IV de la nueva Ley General de Partidos Políticos establece las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información de dichos entes de interés público y en específico, el artículo 28 párrafo 2, señala ya que las personas accederán a la información de los partidos políticos de manera directa y ya no a través de los órganos electorales como se preveía antes, independientemente de lo anterior, en el apartado 7 de la propia disposición, también se obliga a los órganos electorales nacional y local para que éstos difundan la información pública obligatoria que les proporcionen los partidos políticos en sus respectivas páginas de internet, lo cual se considera idóneo, pues las personas podrán contar con diferentes alternativas de acceso a la misma información.(LGPP, capítulo IV, artículo 28, párrafos 2 y 7)

En el mismo artículo 28 de la citada ley, en el párrafo 1, se dispone que el organismo autónomo garante en materia de transparencia, tendrá competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso y protección de datos en posesión de los partidos políticos. Con lo anterior, se define en la norma electoral el ámbito de competencia del órgano garante en materia de transparencia, no obstante, es importante se armonicen las normas adecuadamente, puesto que no hay que olvidar que dicho órgano garante, también existe en las entidades federativas, por lo que

surgen las siguientes interrogantes, ¿Quién conocerá de los partidos nacionales con registro en las entidad federativas? ¿Cuál será el órgano garante que atienda los asuntos de los partidos locales? cuestiones como éstas deberán definirse adecuadamente, para evitar que existan lagunas e interpretaciones variadas al aplicar dichas normas. (LGPP, artículo 28, párrafo 1)

Actualmente, aun cuando se ha centralizado el control de la fiscalización de los recursos otorgados a los partidos, tanto de origen federal como local, en manos del INE, el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto que los partidos políticos nacionales cuando pierdan el registro en alguna entidad federativa, deberán entregar al órgano local electoral todos sus bienes, con lo que se demuestra que el régimen jurídico a que deben sujetarse los partidos nacionales con registro en una entidad federativa es el local y no federal. Dichos entes de interés público ejercen recursos locales y generan acciones de impacto a la colectividad de dicha entidad federativa.

Cabe señalar que aun cuando se menciona que la misma obligación de transparencia y acceso a la información pública tendrán los organismos políticos y los candidatos independientes, por ahora, tanto en las normas electorales, como en el propio proyecto de iniciativa de ley general de transparencia y acceso a la información pública que propone el IFAI, no se encuentra contemplada tal regulación, por lo que salta la siguiente interrogante ¿Cómo transparentarán sus acciones los organismos políticos y los candidatos independientes?. Desde una opinión particular. En lo atinente a los órganos políticos debiera regularse de manera idéntica a como se ha establecido dichas obligaciones para los partidos políticos, y para los candidatos independientes establecer herramientas de acceso durante los procesos, y posteriormente a este, a través de los órganos electorales competentes. De no hacerse esta aclaración, se dejará de nuevo un vacío en la normativa que exigirá su posterior interpretación, lo cual puede preverse desde este momento.

Otro asunto que debe cuidarse, es el referente al régimen de sanciones a los partidos políticos, agrupaciones políticas y candidatos independientes, ya la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece un Libro Octavo denominado

Régimen Sancionador Electoral y Disciplinario Interno, el cual genera el pliego de conductas de los partidos políticos y demás sujetos obligados en materia electoral, entre ellas, se encuentran las infracciones en materia de transparencia, no obstante lo anterior, se considera oportuna la ocasión para que en la iniciativa de transparencia se establezcan pliegos de responsabilidades concretos y sancionables por parte de los órganos garantes en la materia de transparencia, y no dejar la sanción a los órganos electorales, quienes muy probablemente no cuenten con la suficiente especialización en dicha materia para garantizar la protección del derecho humano de acceso a la información.

La preocupación encuentra sustento en la última resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las actividades preparatorias para las próximas elecciones 2015, que aunque no idéntica en materia, si de una connotación similar por tratarse de los límites del acceso a la información cuando se vulnera la garantía de la protección de los datos personales, cuando dicho órgano resolutor señala que el INE se extralimitó en sus funciones al exigir en su reglamento del proceso de acreditación de los candidatos independientes, que éstos debían hacer público los nombres, firmas y distritos de procedencia de las personas que manifiesten su apoyo a los aspirantes a candidatos independientes, con lo anterior se demuestran las debilidades de estos órganos cuando establecen límites y alcances en la adecuada regulación de una materia distinta a la de su dominio.

Es de reconocerse que los órganos especializados en la materia de transparencia y el acceso a la información son los más idóneos para atender todo procedimiento de tramitación, resolución y hasta la imposición de las sanciones correspondientes a cada sujeto obligado, permitiendo que la ejecución recaiga en los órganos electorales. Lamentablemente en la proyecto de iniciativa de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que propone el IFAI, contempla en su capítulo de responsabilidades y sanciones en el párrafo penúltimo del artículo 228 que la investigación y sanción de los partidos políticos en la materia será competencia de los órganos electorales (IFAI).

## **CONCLUSIONES**

La democracia, como se ha sostenido, puede no ser el mejor sistema político, pero sí el más eficaz de nuestros días, por ello habrá que fortalecerla día con día, elevando a sus instituciones a los estándares que exige una población más participativa y deliberante.

El sistema partidista, que con sus diferentes matices, ha llevado México por más de 70 años, se concibe por algunos como un mal necesario, pues no se conoce aún una democracia sin la participación de estos entes políticos, por lo que su actuación es circunstancial para aportar los pesos y contrapesos que se exigen en todo gobierno democrático.

Resulta fundamental que estos órganos rindan cuentas y que la sociedad pueda validar o tachar oportunamente su actuación, más en lo tocante a la procedencia y ejercicio de los recursos, así como sobre el detalle de su actuar y de sus representantes que serán quienes participen en las contiendas electorales y por consiguiente ocuparan los cargos públicos.

Como ha quedado asentado, la obligación de transparentar la actuación de los partidos políticos, está debidamente fundada, en el interés público que representan los mismos, quienes en todo momento deben preservar los valores democráticos de toda la población.

La implementación del acceso a la información, como el resto de los derechos humanos en nuestro país, se incrusta en la sociedad de forma gradual y progresiva, sentando las bases para establecer una legitimación a tales derechos.

La reticencia de este tema a la transformación plena se ha ido disipando con el paso del tiempo, hoy el contexto es diferente, las estrategias que dieron pauta a la instauración de un derecho se ha transformado en su totalidad.

Las últimas reformas en materia electoral y de transparencia vislumbran un camino más cierto, por ello se puede vaticinar que el camino a seguir es el adecuado, pues permitirán transparentar aquellos órganos no gubernamentales cuya actuación impacte circunstancialmente en los procesos democráticos de la nación.

Es imperativo que en los procesos legislativos se prevean las omisiones que existen en el proyecto de iniciativa de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que propone el IFAI y la nueva Ley General de Partidos Políticos, ya que sin su debida aclaración pudieran llevar a diversas interpretaciones nada favorables al derecho a tutelar. Como por ejemplo conocer ante qué órgano garante autónomo en la materia acudirán las personas que sientan violentado su derecho de acceso, lo anterior porque no es clara la normatividad que existe y en el proyecto no se dispone nada en lo particular.

Otra de las cuestiones que se deja a debate, es la de la inclusión del procedimiento de acceso a la información de los organismos políticos y los candidatos independientes que no se regula en las normas electorales, ni se ven previstas en el proyecto de iniciativa que ha emitido el IFAI. Ello conllevará a que dichos entes de interés político pudieran establecer procedimientos ajenos a la rendición de cuentas.

En materia de responsabilidades por motivo de las negativas en materia de transparencia no se establece ¿Quién será la autoridad idónea para conocer y sancionar?, ¿Será el órgano electoral o el órgano garante autónomo de transparencia? lo cual aunque parezca sencillo, hemos demostrado que en la práctica no lo es, inclusive en dichas actuaciones los órganos electorales se han visto muchas veces alejados de cumplir a cabalidad con tales principios. Al ser éstas materias de derechos humanos de tercera y cuarta generación, conllevan una complejidad interpretativa y de aplicación estricta, que sólo órganos especializados en la materia podrán llevarlos adecuadamente y en su justa dimensión.

Los avances de la transparencia y el acceso a la información son palpables, el camino recorrido no ha sido sencillo, no obstante aún queda camino pendiente por avanzar, por ello no se debe cantar aún victoria, ni estar totalmente satisfecho con lo que se tiene, habrá mucho por hacer y seguir aprendiendo. La transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, como derechos humanos, llegaron para quedarse. Los logros están dados, habrá que continuar construyendo los mejores caminos para que todos los sistemas democráticos que existen sean ejercidos con toda amplitud.

## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Ernesto Villanueva, Perla Gómez Gallardo y Carolina Pacheco Luna, 2005. *Derecho de Acceso a la Información Pública en México*. primera ed. México, D.F.: Limac, Libertad de Información-México,A.C..

Estavillo, J. J. R., 2005. *Derecho a la Información en México*. Primera ed. México: Porrúa.

Etcharren, R. Z., 2003. *Acceso a la información pública gubernamental federal*. primera ed. México, D.F.: Porrua.

Fuente, J. R. d. l., 2012. *Democracia y transparencia*. México, D.F., IFAI.

Gracia, J. C., 2007. *Partidos políticos y democracia*. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática. ed. México, D.F.: IFE.

Gracia, J. F. C., 2007. Partidos políticos y democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, 8(4), p. 55.

Hugo A. Concha cantú, Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein, 2005. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información..* primera ed. México, D.F.: UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.

Jacqueline Peschard Mariscal y Fidel Astorga Ortiz, 2012. Los partidos políticos frente al escrutinio.. *Temas selectos de derecho electoral*, 31(s.n.), p. 59.

Jorge Carpizo y Miguell Carbonell, 2003. *Derecho a la Información y derechos humanos*. primera ed. Mexico, D.F.: Porrua y UNAM.

José Woldenberg,Pedro Salazar y Ricardo Becerra, 2011. *La mecánica fdeI del cambio político en México..* Cuarta ed. México D.F.: Cal y Arena.

Mariscal, J. P., 2009. Transparencia: nueva palanca de la democracia electoral. *Breviarios de la Cultura Política Democrática*, 2000(9), pp. 13-39.

Peschard, J., 2005. *Transparencia y partidos políticos*. PRIMERA ed. México, D.F.: IFAI.

Peschard, J., 2005. Transparencia y Partidos Políticos. *Cuadernos de Transparencia*, 08(s.n), pp. 5-52.

Pla, I. L., 2012. transparencia política, acceso a la información y consolidación democrática.. *Temas selectos de derecho electoral*, 28(s.n.), p. 63.

Ramírez, F. T., 1994. *Derecho Constitucional Mexicano*. Primera ed. México D.F: Porrua.

Ramírez, F. T., 2005. *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*. vigesimocuarta ed. México, D.F.: Porrúa.

Russo, J.J. Sánchez, O.J.A. Ortega y otros. (2008). *Nueva Política y Calidad Democrática en México*. Queretaro, México: FUNDAPS.

Woldenberg, J., 2013. Partidos políticos y Transparencia. En: IFAI, ed. *10 años de transparencia en México*. México, Df.: IFAI, pp. 55-72.

## Referencias Virtuales

IFAI- Propuesta de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2014. Consultado el 4 de diciembre 2014, Página Web: <http://fundar.org.mx/conoce-la-propuesta-de-ley-general-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-del-colectivo-por-la-transparencia-y-mexico-informe/#.VJBvCzSG9dU>

Instituto Electoral de Quintana Roo. Consultado el 6 de diciembre 2014.Página Web: <http://www.ieqroo.org.mx/v2012/index.php>

Instituto Nacional Electoral. 2014. Consultado el 6 de diciembre 2014.Página Web: <http://www.ine.mx/es/web/portal/inicio>

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Segunda Sala, Tomo X, agosto de 1992, p. 44, tesis 2a. I/92; IUS: 206435. INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Disponible: <http://www.trife.gob.mx/>

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XI, abril de 2000, p. 72, tesis: P. XLV/2000, IUS: 191981. DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE ELARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS. Disponible: <http://www.trife.gob.mx/>

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, noviembre de 2005, p., 154, Tesis: P./J. 146/2005; IUS: 176674. PARTIDOS POLÍTICOS. EL MANEJO DE SUS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. Disponible: <http://www.trife.gob.mx/>

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, noviembre de 2005, p., 154, Tesis: P./J. 142/2005; IUS: 176673. PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES. LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIONES II, III Y V, Y 56 BISDE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, AL PREVER CIERTOS REQUISITOSQUE DEBEN CONTENER LOS ESTATUTOS DE AQUÉLLOS, SON CONSTITUCIONALES. Disponible: <http://www.trife.gob.mx/>

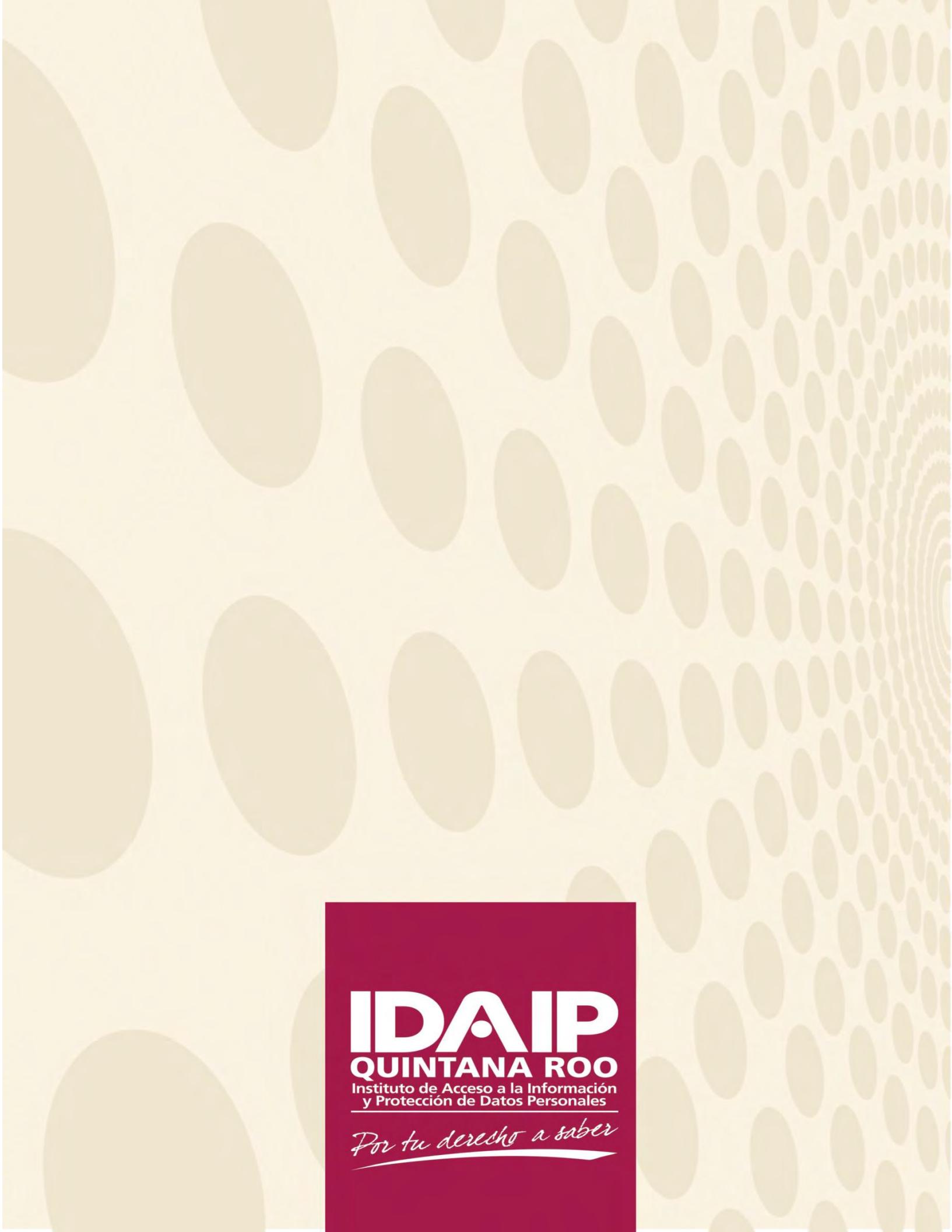
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo III, junio de 1996, p. 513, Tesis: P. LXXXIX/96; IUS: 200111. GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. Disponible: <http://www.trife.gob.mx/>

165760. 1a. CCXV/2009. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Tesis Diciembre de 2009, Pág. 287 LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIAEN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL Disponible: <http://www.trife.gob.mx/>









# **IDAIP**

## **QUINTANA ROO**

Instituto de Acceso a la Información  
y Protección de Datos Personales

*Por tu derecho a saber*